



TIERSCHUTZ-HUNDEVERORDNUNG (TierSchHuV)

# Wenn Leitlinien zu Ersatzrecht werden

von Jörg Bartscherer

Im Jahr 2022 wurde die TierSchHuV um ein Teilnahmeverbot bei Ausstellungen und vergleichbaren Veranstaltungen, etwa auch im Sport, für Hunde mit erblich bedingten Krankheitsmerkmalen ergänzt. Was als tierschutzrechtliche Einzelfallregelung gedacht war, entwickelt sich zunehmend zu einem Instrument zur pauschalen Einschränkung von Rassehunde-Ausstellungen und Sportveranstaltungen innerhalb des VDH.

§ 10 der TierSchHuV steht exemplarisch für ein grundlegendes Vollzugsproblem: Die gesetzliche Konzeption und die praktische Anwendung driften immer weiter auseinander.

### § 10 TierSchHuV sieht keine pauschalen Rasseverbote vor

Der Verordnungsgeber wollte mit § 10 TierSchHuV kein Ausstellungs-, Rasse- oder Veranstaltungsverbot schaffen. Im Gegenteil: Die Norm ist bewusst eng gefasst und knüpft ausschließlich an den Gesundheitszustand des einzelnen Hundes im konkreten Einzelfall an. Voraussetzung für ein behördliches Einschreiten ist das tatsächliche Vorliegen erblich bedingter Schmerzen, Leiden oder Schäden beim individuellen Tier – nicht eine abstrakte Gefährdungsannahme, nicht eine genetische Disposition, nicht die bloße Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse.

Diese klare gesetzliche Zielsetzung gerät jedoch zunehmend unter Druck. In der Vollzugspraxis wird der § 10 TierSchHuV immer häufiger so ausgelegt, dass er präventive Untersuchungen, pauschale Auflagen oder faktische Teilnahmebeschränkungen rechtfertigt. Damit kehrt sich das gesetzliche Leitbild vom Individualschutz zum Generalverdacht um, ohne dass hierfür eine tragfähige Rechtsgrundlage bestünde.

### Leitlinien als Parallelrecht

Besonders problematisch ist dabei die Rolle der sogenannten Leitlinien zur Umsetzung von § 10 TierSchHuV. Formal sind sie verwaltungsinterne Orientierungshilfen ohne normative Qualität. Tatsächlich entfalten sie jedoch eine erhebliche Steuerungswirkung. Sie werden von Behörden wie verbindliche Vorgaben behandelt, von Gutachtern als Maßstab herangezogen und teilweise sogar gerichtlich aufgegriffen. Dadurch entsteht faktisch ein Parallelrecht, das weder parlamentarisch legitimiert noch rechtsstaatlich hinreichend kontrolliert ist.

Die Entstehungsgeschichte der aktuellen Leitlinien verschärft dieses Problem zusätzlich. Nachdem die erste Fassung wegen erheblicher wissenschaftli-



Foto: ©vdh

## Kurz & Kompakt

- **§ 10 TierSchHuV wird in der Vollzugspraxis teils über seinen engen Zweck hinaus genutzt und führt so zu pauschalen Hürden für Ausstellungen/Veranstaltungen, obwohl die Norm auf den Gesundheitszustand des einzelnen Hundes zielt.**
- **Einzelfallmaßstab statt Rasse-/Eventverbot:** § 10 ist als enge Einzelfallnorm ausgestaltet und setzt tatsächlich vorliegende erblich bedingte Schmerzen, Leiden oder Schäden beim individuellen Tier voraus – nicht eine bloße körperliche oder genetische Disposition oder etwa die Rassezugehörigkeit.
- **Norm und Praxis driften auseinander:** Die Vorschrift wird teils als Grundlage für präventive Untersuchungen, pauschale Auflagen und faktische Teilnahmebeschränkungen gelesen – der Fokus verschiebt sich vom Individualschutz zum Generalverdacht.
- **Leitlinien als faktisches „Parallelrecht“:** Obwohl ohne Normqualität, werden Leitlinien in Behördenpraxis, Gutachten und teils gerichtlich wie verbindliche Maßstäbe genutzt – mit begrenzter demokratischer Legitimation und Kontrolle.
- **Defizite, Transparenz & Rechtsschutz:** Unklare/umstrittene fachliche Begründung und geringe Beteiligung der Betroffenen treffen auf Untersuchungspflichten ohne klare und hinreichende Rechtsgrundlage; kurzfristige Auflagen mit sofortiger Vollziehung erschweren effektiven Rechtsschutz. Gefordert wird eine Rückbesinnung auf Wortlaut und Zielsetzung des § 10 sowie transparente, fachlich belastbare Leitlinien innerhalb des gesetzlichen Rahmens.

Der VDH und seine Mitgliedsvereine führen seit 2022 fünf Rechtsverfahren gegen die unverhältnismäßige Auslegung sowie den rechtswidrigen Vollzug der TierSchHuV. Die Bearbeitung der jeweiligen Verfahren ist in allen Bundesländern sehr langwierig; gerichtliche Entscheidungen stehen bislang weiterhin aus.

cher und rechtlicher Mängel zurückgezogen werden musste, wäre eine grundlegende Neujustierung angemessen gewesen. Stattdessen beschränkt sich die überarbeitete Fassung weitgehend auf redaktionelle Korrekturen, ohne die zentralen Kritikpunkte substantiell gerecht zu werden. Methodisch belastbare wissenschaftliche Begründungen fehlen weiterhin und fachliche Differenzierungen bleiben unzureichend.

Die Leitlinien wurden maßgeblich im Rahmen der AG Tierschutz erarbeitet. Dies ist eine länderübergreifende Arbeitsgruppe der Arbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz der Bundesländer. Sie erarbeitet behördeninterne Leitlinien und Vollzugsempfehlungen zur Auslegung des Tierschutzrechts, insbesondere der TierSchHuV. Diese Leitlinien sind keine Rechtsnormen, werden aber von Behörden jedoch häufig als Grundlage für Auflagen und Maßnahmen herangezogen.

Dieses Gremium verfügt jedoch über keine eigene Normsetzungskompetenz und besitzt weder eine demokratische Legitimation noch eine rechtlich verbindliche Stellung. Dennoch entfalten die dort erarbeiteten Inhalte faktisch erheblichen Einfluss auf den Verwaltungsvollzug.

Problematisch ist, dass die AG Tierschutz Kriterien und Bewertungsmaßstäbe entwickelt hat, die über eine bloße Auslegung bestehender Normen hinausgehen. Anstatt den gesetzlich vorgesehenen Einzelfallmaßstab des § 10 TierSchHuV zu erläutern, werden faktisch vorstrukturierte Entscheidungsmodelle vorgegeben. Dadurch droht der gesetzliche Individualschutz durch schematische Bewertungen ersetzt zu werden.

Wenn die Arbeitsergebnisse einer exekutiv geprägten Arbeitsgruppe faktisch wie verbindliche Vorgaben behandelt werden, entsteht ein Steuerungsmechanismus außerhalb der formellen Rechtssetzung. Leitlinien dürfen zwar Orientierung geben, sie dürfen jedoch nicht an die Stelle gesetzgeberischer Entscheidungen treten oder deren Anwendungsbereich verändern.

#### **Die Leitlinien sind nicht mit dem VDH abgestimmt**

Besonders befremdlich ist, dass genau jene Betroffenen, die die Leitlinien später umsetzen sollen, etwa der VDH und seine Mitgliedsvereine, nur sehr eingeschränkt oder gar nicht beteiligt wurden. Gleichzeitig wird uns sogar untersagt, die Leitlinien weiterzugeben oder offen zu kommunizieren. Anforderungen sollen eingehalten werden, ohne dass sie für jeden transparent zugänglich sind. Ein solcher Vollzug ist nicht nur praxisfern, sondern auch rechtsstaatlich höchst problematisch.

Entgegen anderslautender Darstellungen wurden die Leitlinien nicht mit dem VDH abgestimmt. Zwar hat der VDH im Rahmen der Überarbeitung der Leitlinien umfangreich Stellung genommen und die Projektgruppe mit umfangreichen wissenschaftlichen Materialien unterstützt, diese wurden jedoch kaum berücksichtigt.

### **Vorgabe präventiver Untersuchungspflichten ohne hinreichende Rechtsgrundlage**

Auch die zunehmende Vorgabe genereller Untersuchungs- oder Testpflichten verkennt die rechtliche Lage. Weder das Tierschutzgesetz (TierSchG) noch die TierSchHuV sehen eine präventive Untersuchungspflicht ohne konkrete medizinische Indikation vor. Gesundheitsbelastende Untersuchungen ohne vernünftigen Grund stehen zudem selbst im Spannungsfeld des TierSchG. Tierschutzrecht kann nicht durch pauschale Belastungen verantwortungsvoller Halter und Züchter durchgesetzt werden.

### **Der Rechtsschutz läuft oft ins Leere**

Hinzu kommt die faktische Schwäche des Rechtsschutzes. Kurzfristige Auflagen, die mit der Anordnung der sofortigen Vollziehung verbunden sind, entfalten häufig ihre Wirkung, bevor Gerichte überhaupt bezüglich ihrer Rechtmäßigkeit entscheiden können. Selbst offenkundig problematische Maßnahmen bleiben deshalb oft in diesem Sinne folgenlos oder sind nur schwer überprüfbar. Rechtsschutz besteht zwar formal, läuft aber materiell ins Leere.

Der eigentliche Schaden liegt jedoch tiefer. Die gesetzlich gewollte Differenzierung wird durch schematische Vollzugsmodelle ersetzt. Leitlinien, die Rechtssicherheit schaffen sollten, erzeugen Unsicherheit. Ein auf den Schutz des einzelnen lebenden Tieres ausgerichtetes Tierschutzrecht wird schleichend zu einem abstrakten Gefahrenabwehrrecht umgedeutet.

### **Die Leitlinien erweisen sich als kontraproduktiv**

§ 10 TierSchHuV benötigt keinen Ausbau durch Verwaltungspraxis, sondern eine Rückbesinnung auf seinen Wortlaut und seine gesetzgeberische Zielsetzung. Leitlinien können hilfreich sein, aber nur, wenn sie transparent entstehen, fachlich belastbar sind

und sich im rechtlichen Rahmen bewegen. Andernfalls droht genau das, was sie verhindern sollen: ein unkontrolliertes, ungerechtes und letztlich tierschutzrechtlich kontraproduktives Vollzugsregime.

Die praktischen Folgen dieser Entwicklung sind bereits spürbar. Veranstaltungen werden vorsorglich abgesagt nicht aufgrund individueller tierschutzrechtlicher Befunde, sondern wegen Unsicherheit über die behördliche Vollzugspraxis. Damit wird faktisch das erreicht, was der Ordnungsgeber gerade nicht regeln wollte eine pauschale Einschränkung zulässiger Aktivitäten ohne tragfähige gesetzliche Grundlage.

Gleichzeitig wird deutlich, dass der Konflikt nicht mehr allein auf Verwaltungsebene gelöst werden kann. Rechtliche Auseinandersetzungen sind bereits anhängig. Sie werden klären müssen, ob und in welchem Umfang Leitlinien als faktisches Ersatzrecht herangezogen werden dürfen – und wo die Grenzen verwaltungspraktischer Steuerung verlaufen.

Unabhängig vom Ausgang dieser Verfahren ist eine Rückbesinnung auf den normativen Kern des § 10 TierSchHuV erforderlich. Das Tierschutzrecht lebt von Differenzierung, Einzelfallprüfung und Verhältnismäßigkeit. Wo Leitlinien diese Prinzipien überlagern, verlieren sie ihre legitimierende Funktion.

Langfristig kann Rechtssicherheit nur dann entstehen, wenn Verwaltung, Wissenschaft und betroffene Organisationen transparent, fachlich fundiert und innerhalb der bestehenden Rechtsordnung zusammenwirken. Alles andere gefährdet Akzeptanz und Vertrauen sowie den Tierschutz selbst.

### **Ansonsten werden Leitlinien zu Leidlinien.**