

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 Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzverbände (TierschutzVMG 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 Mitwirkungsrechte 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“ rechtzeitig 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 zukommt, so entspricht es dem Staatsziel ‚Tierschutz‘, dass dieser Mangel in einem nachfolgenden Gerichtsverfahren festgestellt und behoben werden kann.

Somit stellen sowohl die in den Gesetzentwürfen (als Vorstufe des Klagerrechts) vorgesehenen Mitwirkungsbefugnisse von Tierschutzorganisationen im Verwaltungsverfahren als auch die Klagerechte einen unverzichtbaren 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 Erweiterung der Mitwirkungsbefugnisse von Bürgern und Umweltverbänden in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren abzielen, soweit es in diesen Verfahren um die Belange 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)