

The Chair
Committee on Petitions

Brüssel,
KV/sr[IPOL-COM-PETID(2018)24637]

D 312218 18.07.2018

Herrn Hans-Joachim Czirski
Auf dem Brink 13
21644 Sauensiek
DEUTSCHLAND

Betrifft: Petition Nr. 0012/2017

Sehr geehrter Herr Czirski,

ich bestätige den Erhalt Ihres Schreibens vom 25. Juni 2018. Unter Bezugnahme auf mein Schreiben vom 24. November 2017 möchte ich Sie darüber unterrichten, dass der Petitionsausschuss die Prüfung Ihrer Petition in seiner Sitzung vom 23./24. April 2018 unter Berücksichtigung der schriftlichen Informationen der Kommission fortgesetzt hat.

Zu Ihrer Information lege ich eine Kopie der Stellungnahme der Kommission in Form einer Mitteilung an die Mitglieder bei.

Der Petitionsausschuss hat auf der Grundlage dieser Stellungnahme, die er weitestgehend teilt, beschlossen, die Prüfung Ihrer Petition abzuschließen und sie abzulegen.

Mit freundlichen Grüßen



Cecilia Wikström
Vorsitzende des Petitionsausschusses

Anlage: Antwort der Kommission (PE 609.462 - CM1147271DE))



28.2.2018

MITTEILUNG AN DIE MITGLIEDER

Betrifft: Petition Nr. 0012/2017, eingereicht von Hans-Joachim Czirski, deutscher Staatsangehörigkeit, zum mutmaßlichen Verstoß gegen die Dienstleistungsrichtlinie durch die Änderung des Tierschutzgesetzes in Deutschland in Bezug auf die Hundeausbildung

1. Zusammenfassung der Petition

Der Petent gibt an, dass durch die Änderung des Tierschutzgesetzes in Deutschland von 2013 (§ 11 I Z 8(f) TierSchG) für die Ausbilder von Hunden oder Personen, die die Ausbildung von Hunden durch Dritte anleiten, die Einholung einer Genehmigung verpflichtend wurde. Er behauptet, dass die Verordnungen im Zusammenhang mit dieser Pflicht zur Einholung einer Genehmigung noch nicht angenommen würden. Der Petent gibt an, dass in diesem Zusammenhang gegen verschiedene Artikel der Dienstleistungsrichtlinie bezüglich der Genehmigungsregelungen (Artikel 9 bis 13) verstoßen worden sei. Zu beachten sei, dass es in allen anderen Mitgliedstaaten keine gleichlautenden oder ähnlich verpflichtenden Vorgaben für die Hundeausbildung gäbe. Nach Ansicht des Petenten ist in Deutschland jedoch eine Erlaubniserteilung als Voraussetzung für die Tätigkeit eines Hundetrainers erforderlich. Andere Berufsgruppen hingegen würden nicht gleichermaßen eingeschränkt.

2. Zulässigkeit

Für zulässig erklärt am 15. Mai 2017. Die Kommission wurde um Auskünfte gebeten (Artikel 216 Absatz 6 der Geschäftsordnung).

3. Antwort der Kommission, eingegangen am 31. Juli 2017

Die in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 Buchstabe f TierSchG festgelegte Erlaubnispflicht stellt eine Genehmigungsregelung gemäß Artikel 4 Absatz 6 der Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG) dar.

Obwohl noch keine Verordnungen erlassen wurden, besagt § 21 Absatz 5 TierSchG, dass

bestimmte Bestimmungen des TierSchG in der Version vor der Änderung von 2013 (im Folgenden: TierSchG vor 2013) in Kraft bleiben.¹

In Bezug auf die vom Petenten vorgebrachten Anschuldigungen weist die Kommission auf Folgendes hin:

Gemäß der Dienstleistungsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten Genehmigungsregelungen mit einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses rechtfertigen. Außerdem muss die Genehmigungsregelung verhältnismäßig sein, d. h. das angestrebte Ziel kann nicht durch die Anwendung milderer Mittel erreicht werden, insbesondere weil eine nachträgliche Kontrolle zu spät erfolgen würde, um wirksam zu sein. In Erwägungsgrund 40 der Dienstleistungsrichtlinie wird der Tierschutz als ein solcher zwingender Grund genannt. In Anbetracht der Umstände, dass die Ausbilder auf die Hunde einwirken und die Tiere körperlich belastet und kontrolliert werden, scheint eine Nachweispflicht in Bezug auf ein Mindestmaß an Fachkenntnissen der Ausbilder eine geeignete Maßnahme zu sein, um unangemessene Trainingsmethoden und Vorgehensweisen, durch die die Tiere unnötige Schmerzen erleiden und die ihre Gesundheit und ihr Wohlergehen gefährden könnten, zu vermeiden. Obwohl das Wohlergehen von Tieren nicht in gleichem Umfang geschützt wird wie die Gesundheit und das Wohl der Menschen, scheint eine einfache Mitteilungspflicht oder Ähnliches nicht ausreichend, um dieses besondere Interesse zu schützen: Wenn die Ausbilder nicht verpflichtet wären, eine Erlaubnis zu beantragen, sondern beispielsweise nur die Behörden im Vorfeld über die Bereitstellung ihrer Dienste benachrichtigen müssten, würden Schäden (die möglicherweise nicht rückgängig zu machen sind), die in der Zeit zwischen der Benachrichtigung und einer späteren Überprüfung durch die Behörden entstehen könnten, nicht verhindert. Die Genehmigungsregelung scheint daher nicht über die Maßnahmen hinauszugehen, die notwendig sind, um ihr Ziel zu erreichen.

Zudem müssen die Voraussetzungen für die Erteilung von Genehmigungen durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden und verhältnismäßig zum verfolgten Ziel sein. Wie oben bereits erwähnt, ist die Kommission der Ansicht, dass der Tierschutz einen solchen zwingenden Grund darstellt. In Anbetracht der Umstände, dass das Gesetz in Bezug auf die Art des Nachweises der Fachkenntnisse flexibel ist (Ausbildung, berufliche oder andere Erfahrungen und – falls beides nicht vorhanden ist – ein Vorstellungsgespräch bei der zuständigen Behörde), scheint auch diese Voraussetzung angemessen und verhältnismäßig.

Darüber hinaus muss die Notwendigkeit für eine Genehmigungsregelung angesichts eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses stets vor dem Hintergrund der rechtlichen und sozioökonomischen Gegebenheiten in dem jeweiligen Mitgliedstaat geprüft werden. Die Rechtsgrundlagen anderer Mitgliedstaaten können dabei zu Rate gezogen werden, sind aber nicht entscheidend.

Der Petent macht geltend, dass es keine rechtsverbindlichen Genehmigungsvorschriften gebe und die Genehmigungsverfahren und Formalitäten unklar seien. Allerdings sind in § 21 Abs. 5 TierSchG in Verbindung mit § 11 TierSchG vor 2013 Regelungen zu den gemeinsam mit dem Antrag einzureichenden Informationen und Nachweisen (Abs. 1 Sätze 2 und 3), zu

¹ http://www.landkreis-ludwigsburg.de/fileadmin/kreis-lb.de/pdf-dateien/buerger-info/gesundheit/veterinaerangelegenheiten/tierschutz/erlaubnis/auszug_tierschutzgesetz.pdf

Genehmigungsvoraussetzungen (Abs. 2) sowie zu den möglichen Voraussetzungen und Verpflichtungen im Zusammenhang mit dieser Genehmigung festgelegt (Abs. 2 Buchstabe a). Daher scheint die deutsche Gesetzgebung dem EU-Recht in dieser Angelegenheit zu entsprechen.

Gemäß Artikel 11 der Dienstleistungsrichtlinie sollen Genehmigungen generell für einen unbestimmten Zeitraum ausgestellt werden, allerdings ist eine zeitliche Begrenzung unter bestimmten Umständen möglich. Auf der Grundlage der deutschen Gesetzgebung liegen der Kommission keine Hinweise vor, dass die Genehmigungen tatsächlich nur für einen bestimmten Zeitraum ausgestellt werden oder dass die Genehmigungen – selbst wenn eine zeitliche Begrenzung vorläge – nicht (automatisch) gemäß dem EU-Recht verlängert würden.

Etwaige dem Antragsteller in Zusammenhang mit dem Antrag entstehende Kosten müssen vertretbar und zu den Kosten der Genehmigungsverfahren verhältnismäßig sein und dürfen die Kosten der Verfahren nicht übersteigen. Die Kommission kann anhand der zur Verfügung gestellten Informationen keinen Verstoß gegen diese Vorgabe erkennen.

Die Kommission weist in Bezug auf die bedingte Erlaubnis im Zusammenhang mit der Verpflichtung, Kurse zu besuchen, für die es angeblich keine Rechtsgrundlagen gibt, auf Folgendes hin: § 11 Abs. 2a TierSchG vor 2013 gilt weiterhin und seine Nr. 3 bezieht sich ausdrücklich auf die Möglichkeit einer bedingten Erlaubnis in Verbindung mit regelmäßigen Fort- und Weiterbildungen. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Bestimmung ausschließlich das nationale Verwaltungsrecht betrifft und dass daher auch kein Verstoß gegen EU-Recht vorliegen kann.

Zuletzt weist die Kommission darauf hin, dass Verwaltungspraktiken, die für bestimmte Berufe eine Eignung voraussetzen, nicht von Grund auf eine Ungleichbehandlung darstellen, die nicht gerechtfertigt werden kann.

Fazit

Auf der Grundlage des in der Petition vorgebrachten Sachverhalts und anhand der vorstehenden Analyse ist die Kommission nicht befugt, in dieser Angelegenheit tätig zu werden.

4. Antwort der Kommission (REV), eingegangen am 28. Februar 2018

Die Dienstleistungsrichtlinie gilt für alle Arten von Dienstleistungen mit Ausnahme derjenigen, die in Artikel 2 Absatz 2 und 3 ausdrücklich vom Anwendungsbereich ausgenommen wurden. Der Tierschutz als zwingender Grund gemäß Erwägungsgrund 40 der Dienstleistungsrichtlinie kann daher auch im Fall der gewerblichen Hundeausbildung gelten. Den nationalen Gesetzgebern wird durch die Dienstleistungsrichtlinie keine Pflicht zur Regulierung der (nichtgewerblichen) Hundeausbildung auferlegt.

Wie bereits in der ersten Antwort angegeben wurde, scheint das Genehmigungsverfahren für Hundeausbilder im Rahmen des deutschen Tierschutzgesetzes nicht im Widerspruch zur Dienstleistungsrichtlinie zu stehen. Die Tatsache, dass es dieses Verfahren in der Vergangenheit nicht gab, ist irrelevant, da die Mitgliedstaaten das Schutzniveau ändern können, wenn sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einhalten.

Gemäß Artikel 11 der Dienstleistungsrichtlinie ist eine befristete Genehmigung möglich, wenn sie lediglich von der fortbestehenden Erfüllung der Anforderungen abhängt oder sie durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses (z. B. Tierschutz) gerechtfertigt ist. Im deutschen Gesetz scheint nichts darauf hinzudeuten, dass für eine Verlängerung der Genehmigung mehr als die fortbestehende Erfüllung der Anforderungen verlangt wird. Darüber hinaus ist in § 21 Abs. 5 des deutschen Tierschutzgesetzes in Verbindung mit § 11 Abs. 2a des Tierschutzgesetzes vor 2013 festgelegt, dass eine Genehmigung nur für einen befristeten Zeitraum ausgestellt werden kann, sofern dies durch das Ziel des Tierschutzes gerechtfertigt ist. Diese Bestimmung ermächtigt die Genehmigungsbehörde auch nur, eine Genehmigung in Abhängigkeit von der Teilnahme an einer kontinuierlichen Weiterbildung zu erteilen, sofern dies durch das Ziel des Tierschutzes gerechtfertigt ist. Deshalb scheint das deutsche Tierschutzgesetz nicht im Widerspruch zu Artikel 11 der Dienstleistungsrichtlinie zu stehen.

Es liegen keine eindeutigen Anhaltspunkte für eine Verletzung von Artikel 13 der Dienstleistungsrichtlinie vor. Wie bereits in der ersten Antwort erwähnt, enthält das Tierschutzgesetz Vorschriften in Bezug auf das Genehmigungsverfahren. Die Behauptung, dass diese Vorschriften in den letzten Jahren nicht erneuert wurden, obwohl dafür eine rechtliche Grundlage bestehe, ändert nichts an der Tatsache, dass Vorschriften bestehen. Die Kosten, die Antragstellern entstehen, scheinen die Kosten des Genehmigungsverfahrens (beispielsweise für ein Gutachten) nicht zu übersteigen. In Artikel 11 Abs. 5 des Tierschutzgesetzes wird die Frist angegeben, innerhalb der der Antrag bearbeitet wird. Wenn behördliche Entscheidungen nicht im Einklang mit dem Gesetz getroffen werden, können sie bei nationalen Gerichten angefochten werden.

Fazit

Die Kommission ist nicht in der Lage tätig zu werden. Die zusätzlichen, vom Petenten angeführten Aspekte ändern nichts am vorherigen Fazit der Kommission.