



Deutsche Juristische Gesellschaft
für Tierschutzrecht e.V.

Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V.
Dircksenstraße 47 • 10178 Berlin

Frau
Ulrike Brandt
Landtag von Sachsen-Anhalt,
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Domplatz 6-9 (Landtagsgebäude)
39104 Magdeburg

Dircksenstraße 47
10178 Berlin
Fax: +49(0)30-400 54 68 69
info@djgt.de
<http://www.djgt.de>

Berlin/Stuttgart, 07.09.2014

**Stellungnahme der DJGT zu dem Entwurf eines Gesetzes über das
Verbandsklagerecht und die Mitwirkungsrechte von Tierschutzvereinen in
Sachsen-Anhalt (Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, Drucksache
6/2713)**

Der Verein ist durch
Bescheinigung des Finanz-
amtes Münster-Innenstadt
(St-Nr.: 337/5975/0365) vom
12.11.2013 als gemeinnützig
anerkannt.

Spenden und Beiträge sind
steuerlich abzugsfähig.

Sehr geehrte Damen und Herren,

die DJGT bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Gesetzentwurf der Fraktion
DIE LINKE, mit dem das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine/
verbände eingeführt werden soll, Stellung nehmen zu dürfen. Zugleich bitten wir,
die - krankheitsbedingt - verspätete Einreichung dieser Stellungnahme zu
entschuldigen.

Die DJGT begrüßt den vorliegenden Gesetzentwurf.

Die nachfolgende Stellungnahme gliedert sich in vier Teile:

- Teil I: Allgemeine Ausführungen
- Teil II: Beispiele zur Notwendigkeit einer Tierschutz-Verbandsklage
- Teil III: Ergänzende Anregungen zu dem Gesetzentwurf
- Teil IV: Schluss

Sparkasse Münsterland Ost
Bankleitzahl 400 501 50
Konto 0000 496 448

IBAN: DE84
4005 0150 0000 4964 48

Seite 1 von 16 BIC: WELADED1MST

Teil I: Allgemeine Ausführungen

Völlig zu Recht wird im Allgemeinen Teil der Begründung des Gesetzentwurfs (Drucks. 6/2713 S. 9) darauf hingewiesen, dass auf dem Gebiet des Tierschutzrechts gegenwärtig ein Ungleichgewicht bei den Klagemöglichkeiten herrscht: Während ein Tierhalter oder Tiernutzer, der der Meinung ist, dass ihm die zuständige Behörde mit ihren Anordnungen und Auflagen ein ungerechtfertigtes „Zuviel“ an Tierschutz abverlangt, dagegen den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten beschreiten und im Erfolgsfall anschließend auch noch vor den Zivilgerichten auf Entschädigung klagen kann, gibt es derzeit niemanden, der als Treuhänder für die Tiere berechtigt wäre, gegen ein gesetzwidriges „Zu wenig“ an Tierschutz die Gerichte anzurufen. Die Staatszielbestimmung zum Tierschutz in Art. 20a GG, auf die in der Begründung hingewiesen wird (S. 3), verpflichtet die gesetzgebenden Organe, einen effektiven Schutz der Tiere zu wahren und fortzuentwickeln. Die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht sind effektive Mittel, um diesen Schutzauftrag zu erfüllen und das genannte Ungleichgewicht zu beseitigen.

Wir teilen auch die Meinung (vgl. Drucks. 6/2713 S. 10), dass die Mitwirkungsmöglichkeiten, die das Tierschutzrecht derzeit für einzelne Verwaltungsverfahren vorsieht (§ 15 Tierschutzgesetz und § 42 Tierschutz-Versuchstierverordnung), nicht geeignet sind, an dem o. e. rechtlichen Ungleichgewicht etwas zu ändern. Die Mitwirkungsrechte der Tierschutzvereine in den Tierversuchskommissionen sind – ebenso wie in den Landesbeiräten für Tierschutz und in der Tierschutzkommission nach § 16 b Tierschutzgesetz – auf ein rein beratendes, diskutierendes Tätigwerden beschränkt und haben mit der Stellung eines Treuhänders für Tiere, der die Lebens- Wohlbefindens- und Unversehrtheitsinteressen der Tiere stellvertretend für sie geltend machen und notfalls vor Gericht einklagen kann, nichts zu tun. Deshalb ist es auch nicht möglich, den Bestimmungen im Tierschutzgesetz, die solche beratenden Tätigkeiten vorsehen (§ 15 und § 16 b Tierschutzgesetz), eine positive oder negative Entscheidung des Bundesgesetzgebers über die Einführung oder

Nichteinführung eines Verbandsklagerechts zu entnehmen (zumal diese Vorschriften nur das Verwaltungsverfahren – bzw. im Falle von § 16 b das Verfahren zum Erlass von Rechtsverordnungen – betreffen, nicht dagegen den Zugang zum Gericht).

Die DJGT weist auch darauf hin, dass das Verbandsklagerecht seine Wirkung hauptsächlich im präventiven Bereich entfalten wird. Es wird mittel- und langfristig zu einer effektiveren Umsetzung des im Tierschutzgesetz normierten materiellen Schutzniveaus in die Praxis führen, ohne dieses Schutzniveau selber zu verändern.

Bedenken gegen eine übermäßige Inanspruchnahme der Gerichte, wie sie von Gegnern des Verbandsklagerechts zuweilen geäußert werden, sind schon deshalb unbegründet, weil jede Klage für den klagenden Verein mit einem hohen Arbeits- und Zeitaufwand und einem (im Falle des Unterliegens) beträchtlichen Kostenrisiko verbunden ist. Schon aus diesem Grund werden sich die Klagen auf Fälle beschränken, in denen der Verstoß gegen das Tierschutzrecht offensichtlich ist und von deren Behandlung und Entscheidung durch ein Gericht eine beispielgebende (Fern-)Wirkung für vergleichbare Sachverhaltsgestaltungen und Interessenkollisionen erwartet werden kann.

Im Naturschutzrecht hat sich gezeigt, dass die dort zur Erhebung einer Verbandsklage berechtigten Vereine von diesem Recht sparsam und zugleich überdurchschnittlich erfolgreich Gebrauch machen. Nach einer im Auftrag des Bundesamts für Naturschutz (BfN) gefertigten empirischen Studie sind von 2007-2010 ganze 100 Verbandsklagen (also 25 pro Jahr) erhoben worden, die (unter Einschluss der Rechtsmittelverfahren) zu insgesamt 191 gerichtlichen Verfahren geführt haben. Im Vergleich dazu werden von der Verwaltungsgerichtsbarkeit pro Jahr 150.000-160.000 Verfahren (ohne Asylsachen) erledigt. Zugleich waren die Verbandsklagen in 42,5% der Fälle ganz oder z. T. erfolgreich, wohingegen die Erfolgsquote der Verfahren, die insgesamt von den Verwaltungsgerichten entschieden werden, bei 10-12% liegt (vgl. Schmidt/Zschesche/Tryjanowski, Zeitschrift „Natur und Recht“ 2012, S. 77, 80, 82). Die Zahlen von 2002-2006

zeigen etwa dasselbe (27 Verbandsklagen pro Jahr; Erfolgsquote ca. 40%; vgl. Schmidt, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2008, S. 544 ff.). Die Erweiterung der Verbandsklagerechte durch das Umweltrechtsbehelfsgesetz Ende 2006 hat zu keiner Ausweitung der Klagetätigkeit geführt, was wohl auch mit den begrenzten Ressourcen der Verbände erklärt werden kann (vgl. Schmidt/Zschesche/Tryjanowski aaO). Der Sachverständigenrat für Umweltfragen ist aufgrund dieser empirischen Angaben zu dem Schluss gelangt, dass die Verbände das Verbandsklagerecht nur „mit Bedacht“ nutzten, auch deswegen, weil ihre Ressourcen es nicht zuließen, häufiger solche Verfahren durchzuführen (vgl. Bunge, Zeitschrift „Natur und Recht“ 2011, S. 605, 613). Für einen Verdacht, die anerkannten Tierschutzvereine könnten von dem ihnen zugesprochenen Klagerecht weniger sorgsam und weniger verantwortungsbewusst Gebrauch machen als die Umwelt- und Naturschutzverbände, gibt es nicht die geringsten Anhaltspunkte (im Bundesland Bremen, in dem es die Tierschutz-Verbandsklage seit 2007 gibt, ist bislang nicht eine einzige Verbandsklage anhängig gemacht worden, wohingegen aber die Mitwirkungsrechte in Verwaltungsverfahren sehr wohl ausgeübt werden; das ist ein weiterer Hinweis auf die vorwiegend präventive Funktion des Verbandsklagerechts).

An der Gesetzgebungskompetenz des Landes zur Einführung der tierschutzrechtlichen Verbandsklage gibt es nach unserer Einschätzung keinen vernünftigen Zweifel. Sie ergibt sich aus den Artikeln 70, 72, 74 Nr. 1 Grundgesetz in Verbindung mit § 42 Absatz 2 Verwaltungsgerichtsordnung. Nach der letztgenannten Vorschrift können sog. Popularklagen (d. h. Klagen, deren Kläger/Klägerin die Verletzung öffentlicher, gemeinwohlbezogener Belange geltend macht anstatt sich auf eigene, subjektive Rechte zu berufen) auch durch Landesgesetz eingeführt werden, und zwar auch gegen Verwaltungsakte, die aufgrund eines Bundesgesetzes durch Landesbehörden erlassen werden (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1988, S. 527, 528; Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, § 42 Randnummer 37 ff.). Dagegen lässt sich nicht einwenden, dass der Bundesgesetzgeber das

Tierschutzrecht und das dazu gehörende Verwaltungsverfahren im Tierschutzgesetz abschließend geregelt habe, denn Verbandsklagen gehören nicht zum Verwaltungsverfahren sondern zur Materie „Verwaltungsprozessrecht“. Der für diese Materie nach Artikel 74 Nr. 1 Grundgesetz neben den Ländern zuständige Bund hat in § 42 Absatz 2 Halbsatz 1 Verwaltungsgerichtsordnung die Länder zur Einführung von Popularklagen ermächtigt; mit den Gesetzen zur Verbandsklage machen also die Länder von einer Möglichkeit Gebrauch, die ihnen der Bund ausdrücklich eingeräumt hat. Aber auch wenn man die Verbandsklage der in Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 Grundgesetz geregelten Materie „Tierschutz“ zurechnen will, sind die Länder für ihre Einführung zuständig, da der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz zu dieser Frage keinen Gebrauch gemacht hat (vgl. Caspar, Zeitschrift „Die öffentliche Verwaltung“ 2008, S. 145, 150: Für ein Gebrauchmachen im Sinne von Art. 72 Absatz 1 Grundgesetz genügen weder das bloße Nichtstun noch die bloße Ablehnung entsprechender Gesetzesinitiativen; vielmehr bedarf es auslegungsfähiger Rechtsnormen, die einen objektivierbaren Regelungswillen erkennen lassen; ebenso auch das Gutachten des Senators für Justiz und Verfassung der Hansestadt Bremen vom 30. 11. 2005: „Im Ergebnis dürften die überwiegenden Argumente dafür sprechen, dass der Bundesgesetzgeber die Klagebefugnis in tierschutzrelevanten Verfahren nicht abschließend im Tierschutzgesetz geregelt, sondern es auch insoweit bei der Möglichkeit einer landesrechtlichen Regelung auf der Grundlage des § 42 Absatz 2 Halbsatz 1 Verwaltungsgerichtsordnung belassen hat“).

Die von Gegnern des Verbandsklagerechts zuweilen geäußerte Befürchtung, es könnten – z. B. gegen Genehmigungen zur Durchführung von Tierversuchen nach § 8 Absatz 1 Tierschutzgesetz – unbegründete Klagen erhoben werden, um mit Hilfe der in § 80 Absatz 1 Verwaltungsgerichtsordnung vorgesehenen aufschiebenden Wirkung eine Verzögerung zu erreichen und dadurch rechtmäßigen Tierversuchsvorhaben Schaden zuzufügen, ist unbegründet. Wer dies befürchtet, übersieht die Möglichkeiten, die nach § 80 Absatz 2 Satz 1 Nr. 4 und nach § 80a Absatz 1 Nr. 1, Absatz 3 Verwaltungsgerichtsordnung bestehen,

um die aufschiebende Wirkung bei unbegründet erscheinenden Klagen auszuschließen.

Im Einzelnen: Bei einer Klage, die unbegründet erscheint (z. B. weil der nach § 8 Absatz 1 Tierschutzgesetz genehmigte Tierversuch mit überwiegender Wahrscheinlichkeit rechtmäßig ist), kann der Inhaber der angefochtenen Genehmigung sowohl bei der zuständigen Behörde (§ 80a Absatz 1 Nr. 1) als auch beim zuständigen Verwaltungsgericht (§ 80a Abs. 3 Verwaltungsgerichtsordnung) beantragen, die Genehmigung für sofort vollziehbar zu erklären und ihn damit zu berechtigen, trotz des dagegen eingelegten Rechtsbehelfs mit dem genehmigten Tierversuch sofort zu beginnen und ihn durchzuführen. Einem solchen Antrag werden die Behörde bzw. das Gericht jedenfalls dann stattgeben, wenn bei summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage die Genehmigung mit überwiegender Wahrscheinlichkeit rechtmäßig erscheint, der dagegen eingelegte Rechtsbehelf also mit überwiegender Wahrscheinlichkeit erfolglos bleiben wird. Damit wird dem Interesse der Inhaber von Genehmigungen (z. B. nach § 8 Abs. 1 Tierschutzgesetz), dass sie nicht durch unbegründete Rechtsbehelfe am Beginn und an der Durchführung von rechtmäßigen Tierversuchen gehindert werden, in vollem Umfang Rechnung getragen. Das in § 80 Absatz 2 Satz 1 Nr. 4 und § 80a Absatz 1 Nr. 1, Absatz 3 Verwaltungsgerichtsordnung vorgesehene Institut der (behördlich oder gerichtlich) angeordneten sofortigen Vollziehung begünstigender, aber von Dritten zu Unrecht angefochtener Verwaltungsakte hat sich auf anderen Rechtsgebieten seit Jahrzehnten bewährt. Es spricht nichts dafür, dass es sich auf dem Gebiet des Tierschutzrechts und insbesondere des Rechts der Tierversuche nicht bewähren sollte.

Teil II: Beispiele zur Notwendigkeit der Tierschutz-Verbandsklage

1) Extreme Besatzdichten in Masthühnerhaltungen

Die gegenwärtig geltenden Regelungen zur Masthühnerhaltung sehen in § 19 Abs. 3 und 4 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung vor, dass in den Ställen 35 kg Lebendgewicht pro Quadratmeter, also bei Kurzmast ca. 23 Hühner auf einem Quadratmeter Stallbodenfläche gehalten werden dürfen (bei einem Mastendgewicht von 1.600 kg sind sogar 39 kg/m² erlaubt).

Es spricht vieles dafür, dass dieser Zustand gegen § 2 Tierschutzgesetz (Gebot zu art- und bedürfnisangemessener verhaltensgerechter Unterbringung) verstößt, so dass ein deswegen angerufenes Verwaltungsgericht diese Regelungen im Wege der sog. Inzidentkontrolle für gesetzwidrig und nichtig erklären müsste:

- Der Wissenschaftliche Ausschuss für Tiergesundheit und Tierschutz der EU hat bereits im Jahr 2000 festgestellt, dass selbst bei „nur“ 28 kg Lebendgewicht pro Quadratmeter (also bei ca. 18 Hühnern pro Quadratmeter Stallbodenfläche) die Hühner in der Endmast nicht mehr ungestört ruhen können (vgl. dazu das Legehennenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. 7. 1999, in dem das ungestörte Ruhen von Tieren als Grundbedürfnis im Sinne von § 2 Nr. 1 Tierschutzgesetz als besonders schutzwürdig hervorgehoben worden ist).
- Der Ständige Ausschuss beim Europarat hat in seinen Empfehlungen zur Hühnerhaltung vorgeschrieben, dass in Masthühnerhaltungen jederzeit (also auch in der Endmast) freie Flächen zur Verfügung stehen müssen, die die Tiere, wenn sie sich von einer eng belegten Fläche weg bewegen wollen, aufsuchen können; demgegenüber ist evident, dass es solche freien Flächen

bei 23 Hühnern pro Quadratmeter Stallbodenfläche jedenfalls in der Endmast nicht mehr gibt.

- Neuere Untersuchungen haben ergeben, dass die Hühner schon nach wenigen Lebenswochen in großer Zahl an beschädigten, zum Teil sogar schwer beschädigten Sohlenballen leiden (Grund: wegen der extremen Besatzdichte fällt entsprechend viel Kot pro Quadratmeter Stallbodenfläche an, und die Tiere müssen auf diesem Kot, der während der Mast nicht entfernt wird, die ganze Zeit über stehen oder liegen).
- Untersuchungen in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen haben wiederholt ergeben, dass die meisten Masthühner während ihres nur 5-6 Wochen dauernden Lebens mehrmals mit Antibiotika behandelt werden, ganz offensichtlich deshalb, weil sie ohne dieses ständige Doping die Lebensbedingungen, die man ihnen mit 35 bzw. 39 kg pro Quadratmeter Stallbodenfläche zumutet, nicht einmal über diese kurze Zeit hinweg durchstehen könnten.
- Wenn sich ein Amtstierarzt angesichts dieser Fakten dazu entschließt, zu sagen „das mache ich als berufener Schützer der Tiere nicht mehr mit“, und wenn er deswegen einen Masthühnerhalter nach § 16a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 Tierschutzgesetz dazu auffordert, die Besatzdichte in Zukunft wenigstens auf die (vom Wissenschaftlichen Ausschuss für Tiergesundheit und Tierschutz der EU empfohlenen) 28 kg pro Quadratmeter Stallbodenfläche zu begrenzen, dann wird seine Behörde durch die Rechtsanwälte des Zentralverbands der Deutschen Geflügelwirtschaft mit Klagen bis hinauf zum Bundesverwaltungsgericht überzogen werden.

Dagegen können Tierschutzvereine gegen dieses eklatante „Zuwenig“ an Tierschutz nirgendwo klagen – obwohl mittlerweile bekannt ist, dass nicht nur die Tiere unter diesen Zuständen leiden, sondern dass der ständige Antibiotikamissbrauch in den Masthühnerhaltungen Resistenzbildungen fördert und dadurch auch die Gesundheit der Menschen in Gefahr bringt.

Vollkommen unbegreiflich ist folgendes Situation: Wenn ein Umweltverband nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz gegen die immissionsschutzrechtliche Genehmigung für eine Masthühneranlage mit 40.000 und mehr Mastgeflügelplätzen klagt, dann können in diesem Klageverfahren zwar die umwelt- und naturschutzrechtlichen Vorschriften überprüft werden, nicht aber auch die Vorschriften des Tierschutzgesetzes, obwohl hier der Rechtsverstoß am nächsten liegt. Solange es aber keine Tierschutz-Verbandsklage gibt, die einem anerkannten Tierschutzverein die Möglichkeit gibt, sich an einem solchen Gerichtsverfahren zu beteiligen, findet eine verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Vereinbarkeit von § 19 Abs. 3 und 4 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung mit den §§ 2 und 2a Tierschutzgesetz nicht statt.

Dabei spricht Vieles dafür, dass die den Tierschutz zurückdrängenden Regelungen in § 19 Abs. 3 und 4 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung nur zustande kommen konnten, 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 Bundesministerium, schon um mögliche erfolgreiche Klagen zu vermeiden, wahrscheinlich zu einer moderateren Besatzdichtenregelung entschlossen, mit der anstelle der einseitigen Bevorzugung der Nutzerinteressen der von § 2 Tierschutzgesetz vorgezeichnete angemessene Ausgleich dieser Interessen mit dem Tierschutz erzielt worden wäre.

Daran zeigt sich, dass das Verbandsklagerecht in erster Linie eine präventive Wirkung entfalten kann, indem es bereits durch seine bloße Existenz den durch § 2 Tierschutzgesetz vorgezeichneten Ausgleich der Tierschutz- mit den Nutzerinteressen befördert.

2) Weicher Liegebereich für Kälber

In § 5 Satz 1 Nr. 1 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung war früher geregelt, dass Kälber im Stall einen Liegebereich bekommen müssen, der sowohl trocken als auch weich sein muss.

Durch die 2. Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung wurde im August 2006 nicht nur die sog. Kleingruppenhaltung von Legehennen eingeführt, sondern auch das Wort „weich“ in § 5 Satz 1 Nr. 1 ersatzlos gestrichen (in beiden Fällen auf Druck der damaligen Mehrheit im Bundesrat, bestehend aus CDU, CSU und FDP).

Mit Beschluss vom 12. 10. 2010 hat das Bundesverfassungsgericht auf Antrag der SPD-Landesregierung von Rheinland-Pfalz dann festgestellt, dass die Vorschrift über die sog. Kleingruppenhaltung wegen Verstoßes gegen die Staatszielbestimmung Tierschutz in Art. 20a GG verfassungswidrig sei, weil die Anhörung der in § 16 b vorgesehenen Tierschutzkommission zu diesem Thema nicht beratungsoffen, sondern nur „pro forma“ durchgeführt worden sei (die Regelungen der Kleingruppenhaltung waren vorher an die EU notifiziert und außerdem im Bundeskabinett beschlossen worden; sie waren somit für das verordnungsgebende Bundesministerium, wie das Bundesverfassungsgericht feststellte, „beschlossene Sache“).

Exakt derselbe Mangel haftet aber seit 2006 auch dem § 5 Satz 1 Nr. 1 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (d. h. der veranlassten Streichung des Wortes „weich“ für den Liegebereich der Kälber) an; denn auch dieser Teil der Verordnung war vor der Anhörung der Bundestierschutzkommission bereits an die EU notifiziert und vom Bundeskabinett beschlossen worden, war also für das Bundesministerium ebenso „beschlossene Sache“ wie die Käfige der sog. Kleingruppenhaltung.

Da ein Verstoß einer Rechtsverordnung gegen das Grundgesetz (hier: Art. 20a GG) zur Nichtigkeit der entsprechenden Verordnungsbestimmung führt (auch ohne dass dies vom Bundesverfassungsgericht förmlich festgestellt werden muss), müssten jetzt eigentlich die Veterinärbehörden, in deren Bezirk Kälberhaltungen ohne weiche Liegebereiche betrieben werden, den § 5 Satz 1 Nr. 1 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung in seiner vor 2006 geltenden Fassung anwenden und den Haltern gem. § 16a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 Tierschutzgesetz aufgeben, die Liegebereiche der Kälber mit Einstreu, zumindest aber mit einer verformbaren Matte auszugestalten.

Ein Amtstierarzt, der sich dazu entschließt, wird sich aber einer Klage des Kälberhalters durch alle verfügbaren Instanzen hindurch ausgesetzt sehen. Ignoriert er stattdessen die hier dargestellte Argumentation, so kann niemand dagegen klagen.

So verwundert es nicht, dass die Durchsetzung weicher Liegebereiche in Kälberhaltungen in der Regel nicht stattfindet.

Auch hier zeigt sich wieder, dass das Verbandsklagerecht weniger dadurch wirken würde, dass tatsächlich geklagt wird, als vielmehr präventiv. Ein Amtstierarzt, der sich die oben beschriebene Argumentation nach Rücksprache mit seinem Rechtsamt zu eigen macht, könnte das notwendige Einschreiten gegenüber Kälberhaltern, die ihre

Tiere auf dem bloßen Beton- oder Hartholzboden liegen lassen, gegenüber seinem Landrat unter Hinweis auf die sonst drohende Gefahr einer Tierschutz-Verbandsklage weitaus leichter rechtfertigen und durchsetzen als nach der gegenwärtigen Rechtslage.

3) Historisches Beispiel: Käfighaltung von Legehennen

Gegen die Hennenhaltungsverordnung von 1987, durch die zugelassen wurde, dass Legehennen in Drahtgitterkäfigen gehalten werden konnten, die mit nur 450 cm² Bodenfläche je Huhn so klein waren, dass die Tiere noch nicht einmal nebeneinander liegen und ruhen konnten, hat kein Tierschutzverein jemals klagen können.

Ganz anders dagegen die Nutzer der Hühnerkäfige: Als die damalige Bundesregierung, ebenfalls 1987, entschied, dass für Hennen mit einem Durchschnittsgewicht von mehr als 2 kg die Käfige um 100 cm² (also von 450 auf 550 cm² je Huhn) vergrößert werden sollten, sahen die Käfighalter darin einen ungerechtfertigten Eingriff in ihre Berufsfreiheit. Mit Unterstützung des Zentralverbands der Deutschen Geflügelwirtschaft klagte einer von ihnen dagegen bis zum Bundesverwaltungsgericht und sogar zum Europäischen Gerichtshof.

Das Beispiel zeigt: Gegen 100 cm² vermeintliches „Zuviel“ an Tierschutz konnten und können Tiernutzer durch mehrere Instanzen hindurch klagen und am Schluss auch noch den Europäischen Gerichtshof bemühen. Gegen das krasse „Zuwenig“ an Tierschutz, das in der Haltung der Legehennen in den engen Käfigen gelegen hat, konnte kein Tierschutzverein jemals ein Verwaltungsgericht anrufen.

Zum Glück für die Tiere (und auch für die Menschen) hat 1990 die nordrhein-westfälische Landesregierung von einem Recht Gebrauch gemacht, das nur obersten Staatsorganen zusteht und von dem entsprechend selten Gebrauch gemacht wird: Sie hat eine sog. Normenkontrollklage an das Bundesverfassungsgericht erhoben; dieses hat dann mit Urteil vom 6. 7. 1999 die Legehennenkäfige für verfassungswidrig erklärt.

Hätte es aber schon im Jahr 1987 die jetzt geplante Tierschutz-Verbandsklage gegeben, so hätte ein anerkannter Tierschutzverein die eklatante Rechts- und Verfassungswidrigkeit der Legehennenkäfige zeitnah mit ihrer Zulassung gerichtlich geltend machen und so schon 1988 oder 1989 erreichen können, dass ein Verwaltungsgericht (im Wege der bei Rechtsverordnungen möglichen „Inzidentkontrolle“) die Tierschutzwidrigkeit und Nichtigkeit der Hennenhaltungsverordnung festgestellt hätte (denn § 2 Tierschutzgesetz, gegen den diese Käfige verstoßen haben und der auch dem Bundesverfassungsgericht als Rechtsgrundlage für seine Entscheidung gedient hat, besteht schon seit 1972). Durch eine rechtzeitige Einführung der Tierschutz-Verbandsklage schon in den 1980er-Jahren wäre also vielen Hundert Millionen Hühnern ein lebenslanges Leiden erspart worden, und zugleich hätten auch viele Millionen D-Mark, die in die Legehennenkäfige fehlinvestiert worden sind, sinnvoller eingesetzt werden können.

Teil III: Zwei ergänzende Anregungen zu dem Gesetzentwurf:

1. In § 1 Absatz 2 Nr. 3 sollte klargestellt werden, dass sich die dortige Einschränkung nur auf Rechtsbehelfe im Sinne von § 1 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 beziehen kann, denn nur in diesen Fällen besteht das Mitwirkungsrecht nach § 2 Absatz 1 oder Abs. 2. In den von § 1 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 erfassten Fällen der Ablehnung oder Unterlassung von Anordnungen nach § 16a des Tierschutzgesetzes gibt es dagegen dieses Mitwirkungsrecht nicht.

Stattdessen könnte aber dem Verein in den Fällen des § 1 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 insoweit eine Mitwirkung auferlegt werden, als er dazu verpflichtet wird, vor der Einlegung des Rechtsbehelfs die § 16a-Anordnung, die er erstrebt, bei der zuständigen Behörde zu beantragen.

Man könnte folglich den § 1 Abs. 2 Nr. 3 folgendermaßen abfassen:

„in den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 zur Mitwirkung nach § 2 Abs. 1 oder 2 berechtigt war und er sich hierbei in der Sache geäußert hat oder ihm entgegen § 2 Abs. 1 oder 2 keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist; in den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 3 muss der anerkannte Verein den Erlass der Anordnung bei der zuständigen Behörde erfolglos beantragt haben.“

2. In § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 sollten nach dem Wort „oder“ die Wörter „nach entsprechenden Vorschriften in unmittelbar geltenden Rechtsakten der Europäischen Union im Anwendungsbereich des Tierschutzgesetzes oder in Rechtsverordnungen, die aufgrund des Tierschutzgesetzes erlassen worden sind, oder“ eingefügt werden.

Begründung: Auch in den unmittelbar geltenden Rechtsakten der Europäischen Union im Anwendungsbereich des Tierschutzgesetzes finden sich Vorschriften, die die zuständige Behörde zu Anordnungen gegenüber festgestellten oder drohend bevorstehenden Verstößen gegen die Tierschutzbestimmungen des jeweiligen Rechtsakts ermächtigen. Z. B. enthält die Verordnung Nr. 1/2005/EG über den Schutz von Tieren beim Transport (EU-Tiertransportverordnung) in Art. 23 eine Ermächtigungsgrundlage für behördliche „Dringlichkeitsmaßnahmen bei Verstoß von Transportunternehmen gegen die Vorschriften dieser Verordnung“. Ähnlich ist es im Schlachtrecht in Art. 22 Absatz 1 der Verordnung EG Nr. 1099/2009 (EU-Schlachtverordnung). Zum Teil finden sich auch in Rechtsverordnungen, die aufgrund des Tierschutzgesetzes erlassen worden sind, solche Ermächtigungsgrundlagen, z. B. in § 20 Tierschutztransportverordnung 2009.

Teil IV: Abschließend soll noch auf drei wichtige Folgewirkungen der tierschutzrechtlichen Verbandsklage hingewiesen werden. Die Verbandsklage wird deshalb nicht nur einem effektiven Tierschutz zugutekommen, sondern auch im Interesse der Tierhalter und -nutzer zu mehr Rechtssicherheit führen.

- 1) Schon die bloße Existenz eines tierschutzrechtlichen Verbandsklagerechts wird dazu führen, dass die große Zahl der tierschutzengagierten und handlungswilligen Amtstierärzte, die ihre gesetzliche Garantenstellung für die Tierschutzbelange in manchen Fällen wegen des Drucks von Wirtschafts- und anderen Verfahrensbeteiligten nicht so wahrnehmen können, wie dies eigentlich ihrer fachlichen Auffassung entspricht, die zur Durchsetzung eines effektiven Tierschutzes notwendige Stärkung und Rückendeckung erfahren (insbesondere Tierärzte in Schlachthöfen sind oft einem immensen Druck ausgesetzt, dem sie mit dem Argument, dass gegen festgestellte und dennoch nicht abgestellte Missstände geklagt werden kann, wirksam begegnen könnten).
- 2) Durch die – voraussichtlich wenigen – gerichtlichen Entscheidungen, die mittels der tierschutzrechtlichen Verbandsklage herbeigeführt werden, können die unbestimmten und in ihrer Reichweite oft umstrittenen Rechtsbegriffe des Tierschutzgesetzes und seiner Verordnungen (z. B. „unerlässlich“, „ethisch vertretbar“, „vernünftiger Grund“) konkretisiert werden. So entstünde mehr Rechtssicherheit, auch für die Halter und Nutzer der Tiere.
- 3) Durch die vorgesehenen Mitwirkungsrechte anerkannter Tierschutzvereine in Verwaltungsverfahren werden diese in die Lage versetzt, den bei ihnen vorhandenen Sachverstand frühzeitig in die Verfahren einzubringen und dadurch spätere Rechtsstreitigkeiten bereits im Vorfeld zu verhindern.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Christoph Maisack, Erster Vorsitzender