

Ausschussvorlage

Ausschuss: ULA, Sitzung am 16.02.2012

Stellungnahmen zu:

Gesetzentwurf Drucks. [18/4376](#) und Drucks. [18/4511](#)

– Tierschutzverbandsklagerecht –

Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit	S. 1
Bundesverband Tierschutz e. V.	S. 4
Hessischer Bauernverband e. V.	S. 7
Bund gegen Missbrauch der Tiere e. V. (bmt) und TASSO e. V.	S. 12
Hessischer Tierschutzbeirat	S. 15
Deutscher Richterbund Landesverband Hessen	S. 16
Hessischer Städtetag	S. 21
Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Landestierschutzbeauftragte	S. 24
Internationaler Rasse-, Jagd- und Verbrauchshundeverband Landesgruppe Hessen e. V.	S. 28
Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e. V.	S. 30



Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
Klosterwall 6 (Block C), D – 20095 Hamburg

Der Vorsitzende des Ausschusses
für Umwelt, Energie, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1 – 3

65183 Wiesbaden

EINGEGANGEN

20. Jan. 2012

HESSISCHER LANDTAG

20.01.

Klosterwall 6, Block C
D – 20095 Hamburg
Telefon: 040 - 428 54 - 40 41 Zentrale - 40 40
Telefax: 040 - 428 54 - 40 00
Ansprechpartner: Prof. Dr. Caspar
E-Mail*: Johannes.Caspar@datenschutz.hamburg.de

Az.: D /

Hamburg, den 17. Januar 2012

Anhörung durch den Ausschuss für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des
Hessischen Landtags

Sehr geehrter Herr Heidel,

haben Sie vielen Dank für Ihre Einladung zur Anhörung zu den Gesetzentwürfen der
Fraktionen der SPD sowie der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen betreffend ein Gesetz über
das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzverbände (TierschutzVMG
Hessen – Druck. 18/4376, 18/4511).

Leider werde ich aus terminlichen Gründen am 16. Februar an der öffentlichen mündlichen
Anhörung nicht teilnehmen können. Insoweit darf ich Ihnen jedoch bereits vorab meine
Stellungnahme zu beiden Gesetzentwürfen übersenden:

Beide Entwürfe werden von mir ausdrücklich begrüßt. Seit langem besteht die Forderung,
mit dem Instrument der tierschutzrechtlichen Verbandsklage die Rechtsstellung der Tiere
und ihre durch das Tierschutzgesetz eingeräumte Rechtsstellung im Verwaltungsverfahren
zu verbessern. Das Verbandsklagerecht schafft hier eine prozedurale „Waffengleichheit“
beteiligter Interessen: Die Verletzung von Normen des Tierschutzgesetzes zugunsten der
Tiere ist ebenso wie die Verletzung von Grundrechtspositionen auf Seiten der Personen, die
Tiere zu ihren eigenen Zwecken nutzen, in juristischen Verfahren selbständig überprüfbar.

Die Erfahrung mit der Verbandsklage, insbesondere im Umwelt- und Naturschutzrecht, hat
gezeigt, dass hierdurch allgemeinwohlrelevante Erwägungen durchaus maßvoll und
sachgerecht im Verwaltungs- und Klageverfahren geltend gemacht werden können. Dafür,
dass dies im Zusammenhang mit einer Verbandsklage von Tierschutzorganisationen anders
zu beurteilen sein müsste, gibt es keine Anhaltspunkte. Insoweit wird der Gesetzgeber seiner
aus Art. 20 a GG bestehenden Schutzpflicht gegenüber den Tieren und deren Verwendung
zu unterschiedlichen Zwecken der Nutzung durch Schaffung eines Verbandsklagerechts
gerecht.

Die frühzeitige Information sowie Beteiligung der anerkannten Tierschutzverbände im Verwaltungsverfahren geben besonderen Anlass, sich mit der Frage des Datenschutzes näher zu befassen. In beiden nahezu gleichlautenden Gesetzentwürfen wird der Datenschutz berührt: §§ 2 Abs.1 Nr.2, § 2 Abs.2, § 2 Abs.3 i.V.m. § 29 Abs.2 HVwVfG. Dies wird nachfolgend im Zusammenhang mit den drei Verfahrensvarianten näher untersucht:

Variante 1: Erlass von Vorschriften:

Bei der Vorbereitung von tierschutzrelevanten Rechts- und Verwaltungsvorschriften hat die zuständige Behörde *von sich aus* dem anerkannten Tierschutzverein/Organisation Gelegenheit zur Äußerung in die Sachverständigengutachten zu geben (§ 2 Abs. 1 Nr. 1). Soweit die Gutachten personenbezogene Daten enthalten, ist nach § 2 Abs.3 i.V.m. § 29 Abs.2 HVwVfG zu prüfen, ob Geheimhaltungsinteressen die Einsicht beschränken und z.B. insoweit eine Schwärzung gebieten. Eine gesetzliche Befugnis zur Übermittlung personenbezogener Daten ergibt sich hier grundsätzlich nicht, sie erscheint auch nicht geboten.

Variante 2: Bau- und emissionsrechtliche Einzelgenehmigungen

Vor der Erteilung einer bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigung für Vorhaben zur Erwerbs-Tierhaltung hat die Behörde dem Verband *von sich aus* Gelegenheit zur Äußerung und Einsicht in die Sachverständigengutachten zu geben (§ 2 Abs. 1 Nr. 2). Dies setzt eine Beteiligung in einem konkreten Verwaltungsverfahren voraus und umfasst daher implizit die Offenbarung der Antragsunterlagen, auch antragstellerbezogener Abwägungsgesichtspunkte und Gutachten.

Eine ausdrückliche Offenbarungsbefugnis kann dem Gesetzentwurfstext nicht entnommen werden. § 2 Abs.3 i.V.m. § 29 Abs.2 HVwVfG normiert im Gegenteil sogar ein Geheimhaltungsrecht Dritter (z.B. Antragsteller). Diese Schutzvorschrift steht einer Weitergabe personenbezogener Daten daher grundsätzlich im Wege.

Sollen personenbezogene Daten an den Verein weitergegeben werden, bedarf es damit einer entsprechenden datenschutzrechtlichen Übermittlungsbefugnis. Zur Klarstellung des Gewollten sollte der Behörde daher eine ausdrückliche Übermittlungsbefugnis eingeräumt werden (dazu siehe unten). Anderenfalls bliebe die Mitwirkungsbefugnis des Verbands im weiteren Verfahrensverlauf notwendig rudimentär.

Variante 3: Tierschutzrechtliche Einzelgenehmigungen

Der Tierschutzverein stellt bei der zuständigen Behörde nach § 2 Abs.5 einen Antrag auf Information „über die Anzahl und den Gegenstand“ laufender Verwaltungsverfahren zu Anträgen auf Schächtungen, Schnabelkürzen, Tierversuchen und zum Halten und Züchten (vgl. § 2 Abs.2). Die Behörde kommt dem Informationsanspruch nach. Die Norm enthält keine Übermittlungsbefugnis für personenbezogene Daten, eine solche erscheint auch nicht erforderlich. Die Auskunft muss allgemein und ohne Nennung der Namen von Verfahrensbeteiligten erfolgen.

Der Verein / die Organisation entscheidet daraufhin, bei welchem dieser Verwaltungsverfahren er/sie mitwirken möchte und stellt bei der Behörde den Antrag („auf Verlangen“), bei diesen Verfahren Gelegenheit zur Äußerung zu bekommen. Nach § 2 Abs. 2 hat die Behörde dem Verein/ der Organisation dann „Gelegenheit zur Äußerung“ zu geben. Das setzt - wie bei der 2. Variante - eine Offenbarung der Verfahrensunterlagen voraus, die auch den Genehmigungsantrag einschließlich des Antragsteller-Namens und andere personenbezogene Informationen umfassen.

Die in § 2 Abs.3 vorgenommene Verweisung auf § 29 Abs.2 HVwVfG - ein möglicher Ausschluss der Verbandsbeteiligung wegen des Geheimnisschutzes der Verfahrensbeteiligten oder Dritter - gilt auch hier.

Um die Möglichkeit der Verbandsklage (bzw. zunächst der Verbandsbeteiligung allgemein) dadurch nicht von vornherein zu konterkarieren, sollte im Rahmen einer Regelung über Mitwirkungsrechte für anerkannte Tierschutzorganisationen auch eine ausdrückliche Übermittlungsbefugnis für die zuständige Behörde geschaffen werden, *soweit* die Unterlagen-Offenbarung für die Äußerung des Vereins / der Organisation *erforderlich* ist. Anderenfalls ist eine sachgerechte Beteiligung zur Wahrung der Interessen der Tiere nicht möglich.

Insofern stellt sich die Rechtslage bei der tierschutzrechtlichen Verbandsklage anders dar als im Bereich der umwelt- bzw. naturschutzrechtlichen Verbandsklage, bei der es in der Regel um gesetzlich zwingend öffentlich auszulegende Vorhaben geht.

Ich schlage deswegen einen neuen Satz 1 für § 2 Abs. 3 des Gesetzentwurfes vor, der ausdrücklich eine behördliche Übermittlungsbefugnis vorsieht:

„Soweit erforderlich darf die zuständige Behörde der anerkannten Organisation / dem anerkannten Verein in den Fällen des Abs.1 Nr.2 und Abs.2 personenbezogene Daten übermitteln. Ihre weitere Verarbeitung durch die Organisation / den Verein ist auf den Zweck der Äußerung zu den geplanten Genehmigungen begrenzt und zu löschen, wenn das Verwaltungsverfahren abgeschlossen ist. Im Übrigen gelten § 28 Abs. 2 Nr.1“

Eine derartige Vorschrift würde dazu beitragen, dass Verbände künftig in datenschutzkonformer und effizienter Weise im Verwaltungsverfahren beteiligt werden können.

Für weitere Fragen stehe ich Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Johannes Caspar



BVT e.V. · Dr. Jörg Styrie · Hennigsdorfer Str. 19-25 · 13503 Berlin

An den Vorsitzenden
des Ausschusses für Umwelt, Energie,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Hessischer Landtag
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Büro Berlin
Dr. Jörg Styrie
Geschäftsführer

Hennigsdorfer Str. 19-25
13503 Berlin
Telefon 030. 43 66 22 80
Telefax 030. 43 73 13 16
www.bv-tierschutz.de
styrie@bv-tierschutz.de

Geschäftsstelle Moers
Karlstr. 23
47443 Moers

Tel. 02841-25244
Fax 02841-26236
Internet:
www.bv-tierschutz.de
bv-tierschutz@t-online.de

Tel. Sprechzeiten
8.00-13.00 Uhr

27.01.2012

**Öffentliche Anhörung zu zwei Gesetzentwürfen betreffend ein
Klagerecht und Mitwirkungsrechte für anerkannte
Tierschutzorganisationen**

Sehr geehrter Herr Heidel,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Zusendung der beiden Gesetzentwürfe und die
Möglichkeit, hierzu Stellung zu nehmen. Unsere Stellungnahme finden Sie
beigefügt.

Leider können wir an der öffentlichen Anhörung nicht teilnehmen, wir
haben die Organisation „Menschen für Tierrechte/Bundesverband der
Tierversuchsgegner e.V.“ gebeten, unsere Positionen auf der Anhörung
mitzuvertreten.

Für die Anhörung wünschen wir einen erfolgreichen Verlauf.

Mit freundlichen Grüßen



Geschäftsführer

Spenden sind steuerlich absetzbar
Sparkasse am Niederrhein (BLZ 354 500 00) Konto-Nr. 1101010369

Seite 1 von 3



Mitglied im Deutschen Spendenrat

**Stellungnahme des Bundesverband Tierschutz e.V. zum
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz über das
Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für
Tierschutzverbände (TierschutzVMG Hessen) –Drucks. 18/4376-
und zu dem
Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz
über das Hessische Tierschutzklagerecht und die Mitwirkungsrechte
für anerkannte Tierschutzorganisationen – Drucks. 18/4511 –**

Der Bundesverband Tierschutz begrüßt die Gesetzentwürfe der Fraktion der SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Wir halten es für unabdingbar, dass der Gesetzgeber unabhängigen und aufgrund ihrer Sachkenntnis geeigneten „Vertretern“ der Tiere ein Klagerecht gewährt, um eine gerichtliche Kontrolle der Einhaltung des Tierschutzgesetzes zugunsten der Tiere zu ermöglichen. Effektiver Tierschutz erfordert auch Verfahrensvorschriften, die eine Kontrolle und Durchsetzung von tierschützenden Normen durch die Gerichte ermöglichen. Da Tiere selbst nach unserem Recht nicht Träger individueller Rechte sein können, bedarf es in besonderem Maße einer institutionalisierten Interessenwahrnehmung zur Sicherstellung der Einhaltung des Tierschutzes durch Behörden und Gerichte.

Schließlich ist es ein Grundsatz des Verfassungsrechts, dass für alle Verfassungsgüter vorbeugend effektiver Rechtsschutz gewährleistet sein muss. Mit der Einführung der Verbandsklage im Tierschutzbereich würde der Gesetzgeber seiner Pflicht zur Verwirklichung des Tierschutzes, wie sie sich auch aus Art. 20 a GG ergibt, nachkommen.

Bisher besteht zwar für diejenigen, die Tiere nutzen, die Möglichkeit, sich gegen ein „zuviel“ an Tierschutz mittels einer Klage zu wehren. Die von einem „zu wenig“ an Beachtung des Tierschutzes betroffenen Tiere hingegen können ihre Interessen nicht selbst vertreten und gegen eine Missachtung ihrer Rechte bisher nicht gerichtlich vorgehen. Es besteht hier ein auffälliges Ungleichgewicht, das dem konsequenten Vollzug des Tierschutzgesetzes und einer wirkungsvollen Kontrolle entgegensteht.

In anderen Rechtsgebieten ist das Verbandsklagerecht bereits Bestandteil der Rechtsordnung, so z.B. im Naturschutzrecht.

Den beiden Gesetzesvorhaben liegt das gemeinsame Konzept zugrunde, nicht nur ein Klagerecht anerkannter Tierschutzverbände einzuführen, sondern bereits und in erster Linie durch umfassende Mitwirkungsrechte dieser Verbände in Verwaltungsverfahren, die tierschutzrechtliche Belange berühren, eine effektive Kontrolle der Anwendung des Tierschutzgesetzes sicherzustellen und Vollzugsdefizite zu verhindern.

Die Bedenken von Gegnern der Gesetzesvorhaben, dass es zu nicht hinnehmbaren Verfahrensverzögerungen kommen könnte, teilt der Bundesverband Tierschutz nicht. Hierfür wiederum sieht das Gesetz auch jetzt schon geeignete Verfahrens- und Prozessnormen vor, mit denen unangemessenen Verzögerungen oder gar einem Missbrauch entgegengewirkt werden könnte.



HESSISCHER BAUERNVERBAND E.V.

Taunusstraße 151
61381 Friedrichsdorf
Telefon (061 72) 7106-0
Telefax (061 72) 7106 10

Hessischen Landtag
Ausschuss für Umwelt, Energie,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

EINGEGANGEN

01. Februar 2012

02. Feb. 2012

HESSISCHER LANDTAG

Anhörung zu den Gesetzentwürfen

der Fraktion der SPD für ein Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrecht für Tierschutzverbände (TierschutzVMG Hessen)

- Drucksache 18/4376 –
und

der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz über das Hessische Tierschutzklagerecht und die Mitwirkungsrechte für anerkannte Tierschutzorganisationen

- Drucksache 18/4511 –

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Heidel,

für die Gelegenheit, zu oben genannten Gesetzentwürfen Stellung nehmen zu dürfen und die Einladung zur mündlichen Anhörung bedanken wir uns herzlich und kommen dem gerne nach. An der Anhörung am 16. Februar 2012 werden für den Hessischen Bauernverband e.V. die Herren Dr. Frank Jäger und Björn Schöbel teilnehmen.

Die Frage der Notwendigkeit eines Verbandsklagerechts für Tierschutzverbände ist keine neue und wurde sowohl auf Bundesebene als auch in vielen Bundesländern thematisiert und diskutiert. Auf Bundesebene war wie in den allermeisten Bundesländern das Ergebnis, dass es eines Verbandsklagerechts für Tierschutzverbände nicht bedarf. Allein die Freie Hansestadt Bremen hat im Jahre 2007 ein Tierschutzvereine-Verbandsklagegesetz in Kraft gesetzt, das in seiner ursprünglich in die Bürgerschaft eingebrachten Fassung den hier zu besprechenden Gesetzentwürfen nahezu vollständig entspricht, in seiner Gesetz gewordenen Fassung allerdings nur ein Recht zur Klage auf Feststellung vorsieht, dass Behörden des Landes oder der Stadtgemeinden gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes oder gegen Rechtsvorschriften, die aufgrund des Tierschutzgesetzes erlassen worden sind, verstoßen oder verstoßen haben. Die Regelung greift also erheblich kürzer als die Regelung in den hier vorgelegten Gesetzentwürfen.

Zu den Gesetzentwürfen im Einzelnen:

1. Keine Gesetzgebungskompetenz des Hessischen Landtages

Beim Thema Verbandsklagerecht für Tierschutzverbände wird vielfach die Parallele zum Naturschutzrecht gezogen, wo im Bundesrecht, genauer in § 64 des Gesetzes über Naturschutz und

Behauptungen, wonach beispielsweise trotz Hinweisen der hessischen Tierschutzbeauftragten tierschutzrechtliche Normen nicht hinreichend durchgesetzt wurden, bleiben auf Einzelfälle beschränkt, die auch durch Einführung eines Verbandsklagerechts nicht vollständig auszuschließen sind.

Schon in der ersten Lesung des Gesetzentwurfes zur Drucksachen-Nr. 18/4376 wird vollkommen richtig festgestellt, dass sowohl im Bund als auch in Hessen erhebliche Fortschritte beim Tierschutz gemacht wurden. Genannt wurden hier insbesondere die Tierschutztransportverordnung, die vorgesehene Abschaffung der betäubungslosen Kastration von Ferkeln, des Schenkelbrandes bei Pferden, die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, insbesondere bei Schweinen, Legehennen und Masthühnern, das Zirkuszentralregister, den Vorrang zu Alternativen zu Tierversuchen, die Einführung von Tierschutzbeauftragten und vieles mehr. Gerade die spezifischen Regelungen der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung gehen in der Umsetzung der EU-Vorgaben zum Teil erheblich über diese hinaus und setzen somit europaweit höhere Standards für den Tierschutz in Deutschland. Dies hat schon aktuell zu nicht unerheblichen Wettbewerbsnachteilen der deutschen Tierhalter (Käfighaltung) geführt.

Soweit die Tierschutzbeauftragte des Landes Hessen Vollzugsdefizite im Tierschutzrecht bemängelt, können diese, wo sie tatsächlich bestehen, nur durch eine entsprechende Personalanpassung in den Veterinärämtern sach- und fachgerecht abgearbeitet werden. Ein Klagerecht privater Dritter – nichts anderes stellen die Tierschutzverbände dar, denen nun ein Verbandsklagerecht eingeräumt werden soll -, denen im Rahmen der Anerkennung nach §3 des Gesetzentwurfes nicht einmal ein Mindestmaß an Sachkenntnis abverlangt wird, ist nicht der richtige Weg und birgt das Risiko der Emotionalisierung und damit nicht mehr sachgerechten Abwägung. Weiter stehen Kommissionen im Bereich der Tierversuche mit Expertise den Genehmigungsbehörden zur Seite.

Es ist zudem auch heute schon so, dass die Tiere in Hessen einen Anwalt bzw. genauer: eine Anwältin in Person der hessischen Landestierschutzbeauftragten Frau Dr. Martin und einen weiteren Vertreter und Kämpfer für die Tierrechte in Form des Landestierschutzbeirates haben. In letzterem sind auch schon heute eine Reihe von Tierschutzorganisationen vertreten.

Die in den ersten Lesungen der Gesetzentwürfe angesprochenen Stellungnahmen von Frau Dr. Exner und Herrn Professor Dr. Heldmaier von der Universität Marburg, wonach ein Verbandsklagerecht nicht ein Mehr an Tierschutz sondern es ein Mehr an Verwaltungsaufwand bringen wird, liegen uns nicht vor. Es erscheint aber zielführend, derartige wissenschaftliche Arbeiten im Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

Soweit in den ersten Lesungen der vorliegenden Gesetzentwürfe bezüglich der bremischen Verbandsklagemöglichkeit konstatiert, dass seit Einführung in 2007 noch keine einzige Klage eingereicht wurde, so stellt sich die Frage, ob eine Klagemöglichkeit wirklich notwendig ist. Es steht zu befürchten, dass die Einführung des Verbandsklagerechts nicht die generalpräventive Wirkung entfaltet, die selbst strafrechtlichen Regelungen im Rahmen der Gesetzesbegründung des Entwurfes der SPD-Fraktion abgesprochen wurde. Die angedachten Regelungen liefen dann vollkommen leer.

Frau Staatsministerin Puttrich ist insoweit vollkommen zuzustimmen, dass überall dort, wo es Vollzugsprobleme gibt, der Vollzug verbessert werden muss, ein Verbandsklagerecht zur Verbesserung der Tierschutzbelange nicht notwendig ist. Auch den folgenden Ausführungen der Ministerin zum Thema Stallbauten ist beizupflichten:

Landschaftspflege ein Verbandsklagerecht für Naturschutzverbände vorgesehen ist. Ambitionen, ein Tierschutzverbandsklagerecht auf Bundesebene zu installieren, blieben erfolglos.

Der Tierschutz fällt gemäß Artikel 74 Absatz 1 Ziffer 20 GG in die konkurrierende Gesetzgebung. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder gemäß Artikel 72 Absatz 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

Dies hat der Bundesgesetzgeber allerdings im Bereich des Tierschutzes durch das Tierschutzgesetz und dies in Form einer Vollregelung. Danach haben die Länder keine Möglichkeit, abweichend oder weitergehend Regelungen zu treffen, soweit es das Tierschutzgesetz nicht vorsieht, was bezüglich des Verbandsklagerechtes für Tierschutzverbände gerade nicht der Fall ist.

Dem Bundesgesetzgeber war bei der Änderung des Tierschutzrechtes im Jahre 2006 bekannt, dass Forderungen zur Einführung eines Verbandsklagerechtes für Tierschutzverbände aufgeworfen und im Jahre 2004 auch auf Bundesebene durch das Bundesland Schleswig-Holstein in den Bundesrat zur Drucksachen-Nr. 157/04 eingebracht und schließlich abgelehnt wurden. In Kenntnis dessen hat der Bundesgesetzgeber sich gegen die Einführung eines Verbandsklagerechtes auf Bundesebene entschieden. Das Tierschutzgesetz wurde nach 2004 mehrfach abgeändert, ohne dass ein derartiges Verbandsklagerecht eingeführt worden wäre.

Der hessische Gesetzgeber ist danach mit einer landesweit geltenden Regelung ausgeschlossen.

2. Keine Notwendigkeit eines Verbandsklagerechtes

Sowohl aus den Gesetzesbegründungen als auch aus Beiträgen in den ersten Lesungen der hier gegenständlichen hessischen Gesetzesentwürfe wird ein nicht begründbares Misstrauen gegenüber den, ein nicht begründbares Aberkennen von Kompetenz und Gesetzestreue der hessischen Behörden, Staatsanwaltschaften und Gerichte der die Gesetzesentwürfe einbringenden Fraktionen deutlich:

Es wird der Eindruck erweckt, als würden im Lande Hessen allorts unhaltbare tierschutzwidrige Zustände herrschen und die zuständigen Behörden trotz Kenntnis nicht tätig werden. Das Gegenteil ist jedoch der Fall:

Zunächst ist hervorzuheben, dass wir in Deutschland mit dem Tierschutzgesetz und den weitergehenden Rechtsvorschriften ein engmaschiges Geflecht von Regelungen haben, das im Vergleich mit Regelungen anderer Staaten seinesgleichen sucht. Der Tierschutz hat Verfassungsrang. Die Verantwortung für die Tiere steht auch nicht nur auf dem Papier, sondern ist in der Bevölkerung angekommen, bei den Menschen, die beruflich wie privat tagtäglich mit Tieren umgehen – und hierzu zählen die von unserem Verband vertretenen Landwirte –, ist der respektvolle Umgang seit jeher selbstverständlich und bedurfte keiner gesetzlichen Normierung.

Die hohen Standards, die durch das Tierschutzrecht aber auch im Bereich des Baurechts und des Förderrechts in der Landwirtschaft (Cross-Compliance, landwirtschaftliches Fachrecht) an die Tierhaltung gestellt werden, unterliegen einer permanenten Überwachung durch die Behörden, der Staatsanwaltschaft und nicht zuletzt der Gerichte, die allesamt den Tierschutz ernst nehmen und die Tierschutzregelungen anwenden und durchsetzen.

„Dazu muss man sagen, dass wir für die Genehmigung eine umfassende gesetzliche Regelung haben und dass hier sehr umfassend beteiligt wird. Auf der Grundlage auf Tierschutzgesetzen aufbauenden Verordnungen gibt es Genehmigungsverfahren, bei denen wir davon ausgehen müssen, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen vorhanden sind, um die Belange des Tierschutzes zu berücksichtigen.“

Die Einführung des Verbandsklagerechts würde in sämtlichen Bereichen, in denen der Tierschutz tangiert ist, also bei nahezu sämtlichen Verfügungen, bei jeder einzelnen Maßnahme der Veterinärbehörden ein Informations- und Rechtsbehelfsrecht der Tierschutzverbände bewirken. Tierschutzverbände als Superrevisionsinstanz bei Erlass tierschutzrelevanter Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie von Einzelverfügungen erscheint in einem Rechtsstaat indes als unangemessen und systemfremd.

Schließlich ist anzuführen, dass Landwirte in Eigeninitiative beispielsweise durch Qualitätssicherungssysteme sogar noch höhere Tierschutzstandards verwirklichen als dies gesetzlich vorgeschrieben ist.

Ein Verbandsklagerecht ist damit nicht zielführend.

3. Kritik einzelner Folgen der Einführung eines Verbandsklagerechtes

Die Gesetzesbegründungen, wonach eine Verzögerung von Verfahren durch Einführung eines Verbandsklagerechts ebenso wenig eintreten wird wie ein erhöhter Verwaltungsaufwand, ist nicht nachvollziehbar. Wo bisher Verfahren ohne Widerspruch beendet werden konnten, besteht die Gefahr, dass nun Widerspruchsverfahren und vielleicht sogar Klageverfahren durchgeführt werden müssen und dadurch natürlich Verzögerungen eintreten und eine erhöhte Behördenbelastung erfolgt.

Über die Möglichkeit, Rechtsbehelfe gegen unterlassene Anordnungen nach § 16a Tierschutzgesetz einzulegen, würde den anerkannten Tierschutzorganisationen das Recht einräumen, jegliches gewünschte Verwaltungshandeln im Rahmen von Verpflichtungsklagen einzufordern zu versuchen. Dies birgt das Risiko, dass die Behörden anstelle der an sich notwendigen und geforderten Sacharbeit im Falle des Missbrauchs des Klagerechtes nur noch von den anerkennenden Tierschutzorganisationen gewünschtes Handeln überprüfen müssen.

Über die Möglichkeit der Rechtsbehelfe des § 1 der Gesetzentwürfe würde den Tierschutzverbänden im Verwaltungsverfahren als Partei vollständige Akteneinsicht zu gewähren sein. Dadurch würde einem privaten Dritten ein Einsichtsrecht in betriebswirtschaftliche Planungen gewährt, das angesichts mangelnder Verschwiegenheitsverpflichtung eine datenschutzrechtliche Prüfung notwendig erscheinen lässt.

Die in § 3 Abs. 1 Ziffern 4 bis 6 des Gesetzentwurfes der SPD-Fraktion genannten Anforderungen zur Anerkennung eines Verbandes erscheinen unbedingt notwendig. Sie sind im Entwurf der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN nicht enthalten. Überdies erscheint es insgesamt erforderlich, den Nachweis einer umfangreichen Sachkunde zu ergänzen.

4. Fazit

Insgesamt ist der Hessische Bauernverband der Auffassung, dass mit den vorliegenden Gesetz-entwürfen der Veredlungsstandort Hessen weiter geschwächt wird. Die von breiten Teilen der Gesellschaft geforderte regionale Erzeugung und Vermarktung mit kurzen Transportwegen wird so immer schwieriger, wenn Neu- und Ersatzinvestitionen in moderne und tiergerechte Stallbau-ten verzögert oder verhindert würden. Schon heute liegt der durchschnittliche Viehbesatz in Hes-sen bei nur noch 0,7 Großvieheinheiten (GV) pro Hektar. In keiner einzigen Gemeinde Hessens überschreitet nach Erhebungen des Hessischen Statistischen Landesamtes der Viehbesatz die Marke von 2 GV pro Hektar. Es müssen daher große Anstrengungen unternommen werden, ei-nen weiteren Rückgang der Tierhaltung in Hessen zu verhindern. Praktizierter Tierschutz setzt die Möglichkeit von Neu- und Umbauten von landwirtschaftlichen Gebäuden voraus.

Mit freundlichen Grüßen



Peter Voss-Fels
Generalsekretär



An den
Vorsitzenden des Ausschusses für Umwelt, Energie,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Herrn Heinrich Heidel
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

03.02.2012

**Öffentliche Anhörung zu zwei Gesetzentwürfen betreffend ein Klagerecht und
Mitwirkungsrechte für anerkannte Tierschutzorganisationen In Hessen**

Sehr geehrter Herr Heidel,

der Bund gegen Missbrauch der Tiere e. V. und TASSO e. V. bedanken sich für die
Einladung zur Anhörung zu den o. g. Gesetzentwürfen, die wir gerne annehmen.
Nachfolgend erhalten Sie unsere gemeinsame Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Mike Ruckelshaus



Gemeinsame Stellungnahme von TASSO e. V. und Bund gegen Missbrauch der Tiere e. V. (bmt)

zu dem

**Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz über das
Verbandsklagerecht und die Mitwirkungsrechte für Tierschutzverbände
(TierschutzVMG Hessen) – Drucks. 18/4376 –**

und zu dem

**Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz über das
Hessische Tierschutzklagerecht und die Mitwirkungsrechte für anerkannte
Tierschutzorganisationen – Drucks. 18/4511 –**

Der Bund gegen Missbrauch der Tiere e. V. (bmt) und TASSO e. V. begrüßen und unterstützen die vorliegenden Gesetzentwürfe der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Einführung einer Tierschutz-Verbandsklage und von Mitwirkungsrechten für anerkannte Tierschutzorganisationen.

Die geplanten Gesetzentwürfe tragen einen erheblichen Beitrag zur Weiterentwicklung des Tierschutzes und zur Verwirklichung des Staatsziels Tierschutz in Artikel 20a des Grundgesetzes bei.

Nach der aktuellen Gesetzeslage haben Tierschutzorganisationen keine Möglichkeit auf dem Rechtsweg gegen tierschutzwidrige Verwaltungsakte oder gegen tierschutzwidriges Untätigbleiben von Behörden vorzugehen und so als Treuhänder der Tiere für deren Belange einzutreten.

Derzeit besteht eine rechtliche Schiefelage, die es den Tiernutzern einerseits erlaubt gegen ein vermeintliches „Zuviel“ an Tierschutz, aber Tierschutzorganisationen andererseits keine Möglichkeit einräumt, gegen ein „Zuwenig“ an Tierschutz zu klagen. Die Einführung der Verbandsklage trägt dazu bei, dieses rechtliche Ungleichgewicht zu beheben, indem sie anerkannten Tierschutzorganisationen ermöglicht, behördliche Entscheidungen, die die Einhaltung tierschützender Normen betreffen, gerichtlich überprüfen zu lassen.

Wir teilen die in der Begründung des Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgebrachte Auffassung, dass die „bereits im frühen Verfahrensstadium durchgeführte Beteiligung der anerkannten Tierschutzorganisationen dazu führt, dass die Behörde tierschutzrechtliche Bedenken und Einwände frühzeitig erfährt und bei der Entscheidung angemessen berücksichtigen kann.“ Insbesondere vor dem Hintergrund der sich ständig verschlechternden personellen und sachlichen Ausstattung der Veterinärbehörden und der Zunahme von Aufgaben der Lebensmittelüberwachung führt die stärkere Einbeziehung der Tierschutzorganisationen zu einer Verbesserung des Vollzugs der bestehenden Tierschutzbestimmungen.

Ungeachtet dessen, ist zu bedauern, dass in beiden Gesetzentwürfen sich der statthafte Rechtsbehelf gegen eine Tierversuchsgenehmigung nur auf eine Feststellungsklage beschränkt, ähnlich dem Entwurf der rot-grünen Koalition in NRW. Eine aufschiebende Wirkung – wie grundsätzlich in einer Anfechtungsklage möglich – ist in diesem Bereich somit nicht gegeben. Eine gerichtliche Entscheidung hätte auf die Durchführung des konkreten Versuchs keinen Einfluss und könnte nur bei zukünftigen Versuchen mit vergleichbarer Problematik zum Schutz von Tieren herangezogen werden.

Die weitergehenden Regelungen des Gesetzentwurfs von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, nach denen auch Stiftungen, wenn sie die Vorschriften in § 3 erfüllen in den Kreis der anerkannten Organisationen aufgenommen werden können und nach denen die Mitwirkungs- und Informationsrechte auch für bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für nicht gewerbliche Vorhaben zur Haltung von Tieren gelten, werden von uns ausdrücklich befürwortet.

Abweichend von den beiden vorliegenden Gesetzentwürfen treten wir für die Einbeziehung der Eingriffe und Behandlungen zur Aus-, Fort- und Weiterbildung nach § 10 Tierschutzgesetz in die Klagebefugnis sowie in die Mitwirkungs- und Informationsrechte ein.

Stellungnahme des Hessischen Tierschutzbeirates

zu den Gesetzentwürfen der Landtagsfraktion von SPD und B90/Die Grünen zur Einführung eines Gesetzes über Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte von Tierschutzorganisationen (Landtagsdrucksachen 18/4376 vom 30.08.2011 und 18/4511 vom 21.09.2011)

Der Hessische Tierschutzbeirat begrüßt grundsätzlich die Gesetzentwürfe der Fraktionen von SPD sowie B90/Die Grünen. Die Einführung einer Tierschutz-Verbandsklage sowie auch von Mitwirkungsrechten für anerkannte Tierschutzorganisationen ist überfällig. Der Tierschutzbeirat teilt die in den Entwürfen angeführte Begründung für die Einführung dieser Möglichkeiten, dass derzeit ein Ungleichgewicht zwischen den Haltern/Nutzern von Tieren mit ihren Möglichkeiten zur Klage gegen ein vermeintliches oder tatsächliches „Zuviel“ an Tierschutz und den Tierschutzorganisationen ohne eine Klagemöglichkeit gegen ein „Zuwenig“ an Tierschutz besteht.

Die Einführung der Möglichkeit zur Verbandsklage kann Abhilfe schaffen. Durch die in den Entwürfen vorgesehenen Mitwirkungsmöglichkeiten können sich Tierschutzverbände bereits in den Erlaubnis- und Genehmigungsverfahren einbringen und auf diese Weise dazu beitragen, die Situation der Tiere zu verbessern und Klagen im Nachhinein zu vermeiden.

Der Beirat spricht sich für folgende Änderungen aus:

- Die Befugnis zur Klage sowie die Mitwirkungs- und Informationsrechte sollten auch Eingriffe und Behandlungen zur Aus-, Fort- und Weiterbildung (§ 10 Tierschutzgesetz) umfassen.

Der Beirat stimmt folgenden Punkten zu, in denen sich der Gesetzentwurf von B90/Die Grünen vom Entwurf der SPD unterscheidet:

- Auch Stiftungen können einen Antrag auf Anerkennung stellen (§ 1, Abs. 1).
- Die Mitwirkungs- und Informationsrechte bestehen auch bei bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren, wenn sie nicht Erwerbszwecken dienen (also private „Hobbyhaltungen“).



**Bund der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte-
LANDESV ERBAND HESSEN
Die Vorsitzende
60313 Frankfurt, 3.2.2012**

An den
Vorsitzenden
des Ausschusses für Umwelt, Energie
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Hessischer Landtag
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Öffentliche Anhörung zu zwei Gesetzentwürfen betreffend ein Klagerecht und
Mitwirkungsrechte für anerkannte Tierschutzorganisationen

Sehr geehrter Herr Heidel,

das hinter beiden vorliegenden Gesetzentwürfen stehende Ziel, ein angenommenes Ungleichgewicht der Kräfte landesrechtlich zugunsten des Tierschutzes abzubauen, wirft nach meiner Ansicht – ich habe einige Jahre u.a. ein Dezernat für Tierschutzverfahren bearbeitet – schwierige Rechtsfragen auf.

Weil gegenwärtig nur gegen ein „Zuviel“ an Tierschutz geklagt werden kann und nicht gegen ein „Zuwenig“ durch Tierschutzverbände wird jetzt auf landesrechtlicher Ebene nach Lösungen durch die Einführung von Verbandsklagen für anerkannte Tierschutzverbände gesucht. Das Bundestierschutzgesetz selbst hat keine Klage- und Mitwirkungsrechte für anerkannte Tierschutzorganisationen vorgesehen.

Die Rechtsgrundlagen für die Institutionalisierung von Klage- und Mitwirkungsrechten anerkannter Tierschutzorganisationen in Landesgesetzen sind rechtlich keineswegs unumstritten.

Im Vordergrund muss daher die Frage nach dem Vorhandensein einer Kompetenzqualifikation von Hessen für die beiden im Kernbereich inhaltlich übereinstimmenden Gesetzesentwürfe stehen, das geltende bundesrechtliche Tierschutzgesetz landesrechtlich um Klage- und Mitwirkungsrechte anerkannter Tierschutzorganisationen zu ergänzen.

Für das Vorhandensein einer landesrechtlichen Kompetenz zur Aufstellung weitergehender gesetzlicher Regelungen als vom Bundesgesetzgeber im Bundestierschutzgesetz vorgesehen werden im Schrifttum begründete Zweifel angemeldet (u.a. Lorz/Mezger, TierschutzG, Einführung, Rn.124,125 ; Prof. Loewer, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zum Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine im Landtag Nordrhein-Westfalen, S. 5 mit Hinweis auf Seiler im Kommentar von Epping/Hillgruber, GG, Online-Kommentar, Stand 1.10.2011 zu Art. 74 Rdn 78,1).

Das Vorhandensein einer landesrechtlichen Kompetenz für die Einführung einer Verbandsklage auf Landesebene wird dabei ohne nähere Ausführungen sowohl in den Gesetzesbegründungen der beiden vorliegenden Gesetzentwürfe als auch in den Gesetzentwürfen von Nordrhein-Westfalen, dem Saarland sowie in dem bereits erlassenen Gesetz der Freien Hansestadt Bremen unterstellt.

Der Bundesgesetzgeber hat auch nach der Verankerung des Tierschutzes in Art.20a des Grundgesetzes im Jahre 2002 keine Veranlassung für die Einführung von Klage- und Mitwirkungsrechten anerkannter Tierschutzorganisationen gesehen.

Das Bestehen einer Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Einführung einer Verbandsklage im Tierschutz hängt dementsprechend davon ab, ob durch die zur Diskussion stehenden Klage- und Mitwirkungsrechte auch Tierschutz geregelt wird oder aber nur Prozessrecht.

Würde es bei der Regelung der Klage- und Mitwirkungsrechte für anerkannte Tierschutzorganisationen nur um Prozessrecht gehen, dann könnte die Öffnungsklausel aus § 42 Abs. 2 VwGO greifen, da das in der Klausel angesprochene Gesetz auch ein Landesgesetz sein kann.

Geht man jedoch davon aus, dass es sich bei der Einführung einer Verbandsklage durch ein Landesgesetz auch um eine Regelung des Tierschutzes handelt, so ist zu prüfen, inwieweit der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Nr. 20 GG nicht abschließend Gebrauch gemacht hat

Zwar hat der Bundesgesetzgeber im Tierschutzgesetz keine Klage- sowie Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte von anerkannten Tierschutzorganisationen vorgesehen. Er hat jedoch im Interesse eines effektiven Schutzes für die Tiere andere Institutionen eingesetzt.

In § 16 b TierschutzG ist die Einrichtung einer vor dem Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften anzuhörenden Tierschutzkommission zur Unterstützung in Fragen des Tierschutzes gesetzlich vorgeschrieben. Mit der gesetzlich festgelegten Einrichtung und Beteiligung einer Tierschutzkommission hat der Bundesgesetzgeber - auch vor dem Hintergrund des Art. 20 a GG - nach meiner rechtlichen Überzeugung die Wahrung der Belange der Tiere um ihrer selbst Willen durch eine zwingend anzuhörende Expertenkommission erschöpfend regeln wollen.

In der zwölfköpfigen Kommission – Zusammensetzung, Mitgliederberufung, Aufgaben und Geschäftsführung der Tierschutzkommission sind in der Tierschutzkommissions-VO geregelt – haben vier weisungsunabhängige Sachverständige aus überregionalen Tierschutzverbänden (siehe Kluge, Kommentar zum Tierschutzgesetz, § 16 b Rdn.2) Sitz und Stimme.

Auch § 15 des Tierschutzgesetzes sieht eine Beteiligung von Mitgliedern von Tierschutzverbänden vor. Die nach Landesrecht für den Tierschutz zuständigen Behörden haben zur Unterstützung ihrer Entscheidungen über die Genehmigung von Tierversuchen Tierschutzkommissionen zu berufen. Ein Drittel der Kommissionsmitglieder muss dabei aus Vorschlagslisten der Tierschutzorganisationen ausgewählt werden. Diese Kommissionsmitglieder sind ebenfalls weisungsfrei.

Nach Epinay (in Mangold/Klein, 6. Aufl., Art. 20a, Rdn.88) impliziert die Aufnahme des Tierschutzes in Art. 20 a GG keinen „absoluten Schutz für Tiere“..., sondern nur die Sicherstellung eines „ethisch motivierten Minimums“. Dem hat der Bundesgesetzgeber m.E. Rechnung getragen, in dem er in §§ 16 b, 15 TierschutzG eine zwingende Anhörung von Tierschutzkommissionen vor Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sowie vor der Erteilung von Genehmigungen bei Tierversuchen zur Wahrung der Belange der Tiere angeordnet hat.

Damit ist die Einbeziehung der Tierschutzbelange umfassend sichergestellt. Das geltende bundesdeutsche Tierschutzrecht gewährleistet folglich bereits in besonderem Maße die Belange des Tierschutzes.

Mit den in beiden vorliegenden Entwürfen vorgesehenen Beteiligungs- und Anhörungsrechten von anerkannten Landestierschutzorganisationen würde es zu einer landesrechtlichen Nachbesserung des Tierschutzgesetzes kommen. Neben der in § 16 b TierschutzG und § 15 TierschutzG bereits gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung von Tierschutzkommissionen, in denen auch Vertreter der Tierschutzverbände sitzen, würden zusätzlich auf Landesebene tätige Tierschutzorganisationen Beteiligungs- und Anhörungsrechte erhalten.

Eine derartige Nachbesserung des Tierschutzgesetzes muss aus meiner Sicht wegen mangelnder Kompetenz als unzulässig angesehen werden, d.h. für eine Erweiterung des bundesdeutschen Tierschutzgesetzes ist eine Kompetenz der Landesgesetzgeber zu verneinen.

Auch Prof. Loewer (Tierversuche im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Wissenschaftsrecht, Beiheft 16, Tübingen 2006, S, 121 ff ; Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zum Gesetzesentwurf von NRW. S 6) vertritt die Auffassung, dass der Verfassungsgeber mit Art. 74 Nr. 20 GG ein abschließendes bundeseinheitliches Tierschutzgesetz schaffen wollte. Er lehnt daher eine Kompetenz eines Landesgesetzgebers für die Einführung einer Verbandsklage ab. (so auch Lorz/ Mezger, siehe oben, sowie die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf von NRW S. 4 ff.).

Selbst wenn man das Bestehen einer Kompetenz des Landesgesetzgebers für die Einführung von Klage- und Mitwirkungs- und Beteiligungsrechten von anerkannten Tierschutzorganisationen auf Landesebene bejahen würde, dürfen aber auf jeden Fall die schwerwiegenden wirtschaftlichen Folgen nicht außer Betracht bleiben.

Nach meiner Einschätzung muss mit erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen gerechnet werden, weil die vorgesehene Ausgestaltung der Klage- und Wirkungsrechte in beiden Gesetzesentwürfen vorhersehbar erhebliche Verzögerungen bis zur Bestandskraft von Genehmigungen mit sich bringen würde.

Derartige Verzögerungen wären für Investitionen von Wirtschaft und Forschung mit einem hohen finanziellen Risiko verbunden.

Angesichts der vorhersehbaren langen Dauer der Genehmigungsverfahren dürften sich Forschungsvorhaben bis zum Vorliegen einer bestandskräftigen Entscheidung oft schon erledigt haben.

Wirtschaftsunternehmen, insbesondere die Pharmaindustrie könnten sich deshalb zu Standortverlagerungen in ein Bundesland ohne eine landesrechtliche Verbandsklage pp. entschließen, d.h. der Pharma- und Forschungsstandort von Hessen wäre mit der Einführung von Klage- und Beteiligungsrechte erheblich gefährdet.

Um den Wirtschaftsstandort Bremen durch die Einführung des Verbandsklagerechtes 2007 nicht zu stark zu beeinträchtigen, hat z.B. die Bremer Bürgerschaft die Verbandsklage in allen Bereichen als Feststellungsklage ausgestaltet, die keine aufschiebende Wirkung hat. Ziel der Bremer Bürgerschaft war es, laufende Verwaltungsverfahren nicht zu verzögern.

Aber auch bei dem Bremer Konzept ist die für Investitionen unabdingbare Rechtssicherheit im Falle eines obsiegenden Urteils der Tierschutzorganisationen nicht unbedingt gegeben, weil die Beurteilung der Rechtslage dann den einschlägigen Rechtsvorschriften des allgemeinen Verwaltungsrechtes unterliegen würde.

Prof. Loewer hält allerdings die auch in den beiden vorliegenden Gesetzentwürfen für die Genehmigungspflicht von Versuchen mit Wirbeltieren in § 1 abweichend vorgesehene Feststellungsklage (siehe seine Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zum Gesetz über das Verbandsklagerecht, Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine im Landtag Nordrhein-Westfalen S.9) wegen fehlender Kompetenz für verfassungsrechtlich nicht zulässig. Er argumentiert, dass der Bundesgesetzgeber in der Verwaltungsgerichtsordnung abschließend für belastende oder ablehnende Verwaltungsakte den Rechtsschutz nur über die Anfechtungs- resp. die Verpflichtungsklage vorgesehen habe.

Die Gesetzgebungskompetenz von Hessen für die Einführung einer Verbandsklage pp. ist daher m.E. insgesamt sehr kritisch zu sehen, auf jeden Fall „fragil“, wie es Prof. Löwer in seiner Stellungnahme zur Anhörung zum Gesetz über das Verbandsklagerecht in Nordrhein- Westfalen (siehe oben, S.11 unter III) ausdrückt.

Von der Einführung einer Verbandsklage in Hessen sollte daher aus den dargelegten Gründen abgesehen werden, zumal landesrechtliche Gesetze zu Insellösungen führen, die Industriestandortverlagerungen, insbesondere bei der Pharmaindustrie in Bundesländer ohne landesrechtliche Verbandsklage begünstigen.

Hinzukommt, dass die Gesetzesinhalte in den einzelnen Bundesländern, die ein Verbandsklagerecht für Tierschutzorganisationen einführen wollen oder schon eingeführt haben, nicht einheitlich sind, sondern in der Ausgestaltung Abweichungen aufweisen. Im Bremer Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine vom Sept.2007 ist die Klagebefugnis enger gefasst als in den beiden vorliegenden Gesetzesentwürfen.

Inwieweit durch Verbandsklagen überhaupt pp. ein besserer Tierschutz erzielt werden kann, lässt sich nicht vorhersagen. Nach meiner Kenntnis ist in Bremen von

der Klagebefugnis kaum Gebrauch gemacht worden. Das kann durchaus als Indiz dafür gewertet werden, dass auch das geltende Bundestierschutzgesetz einen wirksamen Tierschutz gewährt.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass auch die Frage, wer zur Ausübung von Klage- und Beteiligungsrechten berechtigt sein soll, sehr kritisch zu hinterfragen ist.

Die vorgesehene Klagebefugnis für „anerkannte“ Tierschutzorganisationen dürfte in der Praxis im Rahmen des Anerkennungsverfahrens Anlass für langwierige Streitigkeiten geben, da der Begriff „anerkannt“ auslegungsbedürftig ist. Die in § 3 der Gesetzesvorlagen aufgestellten Kriterien dürften in beiden Gesetzesentwürfen nicht ausreichend sein, um z.B. militante Tierschutzorganisationen rechtswirksam ausschließen zu können.

Ein gangbarer Weg für eine Ergänzung des Bundesdeutschen Tierschutzgesetzes wäre aus meiner Sicht lediglich die Anerkennung einer Klagebefugnis für Mitglieder der bereits im Tierschutzgesetz gesetzlich verankerten Tierschutzkommissionen, wie es in der Schweiz nach meiner Kenntnis in einzelnen Kantonen praktiziert wird.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Ursula Goedel
Vorsitzende des Landesverband Hessen im Deutschen Richterbund



Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Vorsitzender des Umweltausschusses im
Hessischen Landtag
Herrn Heinrich Heidel
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Ihre Nachricht vom:
Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: TA 108.8 Sw/Zi/Ve
Durchwahl: (0611) 1702-24
E-Mail: schweitzer@hess-staedtetag.de

Datum: 06.02.2012
Stellungnahme 008-2012

Tierschutzrechtliche Verbandsklage

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Heidel,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu den Gesetzentwürfen der Fraktion der SPD (Drucks. 18/4376) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucks. 18/4511) Stellung nehmen zu können.

In der Kürze der Zeit war es uns nicht möglich, die Gesetzentwürfe in unseren Gremien zu diskutieren. Die Stellungnahme basiert auf der Befragung einzelner Mitglieder und der Einschätzung der Geschäftsstelle.

Danach sind die beiden Gesetzentwürfe abzulehnen.

Begründung:

Zweifelsohne verdienen Tiere einen besonderen Schutz.
Allerdings rechtfertigt dieser nicht die in den Gesetzentwürfen vorgesehenen Informations-, Klage- und Mitwirkungsrechte anerkannter Tierschutzorganisationen. Diese führten zu einer erheblich höheren Arbeitsbelastung der zuständigen kommunalen Behörden und zu

Verfahrensverzögerungen. Betroffen sind insoweit die Veterinärbehörden, die Bauaufsichts- und die Immissionsschutzbehörden.

Einer solchen zusätzlichen Arbeitsbelastung und Verfahrensverzögerung können wir nicht zustimmen. Es ist nicht zu erkennen, dass unsere Tiere durch diese vorgesehene Beteiligung von Tierschutzorganisationen und durch ein mehr an Bürokratie besser geschützt werden als bisher.

Wir erlauben uns den allgemeinen Hinweis, dass unsere Mitglieder aufgefordert sind, Bürokratie abzubauen und gemeinsam mit der Ministerialverwaltung daran zu arbeiten, kostenträchtige Vorgaben zurück zu nehmen. Gleichzeitig sehen wir uns ständig unter Druck gesetzt, für besondere Interessenlagen Standards zu erhöhen und mehr Verwaltungskraft zu finanzieren. Standardmehrung passt nicht in die Zeiten knappen öffentlichen Geldes.

Nachstehend listen wir am Beispiel der am stärksten betroffenen unteren Veterinärbehörden auf, welche kostenträchtigen Folgen ein entsprechendes Gesetz auslösen würde.

Für die Veterinärbehörden stellt sich die in den Gesetzentwürfen beschriebene Beteiligung wie folgt dar: Zunächst beantragt die Tierschutzorganisation bei den zuständigen Behörden, über Anzahl und Gegenstand laufender Verfahren informiert zu werden (§ 2 Abs. 5 der Entwürfe). Hierzu müssten die zuständigen Behörden Listen über die laufenden Verfahren erstellen und ggf. aktualisieren.

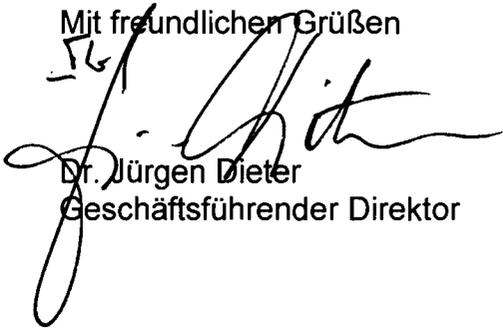
Auf diesem Weg oder auf andere Weise erhält die Organisation Kenntnis von einem in der Regel schon laufenden Verfahren, zu dem sie sich äußern möchte. Sie beantragt dann bei der zuständigen Behörde, in dem konkreten Verfahren beteiligt zu werden (§ 2 Abs. 2 der Entwürfe).

Die zuständige Behörde prüft sodann, ob die Antragsvoraussetzungen vorliegen, also etwa ob die Organisation tatsächlich anerkannt ist und ob ein Verfahren betroffen ist, in dem das Gesetz ein Mitwirkungsrecht gewährt. Sind die Voraussetzungen erfüllt, benachrichtigt die zuständige Behörde die Organisation. Die Äußerungsfrist von vier Wochen beginnt zu laufen. Erst danach könnte die zuständige Behörde eine Entscheidung treffen. Ansonsten könnte die Tierschutzorganisation bereits wegen fehlender Gelegenheit zur Äußerung gegen die Entscheidung der Behörde klagen.

Die Veterinärbehörden nehmen eine große Verantwortung für den Tierschutz wahr. Es ist ihre Aufgabe tierschutzwidrigen Verstößen wirksam entgegenzuwirken und deren Ahndung zu veranlassen. Dies leisten sie mit Sachverstand und guter Qualität. Dabei steht das Wohlbefinden des Tieres und sein Schutz vor Schmerzen, Schäden und Leiden im Vordergrund.

Mehr Bürokratie und mehr institutionalisierte Kontrolle helfen unseren zu schützenden Tieren nicht.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Dieter', with a large, stylized flourish extending downwards and to the left. The signature is positioned over the printed name and title.

Dr. Jürgen Dieter
Geschäftsführender Direktor

**Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz**
Landesbeauftragte für Angelegenheiten
des Tierschutzes



Hess. Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Postfach 31 09 · D-65021 Wiesbaden

Geschäftszeichen (*Bitte bei Antwort angeben*)
- LBT -

per Mail

Hessischer Landtag
Herrn
K. Thaumüller

Bearbeiter/in: Frau Dr. Martin
Durchwahl: 10 90
E-Mail: tlerschutzhmuelv.hessen.de
Fax: (0611) 3 27 18 10 99
Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Datum: 7. Februar 2012

Öffentliche Anhörung zu zwei Gesetzentwürfen betreffend ein Klagerecht und Mitwirkungsrechte für anerkannte Tierschutzorganisationen

Der vorliegende Gesetzentwurf ist aus Sicht der LBT zu begrüßen, da er systemischen Mängeln im Tierschutzrecht abhilft und eine Möglichkeit darstellt, dem unzureichenden Vollzug der tierschutzrechtlichen Vorgaben entgegen zu wirken.

Grundsätzliches zum Verbandsklagerecht

Tiere werden zwar durch das Tierschutzgesetz um ihrer selbst willen geschützt, doch es wird ihnen kein gesetzlicher Vertreter zugestanden, der ihre Interessen geltend machen könnte. Deshalb soll anerkannten Tierschutzvereinen das Klagerecht bei bestimmten tierschutzrechtlichen Vorschriften eingeräumt werden, ähnlich wie es bereits für Umweltverbände in Naturschutz- oder Immissionsschutz gilt.

Dabei ist es wichtig zu bedenken, dass nunmehr seit 10 Jahren der Tierschutz gleichrangig neben dem Umweltschutz als Staatsziel in der Verfassung steht.

1. Behebung systemischer, juristischer Mängel

Seit der großen Novellierung des Tierschutzgesetzes 1986 wird zu Recht beklagt, dass tierschutzrechtliche Genehmigungen, die rechtswidrig ergangen sind, nicht von Externen juristisch überprüft werden können. Dies steht de facto der begründeten Forderung entgegen, dass Verwaltungshandeln immer rechtlich überprüfbar sein muss. Definitiv können tierschutzrechtliche Genehmigungen jeglicher Art bis heute fehlerhaft oder unrechtmäßig ergehen, ohne dass dies Verwaltungshandeln, noch nicht einmal von einer anderen Behörde, rechtlich hinterfragt oder gar behoben werden könnte.

Gerade im Bereich der Genehmigungen für Zirkusbetriebe bleiben viele Bescheide weit hinter den geforderten Minimalvorgaben zur Haltung der Tiere zurück und machen so sogar einen ordnungsgemäßen Vollzug zunichte.

Wenn z.B. ein Veterinäramt aus unerfindlichen Gründen in seiner Genehmigung die Haltung von Affen, Elefanten oder Pferden weit unter den eigentlich geltenden Vorgaben ausdrücklich per Genehmigung zulässt, sind den übrigen vollziehenden Behörden die Hände gebunden.

Am Beispiel einer Genehmigung für einen Tierversuch wird auch deutlich, welche Ungleichheit dies im Tierschutzrecht herrscht. Jeder Wissenschaftler, der Tierversuche durchführen will, kann bei abschlägigem Genehmigungsbescheid natürlich vor Gericht ziehen. Wird aber von der Genehmigungsbehörde eine rechtswidrige Genehmigung zu Lasten der Tiere erteilt, besteht keine Möglichkeit, ihre Rücknahme zu bewirken, da die betroffenen Tiere ja nicht klagen können.

Dies ist im Gegensatz zu anderen Rechtsbereichen, deshalb von besonderer Bedeutung, da die Schädigung durch nicht rechtmäßige Bescheide, seien sie im Bereich der Tierversuche oder auch in anderen tierschutzrechtlichen Bereichen wie z.B. den Genehmigungen nach § 11 des Tierschutzgesetzes, oft direkte Folgen (Schmerzen, Leiden, Schäden) für fühlende Mitgeschöpfe hat.

Vor dem Hintergrund des Staatszieles Tierschutz kann eine derartig rechtlich unbefriedigende Situation nicht länger hingenommen werden.

Im Kanton Zürich hat man auch versucht dieses Defizit zumindest für den Bereich der Tierversuche zu beheben und hat das sogenannte „Beschwerderecht für die Tierversuchskommission“ eingeführt. Wenn ein Drittel der Kommissionsmitglieder (die Kommission berät die Genehmigungsbehörde und besteht aus Sachverständigen) übereinkommen, dass die Genehmigung für einen Tierversuch rechtlich überprüft werden muss, kann sie auf Kosten des Kantons Beschwerde einlegen. Seit dem Bestehen dieser Regelung Jahren wurden inzwischen zwei Klagen geführt. Beide waren letztlich bis zu den höchsten Gerichten erfolgreich. Dies zeigt auch hier, wie überlegt solche Klagerechte benutzt werden. Für den Bereich der Tierversuchsgenehmigungen wäre eine solche Möglichkeit, im Tierschutzgesetz verankert, sicherlich einer Verbandsklage ebenbürtig. Wer also, aus welchen Gründen auch immer, keine Verbandsklage einführen will, sollte zumindest den Mut haben, in diesem Bereich durch die Einführung eines Kommissionsklagerechtes für die § 15 Tierschutzgesetz Kommissionen verfassungsmäßige Zustände herzustellen. Die Mitglieder dieser Kommissionen sind im Übrigen natürlich auch persönlich betroffen, wenn ihr gemeinschaftliches Votum als Sachverständige ggf. von Behörden übergangen wird. Dies geschah durchaus auch schon in Hessen.

2. Dem unzureichenden Vollzug entgegenwirken

Nach mehreren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes muss der Gesetzgeber eindeutig dafür sorgen, dass seine Normen „funktionieren“ und tatsächlich umgesetzt werden. Das materielle Tierschutzrecht hat einen hohen Standard, das Verfahrensrecht bzw. die Durchsetzung ist nicht ausreichend.

Angesichts des unbestrittenen Vollzugsdefizits im Tierschutz muss die Frage aufgeworfen werden, ob der Gesetzgeber nicht endlich dieses „Funktionieren“ nicht auch im Tierschutz sicherstellen muss.

Beispielhaft sei hier die Umsetzung der Vorgabe „Schwanzkupieren im Ausnahmefall bei Schweinen“ genannt.

Tierärzte sehen sich schon durch ihre Berufsordnung als die Schützer der Tiere per se an. Den Nachweis für diesen Anspruch bleiben aber viele schuldig.

Amtstierärzte haben, das ist inzwischen unbestritten, als eigentlich vollziehende, sachverständige Institution Garantenpflicht für den Tierschutz. Dieser werden sie aber oft nicht gerecht.

Deshalb muss es eine Möglichkeit geben, Entscheidungen, zum Beispiel über Genehmigungen nach § 11 Tierschutzgesetz, rechtlich zu hinterfragen. Wenn aufgrund fehlenden Interesses oder mangelnder Sachkunde tierschutzrechtliche Genehmigungen noch nicht einmal die inhaltlichen Minimalvorgaben enthalten oder ihnen entsprechen oder Sachkunde trotz offensichtlich fehlender Sachkundenachweise zugestanden wird, so ist das beschämend, aber kommt immer wieder auch in Hessen vor (eines von vielen Beispielen aus der Erfahrung der LBT aus Hessen: eine § 11 Genehmigung für Hundezucht und -handel, bei der die Genehmigung nicht einmal der geltenden Tierschutz-Hundehaltungsverordnung entsprach..).

Die Argumente, die häufig zur Ablehnung eines Verbandsklagerechtes aufgeführt werden, sind insbesondere die angeblich verstärkte Bürokratisierung sowie die befürchtete Verzögerung des Vollzuges durch viele Prozesse. Im Naturschutzrecht hat sich dies nicht bewahrheitet.

Zudem kann sich Vollzug nicht verzögern, wenn er tatsächlich gar nicht stattfindet. Nach einer Veröffentlichung des BfN kam es zwischen 2007 - 2010 zu durchschnittlich 25 naturschutzrechtlichen Verbandsklagen pro Jahr mit einer Erfolgsquote /Teilerfolgsquote von rund 40 %. Ganz abgesehen davon hat ein Verbandsklagerecht mit Sicherheit eine starke Präventivwirkung. Diese Präventivwirkung würde sicher dazu führen, dass desinteressierte oder konfliktscheue Veterinär sich den Tierschutzproblemen eher stellen. Auch könnten Amtsleiter vor diesem Hintergrund ihre engagierten Mitarbeiter weit schlechter ausbremsen.

In immer mehr Bundesländern entschloss man sich zur Einführung eines Verbandsklagerechtes: neben Bremen, dem Saarland und Nordrhein-Westfalen steht es nun auch in den Koalitionsvereinbarungen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz.

Die voran gelisteten Gründe sind gewichtig genug, um ein Verbandsklagerecht, gleich, ob die Drs.Nr. 18/4376 oder 18/4511, zu befürworten. Da die Nr. 18/4511 weitergehend ist, wäre von ihr sicher eine noch umfassendere Präventivwirkung zu erwarten.



Dr. Madeleine Martin

Internationaler Rasse-, Jagd-, Gebrauchshunde-Verband e. V.*Deutsche, österreichische, schweizerische kynologische Gesellschaft***Landesgruppe Hessen e. V.****Hessischer Landtag**Ausschuss für Umwelt, Energie,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz**z.Hd. Herrn HEIDEL**

Postfach 3240

Abs.:

Winfried GOY

Eulenflug 4

35580 WETZLAR

65022 WIESBADEN

35580 Wetzlar, 03.02.2012

Betr.: Öffentliche Anhörung zu zwei Gesetzentwürfen betreffend ein
Klagerecht und Mitwirkungsrechte für anerkannte
Tierschutzorganisationen

Bezug: Ihr Schreiben vom 30.11.2011 /Aktenz.: A 2.3

Sehr geehrter Herr Heidel,

mit Ihrem Schreiben vom 30.11.2011 baten Sie um eine schriftliche
Stellungnahme von mir zu den beiden o.a. Gesetzentwürfen.

Da der Gesetzentwurf beider Fraktionen die gleiche Zielsetzung hat und sich
inhaltlich nur unwesentlich unterscheidet, nehme ich zu beiden geschlossen
Stellung.

Die Einschätzung der formal-juristischen Qualität ist mir nicht möglich, da ich
kein Jurist bin. Inhaltlich würde nach meiner Beurteilung in der Tat der
Tierschutz durch das Verbandsklagerecht eine Stärkung erfahren.

In meiner langjährigen Praxis als Verbandsvertreter für Hunde habe ich erleben
können, wie hilfreich eine Klagemöglichkeit gegenüber der einen oder anderen
Behörde gewesen wäre, um dem Tierschutz mehr Geltung zu verschaffen.
Noch bedeutsamer für mich und damit für die Sache der Hunde sind die
zukünftigen Mitwirkungsrechte zu sehen.

-2-

Internationaler Rasse-, Jagd-, Gebrauchshunde-Verband e. V.

Deutsche, österreichische, schweizerische kynologische Gesellschaft



Landesgruppe Hessen e. V.



-2-

Besondere Bedeutung hätte u.a. der § 1 Abs. 1 Nr. 1, hier die Thematik „Genehmigung für das Züchten, Halten, Zur-Schau-Stellen, Ausbilden, Handeln und Bekämpfen von Wirbeltieren nach § 11 Abs. 1 Tierschutzgesetz.“

Beispiel aus der Praxis:

Seit längerem ist zu hören, dass das hessische Innenministerium ggf. eine Art „Hundehaltergesetz“ nach niedersächsischem Vorbild plane und damit auch die bisher gültige HundealterVO (Hess. AbwehrVO über das Halten gefährlicher Hunde) ablösen wolle.

Ich habe aus Interesse an der Mitwirkung Anregungen aus jahrzehntelanger Erfahrung in Sachen „Erziehung und Ausbildung von Familienhunden“ dem Innenministerium zugesandt. Der hessische Innenminister teilte mir daraufhin mit, dass er meine Ausführungen bzw. die meines Verbandes in die künftigen Überlegungen einbeziehen wolle.

Weitere Anmerkungen zu den beiden Gesetzentwürfen:

1. Die Befristung auf 5 Jahre (Bündnis 90 / Die Grünen), um danach zunächst die Praktikabilität und Wirksamkeit des neuen Gesetzes zu überprüfen, so könnte man interpretieren, halte ich für gut.
2. Der insgesamt weiter gefasste § 3 (Anerkennung) des SPD-Entwurfs stellt in Abs. 1 Nr. 4 zu Recht höhere Anforderungen an den Verein und wird von mir daher favorisiert.

Ich hoffe, Ihnen mit meinen Ausführungen ein wenig geholfen zu haben und werde im übrigen am Donnerstag, 16. Februar, ab 10.00 Uhr zur Verfügung stehen.

Mit freundlichen Grüßen
W. GOY
Landesgruppenvorsitzender



Deutsche Juristische Gesellschaft
für Tierschutzrecht e.V.

Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V.
Marienstraße 3 • 10117 Berlin

Stellungnahme

**zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
für ein Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für
Tierschutzverbände (TierschutzVMG Hessen, Drs. 18/4376)**

und

**zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
für ein Gesetz über das Hessische Tierschutzklagerecht und die Mitwir-
kungsrechte für anerkannte Tierschutzorganisationen (Drs. 18/4511)**

Marienstraße 3
10117 Berlin

Tel.: +49 (0)30-400 54 68 20

Fax: +49 (0)30-400 54 68 69

info@djgt.de

<http://www.djgt.de>

München, 06/02/2012

Die Gesetzentwürfe der Fraktionen SPD (Drs. 18/4376) und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 18/4511) sehen die Einführung einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage auf Landesebene vor.

Anerkannte Tierschutzorganisationen sollen auf diese Weise die Möglichkeit bekommen, gegen bestimmte, enumerativ aufgezählte Genehmigungen und Erlaubnisse nach dem Tierschutzgesetz, gegen bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren und gegen tierschutzrechtliche Anordnungen gem. § 16a TierSchG oder deren Unterlassung gerichtlich vorgehen zu können. Grundsätzlich sind dabei sämtliche Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) möglich; gegen Genehmigungen zur Durchführung von Tierversuchen an Wirbeltieren gem. § 8 Abs. 1 TierSchG wird in beiden Gesetzentwürfen jedoch nur die Feststellungsklage gem. § 43 VwGO zugelassen.

Da die beiden Gesetzentwürfe sich nur in einigen wenigen Punkten unterscheiden, können die wesentlichen Fragen nachfolgend gemeinsam behandelt werden. Zunächst ist dabei auf den rechtspolitischen Bedarf für die Einführung eines Verbandsklagerechts für Tierschutzorganisationen einzugehen (nachfolgend I.). Im Anschluss daran wird zur Frage der Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers Stellung genommen (nachfolgend II.) sowie schließlich zur konkreten Ausgestaltung der aktuellen Gesetzentwürfe (nachfolgend III.).

Sparkasse Münsterland Ost
Bankleitzahl 400 501 50
Konto 0000 496 448

IBAN: DE84

4005 0150 0000 4964 48

Seite 1 von 14 BIC: WELADED1MST



Deutsche Juristische Gesellschaft
für Tierschutzrecht

I. Rechtspolitischer Bedarf für ein Verbandsklagerecht

1. Gegenwärtig keine Klagemöglichkeit bei einem „Zuwenig“ an Tierschutz

Die Einführung eines Verbandsklagerechts für anerkannte Tierschutzvereine ist **sehr sinnvoll, da gegenwärtig nur gegen ein „Zuviel“, aber nicht gegen ein „Zuwenig“ an Tierschutz geklagt werden kann**¹. Dies ergibt sich daraus, dass nach dem der Verwaltungsgerichtsordnung zugrundeliegenden subjektiven Rechtsschutzmodell allein die Rechtswidrigkeit eines bestimmten behördlichen Tuns oder Unterlassens noch nicht den Zugang zu den Gerichten eröffnet. Gem. § 42 Abs. 2 VwGO setzt bereits die Zulässigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Anfechtungs- und Verpflichtungsklage² zumindest die Möglichkeit einer Verletzung des Klägers in eigenen Rechten voraus. Gem. § 113 Abs. 1 S. 1; Abs. 5 VwGO ist eine zulässige Klage nur dann begründet, wenn der Kläger durch den Erlass oder die Unterlassung eines Verwaltungsakts tatsächlich in seinen Rechten verletzt ist. Das Kriterium der Rechtsverletzung ist damit zentrale Voraussetzung für eine gerichtliche Kontrolle.

Gegen die Vorgaben des Tierschutzgesetzes und der aufgrund des Tierschutzgesetzes erlassenen Rechtsvorschriften kann prinzipiell in zwei Richtungen verstoßen werden: Einerseits können tierschützende Normen *zu Lasten der Tiernutzung* nicht oder nicht zutreffend angewendet werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine erforderliche Genehmigung zur Durchführung von Tierversuchen gem. § 8 TierSchG nicht erteilt wird, obwohl die Voraussetzungen vorliegen und der Antragsteller daher einen Anspruch auf die Erteilung hat³. In diesem Fall ist der Antragsteller in seinen Rechten aus § 8 Abs. 3 TierSchG; Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG verletzt und kann vor dem Verwaltungsgericht auf Erteilung der Genehmigung gem. § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO klagen.

Andererseits ist es denkbar, dass gesetzliche Vorschriften *zu Lasten des Tierschutzes* nicht oder nicht richtig angewendet werden. Es ist, um im obigen Bei-

¹ Vgl. die Entwurfsbegründungen, Drs. 18/4376, S. 1, 5; Drs. 18/4511, S. 1, 5.

² Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG ist § 42 Abs. 2 VwGO außerdem entsprechend auf Feststellungsklagen gem. § 43 VwGO anzuwenden, BVerwG NJW 1996, 2046 (2048); BVerwG NJW 1996, 139 (139); BVerwG NwZ 1991, 470 (471).

³ Bei der Genehmigung nach § 8 TierSchG handelt es sich um einen gebundenen Verwaltungsakt, d.h. der zuständigen Behörde kommt kein Ermessen zu, bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen die Genehmigung zu erteilen oder nicht zu erteilen, Nr. 6.4.2 AVV; VG Bremen, Urt. v. 28.05.2010, Az.: 5 K 1274/09; *Lorz/Metzger*, Tierschutzgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München 2008, § 8, Rn. 30.



Deutsche Juristische Gesellschaft
für Tierschutzrecht

spiel zu bleiben, etwa möglich, dass eine Genehmigung zur Durchführung von Tierversuchen erteilt wird, obwohl die Voraussetzungen des § 8 Abs. 3 TierSchG *nicht* vorliegen⁴. In diesem Fall kann die – rechtswidrige – Genehmigung nach derzeitiger Rechtslage jedoch nicht gerichtlich angefochten werden, da es keinen potentiellen Kläger gibt, der eine Rechtsverletzung geltend machen kann: Tiere sind nach der geltenden Rechtsordnung bereits vom Grundsatz her nicht fähig, Träger von Rechten zu sein⁵. Die Normen des Tierschutzrechts zielen demgemäß nicht darauf ab, Tieren subjektive Rechte zu gewähren, sondern sind nach allgemeiner Ansicht lediglich objektiv-rechtlicher Natur⁶. Auch Tierschutzvereine oder am Tierschutz interessierte Privatpersonen können mangels Rechtsverletzung nicht mit Erfolg klagen. Das Vereinsgrundrecht gem. Art. 9 Abs. 1 GG schützt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur die auf Verwirklichung der Vereinsziele gerichtete Betätigung als solche, aber nicht ein bestimmtes Ergebnis dieser Betätigung⁷. Auch die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 S.1 GG gewährt kein selbstständiges Klagerecht, sondern garantiert den Rechtsweg nur im Fall der Verletzung eigener subjektiver öffentlicher Rechte⁸.

2. Auswirkungen des Verbandsklagerechts

In dieser – zu Recht als unbefriedigend empfundenen - Situation einer **Einklagbarkeit „in nur eine Richtung“**, schafft ein **Verbandsklagerecht Abhilfe**, indem für Klagen wegen einer Verletzung tierschutzrechtlicher Normen eine Ausnahme vom Erfordernis der Verletzung in eigenen Rechten zugelassen wird⁹.

Dagegen entbindet ein Verbandsklagerecht selbstverständlich weder den klagenden Verein noch das angerufene Gericht von der Einhaltung aller *sonstigen* gesetzlichen Zulässigkeits- und Begründetheitsvoraussetzungen der Klage. Insbesondere hat die Klage eines Vereins nur Aussicht auf Erfolg, wenn die angegriffene behördliche Handlung oder Unterlassung *rechtswidrig* ist. Vor diesem Hintergrund können die bisweilen vorgebrachten Bedenken einer nachhaltigen Gefähr-

⁴ Ein Ermessen, die Genehmigung gleichwohl zu erteilen, kommt der Behörde auch in diesem, umgekehrten Fall nicht zu. Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut des § 8 Abs. 3 TierSchG: „Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn ...“.

⁵ VG Hamburg NwZ 1988, 1058 (1058) „Seehunde in der Nordsee“.

⁶ VGH Mannheim NJW 1997, 1798 (1798); *Lorz/Metzger*, Tierschutzgesetz, § 16 a TierSchG, Rn. 10.

⁷ BVerwG NJW 1981, 362 (362).

⁸ BVerwG NJW 1981, 362 (362).

⁹ Vgl. jeweils § 1 Abs. 1 S. 1 „...ohne die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen...“.

derung der Forschung und des Forschungsstandorts nicht geteilt werden – es sei denn, es müsste davon ausgegangen werden, dass Genehmigungen zur Durchführung von Tierversuchen „im großen Stil“ rechtswidrig sind. Klagen gegen *rechtmäßige* Genehmigungen werden nicht erfolgreich sein und Forschungsvorhaben im Ergebnis nicht beeinträchtigen.

Der Gefahr, dass rechtmäßige Vorhaben aufgrund von *Verfahrensverzögerungen* infolge der Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens nicht umgesetzt werden können – z.B. weil Drittmittel nur für begrenzte Zeit zur Verfügung stehen – kann durch die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit der Genehmigung wirksam begegnet werden. Auch in anderen Forschungs- und Wirtschaftsbereichen, in denen wegen der Berührung subjektiver Rechte unabweisbar Klagerechte bestehen, können Projekte auf diese Weise erfolgreich umgesetzt werden. Ein sachlicher Grund, Forschung und Unternehmen im Bereich der Tiernutzung gegenüber anderen Wissenschafts- und Wirtschaftsbereichen derart zu privilegieren, dass sie vor einer Kontrolle durch unabhängige Gerichte gänzlich abzuschirmen wären, ist nicht ersichtlich.

Zu einer Verhinderung eines Projekts kann eine Klage jedenfalls nur führen, wenn das angegriffene behördliche Tun oder Unterlassen nicht von den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften gedeckt und mithin rechtswidrig ist. An der Aufrechterhaltung rechtswidriger Zustände kann jedoch redlicherweise kein schutzwürdiges Interesse bestehen.

3. Bestehende gesetzliche Regelungen nicht ausreichend

Gegen die Einführung eines Verbandsklagerechts für anerkannte Tierschutzvereine wird vorgebracht, dieses sei nicht notwendig, da die bestehenden gesetzlichen Regelungen ausreichend seien. Bereits heute würden den Tierschutzverbänden ausreichende Möglichkeiten zur Einflussnahme und Mitwirkung eingeräumt. Insofern wird verwiesen auf die Tierschutzkommission gem. § 16b TierSchG, die Tierversuchskommission gem. § 15 Abs. 1 S. 2 – 5 TierSchG und die Tierschutzbeiräte der Länder.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die bestehenden Einflussnahmemöglichkeiten gerade *nicht* die im **gewaltenteilten Rechtsstaat** als **essentiell** erkannte **gerichtliche Kontrolle der Verwaltung** bewirken. Die Tätigkeit der Kommissionen ist vorbereitender und beratender Natur und eröffnet nicht den Zugang zu den Gerichten. Zudem sind die Tierschutzorganisationen in den genannten Gremien

zahlenmäßig in der Minderheit und können daher stets überstimmt werden: Der aus 12 Sachverständigen bestehenden Tierschutzkommission gem. § 16b TierSchG gehören gem. § 2 TierSchKommVO nur vier Vertreter von Tierschutzorganisationen an. Für die Zusammensetzung der Tierversuchskommission gem. § 15 TierSchG regelt § 15 Abs. 1 S. 3 TierSchG, dass die Mehrheit der Sitze mit Veterinärmedizinern, Medizinern und/oder sonstigen Naturwissenschaftlern besetzt werden muss. Lediglich ein Drittel der Mitglieder müssen Vertreter von Tierschutzorganisationen sein (§ 15 Abs. 1 S. 4 a.E. TierSchG). Es liegt auf der Hand, dass die Tierschutzorganisationen damit gerade *keinen* entscheidenden Einfluss in diesen Gremien ausüben können.

Bisweilen wird auch argumentiert, eine Verbandsklage sei nicht notwendig, da die Verwaltung gem. Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht gebunden sei und nicht unterstellt werden könne, dass die Behörden diesem Auftrag in nennenswertem Umfang *nicht* gerecht würden. Sollte es einmal Anlass zu Zweifeln geben, bestehe außerdem die Möglichkeit der Dienstaufsichtsbeschwerde und der Gegenvorstellung.

Diese Argumentation verfängt jedoch schon deswegen nicht, weil die Gesetzesbindung der Verwaltung selbstverständlich keine Alternative zu einer gerichtlichen Kontrolle darstellt. Auch dort, wo subjektive Rechte betroffen sind, sind die Behörden unzweifelhaft verpflichtet, die Gesetze richtig anzuwenden. Trotzdem ist in diesen Fällen – nach dem Prinzip der Gewaltenteilung - eine Klage möglich, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Verwaltung Fehler unterlaufen. Das Bestehen einer Klagemöglichkeit ist damit der Normalfall und nicht die Ausnahme. Die Darstellung, die Zulassung eines Verbandsklagerechts stelle ein „Misstrauensvotum“ gegenüber der Verwaltung dar, ist nicht zutreffend. Mit einem derartigen „Misstrauen“ lebt die Verwaltung seit jeher.

Schließlich ist die Möglichkeit zur Einlegung einer Dienstaufsichtsbeschwerde prinzipiell kein Ersatz für eine Klagemöglichkeit, da das dem Beschwerderecht zugrundeliegende Petitionsrecht gem. Art. 17 GG dem Petenten nur einen Anspruch auf Entgegennahme der Eingabe und deren sachliche Prüfung und Verbescheidung gewährt¹⁰. Ein Recht auf eine zutreffende Entscheidung in der Sache verschafft die Dienstaufsichtsbeschwerde ebenso wie die Gegenvorstellung dagegen nicht.

¹⁰ BVerfGE 2, 225 (229f.); 13, 54 (90); Pagenkopf, in: Sachs, GG, Art. 17, Rn. 8; Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 17, Rn. 2, 7.

II. Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers zur Einführung einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage

Entgegen der diesbezüglich immer wieder vorgebrachten Zweifel fällt die Einführung eines Verbandsklagerechts für anerkannte Tierschutzorganisationen in die **Zuständigkeit des Landesgesetzgebers**.

Ausgangspunkt ist insoweit, dass die Länder gem. Art. 70 GG das Recht zur Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbezugnisse verleiht. Die Abgrenzung der Kompetenzbereiche erfolgt nach der zu regelnden Sachmaterie. Für die vorliegend zu entscheidende Frage der Regelung eines Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine kommen die Bundeskompetenzen für das gerichtliche Verfahren (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) und für den Tierschutz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG) in Betracht. In beiden Fällen handelt es sich um eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Gem. Art. 72 Abs. 1 GG können die Länder damit in diesem Bereich Gesetze erlassen, solange und soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Zur Beantwortung der Frage, ob dies geschehen ist, wäre an sich zunächst zu klären, ob die Regelung eines Klagerechts für Tierschutzvereine kompetenzrechtlich als Regelung des Prozessrechts oder als Regelung des Tierschutzes zu qualifizieren ist. Dies wird in der Literatur und in den im Rahmen anderer Gesetzgebungsverfahren verfassten Gutachten und Stellungnahmen kontrovers diskutiert¹¹. Eine Entscheidung dieser Frage kann jedoch letztlich dahinstehen, da die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers in beiden Fällen zu bejahen ist.

Soweit das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine als Regelung des Prozessrechts einzuordnen ist, ist zwar zunächst festzuhalten, dass der Bundesgesetzgeber das verwaltungsgerichtliche Verfahren mit dem Erlass der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) grundsätzlich abschließend geregelt hat¹². Landesrechtliche Regelungen sind jedoch zulässig, soweit das Bundesrecht Vorbehalte zu-

¹¹ Für eine Einordnung als prozessrechtliche Regelung: *Kluge*, Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 15/1109, S. 11ff.; *Maisack*, Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 15/1111, S. 19; für die Qualifikation als tierschutzrechtliche Regelung: *Schröter*, NuR 2007, 468 (473); wohl auch *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 74, Rn. 274; auf beide Kompetenzbereiche abstellend: *Schlacke*, Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 15/1112, S. 12f.; *Caspar*, DÖV 2008, 145 (146ff.); *ders.*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdr. 16/2165, S. 5ff.; *Löwer*, in: Flämig, Wissenschaftsrecht, Beiheft 16, S. 121ff.; *Hüttenbrink*, Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 15/1100, S. 4ff.; *von Loeper*, Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 15/1107, S. 5.

¹² BVerfGE 20, 238 (248); 83, 24 (30); *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, Art. 72, Rn. 76; *Degenhart*, in: Sachs, GG, Art. 72, Rn. 28.

gunsten der Landesgesetzgebung enthält¹³. Gem. § 42 Abs. 2 VwGO können durch Gesetz Ausnahmen von dem Erfordernis zugelassen werden, für die Zulässigkeit einer Klage eine Rechtsverletzung geltend machen zu müssen. Von dieser Öffnungsklausel darf, so die Rechtsprechung, gerade auch der Landesgesetzgeber Gebrauch machen und abweichende Regelungen zur Klagebefugnis erlassen¹⁴. Sollte das Verbandsklagerecht als Regelung des gerichtlichen Verfahrens zu qualifizieren sein, so wäre ein entsprechendes Gesetz folglich unproblematisch von der Ermächtigung des § 42 Abs. 2 VwGO gedeckt¹⁵.

Wenn das Verbandsklagerecht dagegen als tierschutzrechtliche Regelung aufzufassen wäre, käme es darauf an, ob der Bund durch das Tierschutzgesetz die Beteiligungsrechte von Tierschutzvereinen derart abschließend geregelt hat, dass die Länder an der Einführung eines Verbandsklagerechts gehindert sind. Eine ausdrückliche Regelung zu einem Klagerecht von Tierschutzvereinen ist in den Vorschriften des Tierschutzgesetzes nicht enthalten. Es ist jedoch anerkannt, dass der Bundesgesetzgeber von seiner Regelungskompetenz nicht nur durch eine explizite Regelung Gebrauch machen kann im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG, sondern gerade auch das absichtsvolle Unterlassen einer Regelung die Sperrwirkung auslösen kann¹⁶. Das Bundesverfassungsgericht stellt insofern darauf ab, „ob ein bestimmter Sachbereich umfassend und lückenlos geregelt ist oder jedenfalls nach dem aus Gesetzgebungsgeschichte und Materialien ablesbaren objektivierten Willen des Gesetzgebers abschließend geregelt werden sollte. Für die Frage, ob und inwieweit der Bund von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat, ist in erster Linie auf das Bundesgesetz selbst, sodann auf den hinter dem Gesetz stehenden Regelungszweck, ferner auf die Gesetzgebungsgeschichte und die Gesetzesmaterialien abzustellen“¹⁷.

Bei Erlass des Tierschutzgesetzes im Jahr 1972 war die Thematik der Verbandsklage in keiner Weise relevant. Auch im Rahmen späterer Novellierungen des Tierschutzgesetzes wurde diese Frage nicht diskutiert. In den Gesetzgebungsmaterialien finden sich keine Hinweise darauf, dass der Bundesgesetzgeber – etwa durch die Einführung des Tierschutzbeauftragten gem. § 8b TierSchG und/oder die Tierversuchskommission gem. § 15 TierSchG – Tierschutzverbandsklagen ausschließen wollte¹⁸.

¹³ BVerfGE 83, 24 (30).

¹⁴ BVerwG NVwZ 1988, 527 (528); OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 2.6.2006, Az.: 11 A 11/05.

¹⁵ Ausführlich hierzu Caspar, DÖV 2008, 145 (146ff.).

¹⁶ BVerfGE 98, 265 (300); Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 72, Rn. 24.

¹⁷ BVerfGE 109, 190 (230).

¹⁸ Ausführlich hierzu Caspar, DÖV 2008, 145 (149ff.).



Deutsche Juristische Gesellschaft
für Tierschutzrecht

Es wird häufig diskutiert, ob eine Sperrwirkung auch dadurch eingetreten sein könnte, dass entsprechende **Gesetzesentwürfe**, namentlich die Bundesratsinitiative des Landes Schleswig-Holstein¹⁹, abgelehnt wurden. Nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut des Art. 72 Abs. 1 GG, der seit der Verfassungsnovelle 1994 für den Eintritt einer Sperrwirkung verlangt, dass der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz „**durch Gesetz**“ Gebrauch gemacht hat, ist dies m.E. zu verneinen. Mit dem Begriff „Gesetz“ ist offensichtlich ein Gesetz im formellen und materiellen Sinn gemeint²⁰. Während nach alter Rechtslage bereits eine Gesetzesinitiative im Bund einem Landesgesetz zur gleichen Materie entgegen stehen konnte²¹, tritt die Sperrwirkung nach einhelliger Ansicht nunmehr erst nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens ein. Streitig ist (lediglich), ob es insoweit auf den Zeitpunkt des abschließenden Parlamentsbeschlusses, der Ausfertigung durch den Bundespräsidenten, der Verkündung des Gesetzes oder erst dessen Inkrafttreten ankommt²². Damit dürfte aber feststehen, dass ein *gar nicht zustande gekommenes Gesetz* die Sperrwirkung jedenfalls nicht auszulösen vermag.

Da der Bund die Materie somit nicht erschöpfend geregelt hat, ist ein entsprechendes Landesgesetz möglich.

III. Ausgestaltung des Verbandsklagerechts nach den aktuellen Gesetzesentwürfen

Die Ausgestaltung des Verbandsklagerechts nach den beiden vorgelegten Entwürfen kann **ganz überwiegend als sehr gelungen** bezeichnet werden. **Bedenken** begegnet jedoch die Regelung, wonach **gegen Tierversuchsgenehmigungen gem. § 8 Abs. 1 TierSchG allein die Feststellungsklage**, nicht aber der Widerspruch und die Anfechtungsklage statthaft sein sollen (jeweils § 1 Abs. 1 S. 2). Hierauf ist nachfolgend unter Ziff. 1 einzugehen. Schließlich sind unter Ziff. 2 die Unterschiede zwischen den beiden Gesetzesentwürfen darzustellen und zu bewerten.

¹⁹ BR-Drs. 157/04.

²⁰ Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 72, Rn. 18.

²¹ Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, Art. 72, Rn. 64; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 72, Rn. 17; Degenhart, in: Sachs, GG, Art. 72, Rn. 25.

²² a.a.O.

1. Beschränkung auf die Feststellungsklage für Klagen gegen Tierversuchsgenehmigungen

a) Einordnung der Klagearten in das System der VwGO

Für Klagen gegen einen Verwaltungsakt ist nach dem System der Verwaltungsgerichtsordnung – nach erfolgloser Durchführung eines Vorverfahrens gem. § 68 Abs. 1 S. 1 VwGO, sofern dieses nicht durch Landesrecht ausgeschlossen ist gem. § 68 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 VwGO - die Anfechtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO vorgesehen. Diese Klageart hat gegenüber der Feststellungsklage den Vorzug, dass rechtswidrige Behördenentscheidungen unmittelbar durch das gerichtliche Urteil korrigiert werden: gem. § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO hebt das Gericht auf eine zulässige und begründete Anfechtungsklage hin den angegriffenen Verwaltungsakt auf. Eine Feststellungsklage dagegen hat keine kassatorische Wirkung und bietet damit gegenüber der Anfechtungsklage den weniger intensiven Rechtsschutz. Welcher Rechtsbehelf im Einzelfall statthaft ist, bestimmt sich nach den Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung und steht nicht zur Disposition des Klägers. Gem. § 43 Abs. 2 S. 1 VwGO ist die Feststellungsklage gegenüber der Anfechtungsklage prinzipiell subsidiär und überhaupt nur zulässig, wenn eine Gestaltungs- oder Leistungsklage im konkreten Fall nicht statthaft ist. Hinter dieser Regelung steht der den Vorschriften des gerichtlichen Verfahrens generell zugrundeliegende Gedanke, dass der Kläger im Sinne einer prozessökonomischen, möglichst umfassenden Erledigung der Angelegenheit stets den weitreichendsten und für ihn günstigsten Antrag stellen soll.

Dieses **System** – Subsidiarität der Feststellungsklage, Vorrang des „besseren“ Rechtsbehelfs vor dem „schlechteren“ und Statthaftigkeit von Widerspruch und Anfechtungsklage für Klagen gegen einen Verwaltungsakt – **durchbricht § 1 Abs. 1 S. 2**. Indem für Klagen gegen Tierversuchsgenehmigungen *nur* der Rechtsbehelf der Feststellungsklage zugelassen wird, wird das Prinzip der Subsidiarität gem. § 43 Abs. 2 S. 1 VwGO auf den Kopf gestellt.

b) Notwendigkeit der Beschränkung auf die Feststellungsklage?

Eine **Beschränkung auf die Feststellungsklage** ist dabei nicht das **adäquate Mittel**, um den damit verfolgten **Zweck** zu erreichen:

Nach den Entwurfsbegründungen erfolgt die Beschränkung auf die Feststellungsklage für den Bereich der Tierversuche, um sicherzustellen, dass ein Genehmigungsinhaber sofort von einer erteilten Genehmigung Gebrauch machen kann und Verzögerungen durch langwierige gerichtliche Verfahren vermieden werden. Die gerichtliche Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Genehmigung soll in diesen Fällen erst nachträglich ergehen²³.

Daran ist zwar zutreffend, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gem. § 80 Abs. 1 S. 1 VwGO grundsätzlich aufschiebende Wirkungen entfalten und der angegriffene Verwaltungsakt damit für die Dauer des Verfahrens in seiner Wirkung suspendiert ist. Die aufschiebende Wirkung kann jedoch im Fall der Eilbedürftigkeit durch die **Anordnung des Sofortvollzugs** gem. § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO ausgeschlossen werden. Der durch den Verwaltungsakt Begünstigte – in diesem Fall der Adressat der Genehmigung gem. § 8 Abs. 1 TierSchG – kann gem. § 80a Abs. 1 Nr. 1 VwGO bei der Behörde einen entsprechenden Antrag stellen. Gem. § 80a Abs. 3 S. 1 i.V.m. Abs. 1 Nr. 1 VwGO kann die sofortige Vollziehung auf Antrag auch noch im gerichtlichen Verfahren durch das Verwaltungsgericht angeordnet werden. Die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit ist damit das vom Gesetz für die Vermeidung von Verzögerungen vorgesehene Instrument – und *nicht* die Änderung der Klageart.

c) Vergleich mit Parallelfällen

Gegen die Beschränkung auf die Feststellungsklage spricht auch der **Vergleich** mit den **übrigen, vom Verbandsklagerecht erfassten Fällen**, in denen keine Beschränkung auf die Feststellungsklage vorgesehen ist, namentlich im Fall von Schächtgenehmigungen gem. § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG, Erlaubnissen zur Durchführung von Amputationen gem. § 6 Abs. 3 TierSchG, Zucht-, Halte- und Handelserlaubnissen gem. § 11 Abs. 1 TierSchG, bau- und immissionschutzrechtlichen Genehmigungen und Anordnungen und Unterlassungen gem. § 16a TierSchG. Es ist nicht ersichtlich, dass die Differenzierung zwischen diesen tierschutzrechtlichen Genehmigungen und Erlaubnissen und der Genehmigung zur Durchführung von Tierversuchen durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt sein könnte.

Auch im Parallelfall der **naturschutzrechtlichen Verbandsklage** kann gem. **§ 64 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)** eine anerkannte Naturschutzvereinigung *sämtliche* Rechtsbehelfe der Verwaltungsgerichtsordnung erheben.

²³ Drs. 18/4376, S. 8; Drs. 18/4511, S. 6.

Zwar findet sich auch in § 13 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) und in den Behindertengleichstellungsgesetzen der Länder (für Hessen: § 17 Abs. 1 HessBGG) ein nur als Feststellungsklage ausgestaltetes Verbandsklagerecht. In den dort erfassten Fällen geht es jedoch um die – rein tatsächliche – Herstellung der Barrierefreiheit u.a. in den Bereichen Bau und Verkehr, bei der Gestaltung von Bescheiden und Vordrucken und der Verwendung von Informationstechnik. Verwaltungsakte liegen in diesen Fällen regelmäßig nicht zugrunde²⁴, so dass die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage hier in der Regel keinen „Gewinn“ brächten.

2. Vergleich der beiden Gesetzentwürfe Drs. 18/4376 und 18/4511

Die beiden vorgelegten Entwürfe unterscheiden sich, soweit ersichtlich, lediglich in folgenden Punkten:

- im Entwurf Drs. 18/4511 werden, anders als im Entwurf Drs. 18/4376, neben rechtsfähigen Vereinen, ausdrücklich auch **Verbände und Stiftungen** als grundsätzlich anerkennungsberechtigt zugelassen (jeweils § 3 Abs. 1)
- für eine Anerkennung ist nach beiden Entwürfen Voraussetzung, dass die Organisation nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Tierschutzes fördert, dass die Organisation ihren Sitz in Hessen hat und sich der satzungsmäßige Tätigkeitsbereich auf das gesamte Gebiet des Landes erstreckt und dass die Organisation im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens fünf Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinne der ersten Voraussetzung tätig gewesen ist (jeweils § 3 Abs. 1 Nr. 1 - 3); der Entwurf Drs. 18/4376 verlangt darüber hinaus, dass der Verein nach Art und Umfang seiner bisherigen Tätigkeit, seinem Mitgliederkreis und seiner Leistungsfähigkeit die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet, dass er wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG von der Körperschaftssteuer befreit ist und den Eintritt als Mitglied jedem ermöglicht, der die Ziele des Vereins unterstützt (**§ 3 Abs. 1 Nr. 4 - 6 des Entwurfs Drs. 18/4376**).
- der Entwurf Drs. 18/4511 verlangt, anders als der Entwurf Drs. 18/4376, im Fall der Anerkennung überregionaler Organisationen mit Sitz außerhalb Hessens nicht, dass die satzungsgemäße, hessische **Teilorganisa-**

²⁴ Steinbrück, Die Prozessführungsbefugnis und das Verbandsklagerecht der Verbände behinderter Menschen nach den §§ 12 und 13 des Behindertengleichstellungsgesetzes – Ein Überblick, Behindertenrecht 2008, 99 (102).

tion auch für sich genommen die Anerkennungs Voraussetzungen erfüllt (jeweils § 3 Abs. 1 S. 3)

- Klagen gegen bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen und Mitwirkungsrechte im Rahmen der entsprechenden Genehmigungsverfahren sind im Entwurf Drs. 18/4511 - im Unterschied zum Entwurf Drs. 18/4376 - nicht auf Vorhaben zur Haltung von Tieren **zu Erwerbszwecken** beschränkt (jeweils § 1 Abs. 1 Nr. 2 und § 2 Abs. 1 Nr. 2)
- nach dem Entwurf Drs. 18/4511 erstreckt sich die **materielle Präklusion** nicht auf Klagen gegen die **Unterlassung** von Anordnungen nach **§ 16a TierSchG** (§ 1 Abs. 3 S. 2)
- der Entwurf Drs. 18/4511 sieht eine **Befristung** bis zum 31.12.2016 vor (§ 4 Abs. 2), der Entwurf Drs. 18/4376 ist unbefristet

Es liegt auf der Hand, dass es im Interesse des Tierschutzes wünschenswert wäre, das Gesetz mit einem möglichst weitreichenden Anwendungsbereich auszustatten. Dies würde dafür sprechen, die **Anerkennungs Voraussetzungen** möglichst einfach zu gestalten und auf wertende Kriterien entsprechend § 3 Abs. 1 Nr. 4 des Entwurfs Drs. 18/4376 („Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung“) zu verzichten, um auf diese Weise vielen Organisationen die Anerkennung zu ermöglichen.

Ferner erscheint es zweckmäßig, eine Anerkennung **nicht von der Rechtsform** der jeweiligen Tierschutzorganisation abhängig zu machen, insbesondere neben rechtsfähigen Vereinen also auch Stiftungen zuzulassen. Entscheidend dafür spricht, dass kein sachlicher Grund ersichtlich ist, Stiftungen von einem Verbandsklagerecht von vornherein auszuschließen, da diese nicht grundsätzlich weniger zuverlässig oder leistungsfähig sind als Vereine. Zwar wird man möglicherweise § 3 des Entwurfs Drs. 18/4376 so auslegen können, dass auch Stiftungen bei Erfüllung der in § 3 Abs. 1 genannten Voraussetzungen eine Anerkennung erhalten können, wenn explizit auch nur die Vereine genannt sind. Im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit sollte jedoch die Fassung des Entwurfs Drs. 18/4511 bevorzugt werden und neben den rechtsfähigen Vereinen ausdrücklich auch Stiftungen zugelassen werden.

Im Sinne einer möglichst hohen Effektivität des Verbandsklagerechts sollten Klagen gegen bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren nicht von vornherein auf eine **Tierhaltung zu Erwerbszwecken** beschränkt werden, wie dies § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs Drs. 18/4376 vorsieht. In der Entwurfsbegründung wird hierzu ausgeführt, dass Tierschutzbelange in Erwerbzusammenhängen aus wirtschaftlichen Gründen in be-

sonderer Weise Gefahr liefern, nicht hinreichend beachtet zu werden²⁵. Dies mag zutreffend sein, schließt jedoch nicht aus, dass Tierschutzbelange nicht auch bei anderen Vorhaben, die beispielsweise der Forschung und Wissenschaft dienen, im Einzelfall nicht ausreichend berücksichtigt werden. Eine derartige Privilegierung – in diesem Fall – der Forschung gegenüber der landwirtschaftlichen Tierhaltung erscheint nicht angezeigt und nicht gerechtfertigt.

Schließlich ist der Entwurf Drs. 18/4376 insofern vorzugswürdig, als er auf eine **Befristung** verzichtet. Es wurde bereits dargelegt, dass aus rechtspolitischer Sicht ein unabweisbarer Bedarf zur Einführung eines Verbandsklagerechts besteht. Vor diesem Hintergrund ist es ersichtlich unzweckmäßig, das Gesetz von vornherein auf fünf Jahre zu befristen.

²⁵ Drs. 18/4376, S. 8.

IV. Ergebnis und Zusammenfassung

1. Nach geltender Rechtslage kann nur gegen ein „Zuviel“, aber nicht gegen ein „Zuwenig“ an Tierschutz geklagt werden. Eine umfassende gerichtliche Kontrolle der Verwaltung wird durch die Schaffung eines Verbandsklagerechts zugunsten anerkannter Tierschutzvereine sinnvoll ermöglicht.
2. Durch das Verbandsklagerecht können nur rechtswidrige, aber nicht rechtmäßige Vorhaben erfolgreich verhindert werden. An der Durchführung rechtswidriger Vorhaben kann in einem Rechtsstaat jedoch kein berechtigtes Interesse bestehen. Einer „faktischen“ Verhinderung von – nach summarischer Prüfung - rechtmäßigen Projekten infolge zeitintensiver Gerichtsverfahren kann durch einen Sofortvollzug wirksam begegnet werden.
3. Die bereits vorhandenen materiellen und verfahrensrechtlichen Regelungen eröffnen keine gerichtliche Kontrolle eines Verwaltungshandelns zu Lasten des Tierschutzes. Der mit dem Gesetz verfolgte Zweck, eine Klagemöglichkeit zugunsten von anerkannten Tierschutzvereinen zu schaffen, wird durch die bereits vorhandenen Einflussmöglichkeiten der Verbände nicht erreicht.
4. Die Länder besitzen die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung eines Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine. Dies gilt unabhängig davon, ob man das Klagerecht als Regelung des gerichtlichen Verfahrens oder als tierschutzrechtliche Regelung begreift, da der Bund von seinen Kompetenzen nicht erschöpfend Gebrauch gemacht hat.
5. Die vorgelegten Entwürfe können hinsichtlich der Ausgestaltung des Verbandsklagerechts überwiegend als sehr gelungen bezeichnet werden. Die Beschränkung auf die Feststellungsklage im Bereich des Tierversuchsrechts bricht jedoch „ohne Not“ mit dem System der Verwaltungsgerichtsordnung, da der damit verfolgte Zweck, die Vermeidung von Verzögerungen, durch die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit einer Tierversuchsgenehmigung erreicht werden kann.

Alice Fertig
Rechtsanwältin

Dr. Christoph Maisack
Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e. V.
Am Wiesenrain 10, D - 79713 Bad Säckingen,
Tel. 07761 566243
cmaisack@web.de

**Herrn
Vorsitzenden des Ausschusses für
Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ULA)
des Hessischen Landtags
Schlossplatz 1 - 3
65183 Wiesbaden**

e-mail: K.Thaumueler@ltg.hessen.de

Bad Säckingen, den 3. Feb. 2012

**Schriftliche Stellungnahme zu der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für
Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ULA) des Hessischen
Landtags am 16. Februar 2012**

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz über das Ver-
bandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzverbände (Tier-
schutzVMG Hessen) vom 30. 8. 2011, Drucksache 18/4376,**

**und zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für
ein Gesetz über das Hessische Tierschutzklagerecht und die Mitwir-
kungsrechte für anerkannte Tierschutzorganisationen vom 21. 9. 2011,
Drucksache 18/4511**

Einleitung und Zusammenfassung

Die vorliegenden Gesetzentwürfe entsprechen - insbesondere im Licht der Staatszielbestimmung ‚Tierschutz‘, Art. 20a GG - einer dringenden Notwendigkeit und werden deshalb begrüßt. Insbesondere tragen beide Gesetzentwürfe den verfahrensrechtlichen Auswirkungen des Staatsziels ‚Tierschutz‘ (wie sie durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12. 10. 2010, 2 BvF 1/07 konkretisiert worden sind) Rechnung.

Die nachfolgende Darstellung gliedert sich in vier Teile:

In Teil I wird versucht, an einigen Beispielen die Auswirkungen des gegenwärtig bestehenden Ungleichgewichts zwischen Tiernutzern und Tieren zu veranschaulichen (Beispiele sind: herkömmliche Käfighaltung von Legehennen; Haltung von Legehennen in sog. Kleingruppenhaltungen; extreme Besatzdichte in Masthühnerhaltungen; Fehlen weicher Liegebereiche für Kälber und Rinder).

In Teil II wird dargestellt, welche verfahrensrechtlichen Auswirkungen das Staatsziel ‚Tierschutz‘ in Art. 20 a GG nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12. 10. 2007 (2 BvF 1/07) hat, und weshalb die in den Gesetzentwürfen vorgesehenen Mitwirkungsbefugnisse und Klagerechte für anerkannte Tierschutzvereine diesen höchstrichterlich festgestellten Auswirkungen Rechnung tragen.

In Teil III wird auf die Aarhus-Konvention und die dazu ergangene europäische Richtlinie 2003/35/EG hingewiesen. Zwar betreffen die dort vorgesehenen Mitwirkungsbefugnisse für Bürger und deren Verbände nur den Natur- und Umweltschutz. Indes hat sich der Grundgesetzgeber im Jahr 2002 - in Kenntnis der umfangreichen Rechtsprechung und Literatur, die sich bis dahin zu dem bereits seit 1994 im Grundgesetz verankerten Staatsziel „Umweltschutz“ herausgebildet hatte - entschlossen, den Tierschutz durch die bewusst gewählte Wortfassung „... und die Tiere“ in Art. 20a GG dem Umweltschutz formal gleich zu stellen. Deshalb spricht alles dafür, dass Art. 20a GG erfordert,

die für anerkannte Umweltverbände bereits bestehenden Mitwirkungsbefugnisse und Klagerechte auch anerkannten Tierschutzverbänden einzuräumen. Zumindest zeigen die Aarhus-Konvention und die Richtlinie 2003/35/EG, dass die früher - überwiegend von konservativ denkenden Juristen - gegen das Institut der Verbandsklage vorgebrachten Bedenken heute überholt sind.

In Teil IV wird auf einige häufig geäußerte Gegenargumente, die gegen ein Tierschutz-Verbandsklagerecht ins Feld geführt werden, eingegangen („Prozessflut“; „fehlende Gesetzgebungszuständigkeit“; „Verfassungswidrigkeit einer Feststellungsklage“; „ausreichendes Niveau des Tierschutzgesetzes“; „Gefahr für den Forschungsstandort“; „ausreichende Verwirklichung des Tierschutzgesetzes durch die Veterinärbehörden“).

Zusammenfassend ist festzustellen:

Die vorliegenden Gesetzentwürfe stellen einen bedeutenden Fortschritt für den Tierschutz in Deutschland dar und tragen insbesondere der bislang vernachlässigten verfahrensrechtlichen Seite des Staatsziels ‚Tierschutz‘ in Art. 20a GG Rechnung.

Die in § 1 Absatz 1 Satz 2 beider Gesetzentwürfe vorgesehene Beschränkung des Rechtsbehelfs gegen Genehmigungen nach § 8 Abs. 1 Tierschutzgesetz (TierSchG) auf die Feststellungsklage ist - selbst wenn man die zugrunde liegenden Befürchtungen einiger Interessenvertreter teilen würde - im Hinblick auf die Möglichkeiten, die § 80a Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) dem Inhaber einer angefochtenen Genehmigung einräumt, unnötig. Es kann aber keine Rede davon sein, dass in dem darin liegenden Entgegenkommen des Gesetzgebers an die Vertreter von Nutzerinteressen eine Zuständigkeitsüberschreitung liegen könnte.

I.**Beispiele für die Folgen des gegenwärtig bestehenden Ungleichgewichts zwischen Tiernutzern und Tieren und die daraus resultierende Notwendigkeit der Einführung des Verbandsklagerechts für Tierschutzverbände**

In der Begründung zu den beiden Gesetzentwürfen wird jeweils auf S. 1 zutreffend auf das rechtliche Ungleichgewicht hingewiesen, das gegenwärtig im Verhältnis zwischen Tiernutzern und Tieren besteht, und das sich darin äußert, dass derzeit nur gegen ein vermeintliches „Zuviel“ an Tierschutz geklagt werden kann (nämlich von Seiten der Tierhalter und -nutzer), nicht aber auch gegen ein „Zuwenig“ (von Seiten der Tierschutzvereine).

Für dieses Ungleichgewicht und seine Folgen lassen sich einige Beispiele anführen:

1. Herkömmliche Käfighaltung von Legehennen

Gegen die Hennenhaltungsverordnung (HHVO) von 1987, der zufolge es erlaubt war, dass Legehennen in Drahtgitterkäfigen gehalten werden konnten, die mit nur 450 cm² Bodenfläche je Huhn so klein waren, dass die Hennen darin noch nicht einmal ungestört nebeneinander ruhen konnten, hat kein Tierschutzverein jemals eine Klage erheben können.

Ganz anders dagegen die Nutzer dieser Hühnerkäfige: Als die damalige Bundesregierung, ebenfalls im Jahr 1987, entschied, dass für Hennen mit einem Durchschnittsgewicht von mehr als 2 kg die Käfige um 100 cm² vergrößert werden sollten (nämlich auf 550 cm² je Huhn statt der üblichen 450 cm²), sahen die Käfighalter darin einen unzulässigen Eingriff in ihre Berufsfreiheit und ihr Eigentum. Mit Unterstützung ihres Berufsverbands klagte einer von ihnen zum Verwaltungsgericht, zum Verwaltungsgerichtshof und schließlich zum Bundesverwaltungsgericht, das die Sache dann auch noch dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur Entscheidung vorlegte.

Das zeigt: Gegen 100 cm² vermeintliches „Zuviel“ an Tierschutz konnten und können die Tiernutzer durch drei Instanzen hindurch klagen und auch noch den EuGH bemühen. Demgegenüber konnte kein Tierschutzverein gegen das krasse „Zuwenig“ an Tierschutz, das in der Haltung von Legehennen in diesen engen Käfigen gelegen hat, jemals ein Verwaltungsgericht anrufen.

Zum Glück für die Tiere (aber auch für die Menschen) gab es damals den nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Johannes Rau (SPD). Er entschloss sich, diesem Unrecht dadurch abzuhelpfen, dass er 1990 von der – nur Landesregierungen und bestimmten obersten Bundesorganen zustehenden – Möglichkeit einer sog. Normenkontrollklage an das Bundesverfassungsgericht Gebrauch zu machen (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG). Diese Klage hatte dann nach vielen Jahren den erhofften Erfolg: Das Bundesverfassungsgericht hat die Legehennenkäfighaltung mit Urteil vom 6. Juli 1999 für verfassungswidrig erklärt.

Hätte es demgegenüber schon im Jahr 1987 die jetzt geplante Tierschutz-Verbandsklage gegeben, so hätte ein in Hessen ansässiger klagberechtigter Tierschutzverein die eklatante Rechts- und Verfassungswidrigkeit der Legehennenkäfige in engem zeitlichen Zusammenhang mit ihrer Zulassung durch die Hennenhaltungsverordnung gerichtlich geltend machen und so schon 1988 oder 1989 diese Verordnung durch die (für solche Fragen in erster Linie zuständigen) Verwaltungsgerichte durch eine sog. Inzidentkontrolle für ungültig erklären lassen können; denn § 2 Tierschutzgesetz, gegen den die Legehennenkäfige verstoßen haben, ist schon seit 1972 in Kraft. Es wäre dann vielen Hundert Millionen Hühnern ein lebenslanges Leiden erspart worden, und auch viele Millionen D-Mark an Fehlinvestitionen hätten vermieden werden können.

2. Verbot der sog. Kleingruppenhaltung / gegenwärtige Diskussion um Übergangsfristen

Wenn – wie von Bundesministerin Aigner (CSU) geplant und vom Bundesrat im September 2011 zunächst verhindert – für die gegenwärtig noch bestehenden Hühnerkäfige (genannt: „Kleingruppenhaltung“) durch Rechtsverordnung eine Übergangsfrist bis 2035, also von ca. 25 Jahren, bestimmt worden wäre, hätte kein Tierschutzverein etwas gegen diese lange Frist machen können.

Wenn demgegenüber – womit aufgrund der Initiativen verschiedener Bundesländer, insbesondere Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg gerechnet werden kann – die Käfige der sog. „Kleingruppenhaltung“ in naher Zukunft mit einer deutlich kürzeren Übergangsfrist verboten werden, werden die Käfig- alias Kleingruppenhalter dagegen landauf landab klagen und sich auf eine angebliche Verletzung ihrer Berufs- und Eigentumsrechte berufen.

Zwar werden diese Klagen (wie auch die 100cm²-Klage in dem Beispiel oben zu 1) im Ergebnis ohne Erfolg bleiben, d. h. sie werden von den Gerichten als unbegründet abgewiesen werden. Aber als Faktum bleibt: Die Tiernutzer können gegen ein vermeintliches „Zuviel“ an Tierschutz, sei es auch noch so geringfügig, durch viele Instanzen hindurch klagen und versuchen, so ihre vermeintlichen Rechte durchzusetzen. Dagegen können Tierschutzvereine gegen ein „Zuwenig“ an Tierschutz, sei es auch noch so gravierend und skandalös, nicht klagen. Das gibt den Tiernutzern in der politischen Diskussion über neue Tierschutzregelungen von vornherein ein Übergewicht, denn es entspricht der Lebenserfahrung, dass Interessen, die eingeklagt werden können, als gewichtiger behandelt werden und sich eher durchzusetzen vermögen als Interessen, bei denen von vornherein feststeht, dass sie nicht vor Gericht geltend gemacht werden können.

3. Extreme Besatzdichten in Masthühnerhaltungen

Die gegenwärtig geltenden Regelungen zur Masthühnerhaltung (vgl. § 19 Abs. 3 und 4 Tierschutznutztierhaltungsverordnung) lassen zu, dass

in den Ställen 35 kg Lebendgewicht pro Quadratmeter, also bei Kurzmast 23 oder 24 Hühner auf einem Quadratmeter Stallbodenfläche gehalten werden. Bei Hühnern mit einem Gewicht von mehr als 1.600 g werden sogar 39 kg/m² erlaubt.

Es spricht Vieles dafür, dass dieser Zustand gegen § 2 Tierschutzgesetz verstößt, denn

- der Wissenschaftliche Ausschuss für Tierschutz und Tiergesundheit der EU (AHAW) hat im Jahr 2000 festgestellt, dass selbst bei nur 28 kg Lebendgewicht pro Quadratmeter, (das wären etwa 18 Hühner pro Quadratmeter Stallbodenfläche) die Tiere nicht mehr ungestört nebeneinander ruhen können, und dass dafür eine Beschränkung der Besatzdichte auf etwa 25 kg, das wären etwa 16 Hühner pro Quadratmeter, nötig wäre,
- der Ständige Ausschuss beim Europarat schreibt vor, dass in Masthühnerhaltungen jederzeit freie Flächen zur Verfügung stehen müssen, die die Tiere, wenn sie sich von einer eng belegten Fläche weg bewegen wollen, aufsuchen können – solche Freiflächen gibt es aber bei 23 oder 24 Hühnern pro Quadratmeter Stallbodenfläche nicht mehr,
- neuere Untersuchungen haben ergeben, dass die Hühner schon nach wenigen Lebenswochen ganz überwiegend an beschädigten, zum großen Teil auch an schwer beschädigten Sohlenballen leiden (weil aufgrund der hohen Besatzdichte extrem viel Kot pro Quadratmeter Stallbodenfläche anfällt und die Tiere auf diesem Kot, der nicht entfernt wird, die ganze Zeit über stehen oder liegen müssen),
- Untersuchungen, die von der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen veranlasst worden sind, haben ergeben,

dass die meisten Masthühner während ihres nur 5 oder 6 Wochen dauernden Lebens mehrere Antibiotika-Behandlungen erhalten, offenbar damit sie noch schneller schlachtreif werden, aber auch, weil sie ohne dieses ständige Doping die Lebensbedingungen, die man ihnen mit 35 bzw. 39 kg Lebendgewicht pro Quadratmeter Stallbodenfläche zumutet, nicht einmal über diese kurze Zeit hinweg durchstehen könnten. Als Folge davon ist das in den Handel kommende Fleisch der Masthühner mit Antibiotikaresistenten Keimen belastet und gefährdet die Gesundheit von Verbrauchern und Konsumenten.

Wenn sich ein Amtstierarzt angesichts dieser Fakten dazu entschließt, zu sagen – „das mache ich als berufener Schützer der Tiere nicht mehr mit, ich schreite hier ein“ – und gegenüber einem Masthühnerhalter anordnet, die Besatzdichte in Zukunft wenigstens auf die Obergrenze von 18 oder 16 Hühnern pro Quadratmeter (also 28 kg oder 25 kg, wie vom AHAW als Obergrenze angesehen) zu begrenzen, wird seine Behörde durch die Rechtsanwälte des Zentralverbands der Deutschen Geflügelwirtschaft mit Klagen bis hinauf zum Bundesverwaltungsgericht überzogen werden, und sein Vorgesetzter wird ihn fragen: „Musste das wirklich sein?“.

Dagegen können Tierschutzvereine gegen dieses eklatante „Zuwenig“ an Tierschutz nicht klagen – obwohl mittlerweile bekannt ist, dass nicht nur die Tiere unter diesen Zuständen leiden, sondern auch, dass durch den ständigen Antibiotika-Missbrauch in den Masthühnerhaltungen Resistenzbildungen gefördert werden und dadurch auch die Gesundheit von Menschen in Gefahr gebracht wird.

Vollkommen unbegreiflich ist die folgende Situation: Wenn ein Umweltverband nach dem gegenwärtig geltenden Umweltrechtsbehelfsgesetz gegen die immissionsschutzrechtliche Genehmigung für eine Masthühneranlage mit 40.000 und mehr Mastgeflügelplätzen klagt, dann können

in diesem Klageverfahren zwar Vorschriften, die privates Eigentum und andere Privatinteressen schützen, gerichtlich überprüft werden, nicht aber auch die die Vorschriften des Tierschutzgesetzes - obwohl hier der Rechtsverstoß am nächsten liegt. Aber: Tierschutzvorschriften sind nicht „drittschützend“ (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 Umweltrechtsbehelfsgesetz), und eine Tierschutz-Verbandsklage gibt es (noch) nicht.

Dabei spricht Vieles dafür, dass eine so extrem einseitige Regelung wie in § 19 Abs. 3 und 4 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung - erlaubte Masthühnerbesatzdichte 35 bzw. 39 kg Lebendgewicht pro Quadratmeter Stallbodenfläche - nur zustande kommen konnte, weil die Belange des Tierschutzes damals nicht eingeklagt werden konnten, wohl aber die Interessen der Nutzer. Hätte es damals bereits die Tierschutz-Verbandsklage gegeben, so hätte sich das verordnungsgebende Bundeslandwirtschaftsministerium (BMELV), schon um mögliche Klagen vorsorglich zu vermeiden, aller Wahrscheinlichkeit nach zu einer moderateren Besatzdichtenregelung entschlossen, mit der ein angemessener Ausgleich zwischen Tierschutz- und Nutzerinteressen erzielt worden wäre (z. B. auf eine Begrenzung auf 28 oder 25 kg pro Quadratmeter Stallbodenfläche).

Deswegen zeigt dieses Beispiel auch: Das Verbandsklagerecht wirkt nicht in erster Linie dadurch, dass Klagen erhoben und Prozesse geführt werden, nachdem „das Kind im Brunnen liegt“; sondern es wirkt in erster Linie präventiv, indem es schon durch seine bloße Existenz die Tierschutzinteressen aufwertet und so für einen angemessenen Ausgleich der miteinander konkurrierenden Interessen sorgt (also Wirkung entfaltet, „bevor das Kind in den Brunnen fällt“).

4. Weicher Liegebereich für Kälber

In § 5 Satz 1 Nr. 1 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung war früher geregelt, dass Kälbern im Stall ein Liegebereich zur Verfügung gestellt werden müsse, der sowohl trocken als auch weich zu sein habe

(Grund: Rinder sind zwar Hartbodengänger, aber Weichbodenlieger - ein weicher Liegebereich sollte bei Rindern eine tierschutzrechtliche Selbstverständlichkeit sein).

Durch die Zweite Änderungsverordnung zur Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung - dieselbe Verordnung, mit der im Jahr 2006 die Hühnerkäfige der sog. Kleingruppenhaltung eingeführt worden sind - ist das Wort „weich“ ersatzlos gestrichen worden (auf Druck der damaligen Mehrheit im Bundesrat, bestehend aus CDU, CSU und FDP).

Seit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 2010 steht aber fest, dass das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMELV) beim Erlass der Zweiten Änderungsverordnung gegen die Staatszielbestimmung ‚Tierschutz‘ in Art. 20a GG verstoßen hat, weil es die in § 16 b Tierschutzgesetz geregelte Tierschutzkommission vor dem Erlass der Verordnung nicht ordnungsgemäß angehört hat (vgl. Bundesverfassungsgericht, 2 BvF 1/07, Beschluss vom 12. Okt. 2010: Verfassungswidrigkeit von § 13 b Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, weil die Anhörung der Tierschutzkommission zu der darin angeordneten sog. Kleingruppenhaltung nicht beratungsoffen sondern lediglich „pro forma“ durchgeführt worden ist und weil der Verordnungsinhalt im Zeitpunkt der Anhörung bereits an die EU notifiziert und vom Bundeskabinett beschlossen, also für das Bundeslandwirtschaftsministerium schon „beschlossene Sache“ war).

Damit aber ist nicht nur die sog. Kleingruppenhaltung verfassungswidrig, sondern auch die Änderung des § 5 Satz 1 Nr. 1 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, also die Streichung des Wortes „weich“ für den Liegebereich - denn auch dieser Teil der Verordnung war im Zeitpunkt der Anhörung der Tierschutzkommission für das Bundeslandwirtschaftsministerium bereits „beschlossene Sache“, ebenso wie die Hühnerkäfige der sog. Kleingruppenhaltung.

Somit gilt also jetzt wieder der ursprüngliche § 5 Satz 1 Nr. 1 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, d. h. der Liegebereich für Kälber hat nicht nur trocken sondern auch „weich“ zu sein.

Eine Veterinärbehörde, die dies gegenüber einem Kälberhalter anordnet, wird sich jedoch einer Klage dieses Kälberhalters durch mehrere Instanzen hindurch ausgesetzt sehen. Ignoriert sie dagegen die hier dargestellte Argumentation, so kann niemand gegen ihre Unterlassung klagen, d. h. die Behörde hat ihre Ruhe.

So verwundert es nicht, dass die Durchsetzung weicher Liegebereiche in Kälberhaltungen in den meisten Veterinärbezirken offenbar nicht stattfindet.

Analoges gilt übrigens bei erwachsenen Rindern: Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat 2002 entschieden, dass nach § 2 Tierschutzgesetz in Rinderhaltungen ein „Zugang zu einer trockenen, weichen Liegefläche je Tier erforderlich“ sei (VG Düsseldorf, Agrarrecht 2002, S. 368). Veterinärbehörden, die versuchen, das umzusetzen, müssen mit (organisierten und von den Interessenverbänden finanzierten) Klagen der Rinderhalter rechnen; Veterinärbehörden, die in dieser Angelegenheit nichts tun, haben es viel leichter, denn gegen ihr Untätigbleiben hat niemand einen Rechtsbehelf.

Auch hier würde ein Verbandsklagerecht weniger dadurch wirken, dass eine Klage tatsächlich erhoben würde, sondern vielmehr präventiv: Ein engagierter Amtstierarzt, der sich die oben beschriebene Argumentation zu eigen macht, könnte das notwendige Einschreiten gegenüber Kälberhaltungen, in denen die Tiere auf dem bloßen Beton- oder Hartholzboden liegen, gegenüber seinem Vorgesetzten unter Hinweis auf die sonst drohende Gefahr einer Tierschutz-Verbandsklage sehr viel leichter rechtfertigen und durchsetzen als nach der gegenwärtigen, die Tierhalter und Tiernutzer einseitig bevorzugenden Rechtslage.

II.

Verfahrensrechtliche Auswirkungen von Art. 20a GG

In der Begründung zu den Gesetzentwürfen (s. jeweils S. 5) wird zu Recht darauf hingewiesen, dass der Landesgesetzgeber durch die Einführung von Mitwirkungsbeugnissen für anerkannte Tierschutzorganisationen in Verwaltungsverfahren und von Klagerechten einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung des Staatsziels ‚Tierschutz‘ leistet.

1. Aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 20a GG

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zeigt, dass die Auswirkungen, die das Staatsziel ‚Tierschutz‘ (Art. 20a GG) auf die Verwaltungs- und Gerichtsverfahren nach dem Tierschutzgesetz hat, weitaus größer sind als bisher angenommen:

In seiner zweiten Legehennen-Entscheidung vom 12. Okt. 2010 (2 BvF 1/07) hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass ein dem Staatsziel ‚Tierschutz‘ entsprechender, angemessener Schutz der Tiere in vielen Bereichen „nur auf der Grundlage spezieller Fachkenntnisse, Erfahrungen und systematisch erhobener Informationen möglich“ sei. Deshalb liege es nahe, „durch geeignete Verfahrensnormen sicherzustellen, dass bei der Setzung tierschutzrechtlicher Standards solche Informationen verfügbar sind und genutzt werden“. Dort, wo der Gesetzgeber solche Verfahrensnormen geschaffen habe, stelle ihre Nichteinhaltung zugleich einen Verstoß gegen das Staatsziel ‚Tierschutz‘ und damit gegen Art. 20a GG dar.

Die Verankerung des Tierschutzes im Grundgesetz durch Art. 20a GG bedeutet also zweierlei:

Zum einen ist es notwendig, dass gesetzliche Gebote und Verbote erlassen bzw. aufrechterhalten werden, die sicherstellen, dass Tiere vor nicht artgemäßer Haltung und vor vermeidbaren Leiden geschützt werden.

Genauso notwendig ist aber der Erlass von Vorschriften für das Verwaltungsverfahren und das gerichtliche Verfahren, mit denen eine effektive Durchsetzung dieser Gebote und Verbote gewährleistet wird. Notwendig sind insbesondere Verfahrensvorschriften, die sicherstellen, dass staatliche Entscheidungen, die eine Abwägung tierschutzrechtlicher Belange mit gegenläufigen Nutzerinteressen erfordern, aufgrund vollständiger und zutreffender „Fachkenntnisse, Erfahrungen und systematisch erhobener Informationen“ (Bundesverfassungsgericht aaO) getroffen werden und dass, bevor eine solche Entscheidung ergeht, alle abwägungsrelevanten Belange und Gesichtspunkte mit dem Gewicht, das ihnen von Gesetzes wegen zukommt, in die Abwägung eingestellt und berücksichtigt werden.

2. Die vorliegenden Gesetzentwürfe enthalten Verfahrensvorschriften, die - der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zufolge - dem Staatsziel ‚Tierschutz‘ entsprechen und zu seiner Verwirklichung beitragen

Durch die in § 2 der Gesetzentwürfe vorgesehenen Mitwirkungs- und Informationsrechte für anerkannte Tierschutzvereine und Stiftungen stellt der Landesgesetzgeber sicher, dass diese Organisationen den Sachverstand und die Erfahrungen, die sie in Tierschutzfragen haben, frühzeitig in die Verwaltungsverfahren nach dem Tierschutzgesetz einbringen. Damit wird - im Sinne der o. e. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - gewährleistet, dass die Entscheidung der Behörde und die damit (meistens) verbundene Abwägung der Tierschutzbelange mit den gegenläufigen Nutzerinteressen unter Einbeziehung aller

„Fachkenntnisse, Erfahrungen und Informationen“ ergeht, die von Tier-
schutzseite dazu geliefert werden können.

Durch § 1 Absatz 2 Nr. 3 und Absatz 3 wird zugleich sichergestellt,
dass diese „Fachkenntnisse, Erfahrungen und Informationen“ rechtzei-
tig und vollständig in das Verwaltungsverfahren eingebracht werden.

Entscheidet die Behörde dann gleichwohl aufgrund unzutreffender oder
unvollständiger „Fachkenntnisse, Erfahrungen und Informationen“ oder
berücksichtigt sie bei ihrer Abwägung die Belange des Tierschutzes
nicht oder nicht mit dem Gewicht, das ihnen von Gesetzes wegen zu-
kommt, so entspricht es dem Staatsziel ‚Tierschutz‘, dass dieser Man-
gel in einem nachfolgenden Gerichtsverfahren festgestellt und behoben
werden kann.

Somit stellen sowohl die in den Gesetzentwürfen (als Vorstufe des Kla-
gerechts) vorgesehenen Mitwirkungsbefugnisse von Tierschutzorgani-
sationen im Verwaltungsverfahren als auch die Klagerechte einen un-
verzichtbaren Beitrag zur Verwirklichung eines effektiven Tierschutzes
in verfahrensrechtlicher Hinsicht dar, wie er dem Staatsziel ‚Tierschutz‘
in Art. 20 a GG entspricht.

III.

Aarhus-Konvention und Richtlinie 2003/35/EG (sog. Rechtsschutzmittel- Richtlinie)

Auf der Ebene der Europäischen Union (EU) gibt es Regelungen, die auf eine Erwei-
terung der Mitwirkungsbefugnisse von Bürgern und Umweltverbänden in Verwal-
tungs- und Gerichtsverfahren abzielen, soweit es in diesen Verfahren um die Belan-
ge des Natur- und Umweltschutzes geht. Erwähnt seien die Aarhus-Konvention und
die zu deren Umsetzung erlassene sog. Rechtsschutzmittel-Richtlinie der EU
(2003/35/EG).

Das Grundgesetz stellt in Art. 20a GG den Tierschutz formal gleichrangig neben den Umweltschutz („... und die Tiere ...“; vgl. auch den o. e. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12. 10. 2007: „Als Belang von Verfassungsrang ist der Tierschutz, nicht anders als der in Art. 20a GG schon früher zum Staatsziel erhobene Umweltschutz, im Rahmen von Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen ...“). Demnach entspricht es Art. 20a GG, dass Mitwirkungsbefugnisse und Klagerechte nicht nur dort geschaffen werden, wo es um die Belange des Umwelt- und Naturschutzes geht, sondern ebenso im Bereich des Tierschutzes.

Nach der Aarhus-Konvention, der auch die Bundesrepublik Deutschland beigetreten ist, soll der in Umwelt- und Naturschutzverbänden angesiedelte Sachverstand in Normsetzungs- und Verwaltungsverfahren auf dem Gebiet des Umwelt- und Naturschutzes eingebracht werden können. Außerdem sollen Kontrollrechte geschaffen werden, die eingreifen, wenn die von den Verbänden vorgebrachten Informationen nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt werden oder wenn bei Abwägungsentscheidungen die Belange des Umwelt- und Naturschutzes nicht angemessen berücksichtigt werden. Deswegen ist in Art. 9 der Aarhus-Konvention die Einführung eines allgemeinen Widerspruchs- und Klagerechts bei Verstößen gegen umweltrechtliche Vorschriften vorgesehen.

Die Rechtsschutzmittel-Richtlinie der EU (2003/35/EG) verpflichtet - zur Umsetzung der Aarhus-Konvention - die Mitgliedstaaten dazu, den Umweltschutzverbänden den Zugang zu Gerichtsverfahren zu ermöglichen. Damit ist klar, dass die - insbesondere von konservativen Juristen vertretene - überkommene Auffassung, Verbandsklagen passten nicht in die Systematik des deutschen Rechts und seien mit der Rechtsschutzgarantie in Art. 19 Abs. 4 GG nicht vereinbar, heute nicht mehr haltbar ist. Sie ist durch das Völker- und Europarecht überholt. Das sollte stets bedacht werden, wenn von Gegnern der Tierschutz-Verbandsklage heute Einwendungen erhoben werden, die bereits vor Jahren - teilweise wortgleich, zumindest aber inhaltsgleich - gegen die Einführung des Verbandsklagerechts für Umwelt- und Naturschutzverbände ins Feld geführt worden sind („Prozessflut“; „fehlende Gesetzgebungszuständigkeit der Länder“; „Gefahr für den Forschungs- und Wirtschaftsstandort“; „Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG“; „Verstoß gegen das Gewaltenteilungs- und das Demokratie-

prinzip“; „Erhebung unbegründeter Klagen nur zu Zwecken der Verzögerung“; „ausreichende Wahrnehmung der Umwelt- und Naturschutzbelange durch die zuständigen Behörden“).

Der Bundesgesetzgeber hat - wie die sog. Trianel-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 12. 5. 2011 zeigt - die Verpflichtungen aus der EU-Rechtsschutzmittel-Richtlinie bislang höchst unzureichend erfüllt. Er hat - zu Unrecht - die Klagebefugnis der Umweltschutzverbände gegen Genehmigungen für emittierende Großanlagen auf Rechtsvorschriften beschränkt, die „Rechte einzelner begründen“, also auf sog. drittschützende Vorschriften. Als Folge dieses EuGH-Urteils wird er jetzt das Verbandsklagerecht der Umweltschutzverbände auf alle Umwelt- und Naturschutzvorschriften erweitern müssen, d. h. die Klagebefugnis dieser Verbände wird eine deutliche Ausweitung erfahren müssen.

Trotz aller Unterschiede, die es in der Sache zwischen Umweltschutz und Tierschutz gibt, sollte angesichts der Gleichwertigkeit von Umwelt- und Tierschutz nach Art. 20a GG unstrittig sein, dass die Ziele der Aarhus-Konvention und der EU-Rechtsschutzmittel-Richtlinie - nämlich dass anerkannte Vereine den bei ihnen angesiedelten Sachverstand zeitnah in Normgebungs- und Verwaltungsverfahren einbringen können sollen und dass sie dort, wo die von ihnen geltend gemachten öffentlichen Belange und Gesichtspunkte möglicherweise nicht oder nur unzureichend berücksichtigt worden sind, Zugang zu den Gerichten bekommen sollen - nach Art. 20a GG nicht allein im Umwelt- und Naturschutz, sondern auch im Tierschutz angestrebt werden müssen.

Folglich dient es der Verwirklichung des Staatsziels ‚Tierschutz‘ in Art. 20a GG, dass durch die vorliegenden Gesetzentwürfe sichergestellt wird,

dass anerkannte Tierschutzorganisationen den Sachverstand, den sie in Tierschutzfragen besitzen, in Normgebungs- und Verwaltungsverfahren frühzeitig einbringen können,

und dass sie dort, wo die von ihnen vorgebrachten tierschutzrechtlichen Belange und Gesichtspunkte möglicherweise nicht oder nur unzureichend berücksichtigt worden sind, eine Klagemöglichkeit erhalten.

IV.

Eingehen auf einige besonders häufig geäußerte Gegenargumente

1. „Prozessflut“

Die von Gegnern des Verbandsklagerechts geäußerte Befürchtung, Verbandsklagen würden zu einer Flut von - überwiegend unbegründeten - Klagen führen, ist u. a. durch die praktischen Erfahrungen, die mit der Umwelt-Verbandsklage gewonnen werden konnten, widerlegt.

Nach einer im Jahr 2003 veröffentlichten Untersuchung (vgl. *Schmidt/Zschiesche*, Natur und Recht 2003, S. 16, 19) für die Jahre 1997 bis 1999 sind in den drei untersuchten Jahren aufgrund von (damals landesrechtlich geregelten) naturschutzrechtlichen Verbandsklagen in 67 Fällen 92 gerichtliche Entscheidungen getroffen worden, pro Jahr also etwa 30. Mit einer Erfolgs- oder Teilerfolgsquote von 28,4% waren die Verbandsklagen deutlich erfolgreicher als die damals zu ca. 20% erfolgreichen verwaltungsgerichtlichen Klagen insgesamt (nach Abzug der Asylverfahren).

Nach einer vom Bundesamt für Naturschutz im Jahr 2011 im Internet veröffentlichten Untersuchung sind in den Jahren 2007 bis 2010 durchschnittlich ganze 25 naturschutzrechtliche Verbandsklagen pro Jahr erhoben worden, mit einer Erfolgs- oder Teilerfolgsquote von über 40% (vgl. auch *Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner*, Verwaltungsgerichtsordnung, München 2011, § 42 Rn 249: „Das Schreckensszenario einer von Popularklagen überrannten Gerichtsbarkeit ist daher verfehlt“).

Seit der Einführung der Tierschutz-Verbandsklage im Bundesland Bremen im Jahr 2007 ist dort noch nicht eine einzige Verbandsklage erhoben worden. Vielmehr vertrauen die Tierschutzorganisationen auf die präventive Wirkung dieses Rechtsinstituts (s. dazu oben, I., 3 und 4).

Die genannte Befürchtung verkennt auch den hohen Arbeits- und Zeitaufwand, den eine Verbandsklage auf Seiten des klagenden Vereins regelmäßig erfordert, sowie das Risiko, im Falle eines Unterliegens mit den Gerichts- und den noch deutlich höheren Rechtsanwaltskosten belastet zu werden. Auch muss ein gemeinnütziger Verein - im Gegensatz zu einer Privatperson, die mit ihrem Geld machen kann, was sie will - über die Verwendung seiner Geldmittel Rechenschaft ablegen, sowohl gegenüber seinen Mitgliedern als auch gegenüber der Öffentlichkeit.

Als Folge davon werden anerkannte Vereine von ihrem Verbandsklagerecht nur Gebrauch machen, wenn zumindest zwei Voraussetzungen gleichzeitig erfüllt sind, nämlich:

1. es muss sich (z. B. bei der Genehmigung, gegen die geklagt wird) um einen Fall von allgemeiner Bedeutung handeln, insbesondere weil es eine Vielzahl gleich gelagerter Fälle gibt oder weil besonders große Tierzahlen betroffen sind, und
2. es muss eine hohe Erfolgsaussicht bestehen, d. h. eine überwiegende Wahrscheinlichkeit für ein gesetzwidriges „Zuwenig“ an Tierschutz.

Aber auch in diesen Fällen werden die Vereine hauptsächlich auf die präventive Wirkung der Verbandsklage setzen, d. h. darauf, dass die (gegenüber den bislang allein einklagbaren Nutzerinteressen strukturell schwächeren) Tierschutzbelange durch das Verbandsklagerecht eine faktische Aufwertung erfahren und dass aus diesem Grund Abwägungsergebnisse, die die Tierschutzbelange extrem unangemessen zurücksetzen, von vornherein vermieden werden können (s. dazu das oben in I., 3 genannten Beispiel der extre-

men, zugleich auch für den Menschen gesundheitsschädlichen Masthühnerbesatzdichten von bis zu 24 Hühnern pro Quadratmeter Stallfläche).

2. Angeblich fehlende Gesetzgebungszuständigkeit des Landes

Manche Gegner der tierschutzrechtlichen Verbandsklage meinen, dass - trotz der eindeutigen gesetzlichen Regelung in § 42 Abs. 2 erster Halbsatz VwGO - das Land nicht zuständig sei, eine tierschutzrechtliche Verbandsklage einschließlich der zugehörigen Regelungen des Verwaltungsverfahrens einzuführen.

Die Frage, ob und in welchem Umfang für Vereine, die sich die Wahrung bestimmter öffentlicher Interessen zum Ziel gesetzt haben, ein Verbandsklage-recht eingeführt wird, betrifft eindeutig das „gerichtliche Verfahren“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Zwar hat der Bund für dieses Sachgebiet die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, und er hat von dieser Kompetenz für das verwaltungsgerichtliche Verfahren mit dem Erlass der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) abschließend Gebrauch gemacht. Zugleich hat er aber in § 42 Abs. 2 erster Halbsatz VwGO die Länder ermächtigt, durch Landesgesetz sog. Popularklagen einzuführen, Klagen also, bei denen der Kläger/die Klägerin nicht geltend machen muss, durch den angegriffenen Verwaltungsakt oder dessen Unterlassung in seinen/ihren Rechten verletzt zu sein.

Wenn demnach der Landesgesetzgeber Verbandsklagen zugunsten von Umweltschutz- und Tierschutzvereinen einführen kann, so umfasst dies auch die Befugnis, das einer Klage vorausgehende Verwaltungsverfahren so weit zu regeln, wie diese verwaltungsverfahrenrechtlichen Regelungen in einem inneren Zusammenhang zu dem eröffneten gerichtlichen Verfahren stehen. Das Land kann folglich mit Bezug auf das Verwaltungsverfahren nach dem Tierschutzgesetz diejenigen prozeduralen Regelungen erlassen, die notwendig erscheinen, um unnötige, unberechtigte oder von vornherein unbegründete Verbandsklagen möglichst zu verhindern oder um Verbandsklageverfahren sinnvoll vorzubereiten oder um den Prozessstoff solcher Klageverfahren sinnvoll zu begrenzen.

Folglich sind nicht nur die kompetenzrechtlichen Bedenken, die gegen die Einführung des Verbandsklagerechts als solchem geäußert werden, unbegründet. Unrichtig sind vielmehr auch die Einwendungen, die gegen die verwaltungs-verfahrensrechtlichen Mitwirkungsbefugnisse, die die Gesetzentwürfe in § 2 vorsehen, erhoben werden. Insbesondere dient das in § 2 Absatz 1, Absatz 2, Absatz 3 Satz 2 und Absatz 5 den anerkannten Tierschutzorganisationen eingeräumte Äußerungsrecht und das dazu gehörende Recht zur Einsichtnahme in die tierschutzrelevanten Sachverständigengutachten dazu, dass der tierschutzrechtliche Sachverstand der jeweiligen Organisation so zeitig in das Verwaltungsverfahren eingebracht wird, dass fehlerhafte Entscheidungen und daraus resultierende Gerichtsverfahren so weit wie möglich vermieden werden können. Die in § 1 Abs. 2 Nr. 3 geregelte Ausschließung der Klagebefugnis für Vereine, die sich trotz dieser Äußerungsmöglichkeit im Verwaltungsverfahren nicht geäußert haben, dient ebenfalls der Vermeidung unnötiger Klagen (und setzt natürlich die Gesamtheit der in § 2 Absatz 1, Absatz 2, Absatz 3 Satz 2 und Absatz 5 geregelten Äußerungsbefugnisse und das Einsichtsrecht in Gutachten voraus). Die in § 1 Abs. 3 vorgesehene materielle Präklusion ist ein besonders wirksames Mittel, um den Prozessstoff späterer Verbandsklagen zu beschränken (und setzt erst recht die Mitwirkungsrechte nach § 2 Absatz 1, Absatz 2, Absatz 3 Satz 2 und Absatz 5 voraus).

Aber selbst wenn man - im Gegensatz zu der hier vertretenen Rechtsauffassung - der Meinung sein sollte, das Verbandsklagerecht gehöre nicht zu dem Sachgebiet „gerichtliches Verfahren“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG sondern zu dem Sachgebiet „Tierschutz“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG, würde dies an der Gesetzgebungskompetenz des Landes nichts ändern. Denn der Bundesgesetzgeber hat im Tierschutzgesetz die Frage einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage nicht geregelt, auch nicht durch sog. „beredtes Schweigen“. Die im Tierschutzgesetz enthaltenen Verfahrensvorschriften, die verschiedene Mitwirkungsbefugnisse für Tierschutzorganisationen vorsehen (vgl. § 15 Abs. 1 und Abs. 3, § 16 b) betreffen alle nicht das gerichtliche Verfahren sondern das Verwaltungsverfahren. Sie können deswegen weder landesrechtliche Vorschriften ausschließen, die bestimmten Tierschutzvereinen ein Klagerecht

einräumen, noch solche, die das Verwaltungsverfahren regeln und dabei ausschließlich oder hauptsächlich der sachgemäßen Vorbereitung von möglichen Verbandsklagen, der Ausschließung unnötiger, unberechtigter oder aussichtsloser Klagen oder der Beschränkung des Prozessstoffs erhobener Klagen dienen.

3. Vermeintliche Verfassungswidrigkeit der nach § 1 Abs. 1 Satz 2 vorgesehenen Feststellungsklage

Die Gesetzentwürfe begrenzen in § 1 Abs. 1 Satz 2 die Rechtsbehelfe der Tierschutzvereine gegenüber Genehmigungen nach § 8 Abs. 1 Tierschutzgesetz auf die Feststellungsklage. Hintergrund ist offenbar die Befürchtung von Interessenvertretern von Tierexperimentatoren, dass die der Anfechtungsklage nach § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO inne wohnende aufschiebende Wirkung die Durchführung genehmigter Tierversuchsvorhaben unzumutbar verzögern könnte. Diese Befürchtung verkennt aber die in § 80a Abs. 1 Nr. 1 VwGO vorgesehene Möglichkeit, dass der Adressat einer Tierversuchsgenehmigung in einem solchen Fall bei der Genehmigungsbehörde die Anordnung der sofortigen Vollziehung seiner Genehmigung beantragen kann und dass die Behörde diesem Antrag zumindest dann, wenn sie die von ihr zuvor erteilte Genehmigung mit überwiegender Wahrscheinlichkeit für rechtmäßig und die dagegen erhobene Klage deswegen für unbegründet hält, stattgeben wird. Verkannt wird zudem, dass der Tierexperimentator einen entsprechenden Antrag nach § 80a Abs. 3 Satz 1 VwGO auch direkt an das mit der Klage befasste Verwaltungsgericht stellen kann. Folglich könnte eine gegenüber einer Tierversuchsgenehmigung erhobene Anfechtungsklage in der Praxis nur dann die aufschiebende Wirkung nach § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO entfalten, wenn sowohl die Genehmigungsbehörde als auch das Verwaltungsgericht von einer jedenfalls 50%igen Erfolgswahrscheinlichkeit dieser Klage ausgehen und damit die Rechtmäßigkeit des genehmigten Versuchsvorhabens für ernstlich zweifelhaft halten würden. Das Interesse eines Tierexperimentators, auch ein solches - von der Behörde bzw. dem Gericht in seiner Rechtmäßigkeit für zweifelhaft befundenes - Versuchsvorhaben trotzdem sofort beginnen und vor Abschluss des Gerichtsverfahrens durchführen zu können, erscheint gegenüber den Belangen der Tiere, denen im Rahmen dieses zweifelhaften Versuchsvorhabens Schmerzen,

Leiden, Ängste und schließlich der Tod zugefügt werden, nicht überwiegend schutzwürdig.

Indes wäre die Entscheidung des Landesgesetzgebers, die Rechtsbehelfe von Tierschutzvereinen gegen Genehmigungen nach § 8 Abs. 1 Tierschutzgesetz auf die Feststellungsklage zu beschränken, durch § 42 Abs. 2 erster Halbsatz VwGO gedeckt. Sie wäre, wenn sie einen unvermeidlichen politischen Kompromiss mit Wissenschaftsverbänden darstellt, letztendlich zu akzeptieren. Keinesfalls kann aber ein solches Entgegenkommen des Gesetzgebers gegenüber den Interessenvertretern von Tierexperimentatoren dazu führen, dass dieser Teil der Gesetzentwürfe als verfassungswidrig anzusehen ist.

Das folgt nach hier vertretener Auffassung schon daraus, dass zwischen einem Anfechtungsurteil (also auch einer Anfechtungsklage) einerseits und einem mit Bezug auf einen Verwaltungsakt erlassenen Feststellungsurteil (also auch einer Feststellungsklage) andererseits ein Plus-Minus-Verhältnis und kein Aliud-Verhältnis besteht. Denn auch ein Anfechtungsurteil enthält inzident die Feststellung, dass der angefochtene Verwaltungsakt rechtswidrig ist und dass er gegen eine Rechtsvorschrift verstößt, die der Kläger zu rügen berechtigt ist; ergänzt wird diese Feststellung im Anfechtungsurteil durch den kassatorischen Ausspruch, dass der Verwaltungsakt aus diesem Grund mit rückwirkender Kraft aufgehoben wird. Folglich steckt in einem Anfechtungsurteil auch ein feststellendes Urteil und in einer Anfechtungsklage eine entsprechende Feststellungsklage (vgl. dazu *Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner*, Verwaltungsgerichtsordnung, München 2011, § 43 Rn 41: „... dass alle Urteile ein feststellendes Element enthalten, also immer eine Feststellungsklage möglich wäre“). Ist aber die Anfechtungsklage demgemäß ein Rechtsbehelf, der über die Feststellungsklage hinausgeht, so stehen beide Klagen, jedenfalls soweit sie einen bestimmten Verwaltungsakt betreffen, nicht in einem Verhältnis von Entweder-Oder sondern von Mehr oder Weniger (in diese Richtung weist auch der Rechtsbehelf der Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO). Wenn also der Landesgesetzgeber durch § 42 Abs. 2 erster Halbsatz VwGO berechtigt ist, die Verbandsklage in der Form der Anfechtungsklage

einzuführen, so schließt das ein, dass er die Feststellungsklage (als ein „Weniger“ gegenüber der Anfechtungsklage) erst recht zulassen darf.

Überschritten würden die Grenzen der Ermächtigung in § 42 Abs. 2 erster Halbsatz VwGO nur, wenn der Landesgesetzgeber dem in der Verwaltungsgerichtsordnung abschließend geregelten Kanon an Klagearten eine neue, weitere Klageart hinzufügen würde. Das ist aber nicht der Fall. Die Feststellungsklage ist eine nach § 43 VwGO ausdrücklich zugelassene Klageart.

Die Feststellungsklage gegenüber einer nach § 8 Abs. 1 Tierschutzgesetz erteilten Genehmigung betrifft auch ein Rechtsverhältnis im Sinne von § 43 VwGO, nämlich die in Anwendung der §§ 7 - 10a Tierschutzgesetz zu beantwortende Frage, ob der antragstellende Tierexperimentator das Recht hat, das (in der Genehmigung näher beschriebene) Tierversuchsvorhaben trotz der damit verbundenen Eingriffe in das Leben, das Wohlbefinden und die Unversehrtheit der betroffenen Tiere durchzuführen.

Das Subsidiaritätserfordernis nach § 43 Abs. 2 VwGO greift nach dem ausdrücklichen Gesetzeswortlaut nur ein, wenn der Kläger seine Rechte durch eine Anfechtungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können. Das ist dort, wo der Gesetzgeber - wie in § 1 Abs. 1 Satz 2 der Gesetzentwürfe vorgesehen - diesen weitergehenden und grundsätzlich auch effektiveren Rechtsbehelf ausdrücklich ausschließt, natürlich nicht der Fall. Im Übrigen bezweckt das Subsidiaritätserfordernis, zu verhindern, dass mit dem Rechtsbehelf der Feststellungsklage gesetzliche Fristen oder ein für die Anfechtungsklage gesetzlich vorgeschriebenes Vorverfahren umgangen werden. Die Fristen für die Anfechtungsklage gelten aber nach § 1 Abs. 1 und Abs. 4 der Gesetzentwürfe auch für die Feststellungsklage.

Das Feststellungsinteresse besteht bei anerkannten Tierschutzorganisationen darin, dass die ernsthafte Möglichkeit eines Verstoßes gegen das Tierschutzgesetz geltend gemacht wird.

Somit erfüllt die in § 1 Abs. 1 Satz 2 der Gesetzentwürfe geregelte Feststellungsklage alle Anforderungen des § 43 VwGO.

4. „Tierschutzgesetz hat ein hohes Niveau und reicht aus“

Das vermeintliche Argument, das Tierschutzgesetz sei in seiner gegenwärtig bestehenden Form für einen effektiven Tierschutz ausreichend, verkennt den grundlegenden Unterschied zwischen Gebots- und Verbotsvorschriften einerseits („materielles Recht“) und Verfahrensvorschriften, die die Durchsetzung dieser Gebote und Verbote regeln, andererseits („Verfahrensrecht“).

Man kann durchaus vertreten, dass in Deutschland das „materielle Tierschutzrecht“ - also die zum Schutz der Tiere bestehenden Gebote und Verbote - einen relativ hohen Standard hat.

Man kann aber nicht ernstlich bestreiten, dass das „Verfahrensrecht“ - also diejenigen Rechtsnormen, die die praktische Durchsetzung dieser Gebote und Verbote gewährleisten sollen - nicht ausreichend ist.

Anders ist nicht erklärbar,

dass weiterhin Hühner in engen Käfigen sitzen, obwohl § 2 Nr. 1 Tierschutzgesetz seit 1972 (!) vorschreibt, dass Tiere ihrer Art und ihren Bedürfnissen entsprechend angemessen verhaltensgerecht untergebracht werden müssen,

dass Masthühner ihr kurzes Leben in einer räumlichen Enge zubringen müssen, die sogar das ungestörte Ruhen - ein vom Bundesverfassungsgericht 1999 als besonders wichtig herausgestelltes Grundbedürfnis im Sinne von § 2 Nr. 1 Tierschutzgesetz - beeinträchtigt und die dazu führt, dass die meisten Tiere schon nach wenigen Lebenswochen (schwer) beschädigte Sohlenballen aufweisen und ihr kurzes Leben nur durch ständiges Doping mit Antibiotika durchhalten können,

dass Rinder, obwohl „Weichbodenlieger“, in vielen Haltungen auf Beton- oder Hartholzboden liegen

usw. usf.

Hier wirkt sich das Ungleichgewicht zwischen Nutzer- und Tierschutzinteressen - die erstgenannten sind einklagbar, die letztgenannten nicht - in seiner ganzen Schärfe aus. Es geht letztlich um den Unterschied zwischen „Recht haben“ und „Recht bekommen“, den die Tiere in den industriellen Intensivtierhaltungen und den Schlachteinrichtungen täglich unter Schmerzen und Leiden erfahren müssen.

5. „Gefahr für den Forschungs- und Wirtschaftsstandort“

Diese Befürchtung wird hauptsächlich mit Blick auf die der Anfechtungsklage nach § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO inne wohnende aufschiebende Wirkung geäußert.

Sie wäre indes - selbst wenn das geplante Gesetz bei Genehmigungen nach § 8 Abs. 1 TierSchG die Anfechtungsklage zulassen würde - unbegründet, weil der von einer Klage betroffene Inhaber einer Genehmigung nach § 80a Absatz 1 Nr. 1 und/oder Absatz 3 VwGO problemlos die Anordnung der sofortigen Vollziehung seiner Genehmigung erwirken kann, wenn diese nach Auffassung der Behörde bzw. des Gerichts mit überwiegender Wahrscheinlichkeit rechtmäßig und somit die dagegen erhobene Klage mit überwiegender Wahrscheinlichkeit unbegründet ist. Das von Wissenschaftsverbänden ins Feld geführte Szenarium - Tierschutzorganisationen würden bewusst unbegründete Klagen erheben, allein um rechtmäßig genehmigte Tierversuchsvorhaben zu verzögern - geht also an der Wirklichkeit vorbei und ignoriert insbesondere die Möglichkeiten nach § 80 a VwGO.

Jetzt - nachdem die vorliegenden Gesetzentwürfe das Klagerecht gegen Genehmigungen nach § 8 Abs. 1 TierSchG auf eine Feststellungsklage begrenzen - ist eine aufschiebende Wirkung der Tierschutzverbandsklage gegenüber solchen Genehmi-

gungen gänzlich ausgeschlossen, so dass die genannte Befürchtung nicht einmal mehr theoretisch geäußert werden kann.

Im Übrigen dürfen auch die Vorteile, die die tierschutzrechtliche Verbandsklage für die Interessen von Tiernutzern haben kann, nicht übersehen werden:

Die frühzeitige Einbindung des Sachverständigen anerkannter Tierschutzorganisationen in die Verwaltungsverfahren nach dem Tierschutzgesetz wird zur Folge haben, dass die in solchen Verfahren getroffenen Entscheidungen eine höhere Richtigkeitsgarantie haben; sie werden folglich Bestand haben, was insbesondere dem Interesse an Investitionssicherheit zugutekommt.

Wenn Verbandsklagen erhoben werden, führen sie dazu, dass sich zu den Normen des Tierschutzgesetzes nach und nach eine Rechtsprechung herausbilden kann, die die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe des Tierschutzgesetzes konkretisiert und so ebenfalls zu mehr Rechts- und Investitionssicherheit führt.

Erfolgreiche Verbandsklagen können auch bewirken, dass solche Tiernutzer, die sich durch tierschutzwidriges Verhalten Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren Konkurrenten verschaffen wollen, zumindest mittelfristig daran gehindert werden, was der überwiegenden Mehrheit derjenigen Tiernutzer, die sich rechtmäßig und tierschutzkonform verhalten, zugutekommt.

Bei einer erfolgreichen Feststellungsklage gegen eine zu Unrecht erteilte Tierversuchsgenehmigung nach § 8 Abs. 1 Tierschutzgesetz wird man zwar häufig den von dem rechtswidrigen Tierversuch betroffenen Tieren nicht mehr helfen können; das feststellende Urteil kann aber bewirken, dass künftige Versuchsvorhaben, die - trotz aller tatsächlichen Unterschiede - in den für die rechtliche Bewertung maßgeblichen Gesichtspunkten mit dem für rechtswidrig erklärten Tierversuch vergleichbar sind, den Maßstäben des Feststellungsurteils unterzogen und, wenn sie demnach rechtswidrig sind, nicht mehr genehmigt werden. Daran müsste auch die Mehrheit der Tierexperimentatoren, die sich an das Tierschutzgesetz halten wollen, ein Interesse haben.

6. „Tierschutzbehörden verwirklichen den Tierschutz in ausreichendem Maß“

Hinter dieser Ansicht steht offenbar die These, dass Veterinärbehörden niemals gegen das Tierschutzgesetz und seine Rechtsverordnungen verstoßen würden und folglich ein Klagerecht, das der Korrektur solcher Rechtsverstöße dient, unnötig sei.

Dass diese Auffassung nicht der Wirklichkeit entspricht, zeigen bereits die Berichte über Missstände in Nutztierhaltungen und Schlachteinrichtungen, die man - mittlerweile fast täglich - den Medien entnehmen kann.

Die in einer solchen These liegende Inanspruchnahme einer „Letztverantwortung der Verwaltung“ für die Verwirklichung des Tierschutzrechts wäre überdies ein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung nach Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz, denn dem Gewaltenteilungsprinzip entspricht es, dass eine Behörde auf keinem Rechtsgebiet - auch nicht auf dem Gebiet des Tierschutzrechts - als letzte Instanz entscheiden darf, ohne dabei einer Kontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu unterliegen (vgl. *Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner*, Verwaltungsgerichtsordnung, München 2011, § 42 Rn 243). Diese Kontrolle besteht bislang aber - wie dargelegt - nur dort, wo die Nutzer meinen, dass ihnen ein „Zuviel“ an Tierschutz abverlangt wird. Dem Gewaltenteilungsgrundsatz entspricht es, sie auch dort einzuführen, wo ein „Zuwenig“ an Tierschutz geltend gemacht wird.

Damit dienen die vorliegenden Gesetzentwürfe nicht nur dem Staatsziel ‚Tierschutz‘ in Art. 20a GG sondern auch dem Gewaltenteilungsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG.

(Christoph Maisack)