

**Stellungnahme**

**zum Gesetzentwurf der Landesregierung  
Nordrhein-Westfalen**

**„Gesetz über das Verbandsklagerecht und  
Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine“**

**Drucksache 16/177**

**(Stand: 04.07.2012)**

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
16/434**

Alle Abg

## 1. Zum vfa

Der vfa ist der Wirtschaftsverband der forschenden Pharma-Unternehmen in Deutschland. Er vertritt die Interessen von 43 weltweit führenden forschenden Pharma-Unternehmen und über 100 Tochter- und Schwesterfirmen in der Gesundheits-, Forschungs- und Wirtschaftspolitik. Die Mitglieder des vfa repräsentieren mehr als zwei Drittel des gesamten deutschen Arzneimittelmarktes und beschäftigen in Deutschland rund 81.000 Mitarbeiter, davon 18 300 im Bereich Forschung und Entwicklung. Sie gewährleisten den therapeutischen Fortschritt bei Arzneimitteln und sichern das hohe Niveau der Arzneimitteltherapie.

## 2. vfa-Position zum Gesetzesentwurf

Die im **vfa** vertretenen forschenden Pharma-Unternehmen sprechen sich **gegen** die Einführung eines **Verbandsklagerechts im Bereich des Tierschutzes** in Nordrhein-Westfalen aus.

Die forschenden Pharma-Unternehmen halten vielmehr – sofern in diesem Bereich Handlungsbedarf gesehen wird – eine noch **engmaschigere Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Tierschutzbestimmungen** für sinnvoll, um diffusen Befürchtungen entgegenzutreten. Diese Kontrolle wird durch die zuständigen Behörden zwar bereits jetzt angemessen und ausreichend gewährleistet, aber durch eine Stärkung der Überwachung könnte deren Sichtbarkeit weiter verbessert werden.

Von einem Verbandsklagerecht würde dagegen **keine Verbesserung für den Tierschutz** ausgehen, da bereits das geltende bundesdeutsche Tierschutzrecht einen umfassenden Tierschutz durch die Einbindung der Tierschutzverbände bei der Genehmigung von Tierversuchen und beim Erlass von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften nach dem Tierschutzgesetz gewährleistet. Durch den im Februar 2013 erfolgten Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2010/63/EU in das deutsche Tierschutzgesetz wird dieser Aspekt ebenfalls weiter gestärkt.

Die zu erwartende **Klageflut** von Verbänden der Tierversuchsgegner würde infolgedessen nicht zu mehr Tierschutz führen, dafür aber je nach Ausgestaltung des Klagerechts unweigerlich die **Versuchsvorhaben verzögern** beziehungsweise die spätere Verwendbarkeit der Ergebnisse in Frage stellen. Gerade aber für die mit Versuchsvorhaben verbundenen Forschungsaufwendungen und Investitionen haben Planungs- und Rechtssicherheit hohe Priorität. Die drohenden Konsequenzen würden eine **schwere Hypothek für die Forschungsstandorte in Nordrhein-Westfalen im internationalen Wettstreit** um Forschungsvorhaben darstellen und

damit Arbeitsplätze von hoch qualifizierten Mitarbeitern unnötig gefährden. Neben Forschungseinrichtungen der Industrie wären aber auch akademische Forschungseinrichtungen an Universitäten und in Forschungsverbänden von einer solchen Regelung betroffen, was auch deren Forschungsaktivitäten und internationale Wettbewerbsfähigkeit einschränken würde.

Seite 3/15

Daneben bestehen Bedenken hinsichtlich der Europarechtskonformität und hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers.

### **Zum Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen**

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat am 26. April 2011 einen Entwurf für ein „Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine“ (Tierschutzverbandsklagegesetz) in Fällen vermuteter Tierschutzverletzungen verabschiedet. Anerkannte Tierschutzvereine erhielten bei Genehmigungsverfahren zur Haltung und Umgang mit Tieren Widerspruchs- und Klagemöglichkeiten, indem für sie das Bestehen eines subjektiven öffentlichen Rechtes fingiert würde.

Die im vfa vertretenen forschenden Pharma-Unternehmen treten für ein hohes Maß an Tierschutz ein und fühlen sich verpflichtet, stets nach neuen möglichen Ersatzmethoden für Tierversuche zu suchen, die Zahl der Tierversuche zu verringern sowie die eingesetzten Tiere artgerecht zu halten und so weit wie möglich zu schonen.

Unabhängig davon stehen die insbesondere in Nordrhein-Westfalen tätige forschende und produzierende chemisch-pharmazeutische Industrie und andere akademische/nicht-akademische Forschungseinrichtungen in einem bundes-, europa- und weltweiten Wettbewerb. Dieser wird sowohl zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen in unterschiedlichen Ländern als auch als interne Konkurrenz zwischen den verschiedenen internationalen Standorten eines Unternehmens ausgetragen. Dabei spielen die **Faktoren „Zeit“ und „Rechtssicherheit“ bei behördlichen Entscheidungsprozessen** eine entscheidende Rolle. **Kalkulierbare und zügige Genehmigungsverfahren** sowie gesellschaftliche Akzeptanz für Investitionen in Forschungs-, Entwicklungs- und Produktionseinrichtungen **sind entscheidende Faktoren für einen wettbewerbsfähigen Standort** Deutschland und Nordrhein-Westfalen. Maßnahmen, die hierbei zu zeitlichen Verzögerungen führen beziehungsweise deren Verwertbarkeit im Nachhinein infrage gestellt wird, könnten zukünftige Investitionen verhindern.

Derartige Schritte sind deshalb zwar nicht notwendigerweise von vornherein zu verwerfen, stehen jedoch unter einem erhöhten Rechtfertigungsdruck: Nur wenn sie wirklich erforderlich sind und echte Verbesserungen bringen, dürfen sie in Betracht kommen. Dies aber ist bei einem Verbandsklagerecht im Bereich des Tierschutzes, wie es in § 1 des gegenständlichen Gesetzes vorgesehen ist, gerade nicht der Fall, da die Belange des Tierschutzes bereits nach dem geltenden Recht umfassend gewahrt sind.

**Der vfa lehnt daher insbesondere die Einführung eines Verbandsklagerechts im Bereich der medizinischen Forschung, wie er im vorgelegten Gesetzentwurf vorgesehen ist, ab, da die daraus folgenden Verzögerungen bei der Arzneimittelforschung erhebliche Auswirkungen auf die grundgesetzlich garantierte Forschungsfreiheit und damit einhergehend auf den Forschungsstandort Nordrhein-Westfalen hätten.**

Zu den Bestimmungen des Gesetzentwurfs im Einzelnen:

### **Zu § 1 ("Verbandsklagerecht")**

#### **1. 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1**

Mit dieser Bestimmung soll die Verbandsklage u.a. für Genehmigungen von Versuchen an Wirbeltieren nach § 8 Abs. 1 Tierschutzgesetz (TierSchG) festgesetzt werden. Damit könnten anerkannte Tierschutzvereine erforderlichenfalls gegen behördliche Handlungen (z.B. Genehmigung von Tierversuchsvorhaben) die Verwaltungsgerichte anrufen, wenn die betreffende Handlung gegen materielles Tierschutzrecht verstößt.

Ausweislich der vorgesehenen Gesetzesbegründung wird die Einführung einer solchen Klagerechts damit begründet, dass anerkannte Tierschutzverbände die Interessen der Tiere als Treuhänder nicht nur aussprechen, sondern erforderlichenfalls auch vor Gericht geltend machen können. Die Pflicht zur Einführung eines solchen Klagerechts für den Gesetzgeber folge aus den Staatszielbestimmungen des Art. 20a GG bzw. des Art. 29a der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, um Tiere vor Schmerzen, Leiden oder Schäden zu bewahren.

Aus Sicht des vfa ist die Einführung eines solchen Verbandsklagerechts aus den nachfolgenden Gründen abzulehnen:

- **Tierschutzgesetz sichert bereits ohne Verbandsklage hohe Tierschutzstandards und die Beteiligung der Tierschutzverbände**

Das deutsche **Tierschutzgesetz** ist bereits heute eines der strengsten der Welt und **berücksichtigt Tierschutzbelange umfassend** - nicht nur in materieller Hinsicht, sondern auch in Bezug auf die Beteiligung der Öffentlichkeit und von Tierschutzorganisationen in Verwaltungsverfahren. Des Weiteren erfährt der Tierschutz innerhalb der EU derzeit nach Verabschiedung der Tierschutz-Richtlinie der Europäischen Union am 22. September 2010 (2010/63/EU) eine Weiterentwicklung sowie eine neue und ausreichende Qualität. So verfolgt die Tierschutz-Richtlinie das Ziel, Verfahren mit lebenden Tieren für wissenschaftliche Zwecke und Bildungszwecke vollständig zu ersetzen, sobald dies wissenschaftlich möglich ist (s. Erwägungsgrund 10). Den hohen Standard des deutschen Tierschutzrechts beweist zudem der Umstand, dass bei der gerade erfolgten nationalen Implementierung nur wenige Normen aufgrund der Richtlinie anzupassen waren, weil bereits die wesentlichen Grundsätze der Richtlinie im deutschen Tierschutzgesetz verwirklicht sind.

Unter anderem sieht das Tierschutzgesetz in § 15 vor, dass die nach Landesrecht für den Tierschutz zuständigen Behörden zur Unterstützung ihrer Entscheidungen über die Genehmigung von Tierversuchen **Tierschutzkommissionen** berufen müssen. Mindestens ein Drittel der Kommissionsmitglieder muss aus **Vorschlagslisten der Tierschutzorganisationen** ausgewählt werden. Die Tierschutzkommissionen werden von den Behörden über Genehmigungsverfahren nach dem Tierschutzgesetz informiert und haben zu jedem einzelnen Genehmigungsverfahren die **Gelegenheit zur Stellungnahme**.

Nach § 16b TierSchG beruft das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ferner eine **Tierschutzkommission**, die vor dem Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach dem Tierschutzgesetz anzuhören ist und die das Ministerium berät. Die Tierschutzkommission wird regelmäßig auch bei Genehmigungen von Tierversuchsvorhaben in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung informiert (§ 15a TierSchG). In der Tierschutzkommission sind - ebenfalls wie in den nach Landesrecht zu berufenen Tierschutzkommissionen - ein Drittel Mitglieder von **Tierschutzorganisationen**.

Zur Überwachung der Einhaltung der formellen und materiellen Vorschriften des Tierschutzgesetzes sind den zuständigen Behörden darüber hinaus nach § 16 TierSchG **umfangreiche Aufsichtsbefugnisse** eingeräumt. Hierzu zählen u.a. Auskunfts- und Einsichtnahmerechte in Unterlagen, das Recht, Geschäftsräume, sonstige Einrichtungen und Wohnräume zu betreten, sowie das Recht, Tiere zu untersuchen und Proben zu nehmen. Ferner besitzen die Überwachungsbehörden nach § 16a TierSchG die Befugnis, Anordnungen zu erlassen, um Verstöße gegen das TierSchG abzustellen bzw. zukünftige Verstöße zu verhindern.

Ergänzt wird diese umfassende behördliche Überwachung durch **Ordnungswidrigkeiten- und Straftatbestände**, die Verstöße gegen das Tierschutzgesetz sanktionieren. Zu diesem Aspekt führt die Begründung der Landesregierung aus, dass Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften nicht ausreichend strafrechtlich verfolgt werden könnten, weil beispielsweise ein Verstoß gegen § 2 TierSchG nicht strafbewehrt sei. Das kann nicht überzeugen. § 2 TierSchG stellt dem Gesetz ein allgemeines Leitbild des Tierschutzes voran. Wegen des im Strafrecht herrschenden Bestimmtheitsgrundsatzes (Art. 103 Abs.2 GG) kann ein nur allgemein gehaltenes Tatbestandsmerkmal nicht als Strafnorm herangezogen werden, was bei § 2 TierSchG der Fall ist. Dadurch wird die Überwachung durch Ordnungswidrigkeiten- und Straftatbestände aber keineswegs lückenhaft. Denn beispielsweise ein Verstoß gegen den detaillierten und hinreichend bestimmten § 3 TierSchG ist strafbewehrt (vgl. § 18 Abs.1 Nr.4 TierSchG) und stellt ausreichend und umfassend die Handlungen unter Strafe, bei denen eine konkrete Gefährdung des Wohl eines Tieres vorliegt.

Im Rahmen der eigenverantwortlichen Überwachung von Einrichtungen, in denen Tierversuche an Wirbeltieren durchgeführt werden, sieht das Tierschutzgesetz darüber hinausgehend vor, dass ein oder mehrere **Tierschutzbeauftragte** bestellt werden müssen (§ 8b TierSchG). Die - weisungsfreien - Tierschutzbeauftragten sind u.a. verpflichtet, auf die Einhaltung von Vorschriften im Interesse des Tierschutzes zu achten, die Einrichtung und die Personen, die Tierversuche durchführen, zu beraten, zu jedem Antrag auf Genehmigung eines Tierversuchs Stellung zu nehmen sowie innerbetrieblich auf die Entwicklung und Einführung von Verfahren zur Vermeidung oder Beschränkung von Tierversuchen hinzuwirken. Durch die erfolgte Umsetzung der Tierschutzrichtlinie der Europäischen Union müssen Züchter, Lieferanten und Verwender ein **Tierschutzgremium** in ihren Einrichtungen errichten, das im Falle von wissenschaftlichen Versuchen neben der für das Wohlergehen und der Pflege zuständigen Person ein wissenschaftliches Mitglied umfasst und dem umfangreiche Beratungs- und Überprüfungsrechte bezüglich des Umgangs mit den Tieren in den Einrichtungen zu gewähren sind (vgl. Art. 26 und Art. 27 der Tierschutz-Richtlinie). Dies stärkt die interne sorgfältige Beurteilung und Überwachung von Tierversuchen.

Aufgrund dieser umfangreichen Überwachungsverfahren und Beteiligungsrechte bei der Genehmigung von Tierversuchsvorhaben besteht kein Bedarf für ein Verbandsklagerecht. Vielmehr wird durch die Tierschutzkommissionen und die Expertenbeteiligung in den Tierversuchsgenehmigungsverfahren eine effektive Arbeit der Tierschutzorganisationen gewährleistet; eine in § 2 des gegenständlichen Gesetzes vorgesehene Ausweitung der Mitwirkungs- und Informationsrechte von Tierschutzverbänden ist nicht notwendig.

Nach dem Grundsatz der **Gesetzesbindung der Verwaltung** sind die Behörden im Rahmen des Vollzuges des Tierschutzgesetzes ohnehin umfassend an Gesetz und Recht gebunden und müssen **von Amts wegen** alle Tierschutzbelange beachten und für einen entsprechenden Verwaltungsvollzug sorgen. Wenn die Landesregierung Nordrhein-Westfalen Anhaltspunkte für einen unzureichenden Tierschutz erkennt, hat sie als Exekutive für die Einhaltung der umfangreichen und detailreichen Tierschutzvorschriften zu sorgen und bei Bedarf ordnungspolitisch einzugreifen. Mit ihrer Aufgabe als Exekutive ist es nicht vereinbar, einen bereits genügend regulierten Bereich mit weiteren Vorschriften initiativ gesetzgeberisch zu überfrachten und dabei Tierschutzvereine zum verlängerten Arm des Staates durch Übertragung von Überwachungsfunktionen zu machen. Das ist und sollte eine rein behördliche Überwachungsaufgabe bleiben.

Seite 7/15

- **Rechtsordnung sieht Popularklagen nur in Ausnahmefällen vor**

Das deutsche Verwaltungsprozessrecht billigt grundsätzlich nur demjenigen ein Klagerecht zu, der geltend machen kann, durch eine Verwaltungshandlung oder ein Unterlassen einer Verwaltungshandlung "in seinen Rechten" verletzt zu sein. Damit wird verhindert, dass jedermann vor den Verwaltungsgerichten klagen kann, ohne dass er in eigenen Rechten betroffen ist. Mit diesem **Ausschluss der Popularklage** sollen die Gerichte im Interesse eines funktionierenden Rechtsschutzsystems vor einer überbordenden Prozessflut und querulatorischen Klagen geschützt werden.

Von diesem Grundsatz des Ausschlusses der Popularklage soll nach dem Willen des Gesetzgebers nur in **Ausnahmefällen** abgewichen werden, wie sich u.a. aus § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ergibt. Danach kann bei verwaltungsgerichtlichen Anfechtungs- oder Verpflichtungsklagen nur in gesetzlich besonders geregelten Fällen auf das Erfordernis der Verletzung von eigenen Rechten verzichtet werden. Eine Erweiterung von objektiven Klagebefugnissen - und damit einhergehend die Zunahme von verwaltungsgerichtlichen Verfahren - sollte daher nur erfolgen, wenn dies tatsächlich im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes sinnvoll und erforderlich ist. Aufgrund der oben beschriebenen Beteiligungsrechte der Tierschutzorganisationen in Tierschutzkommissionen und Genehmigungsverfahren nach dem Tierschutzgesetz sowie der behördlichen Kontrollmechanismen ist sichergestellt, dass die Tierschutzbelange umfassend berücksichtigt werden und der Verwaltungsvollzug funktioniert. Dies belegt auch die Genehmigungspraxis der Genehmigungsbehörden bei Tierversuchen, die regelmäßig durch die Verwaltungsgerichte bestätigt wird. Die Einführung eines Verbandsklagerechts im Bereich des Tierschutzes ist daher sachlich nicht zu rechtfertigen.

Die Landesregierung betont in ihrer Begründung, eine **Klageflut** drohe nicht, weil eine solche auch bei der Einführung des Verbandsklagerechts im Bereich Naturschutz ausgeblieben sei (vgl. S.14 der Gesetzesbegründung). Eine solche Argumentation übersieht nach Auffassung des vfa, dass die beschriebenen rechtlichen Situationen nicht vergleichbar sind: Im Bereich des Naturschutzes gab es vor der Einführung des Verbandsklagerechts bei den dortigen Umweltkonflikten raumbeanspruchender Art stets auch betroffene Bürger, die sich gegen Straßen, Anlagen etc. gerichtlich zur Wehr gesetzt haben. Das Klagerecht für Naturschutzverbände reihte sich in diese bestehenden Klagerechte ein. Anders wäre es bei einem Verbandsklagerecht für Tierschutzverbände: Hier soll ja gerade ein Klagerecht geschaffen werden, wo bisher eine Klagemöglichkeit in dieser Form nicht besteht. Deshalb ist **mit einer ganz erheblichen Zunahme von Klagen zu rechnen**.

Als Ersatz zur Anfechtungsklage für Tierschutzvereine wird in Fällen des § 8 Abs.1 TierschG eine Feststellungsklage zur nachträglichen Überprüfung der behördlichen Genehmigungsentscheidung in § 1 Abs.1 S.2 des Gesetzesentwurfes vorgeschlagen. Nach Auffassung des vfa ist die Feststellungs- ebenso wie die Anfechtungsklage ungeeignet, ein Mehr von Tierschutz zu gewährleisten. Denn dabei wird außer Acht gelassen, dass das (Feststellungs-)Urteil eines Verwaltungsgerichts nur die unmittelbaren Verfahrensbeteiligten bezogen auf den konkreten Verfahrensgegenstand bindet. Bei zukünftigem tierschutzrechtlichem Verwaltungshandeln mit anderen Beteiligten wäre folglich die Behörde nicht an die Rechtsauffassung des Gerichts gebunden. Darüber hinaus sind die möglichen Ausgangsfragen und Parameter jedes Tierversuchs so individuell, dass schon praktisch – wenn überhaupt – nur in sehr begrenztem Umfang Erkenntnisse aus dem entschiedenen Verfahren abgeleitet werden können. Die Durchführung von Doppel- oder Wiederholungsversuchen ist auf Grundlage von § 8 TierSchG ohnehin nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen zulässig. Schließlich würde auch eine Feststellungsklage zu erheblichen Verzögerungen bei Forschungsprojekten führen, die öffentlich gefördert werden. Es würde nämlich von keinem Bundes- oder Landesrechnungshof akzeptiert werden, dass Steuermittel in ein streitbefangenes Verfahren hineingegeben werden.

- **Fehlende Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers**

Abschließend ist fraglich, ob der nordrhein-westfälische **Landesgesetzgeber** überhaupt die notwendige **Gesetzgebungskompetenz für die Einführung eines Verbandsklagerechts** von Tierschutzvereinen besitzt.

Nach Art. 72 GG haben im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und

soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. In Art. 74 Nr. 20 GG wird der Bereich „Tierschutz“ der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet. Auf Grundlage dieser Gesetzgebungskompetenz erließ der Bundesgesetzgeber 1972 das Tierschutzgesetz. Regelungen zu Rechtsbehelfen von Tierschutzvereinen waren und sind bis heute im Tierschutzgesetz nicht verankert. Darin enthalten sind aber die bereits oben beschriebenen Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte von Tierschutzvereinen und Regelungen zum Verfahren zwischen der zuständigen Behörde und den Personen, die mit Tieren im Sinne des Gesetzes arbeiten. Das unterstreicht den **abschließenden Charakter des Tierschutzgesetzes** (so auch Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes der Bremischen Bürgerschaft vom 10. Juli 2007 und *Lorz/Metzger*, Tierschutzgesetz<sup>5</sup>, Einführung Rn.125).

Darüber hinaus versuchte das Land **Schleswig-Holstein** im Jahr 2004 über eine **Bundratsinitiative** ein Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine ins Tierschutzgesetz aufnehmen zu lassen (Bundsrat-Ds. 157/04). Dies lehnte der **Wirtschaftsausschuss des Bundestages** ab mit der Begründung, den Tierschutzvereinen stünden bereits nach dem Tierschutzgesetz ausreichende Möglichkeiten zur Verfügung, die Rechte von Tieren wahrzunehmen. Zuletzt brachte die Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen im Rahmen mehrerer Änderungsanträge für das TierSchG den Vorschlag in den Bundestag ein, ins TierSchG ein Tierschutzverbandsklagerecht aufzunehmen (Bt-Drucksache 17/9783). Diese Gesetzesänderungen wurden von der Mehrheit des Bundestages nicht angenommen (siehe Ergebnis der 2./3. Lesung vom 13.12.2012). Mithin hat der Bundesgesetzgeber bewusst kein Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine in das Tierschutzgesetz aufnehmen wollen.

Daraus ist insgesamt zu schließen, dass mit dem Tierschutzgesetz eine abschließende Regelung getroffen wurde, die es dem Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen gem. Art. 72 Abs. 1 GG nicht ermöglicht, im Tierschutz ein Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine zu installieren.

- **Tierversuche sind auch in Zukunft unverzichtbar für innovative, gut verträgliche und wirksame Arzneimittel**

Neue wirksame und sichere Arzneimittel sind auch in Zukunft unverzichtbar. Trotz großer Erfolge bei der Heilung von Krankheiten durch den Einsatz von Medikamenten können bis heute lediglich rund ein Drittel der 30.000 bekannten Krankheiten adäquat behandelt werden. Die im vfa vertretenen Unternehmen stellen sich der Herausforderung, bisher unzureichende Therapiemöglichkeiten zu verbessern und auch für Patienten mit bislang nicht therapierbaren Erkrankungen nach neuen Heilungsmöglichkeiten

zu suchen. Dabei sind **Tierversuche ein unerlässlicher und integraler Bestandteil des Forschungsprozesses.**

Seite 10/15

Die innovativen Pharmaunternehmen setzen sich bei den für ihre Forschung notwendigen Tierversuchen weltweit für eine **Verringerung der Versuchstierzahlen** sowie eine **artgerechte Tierhaltung** und möglichst **schonende Durchführung** von Tierversuchen ein. Beide Faktoren sind im Übrigen Grundvoraussetzungen für verwertbare Forschungsergebnisse. Eine sehr konkrete und erfolgreiche Maßnahme zur ständigen Verbesserung des Tierschutzes ist die strikte Beachtung der **"3 R-Regel"** (Reduce, Refine, Replace) durch die forschende Industrie. "Reduce" bedeutet ein Vermindern der Tierversuchszahlen, wann immer dies möglich ist. "Refine" steht für die Optimierung der angewandten Methoden zum möglichst belastungsarmen Versuch und "Replace" für den Ersatz von Tierversuchen durch alternative Methoden. Diese sogenannte „3 R-Regel“ ist Bestandteil der Tierschutz-Richtlinie (vgl. Art. 4 der Tierschutz-Richtlinie). Die forschenden Pharmaunternehmen verfolgen Tierschutzaspekte mithin schon zeitlich weit vor einer gesetzlichen Umsetzung in anerkannter Art und Weise und bringen aktiv durch eigene Forschungsanstrengungen neue Alternativmethoden in die praktische Anwendung ein.

Um die **Sicherheit der Arzneimittel** zu gewährleisten und eine potenzielle Gefährdung von Patienten weitestgehend auszuschließen, sind jedoch auch in Zukunft Tierversuche unerlässlich. Gerade die pharmazeutische Industrie ist existenziell darauf angewiesen. Ca. 86 % aller im pharmazeutischen Bereich durchgeführten Tierversuche sind zudem **gesetzlich vorgeschrieben**. Die übrigen Versuche sind notwendig, um neue Therapieansätze oder grundlegende Zusammenhänge erforschen zu können.

Auch bei der Entwicklung und Einführung neuer chemischer Stoffe und Produkte sind im Interesse des Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutzes umfassende Sicherheitsprüfungen, beispielsweise nach dem Chemikaliengesetz und dem Pflanzenschutzgesetz erforderlich, für die Tierversuche zwingend vorgeschrieben sind, um Gefahren für Menschen zu senken.

**Mit der Einführung** eines durch Tierschutzbelange erforderlichen **Verbandsklagerechts droht** eine Fülle von verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten und damit - unabhängig vom Ausgang des Verfahrens - eine ggf. **jahrelange Verzögerung von Tierversuchsvorhaben beziehungsweise Rechtsunsicherheit über die Verwertbarkeit der gefundenen Ergebnisse**. Dies widerspricht Verbraucher- und Patienteninteressen und erschwert den therapeutischen Fortschritt.

- **Verstoß gegen die Tierschutz-Richtlinie der Europäischen Union**

Seite 11/15

Nach Art. 2 Abs.1 Tierschutz-Richtlinie der Europäischen Union vom 22. September 2010 (2010/63/EU) können die Mitgliedstaaten unter Einhaltung des EU-Vertrages am 9. November 2010 geltende Vorschriften aufrechterhalten, die die Gewährleistung eines umfassenderen Schutzes der unter diese Richtlinie fallenden Tiere zum Ziel haben, als die in der Richtlinie festgelegten Bestimmungen. Diese Bestimmungen haben die Mitgliedsstaaten der Kommission mitzuteilen. Anderenfalls würden strengere Regelungen in den Mitgliedsstaaten nicht im Einklang mit dieser Richtlinie stehen und wären nicht richtlinienkonform.

Die EU-**Tierschutz-Richtlinie sieht ein Widerspruchs- oder Klagerecht von Tierschutzvereinen nicht vor.** In ihr sind allein die Rechtsverhältnisse zwischen der zuständigen Behörde und den antragstellenden Züchtern, Lieferanten und Verwendern der betroffenen Tiere geregelt. Für an diesem Verhältnis unbeteiligte Dritte sieht die Tierschutzrichtlinie keine Rechtsmittel vor. Ist in der Rechtsordnung eines Mitgliedsstaates für unbeteiligte Dritte, etwa Tierschutzvereine, ein Widerspruchs- oder Klagerecht vorgesehen, würde das eine strengere nationale Maßnahme darstellen als die in der Tierschutz-Richtlinie festgelegten Bestimmungen.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen betont in der Begründung ihres Entwurfes, die Einführung des Gesetzes über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine bedeute ein Mehr für den Tierschutz (*„Das Verbandsklagerecht und die Mitwirkungsrechte sollen diesen Schutz noch erweitern“*). Da somit auch ein Mehr gegenüber den europarechtlichen Vorgaben aus der Tierschutz-Richtlinie gegeben ist, stellt das gegenständliche Verbandsklagerecht insoweit eine strengere nationale Maßnahme dar und ist daher mit EU-Recht nicht zu vereinbaren.

Da das „Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine“ erst nach dem 9. November 2010 in Kraft treten würde, kann es auch nicht unter die geschaffene Ausnahmeregelung der EU-Tierschutz-Richtlinie fallen. Aus dieser Tatsache könnte sich eine **Europarechtswidrigkeit des vorgesehenen Verbandsklagerechts** ergeben. Dem steht auch nicht die jüngste Judikatur des EuGH entgegen (Urteil vom 12. Mai 2011, Rechtssache C-115/09), mit der die obersten EU-Richter klarstellten, dass Umweltschutzverbände im Rahmen des durch die EU vorgegebenen materiellen Umweltrechts als Träger der Rechte, die verletzt werden können, zu gelten haben. Demnach besitzen sie die notwendige Klagebefugnis zur Geltendmachung aller für die Zulassung eines Vorhabens maßgeblichen Umweltvorschriften, die auf EU-Recht basieren. Grundlage der Klarstellung durch den EuGH war jedoch die Richtlinie 2003/35/EG (Zugang zu Gerichten – Nicht-

staatliche Umweltorganisationen), die anerkannten Umweltverbänden die gleichen Rechte einräumt wie betroffenen Bürgern. Eine derartige Vorgabe macht die Tierschutz-Richtlinie jedoch nicht.

Seite 12/15

**Mithin will der EU-Gesetzgeber auf dem Gebiet des Tierschutzes kein Verbandsklagerecht.**

Darüber hinaus würde durch die **Einführung eines Verbandsklagerechts** ein nordrhein-westfälischer Sonderweg entstehen, der zu erheblichen Verzerrungen im europäischen Wettbewerb führen könnte und der europäischen Harmonisierung entgegenstünde. Dies wiederum **widerspricht Erwägungsgrund Nr. 1 der Tierschutz-Richtlinie** vom 22. September 2010, worin es heißt, dass die Richtlinie eingehendere Bestimmungen vorsehen solle, die etwaigen Unterschiede im Bereich des Tierschutzes zu reduzieren und dadurch ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten.

**Fazit aus Sicht des vfa:** Die zuvor genannten Aspekte belegen, dass der vorliegende Gesetzentwurf mit verschiedenen Regelwerken nicht in Einklang zu bringen ist. Die weiteren Anmerkungen des vfa zum vorliegenden Gesetzentwurf erfolgen unter der Maßgabe, dass ein Verbandsklagerecht für Tierschutzverbände weiterhin abgelehnt wird:

## **2. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2**

Mittels § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 soll anerkannten Tierschutzvereinen ermöglicht werden, Rechtsbehelfe gegen bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken einlegen zu können. Nach der Begründung des Gesetzentwurfes erstreckt sich dieses Recht nicht auf Gebäude zur Haltung von Tieren zu Lehr- und Forschungszwecken an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen, wie die Anknüpfung an den „Erwerbszweck“ verdeutliche. Daraus ist zu schließen, dass bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen zur Errichtung von Gebäuden, in den Tiere zu Forschungszwecken gehalten werden sollen, von einem Verbandsklagerecht in diesem Bereich nicht betroffen sein sollen.

Diese einschränkende Auslegung des Erwerbszwecks ist aus Sicht des vfa zu begrüßen. Sie sollte sich allerdings auch im Wortlaut der Norm widerspiegeln, um ein einheitliches Verständnis für alle Beteiligten sicherzustellen.

Daher sollte die Bestimmung wie folgt angepasst werden:

*„2. bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken, wobei die Haltung von Tieren in Forschungseinrichtungen ausgenommen ist, und...“*

**3. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3**

Seite 13/15

Nach dieser Vorschrift soll anerkannten Tierschutzvereinen die Möglichkeit eingeräumt werden, Anordnungen oder die Unterlassung von Anordnungen nach § 16a Tierschutzgesetz im Wege der Klage rügen zu können.

Es erscheint aus Sicht des vfa überflüssig, gem. **§ 1 Abs. 1 Nr. 3** Tierschutzvereinen die Möglichkeit von Rechtsbehelfen gegen behördliche Anordnungen nach § 16a TierSchG zu geben, wenn letztere Norm gerade dem Schutz von Tieren dient. Jede Maßnahme der zuständigen Behörde, für die als Ermächtigungsgrundlage § 16a TierSchG heranzuziehen ist, dient dem Wohlergehen von Tieren in konkreten Fällen. Es ist daher aus unserer Sicht nahezu ausgeschlossen, dass ein Tierschutzverein gegen eine Maßnahme zum Schutz eines Tieres im Sinne des § 16a TierSchG durch die zuständige Behörde Widerspruch erheben wird. **§ 1 Abs. 1 Nr. 3 Tierschutzverbandsklagegesetz** hat in seiner 1. Alternative mithin **keine praktische Bedeutung und sollte gestrichen werden.**

Die 2. Alternative von § 1 Abs. 2 Nr. 3 sieht vor, dass auch das Unterlassen von Anordnungen justiziabel sein soll. Damit wird den Tierschutzverbänden über diese Bestimmung die Möglichkeit eingeräumt, umfassend in den Bereich der Exekutive einzugreifen und bei dieser durch das gerichtliche Einfordern von hoheitlichen Maßnahmen gegen vermeintlich bestehende Gefahren massiv Ressourcen zu binden und die Behörden im Extremfall von der Erfüllung ihrer Aufgaben abzuhalten. Bereits nach geltendem Recht (§ 16a TierSchG) obliegt den Behörden die geschilderte Prüfung, so dass tatsächlich keinerlei Verbesserung der Rechtslage für betroffene Tiere erreicht würde; über die Notwendigkeit, sich seitens der Behörden nunmehr mit bereits geprüften Sachverhalten im Rahmen von Rechtsbehelfen der Tierschutzverbände erneut zu befassen, würden jedoch Verwaltungsaufwand und Bürokratie um ein Vielfaches erhöhen.

Dies ist im Übrigen ein weiterer Beleg für das mit der Einführung eines Verbandsklagerechts einhergehende ansteigende Klageaufkommen und widerspricht damit der Vermutung der Gesetzesbegründung, es käme mit Einführung dieses Gesetzes zu keiner Prozessflut.

## Zu § 2 („Mitwirkungs- und Informationsrechte“)

Seite 14/15

### 1. § 2 Abs. 1

Nach **§ 2 Abs. 1 Nr. 1 + Nr.2** ist vorgesehen, anerkannten Tierschutzvereinen bei Änderung von tierschutzrelevanten Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie bei bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen von Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die relevanten Sachverständigengutachten zu geben. Ausweislich der Gesetzesbegründung werden diese Mitwirkungsrechte damit begründet, dass es die erhebliche Relevanz für die Belange des Tierschutzes nahelege, den Sachverstand der anerkannten Tierschutzvereine in diese Verwaltungsverfahren einzubeziehen.

Durch die vorgesehene Regelung wird den anerkannten Tierschutzvereinen im Ergebnis ein verwaltungsrechtliches Anhörungsrecht bei der Vorbereitung von tierschutzrelevanten Rechts- und Verwaltungsvorschriften eingeräumt. Eine solche Besserstellung der Tierschutzvereine gegenüber anderen Gruppen ist aus Sicht des vfa in der Sache abzulehnen. Eine solche Regelung würde darüber hinaus die Rechtsetzungsverfahren in unnötiger Weise verzögern und die notwendige Rechtssicherheit in diesem Bereich beeinträchtigen, da eine gegebenenfalls unterbliebene Anhörung in letzter Konsequenz zur Rechtswidrigkeit der Vorschrift führen würde.

### **§ 2 Abs. 1 Nr. 1 sollte daher gestrichen werden.**

Ein entsprechendes Anhörungsrecht soll darüber hinaus gemäß **§ 2 Abs. 1 Nr. 2** vor der Erteilung bau- und immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken bestehen. Diese Regelung lehnt sich an die korrespondierende Norm in § 1 Abs. 1 Nr. 3 an. Daher sollte der Wortlaut entsprechend den obigen Ausführungen wie folgt angepasst werden:

*„2. vor der Erteilung bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken, wobei die Haltung von Tieren in Forschungseinrichtungen ausgenommen ist ...“*

### 2. § 2 Abs. 2

Gemäß § 2 Abs. 2 hat die zuständige Behörde einem anerkannten Verein auf dessen Verlangen u.a. bei Genehmigungsverfahren nach § 8 Abs. 1 TierSchG Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Begründet wird die Einführung eines solchen Mitwirkungsrechtes wiederum mit der erheblichen Relevanz für die Belange des Tierschutzes.

Dieses Recht zur Äußerung zu Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren von anerkannten Tierschutzvereinen hat nach Ansicht des vfa **keine praktische Relevanz**. Da bei verpasster aber bestandener Gelegenheit zur Stellungnahme die Rechtsbehelfe gegen eine etwaige Entscheidung der Behörde, die nicht im Sinne eines Tierschutzvereins ist, gem. § 1 Abs.3 Tierschutzverbandsklagegesetz präkludiert sind, wird kein Tierschutzverein die Möglichkeit zur Stellungnahme nutzen, wenn er dadurch die Möglichkeit verliert, gegen ungewollte Entscheidungen der Behörde mit Rechtsbehelfen vorgehen zu können. Insoweit ist zu erwarten, dass diese Norm in der Praxis keine tatsächliche Anwendung finden wird. Zudem sind, wie oben bereits ausführlich erläutert, bereits heute Vertreter von Tierschutzvereinen auf Grundlage des geltenden Tierschutzgesetzes in die Genehmigungsverfahren von Tierschutzversuchen eingebunden.

Seite 15/15

**§ 2 Abs. 2 sollte daher gestrichen werden.**

Berlin, [14. Februar 2013]