

HANS-GEORG KLUGE
Rechtsanwalt

Staatssekretär a.D. Landrat a.D. Richter am Oberverwaltungsgericht a.D.

Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf
Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

14163 Berlin, den 17.02.2013
Argentinische Allee 2

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE STELLUNGNAHME 16/471 Alle Abg
--

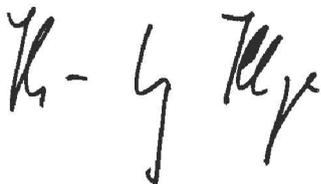
Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des nordrhein-westfälischen Landtages am 20.02.2013 zum Entwurf der Landesregierung zu einem „Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine“ (LT-Drs. 16/177)

Sehr geehrte Damen und Herren,

in meiner Stellungnahme nehme ich mit Blick auf die nur geringfügigen Änderungen des aktuellen Gesetzentwurfs im Vergleich zum der Diskontinuität anheimgefallenen Gesetzentwurf vom 13.07.2011 (Drucksache 15/2380) Bezug auf meine damalige Stellungnahme vom 24.11.2011, die ich nochmals beifüge.

Ob ich diesmal selbst an der Anhörung teilnehmen können, entscheidet sich abschließend mit Blick auf meine aktuellen Anwaltstermine und laufende gerichtliche Schriftsatzfristen aber erst im Laufe des Dienstags. Ich werde mich so oder so melden.

Mit freundlichen Grüßen



ANLAGE: Stellungnahme vom 24.11.2011 vor Anhörung in gleicher Angelegenheit

HANS-GEORG KLUGE

Rechtsanwalt

Staatssekretär a.D. Landrat a.D. Richter am Oberverwaltungsgericht a.D.

Präsident
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf
Per E-Mail:
anhoerung@landtag.nrw.de

14163 Berlin, den 24.11.2011
Argentinische Allee 2

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie zweier weiterer Ausschüsse des nordrhein-westfälischen Landtages am 30.11.2011 zum Entwurf der Landesregierung zu einem „Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine“

Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkung	3
II. Zusammenfassende Bewertung	3
III. Vorteile einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage aus Sicht des Tierschutzes	5
IV. Auseinandersetzung mit bekannten Einwänden gegen eine tierschutzrechtliche Verbandsklage	5
a) Mitwirkungsmöglichkeiten von Tierschutzorganisationen in bestehenden Einrichtungen	5
b) Behörden und Tierärztekammern als ausreichende Wahrer des Tierwohls?	7
c) Strafrecht als angebliches Mittel zur Abhilfe für den Bürger	8
d) Angebliche mögliche Prozessflut	10
e) Angebliche Gefährdung des Forschungsstandorts Deutschland	11
f) Angebliche Verfassungswidrigkeit einer Verbandsklage	12
V. Zu den vorgeschlagenen Gesetzesvorschriften im Einzelnen	15
a) § 1 des Gesetzentwurfes	15
b) § 2 des Gesetzentwurfes	16
c) § 3 des Gesetzentwurfes	18
VI. Fazit	16

I. Vorbemerkung

Ich bin zu der Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie zweier weiterer Ausschüsse am 30.11.2011 als Sachverständiger geladen.

Zwingende berufliche Gründe hindern mich leider daran, persönlich an der Anhörung teilzunehmen. Ich bitte um Verständnis.

Ich benenne als meinen Vertreter in der Anhörung Herrn Kreisveterinärdirektor a.D. Dr. Karl Fikuart, Karl-Wagenfeld-Straße 97, 48565 Steinfurt.

Herr Dr. Fikuart wird aus seiner langjährigen praktischen Erfahrung in der Veterinärverwaltung und somit im Verwaltungsvollzug insbesondere zu den Aspekten meiner Stellungnahme aus persönlicher Sicht Stellung beziehen können, die die Funktion der Amtsveterinäre innerhalb der Kommunalverwaltung betreffen. Ich äußere mich dazu nachfolgend aus Sicht eines ehemaligen Landrates und Behördenleiters. Herr Dr. Fikuart wird das aus Sicht des behördlichen Praktikers tun.

Ich werde somit zu dem Gesetzentwurf lediglich schriftlich Stellung nehmen und beziehe mich insoweit auf Erfahrungen, die ich durch zahlreiche Praxisanfragen gewinnen konnte, die mich als Herausgeber eines Kommentars zum Tierschutzgesetz (Kluge, Tierschutzgesetz, Kommentar, Stuttgart 2002, Kohlhammer-Verlag) erreicht haben. Ich beziehe mich insoweit ferner auf Erfahrungen, die ich als Landrat in Nordrhein-Westfalen und somit als Vorgesetzter eines Veterinäramtes sammeln konnte. In meiner früheren Tätigkeit als Richter am Oberverwaltungsgericht war ich zudem Berichterstatter für das Tierschutzrecht.

II. Zusammenfassende Bewertung

Die Einführung einer Verbandsklage für das Land Nordrhein-Westfalen, wie sie der Landesregierung vorschwebt, ist sinnvoll. Das Gesetz würde zu einer deutlichen Stärkung des Tierschutzes führen, weil objektives vor allem aus dem Tierschutzgesetz und auf ihm beruhenden Verordnungen stammendes Recht stärker als bisher durchgesetzt werden könnte. Bisher gelangt Tierschutzrecht regelmäßig nur dann vor die Schranken der Gerichte, wenn belastende Verwaltungsakte von Tiernutzern angegriffen werden, die im Verdacht stehen, gegen geltendes Recht verstoßen zu haben oder wenn Tiernutzer sich deshalb belastet sehen, weil ihnen bestimmte Genehmigungen, die Voraussetzungen eines bestimmten Umganges mit Tieren sind (z.B. § 4 a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG), verwehrt werden. Die zahlreichen Fälle aber, in denen etwa die Tierschutzbehörden selbst aus rechtlichen oder pragmatischen, insbesondere aus finanziellen Gründen davon absehen, gegen solche Personen oder Unternehmen vorzugehen, werden niemals juristisch, d.h. gerichtlich überprüft, weil Tiere in der deutschen Rechts- und Verfassungsordnung über keine eigenen (subjektiven) Rechte verfügen (vgl. dazu die „Klage der Seehunde“: VG Hamburg, Beschluss vom 22.09.1988 - 7 VG 2499/88). Die unzureichende fehlende gerichtliche Überprüfung schlichter behördlicher Untätigkeit ist eine wesentliche Ursache für das im Tierschutzrecht vorhandene und oft beklagte Vollzugsdefizit.

Soweit Einwendungen gegen das Verbandsklagerecht deshalb erhoben werden, weil der Tierschutz bereits durch bestehende rechtliche Handlungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten ausreichend gewährleistet sei, muss dieses Argument als unzutreffend eingestuft werden. Die eigene rechtsanwaltliche Erfahrung aber auch der Blick in juristische Datenbanken belegt, dass z.B. Strafverfahren sich schon deshalb als völlig untauglich erweisen, weil Staatsanwaltschaften gerade im Tierschutzbereich besonders zu vorzeitigen Einstellungen der Verfahren neigen und Verurteilungen sehr selten sind. Eine strafrechtliche Verfolgung kann den Tierschutz ohnehin nur in den Extremfällen (vgl. § 17 Tierschutzgesetz) sicherstellen. Hinzu kommt, dass häufig zwischen Erstattung der Strafanzeige und der gerichtlichen Aburteilung, die fast immer nur zu einer marginalen Verurteilung im Bereich des untersten Strafrahmens führt, mehrere Jahre vergehen.

Die Mitwirkung von Tierschutzvereinen in bereits bestehenden, diversen Gremien ist zwar sinnvoll und deshalb weiterhin beizubehalten. Diese Mitwirkungsrechte sind aber als teilweise unzureichend anzusehen, insbesondere weil sie nur eine unverbindliche Beratungsfunktion betreffen. Demgegenüber spricht für eine Verbandsklage, dass handlungswillige, aber durch politischen und sonstigen Druck etwa im kommunalen Bereich gebremste Amtstierärzte Rückendeckung bekommen. Hinzu kommt, dass durch ein Mehr an gerichtlichen Entscheidungen diverse Tatbestandsmerkmale des Tierschutzrechts, deren Inhalt bisher umstritten ist, verbindlich in Bezug auf ihre Auslegung geklärt werden, was zu vermehrter Rechtssicherheit in Folgefällen führt.

Die Warnung vor einer Prozessflut ist unbegründet. Im Bundesland Bremen, das bisher als einziges über eine tierschutzrechtliche Verbandsklage verfügt, ist seit deren Einführung im Jahre 2007 nach hiesiger Kenntnis nicht eine einzige Verbandsklage anhängig gemacht worden. Das spricht dafür, dass die klagebefugten Verbände und Vereine sehr verantwortungsvoll mit diesem neuen Rechtsinstitut umgehen. Die entsprechenden Institutionen werden schon deshalb bei ihren Klagen Vorsicht walten lassen, weil sie im Falle des Unterliegens die Gerichts- und Anwaltskosten zu tragen haben, die teilweise erheblich sein können. Tierschutzorganisationen sind aber regelmäßig finanziell nicht sehr gut ausgestattet und werden deshalb nur bei wirklich dringenden Anliegen den Weg zum Gericht suchen.

III. Vorteile einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage aus Sicht des Tierschutzes

Die Einführung einer Verbandsklage für das Land Nordrhein-Westfalen, wie sie der Landesregierung vorschwebt, ist sinnvoll. Das Gesetz würde zu einer deutlichen Stärkung des Tierschutzes führen, weil objektives und vor allem aus dem Tierschutzgesetz und dem auf ihm beruhenden Verordnungen stammendes Recht stärker als bisher durchgesetzt werden könnte. Das entspricht dem Staatsziel Tierschutz, das seit dem Jahr 2002 im Grundgesetz verankert ist, in besonderer Weise. Art. 20 a GG verpflichtet die staatliche Gewalt zum Schutz der Tiere (vgl. BVerfGE 110, 141, 166). Mit der Aufnahme des Tierschutzes in diese Grundgesetznorm sollte der ethisch begründete Schutz des Tieres, wie er bereits Gegenstand des Tierschutzgesetzes war, gestärkt werden (vgl. BVerfGK 10, 66, 71 m.w.N.). Das Tier ist danach von Verfassungen wegen als je eigenes Lebewesen zu schützen. Eine Verbandsklage, die Organisationen eine Klagebefugnis verleiht, die quasi „von Amts wegen“ auf der Seite der Tiere stehen, ist deshalb naturgemäß besonders geeignet,

das Staatsziel Tierschutz zu fördern. Bisher gelangt Tierschutzrecht in erster Linie nur dann vor die Schranken der Gerichte, wenn belastende Verwaltungsakte von Tiernutzern angegriffen werden, die im Verdacht stehen, gegen geltendes Recht verstoßen zu haben. Die zahlreichen Fälle, in denen aber etwa die Tierschutzbehörden selbst aus rechtlichen oder pragmatischen, insbesondere aus finanziellen Gründen davon absehen, gegen solche Personen oder Unternehmen vorzugehen, werden niemals rechtlich überprüft, weil Tiere in der deutschen Rechts- und Verfassungsordnung über keine eigenen (subjektiven) Rechte verfügen. Die unzureichende fehlende gerichtliche Überprüfung schlichter behördlicher Untätigkeit ist eine wesentliche Ursache für das im Tierschutzrecht vorhandene und oft beklagte Vollzugsdefizit.

IV. Auseinandersetzung mit bekannten Einwänden gegen eine tierschutzrechtliche Verbandsklage

a) Mitwirkungsmöglichkeiten von Tierschutzorganisationen in bestehenden Einrichtungen

Zu den langjährig vertretenen Argumenten gegen die Einführung eines Verbandsklagerechts im Tierschutzrecht gehört, dass die Tierschutzorganisationen auch ohne Verbandsklagerecht bereits über ausreichende Möglichkeiten verfügen würden, Einflussnahme auf den Schutz der Tiere zu nehmen. Zu diesen Möglichkeiten würden der Tierschutzbeirat der Länder, die Tierschutzkommission des Bundes (§ 16 b TierSchG) und die Tierversuchskommission (§ 15 Abs. 1 S. 2-5 TierSchG) zählen. Hinzu kämen die von den Ländern eingerichteten Tierschutzbeiräte, welche das jeweilige Ministerium ihres Bundeslandes bei Tierschutzfragen beraten würden.

Die diesen Ausführungen innewohnende These, wonach Tierschutzorganisationen somit hinreichend Einfluss auf den Vollzug des Tierschutzgesetzes nehmen könnten, ist unzutreffend. Die aktuellen Möglichkeiten etwa der Tierschutzvereine im jeweiligen Landesbeirat sind nicht mit einem verbindlichen Klagerecht zu vergleichen. Die Zusammensetzung des Landesbeirates ist häufig so, dass die Lobby anderer Interessenvertreter größer als die des Tierschutzes ist. So stellt sich die Situation auch in Nordrhein-Westfalen dar. Die Tierschützer werden von Vertretern von Organisationen zahlenmäßig dominiert, zu deren Zielen die Wahrung der Tierschutzbelange nicht gehört (vgl. den Runderlass d. Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft – II C 3 – 4201/1-6485 v. 03.01.1994 zum Beirat für Tierschutz).

Ein ähnliches Gremium bildet die in § 16 b TierSchG gesetzlich vorgeschriebene und vom BMELV berufene Tierschutzkommission. Diese soll bei Tierschutzfragen sowie vor Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften angehört werden und das BMELV hierüber beraten. Die Tierschutzverbände sind lediglich mit vier Sachverständigen in dem zwölfköpfigen Gremium vertreten (vgl. § 2 der Verordnung über die Tierschutzkommission beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz). Ihnen stehen Vertreter der Nutztierhalter und der Wissenschaft gegenüber, die häufig dem Tierschutz entgegengesetzte Anliegen zu wahren haben. Unabhängig davon besteht auch hier keine Bindungswirkung an die abgestimmte Entscheidung der Kommission. Im Gegenteil: Das Bundesverfassungsgericht hat in

seiner Entscheidung vom 12.10.2010 (2 BvF 1/07) in einem besonders wichtigen Fall (besondere Anforderungen an die Kleingruppenhaltung bei Legehennen) sogar festgestellt, dass die Tierschutzkommission beim Erlass des § 13 b der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung und der zugehörigen Übergangsregelungen nicht in der von § 16 b Abs. 1 Satz 2 TierSchG geforderten Weise gehört worden sei. Aufgrund des Verfahrensganges könne darauf geschlossen werden, dass es dem zuständigen Fachministerium von vornherein an der erforderlichen Beratungsoffenheit gegenüber der Empfehlung dieses Gremiums gefehlt habe. Denn die Tierschutzkommission sei erst nach der gemeinschaftsrechtlichen Notifizierung sowie nach der zustimmenden Kenntnisnahme des Entwurfs durch das Kabinett angehört worden. Mit anderen Worten: Dieser vom Bundesverfassungsgericht entschiedene Fall belegt, für wie „wichtig“ das Fachministerium die Empfehlungen dieser Kommission wirklich hält. Nämlich für gänzlich unwichtig. Das Gremium wurde angehört, nachdem die politische Entscheidung zur Änderung der Nutztierhaltungsverordnung bereits im Kabinett beschlossen war.

Letztlich stellen dieses Gremium und andere nichts anderes als Diskussionsforen dar, auf denen die Belange der Tierschützer und der Tiernutzer mit gegensätzlicher Zielrichtung diskutiert werden können. Mehr aber auch nicht. Ihr Einfluss auf materielle Entscheidungen ist gleich null.

b) Behörden und Tierärztekammern als ausreichende Wahrer des Tierwohls?

Ein weiteres bekanntes Argument gegen die Einführung einer Verbandsklage lautet, dass die für die Durchführung des Tierschutzgesetzes und seiner Rechtsverordnungen zuständigen Behörden und die Tierärztekammern geeignet und befähigt seien, die Tierschutzinteressen ausreichend wahrzunehmen.

Diesem Argument muss jedoch entgegen gehalten werden, dass auch bei unterstellter vollständiger Richtigkeit dieses Arguments gleichwohl selbst die Tierärztekammern von einem Vollzugsdefizit im Bereich des Tierschutzes ausgehen. Denn das Bestehen eines Vollzugsdefizits haben die beiden Tierärztekammern in Nordrhein-Westfalen in ihrem Schreiben vom 20.08.2011 an den Minister für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, in welchem sie eine tierschutzrechtliche Verbandsklage ablehnen, selbst eingeräumt (vgl. Seite 2 dieses im Internet veröffentlichten Schreibens).

Hinzu kommt, dass die Beamten der Veterinär- und Genehmigungsbehörden oftmals einem interessenorientierten Druck etwa von Nutztierhaltern ausgesetzt sind. Das kann ich aus eigener Erfahrung als früherer Landrat gerade auch mit Blick auf Erfahrungsberichte aus anderen Kreisen als dem eigenen bestätigen. Der stete Kontakt der Veterinärämter mit Tierhaltern, gerade auch solchen, die tierschutzrechtlichen Anforderungen nicht genügen, führt bei einigen Amtsträgern – glücklicherweise aber nicht bei allen – zu einer gewissen Hemmung hinsichtlich eines energischen Vorgehens. Für Amtsträger, insbesondere die Amtsleiter, besteht das zusätzliche Problem der Kosten. Der im Laufe eines Haushaltsjahres

etwa durch die Beschlagnahme von Tieren mit der danach erforderlichen kostenträchtigen Unterbringung auftretende Mehrbedarf muss anderweitig unter Ausschöpfung aller Einsparungs- und sonstigen Finanzierungsmöglichkeiten vom zuständigen Verantwortlichen innerhalb des Budgets eigenverantwortlich ausgeglichen werden. Mit anderen Worten: Führt der zuständige Leiter des Veterinäramtes zu viele kostenträchtige Maßnahmen zur Beseitigung tierschutzwidriger Zustände durch, muss er anderswo einsparen, etwa bei der ihm ebenfalls obliegenden Lebensmittelüberwachung. Mir sind mehrmals in meiner Amtszeit als Landrat, der in Nordrhein-Westfalen auch für die Polizei zuständig ist, von Mitarbeitern Beschwerden dazu vorgetragen worden oder anderweitig zu Ohren gekommen, wonach etwa die Unterstellungen von beschlagnahmten Pferden für die Behörde zu teuer seien und dies zu Lasten anderer wichtiger behördlicher Aufgaben gehe. Ähnlich wird in einer neueren Veröffentlichung zur tierschutzrechtlichen Verbandsklage unter Darstellung eines konkreten Falles argumentiert (Simone Siedler, Die Verbandsklage im Tierschutz – ein Mittel das im Grundgesetz formulierte Staatsziel praktisch durchzusetzen?, Hochschule für Öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg 2010, S. 30). Danach betragen die Kosten einer Kommune für die Einziehung und die anschließende artgerechte Unterbringung eines Zirkuselefanten 40.000 Euro. Unter diesen Umständen kann die Unterbringung fortgenommener oder eingezogener Tiere schnell den behördlichen Etat übersteigen. Gegen eine erfolgreiche Klage darf aber kein Behördenleiter oder kommunaler Kämmerer mehr mit der „Einrede der leeren Kasse“ argumentieren. Notfalls müssen die notwendig werdenden Mittel nachbewilligt werden, selbst dann, wenn sich die betreffende Kommune in der Haushaltssicherung befindet.

Hinzu kommt, dass Amtstierärzte aufgrund der seit Jahren vorherrschenden chronischen Unterbesetzung gar nicht in der Lage sind, die vorgeschriebenen Überprüfungsintervalle von landwirtschaftlichen Betrieben gemäß der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung und der entsprechenden EU-Richtlinien einzuhalten. Bestünde die Möglichkeit einer Klage gegen das Untätigbleiben, würde dies der betroffene Amtsveterinär häufig sogar begrüßen. Auch hier gilt: Die drohende Klage und ein nachfolgendes öffentliches Bekanntwerden des tierschutzwidrigen Zustandes würde die politisch Verantwortlichen zum Handeln zwingen (vgl. dazu die Nachweise bei Siedler aaO), etwa indem mehr finanzielle Mittel für den Tierschutz zur Verfügung gestellt werden würden.

c) Strafrecht als angebliches Mittel zur Abhilfe für den Bürger

Entgegen einem häufig gegen das tierschutzrechtliche Verbandsklagerecht vorgebrachtem Argument ist auch das Strafrecht nicht geeignet, Behörden zu einem tierschutzgerechten Verhalten zu motivieren bzw. für eine unbürokratische Abhilfe bei der Aufdeckung tierschutzrechtswidriger Zustände zu sorgen. Zwar kann jeder, der einen tierschutzwidrigen Sachverhalt beobachtet, seinen Verdacht dem Veterinäramt oder auch der örtlichen Polizeidienststelle mitteilen und eine Ordnungswidrigkeiten- oder Strafanzeige erstatten. Dies hat zur Folge, dass bei hinreichendem Tatverdacht die Ermittlungen auch aufzunehmen sind. Die Zahlen zur Strafverfolgung sind jedoch erschütternd gering. Zwar weisen weder die Statistiken bei den Staatsanwaltschaften und bei den Gerichten über Ermittlungsverfahren noch die Statistik über Straf- und Bußgeldverfahren Vergehen gegen § 17 des Tierschutzgesetzes als eigenen Straftatbestand aus.

Der führenden juristischen Datenbank JURIS lässt sich aber entnehmen, wie gering in Deutschland der Verfolgungsdruck für tierquälerisch Handelnde tatsächlich ist. Veröffentlichte tatsächlich erfolgte Verurteilungen wegen eines Verstoßes gegen § 17 TierSchG, der Strafnorm im Tierschutzgesetz, liegen bei etwa zehn und das in der Zeit seit Mitte der achtziger Jahre. Zwar wird es darüber hinaus auch diverse nicht veröffentlichte Entscheidungen zu Verurteilungen geben (vgl. dazu die Nachweise bei Ort/Reckewell in Kluge aaO, §17). Es kann aber kein Zweifel daran bestehen, dass die geringe Anzahl der Veröffentlichung entsprechender Verurteilungen ein Indiz für die geringe Anzahl tatsächlich erfolgender Verurteilungen ist.

Ich habe darüber mehrfach die eigene Erfahrung als anzeigenerstattender Rechtsanwalt machen müssen, dass diese Strafverfahren übermäßig bürokratisch und langatmig abgewickelt werden. So wird am 05. Dezember dieses Jahres vor einem Amtsgericht zum Vorwurf des ungenehmigten Schächtens (unbetäubtes Schlachten) verhandelt werden, obwohl der in allen Facetten rechtlicher und tatsächlicher Art dargestellte Sachverhalt der Staatsanwaltschaft bereits mit einer Strafanzeige vom April 2008 mitgeteilt worden war. Diese extrem lange Zeit zwischen Erstattung einer Strafanzeige und deren juristischer Aufarbeitung durch ein Gericht ist symptomatisch. Tierfreunde, die auf die Hilfe der Staatsanwaltschaften rechnen, werden in den meisten Fällen schon wegen solcher häufig vorkommender zeitlicher Verzögerungen vorzeitig resignieren oder gleich ganz von der Strafanzeige absehen.

Hinzu kommt:

Als Anzeigenerstatter hat man jedoch weder das Recht auf Akteneinsicht noch auf Informationen über den Verfahrensverlauf. Aufgrund der fehlenden Betroffenheit in eigenen Rechten besteht auch nicht die Möglichkeit, gerichtliche Rechtsbehelfe bei einer Einstellung des Verfahrens einzulegen.

Die Strafanzeige ist auch aus weiteren Gründen häufig wirkungslos. Nach § 17 Nr. 2 b TierSchG müssen dem Tier länger anhaltende oder sich wiederholende erhebliche Schmerzen und Leiden zugefügt werden, um von einer Straftat auszugehen. Die rechtlichen Anforderungen, die hieran gestellt werden, sind sehr hoch. Bereits geringste Zweifel daran führen in der Regel zu einem Freispruch oder zur vorzeitigen Einstellung des Verfahrens. Bezeichnend dafür ist ein Beschluss des OLG Celle vom 28.12.2010 (- 32 Ss 154/10 -), in dessen Tatbestand folgende Feststellungen getroffen worden waren:

„.....An manchen Tagen kamen die Pferde nicht auf die Weide. Auf eine Anzeige hin wurden der Stall und die Pferde des Angeklagten am 11.03.2009 vom Regionstierarzt Dr. S. besichtigt. Dabei stellte Dr. S. fest, dass die acht ausgewachsenen Pferde ordnungsgemäß ernährt waren. Ein Pferd hatte angeschwollene Beine. Die beiden Fohlen waren hingegen abgemagert und körperlich geschwächt. Bei einem Fohlen war der Muskelaufbau der Beine unzureichend. Das Fell der Pferde war durch Kotreste verdreckt und von Urin durchtränkt. In den Boxen war Einstreu jeweils nur im vorderen Bereich vorhanden, im hinteren Bereich der Boxen befand sich Pferdekot, der nicht mit Einstreu abgedeckt war. In einer Box war der Kotberg angeschimmelt. Dem Angeklagten wurden im Anschluss an die Besichtigung eine Stute und die beiden Fohlen gemäß einer Verfügung nach § 16 TierSchG fortgenommen. Für die Rückgabe der Tiere, die am 20.03.2009 erfolgte, erhielt er Auflagen. Auf Antrag

der Staatsanwaltschaft vom 15.06.2009 wurden die Pferde und drei zwischenzeitlich geborene Fohlen am 21.07.2009 beschlagnahmt und anschließend notveräußert....“

Das Oberlandesgericht sah aufgrund dieser Feststellungen ein Leiden der Pferde noch nicht als nachgewiesen an. Vielmehr führte es aus:

„In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob die beiden Tierärzte, zu deren Aufgaben zwar die Überwachung einer tierschutzgerechten Haltung gehört, auch beurteilen können, ob eine nicht artgerechte Haltung von Tieren darüber hinaus zu erheblichen Leiden im Sinne des § 17 Ziff. 2 b) TierSchG führt. Denn dies ist primär eine Frage der Verhaltensforschung.“

Mit anderen Worten: Das Oberlandesgericht billigt den anwesenden Tierärzten keine hinreichende Kompetenz zur Einstufung von Verhaltensweisen als „Leiden“ zu, sondern erwartet ernsthaft von den Tatsachengerichten dazu das Sachverständigengutachten eines Verhaltensforschers. Wie sich das auf die Motivation von Staatsanwaltschaften auswirkt, selbst schwerwiegende tierschutzwidrige Vorfälle anzuklagen, lässt sich unschwer vorhersagen. Es wird nach diesem und anderen vergleichbaren Urteilen hoher deutscher Gerichte zu einer noch größeren Zurückhaltung im Tierschutzbereich kommen.

d) Angebliche mögliche Prozessflut

Als sehr häufiges Gegenargument wird vorgebracht, die Verbandsklage würde zu einer Prozessflut führen und die Gerichte damit noch weiter belasten. Paradigmatisch für eine Argumentation dieser Art stehen mehrere Veröffentlichungen von Wolfgang Löwer. So führt er in einem Aufsatz aus dem Jahr 2004 (in *Forschung & Lehre* 5/2004, S. 256, 258) dazu Folgendes aus:

„Selbstverständlich wird es – anders als im Naturschutzrecht – eine „Prozessflut“ (wann immer man von „Prozessflut“ sprechen mag) geben, weil – wiederum anders als im Naturschutzrecht – hier Prozesse geführt werden, für die es bisher keinen Kläger gab. Da liegt auch der Unterschied zum Naturschutzrecht: Bei den sonstigen Umweltkonflikten raumbeanspruchender Art finden sich immer Bürger, die gegen Straßen, Anlagen etc. sich à conto Eigentums- und Gesundheitsschutz ohnehin zur Wehr setzen, so dass diese Umweltkonflikte auch ohne Verbandsbeteiligung rechtshängig werden. Der Verband wird hier zum Kläger unter vielen anderen Klägern. Im Tierschutzrecht soll aber doch gerade eine Kontroll-Lücke geschlossen werden, also Prozesse geführt werden, die bisher nicht geführt werden konnten.“

Die Warnung vor einer Prozessflut ist jedoch unbegründet. Im Bundesland Bremen, das bisher als einziges über eine tierschutzrechtliche Verbandsklage verfügt, ist, soweit ersichtlich, seit deren Einführung im Jahre 2007 nicht eine einzige Verbandsklage anhängig gemacht worden. Das spricht dafür, dass die klagebefugten Verbände und Vereine sehr verantwortungsvoll mit diesem neuen Rechtsinstitut umgehen. Die entsprechenden Institutionen werden schon deshalb bei ihren Klagen Vorsicht walten lassen, weil sie im Falle des Unterliegens die Gerichts- und Anwaltskosten zu tragen haben, die teilweise erheblich sein können. Tierschutzorganisationen sind aber regelmäßig finanziell nicht sehr gut

ausgestattet und werden deshalb nur bei wirklich dringenden Anliegen den Weg zum Gericht suchen.

Überdies wurde diese Befürchtung – anders als die Ausführungen vermuten lassen – auch schon vor der Einführung der Verbandsklage im Naturschutzrecht geäußert und hat sich auch dort als unzutreffend erwiesen (vgl. zu den nachfolgend genannten Zahlen die auf der Seite des Bundesamtes für Naturschutz veröffentlichten Ergebnisse einer einschlägigen Untersuchung; im Internet abrufbar unter:

<http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/recht/BfN-verbandsklagen-Studie-2011.pdf>.

Aus den für 2007 bis 2010 erhobenen Daten ergibt sich folgende Entwicklung bei den Verbandsklagen: Es sind insgesamt 100 Verbandsklagen und 191 Verfahren ermittelt worden, in denen die Verwaltungsgerichte eine Entscheidung getroffen haben. Aus der Zahl der durchschnittlich pro Jahr erfassten Klagen ergibt sich, dass im Zeitraum 2007 bis 2010 sogar noch etwas weniger geklagt worden ist (25 Klagen pro Jahr) als von 2002 bis 2006 (etwa 27 Klagen pro Jahr). Der Anteil an den insgesamt von den Verwaltungsgerichten entschiedenen Verfahren ist weiterhin sehr gering. Denn laut den Daten des Statistischen Bundesamtes waren Anfang 2009 bei den deutschen Verwaltungsgerichten insgesamt 115.826 Verfahren anhängig. Insgesamt gesehen sind die Umwelt- und Naturschutzverbände im Zeitraum von 2007 bis 2010 mit ihren Klagen in 42,5 % der Fälle ganz oder teilweise erfolgreich gewesen. Das entspricht in etwa der Erfolgsquote von ca. 40 % im Zeitraum von 2002 bis 2006. Damit sind die Verbandsklagen nach wie vor wesentlich erfolgreicher, als die insgesamt von den Verwaltungsgerichten in Deutschland entschiedenen Hauptsacheverfahren (Erfolgsquote 10 bis 12 %). Von einer Klageflut und einer damit einhergehenden immensen Belastung der Gerichte kann somit nicht die Rede sein. Vielmehr kann man davon reden, dass die sehr wenigen Verbandsklagen mit Blick auf ihre extrem hohe Erfolgsquote als besonders qualitativ angesehen werden können und die ganz offensichtlich dazu beitragen, die Qualität der Verwaltungsentscheidungen positiv zu beeinflussen.

e) Angebliche Gefährdung des Forschungsstandorts Deutschland

Die meisten Einwendungen und Befürchtungen bezüglich einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage betreffen den Bereich der Tierversuchsforschung. Auch in der Begründung zur Ablehnung des Schleswig-Holsteiner Gesetzesantrages im Bundesrat zur Einführung einer Tierschutz-Verbandsklage wurde als Hauptgrund für die Ablehnung die angebliche Gefahr enormer Belastungen für den Pharma- und Forschungsstandort Deutschland genannt (BR-Drucksache 157/1/04 vom 28.10.2004). Befürchtet wird u.a. eine Beeinträchtigung des Datenschutzes und des Schutzes der innovativen Ideen der Forscher. Zudem besteht auch hier die bereits erwähnte Angst vor einer Klageflut, aufgrund derer es dann zu zeitlichen Verzögerungen der Forschungsvorhaben kommen würde.

Dieses Argument ist schon im Ansatz nicht verständlich. Denn diese Argumentation suggeriert, dass man sogar eine rechtswidrige Genehmigung in Kauf nähme, wenn es ansonsten zu Nachteilen für den Forschungsstandort Deutschland käme. Es ist zu hoffen, dass dieses Argument so nicht verstanden werden

soll. Denn es wäre in einem Rechtsstaat irrelevant. Für den Gesetzentwurf der nordrhein-westfälischen Landesregierung würde dieses Argument sowieso keine Wirkung entfalten. Denn in § 1 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzentwurfes wird in Bezug auf Tierversuchsgenehmigungen ausdrücklich geregelt, dass gegen sie nur mittels einer Feststellungsklage vorgegangen werden kann. Damit ist der Inhaber der Genehmigung nicht gehindert, sofort und unmittelbar von der ihm erteilten Genehmigung Gebrauch zu machen. Demgegenüber muss der klagende Tierschutzverein den langen Instanzenweg beschreiten, der häufig noch nicht abgeschlossen sein wird, wenn die Genehmigung ausläuft. Denn die Tierversuchsgenehmigung ist zu befristen (§ 8 Abs. 5 TierSchG). Der Kläger wird also häufig Gefahr laufen, es mit einem in der Hauptsache erledigten Rechtsstreit zu tun zu haben, ehe er sein Klageziel erreicht hat. Ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO wird regelmäßig daran scheitern, dass die Verwaltungsgerichte diese regelmäßig nur dann erlassen, wenn keine Vorwegnahme der Hauptsache vorliegt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14.12.1989 - BVerwG 2 ER 301.89 - Buchholz 310 § 123 Nr. 15 m.w.N.). Das wäre hier aber wohl überwiegend der Fall. Überdies erscheint es fraglich, ob im Wege des § 123 VwGO in einen bestandskräftigen Verwaltungsakt eingegriffen werden kann. Selbst wenn der Tierschutzverein dann mit seiner Feststellungsklage rechtskräftig obsiegt, würde das noch nicht notwendig die Rücknahme der Genehmigung bedeuten, obwohl dann ihre Rechtswidrigkeit feststünde. Vielmehr könnte die zuständige Behörde bei der Ermessensausübung nach § 48 Abs. 1 VwVfG zu dem Ergebnis kommen, diesen Verwaltungsakt nicht zurücknehmen zu wollen oder zu können. Tierschutzvereinen wird es demnach also, wenn überhaupt, nur in den ganz wenigen Fällen gelingen, eine Tierversuchsgenehmigung über eine eigene Klage zu Fall zu bringen.

f) **Angebliche Verfassungswidrigkeit einer Verbandsklage**

In der Literatur werden vor allem von Wolfgang Löwer auch verfassungsrechtliche Einwände gegen die tierschutzrechtliche Verbandsklage erhoben (Wolfgang Löwer, Tierversuche im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Wissenschaftsrecht, Beiheft 16, Tübingen 2006, S. 121 ff.). Insoweit geht der Autor davon aus, dass der Verfassungsgesetzgeber mit Art. 74 Nr. 20 GG ein abschließendes, bundeseinheitliches Tierschutzgesetz habe schaffen wollen, das nach Schaffung der genannten Kompetenznorm dann auch bald in Gestalt des Tierschutzgesetzes in Kraft getreten sei. Das Tierschutzgesetz sei deshalb eine abschließende Kodifikation des Tierschutzrechts, die es Ländern aus Kompetenzgründen untersage, eine tierschutzrechtliche Verbandsklage zu schaffen.

Auch dem ist mit Nachdruck zu widersprechen. Zuerst einmal enthält diese Rechtsauffassung die inzidente Behauptung, dass die Zulässigkeit einer landesrechtlichen tierschutzrechtlichen Verbandsklage nach Maßgabe des Tierschutzgesetzes zu beurteilen sei. Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht den landesrechtlichen Verzicht auf die Geltendmachung einer eigenen Rechtsverletzung als eine Frage des Prozessrechts angesehen, indem es diesen am Maßstab der Öffnungsklausel des § 42 Abs. 2 VwGO gemessen hat, nicht aber an dem materiellen Bundesgesetz, über das zu befinden war (dazu auch Eisenhart von Loeper in: Kluge, Tierschutzgesetz, Stuttgart 2002, Rdnr. 169 der Einführung). Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht auch klargestellt,

dass es den Ländern bei einem Absehen von der individuellen Rechtsbetroffenheit der Kläger mit Blick auf die Verwaltungsgerichtsordnung nur verwehrt ist, neue Klagearten einzuführen, die abweichend von den Regelungen der VwGO ausgestaltet sind (BVerfGE 20, 238). Der Landesgesetzgeber dürfe keine Klagen sui generis schaffen, sondern habe Klagen im Übrigen „nach Maßgabe der Klageart“ zu regeln, die die VwGO vorsieht. Genau solches hat der Gesetzentwurf der Landesregierung vor. Er will nach Maßgabe des geplanten § 1 Abs. 1 für die dort genannten Fälle die nach der VwGO vorgesehenen Rechtsbehelfe zulassen. Sollen Tierversuchsgenehmigungen angegriffen werden, sollen diese Rechtsbehelfe allerdings auf die Feststellungsklage beschränkt sein. Aber auch das ist mit Blick auf die zitierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig. Denn die verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage ist in § 43 VwGO ausdrücklich vorgesehen und geregelt. Das vorgeschlagene Gesetz bewegt sich also im vorgegebenen Rahmen der VwGO und schafft nicht etwa eine neue Klage oder eine solche sui generis. Soweit jetzt jüngst im Vorfeld der Anhörung von dem Sachverständigen Rechtsanwalt Hüttenbrink vorgetragen wird, dass es sich bei der vorgesehenen Feststellungsklage in Bezug auf Tierversuchsgenehmigungen doch um eine solche Klage sui generis handle, ist dem energisch zu widersprechen. Die These des Sachverständigen Hüttenbrink beruht auf der Annahme, dass es bereits an einem Rechtsverhältnis i.S.d. § 43 VwGO fehle. Er hält es unter Hinweis auf Nachweise in der Literatur für entscheidend, dass im Rahmen der Definition des Rechtsverhältnisses diese durch subjektive Rechte und Pflichten gekennzeichnet seien.

Das kann schon deshalb nicht richtig sein, weil dann, wenn diese Auffassung zuträfe, **Kommunalverfassungsstreitigkeiten**, bei denen es schon begrifflich nie um subjektive Rechte der Beteiligten gehen kann, sondern um organ-schaftliche Rechte der Kommunalverfassungsorgane oder von Teilen von ihnen und deren auch prozessuale Zulässigkeit unbestritten ist (vgl. BVerfGE 8, 122, 130; BVerwGE 3, 30, 35; BVerwG DÖV 1972, 350), überwiegend über die Feststellungsklage nach § 43 VwGO abgewickelt werden. Und das mit ausdrücklicher Billigung des höchsten deutschen Verwaltungsgerichts (BVerwG Buchholz 310 § 40 VwGO Nr. 179), welches in der zitierten Entscheidung ausführt, dass neben der Leistungsklage die Feststellungsklage als geeignete Klageart für kommunale Verfassungsstreitigkeiten in Betracht kommt, nachdem zuvor mögliche verfassungsrechtliche Bedenken abgehandelt und als nicht durchschlagend angesehen worden sind. Insbesondere wurde insoweit vom Gericht der Gedanke verworfen, dass es sich bei Klagen in Kommunalverfassungsstreitigkeiten um Klagen sui generis handeln könnte.

Anderes kann für die Feststellungsklage von Tierschutzvereinen nicht gelten. Insoweit kann auch das Vorliegen eines Rechtsverhältnisses im Sinne des § 43 VwGO ohne Weiteres bejaht werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind unter einem feststellungsfähigen Rechtsverhältnis die rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von (natürlichen oder juristischen) Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben, kraft deren eine der beteiligten Personen etwas Bestimmtes tun muss, kann oder darf oder nicht zu tun braucht (vgl. etwa Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 10.05.1984 - BVerwG 3 C 68.82 - Buchholz 310 § 42 VwGO Nr. 123 und vom 23.01.1992 - BVerwG 3 C 50.89 - Buchholz 418.711 LMBG Nr. 30 m. zahlr.w.N.; Beschluss vom 12. November 1987 - BVerwG 3 B

20.87 - Buchholz 310 § 43 VwGO Nr. 97). Rechtliche Beziehungen verdichten sich danach dann zu einem Rechtsverhältnis im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO, wenn die Anwendung einer bestimmten Norm des öffentlichen Rechts auf einen bereits übersehbaren Sachverhalt streitig ist (st. Rspr. des BVerwG; vgl. etwa BVerwGE 77, 207, 211 und Entscheidung vom 23.01.1992, aaO; Beschluss vom 12.11.1987, aaO; BVerwG Buchholz 454.9 Mietpreisrecht Nr. 15). Dass diese Voraussetzung – die Streitigkeit der Anwendung einer konkreten Norm auf einen bereits übersehbaren Sachverhalt – bei einer von einem Tierschutzverein in Bezug auf eine Tierversuchsgenehmigung eingereichten Feststellungsklage regelmäßig vorliegen wird, kann nicht ernsthaft streitig sein.

Die von dem erwähnten Gutachter angenommene Verknüpfung der Definition des Rechtsverhältnisses mit dem Betroffensein von subjektiven Rechten geht ebenfalls fehl. Insoweit geht das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung vielmehr davon aus, dass die Vorschrift des § 42 Abs. 2 VwGO nach Bejahung eines davon getrennt zu betrachtenden Vorliegens eines Rechtsverhältnisses zur Vermeidung einer dem Verwaltungsprozess fremden Popularklage auf die Feststellungsklage nach § 43 VwGO entsprechend anzuwenden ist (BVerwGE 99, 64, 66). Danach ist eine Feststellungsklage nur zulässig, wenn es dem Rechtsuchenden um die Verwirklichung eigener Rechte geht. Aber gerade die demnach notwendige Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO eröffnet wieder den Weg zu der von dem betreffenden Gutachter selbst erwähnten Öffnungsklausel für den Landesgesetzgeber.

Die aktuell im Vorfeld der Anhörung geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken in Bezug auf das angeblich entgegenstehende Normengefüge der Verwaltungsgerichtsordnung treffen demnach nicht zu.

Aber auch soweit man die Frage eines Verbots einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage – wie Löwer – anhand des Tierschutzgesetzes beurteilen will, führt das nicht zu einer bundesrechtlichen Sperre für Verbandsklagen. Der Bundesgesetzgeber hat von seiner Gesetzgebungskompetenz (Art 74 Abs. 1 Nr. 20 und 20 GG) keinen Gebrauch gemacht, um eine Regelung zum Tierschutzverbandsklagerecht durch den Landesgesetzgeber auszuschließen. Darauf existieren weder in den Dokumenten zum Gesetzgebungsverfahren noch im Gesetzestext selbst auch nur die geringsten Hinweise. Damit bleibt es den Ländern unbenommen, eine Tierschutzverbandsklage einzuführen (so auch mit eingehender Begründung Johannes Caspar, DÖV 2008, 145 ff.)

V. Zu den vorgeschlagenen Gesetzesvorschriften im Einzelnen

a) § 1 des Gesetzentwurfes

Die mögliche Anfechtung der Genehmigungen und Erlaubnisse nach § 4 a Abs. 2 Nr. 2 (Schlachten ohne Betäubung = Schächten), § 6 Abs. 3 (Ausnahmegenehmigung hinsichtlich des Kürzens der Schnabelspitzen von Legehennen bei unter zehn Tage alten Küken, des Kürzens der Schnabelspitzen bei Nutzgeflügel, des Kürzens des bindegewebigen Endstückes des Schwanzes von unter drei Monate alten männlichen Kälbern mittels elastischer Ringe), § 11 Abs. 1 (Erlaubnis für bestimmte Arten der Tierhaltung) ist sachgerecht. Das gilt in besonderer Weise für die Anfechtung von Schächtgenehmigungen. Hier ist durch

das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23.11.2006 (-BVerwG 3 C 30.05), das auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur u.a. wegen offensichtlicher handwerklicher Fehler des Gerichts auf teilweise heftige und aus meiner Sicht sehr berechtigte Kritik gestoßen ist (vgl. nur Thomas Cirsovius, NuR 2008, 237 ff.), innerhalb der Verwaltungen eine große Verunsicherung eingetreten. Hier wird es vor allem den Tierschutzverbänden obliegen, durch Klagen gegen erteilte Genehmigungen zur Herausbildung einer Rechtsprechungspraxis beizutragen, die die zahlreichen verbliebenen Zweifelsfragen klärt. Weitergehende Klärungen, ja sogar von der Entscheidung vom 23.11.2006 abweichende Entscheidungen, sind auch deshalb möglich, weil der damals die Entscheidung verantwortende 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts unmittelbar nach dieser Entscheidung, die von einer Reihe ungewöhnlicher Umstände begleitet wurde (dazu nur andeutungsweise in der Entscheidung des 7. Senats vom 19.04.2007 - 7 C 35/07, 7 C 35/07 (3 C 30/05 - wiedergegeben) aus sehr guten Gründen, die hier nicht vertieft werden sollen, von der Zuständigkeit für das Tierschutzrecht abgelöst worden ist, die nunmehr der 7. Senat des Gerichts besitzt.

Zahlreiche rechtliche Zweifelsfragen gibt es auch in Bezug auf die unter § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Entwurfs erwähnten bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken (vgl. nur jüngst Wolfgang Schrödter, Agrar- und Umweltrecht 2011, 177 ff.). Aktuelle Urteile nordrhein-westfälischer Verwaltungsgerichte zeigen, dass bei diesen Genehmigungsverfahren mögliche Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften mangels ihrer drittschützenden Wirkung unbeachtet geblieben sind (vgl. aus jüngster Zeit: VG Arnsberg, Urteil vom 07.04.2011 - 7 K 2487/10 -). Diese rechtliche Situation wird sich nunmehr nach Inkrafttreten des zu beratenden Gesetzes entscheidend verbessern.

Von besonderer Bedeutung für die Wahrung der Tierschutzbelange ist die Regelung in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 des Entwurfs, wonach auch Anordnungen oder Unterlassungen von Anordnungen nach § 16 a TierSchG mit der Verbandsklage angegriffen werden können. Dabei ist die zweite Alternative dieser Vorschrift von besonderem Interesse. Veterinärämter stehen häufig noch auf dem Standpunkt, dass sie auch bei der eigentlichen Notwendigkeit einer Maßnahme nach § 16 a TierSchG im Rahmen ihres Ermessens auch ganz davon absehen dürften (zur Problematik: Kluge in: Kluge, Tierschutzgesetz, Stuttgart 2002, Rdnr. 11 ff. sowie jüngst Rolf Kemper, Verwaltungsrundschau 2011, 125 ff.). Das ist nach inzwischen herrschender Meinung in Rechtsprechung und Literatur nicht so (so zuletzt Verwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 24.02.2010 - 5 K 531/09 – mit weiteren Nachweisen aus Rechtsprechung und Literatur). So lange zuständige Behörden das aber noch anders sehen, wird es Aufgabe klageberechtigter Tierschutzvereine sein, diese an die Wahrnehmung ihrer Pflichten zu erinnern.

Zu der (Feststellungs-)Klage gegen Tierversuchsgenehmigungen, die in § 1 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs geregelt ist, wurde bereits oben unter IV. e) Stellung genommen. Die Beschränkung auf diesen Rechtsbehelf befindet sich in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu landesrechtlichen Vorschriften, die thematisch die Verwaltungsgerichtsordnung berühren.

b) § 2 des Gesetzentwurfes

Durch die in Absatz 1 geregelte obligatorische Mitwirkung anerkannter Vereine bei der Vorbereitung von tierschutzrelevanten Rechts- und Verwaltungsvorschriften der für den Tierschutz zuständigen Landesbehörden und vor der Erteilung bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken wird sichergestellt, dass die berechtigten Vereine frühzeitig ihren Sachverstand einbringen können, wodurch wahrscheinlich überflüssige Klagen in Bezug auf bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen verhindert werden können. Gleiches gilt für die in § 2 Abs. 2 des Entwurfes genannten Genehmigungsverfahren, wobei dort allerdings die zuständigen Behörden nicht von Amts wegen verpflichtet sind, die anerkannten Vereine über laufende Verwaltungsverfahren zu informieren. Insoweit liegt es in der Hand der Vereine, sich auf der Grundlage des § 2 Abs. 5 des Entwurfes rechtzeitig die erforderlichen Informationen zu beschaffen.

Durch § 1 Abs. 3 des Entwurfes werden den anerkannten Vereinen bereits vor den evtl. nachfolgenden Gerichtsverfahren gesteigerte Mitwirkungspflichten auferlegt, die, sollten sie nicht wahrgenommen werden, zu einer materiellen Präklusion der geltend gemachten Einwendungen führen. Das ist sachgerecht, weil so die Behörden rechtzeitig im Verwaltungsverfahren mit Einwendungen konfrontiert werden und nicht erst vor Gericht. Es gilt hier das Gleiche wie für die bisher bereits bekannten verbandlichen Mitwirkungspflichten im Natur- und Umweltschutzbereich. So ist nach § 61 Abs. 3 BNatSchG 2007 ein anerkannter Naturschutzverein, dem im Verwaltungsverfahren Gelegenheit zur Äußerung gegeben wurde, im Verfahren über den Rechtsbehelf mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die er im Verwaltungsverfahren nicht geltend gemacht hat, aber aufgrund der ihm überlassenen oder von ihm eingesehenen Unterlagen zum Gegenstand seiner Äußerung hätte machen können. Durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist dort geklärt, dass sich die Naturschutzverbände zur Vermeidung der Präklusion bereits im Verwaltungsverfahren mit dem vorhandenen Material unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten kritisch auseinandersetzen müssen. Die spätere Klagemöglichkeit kann sich ein anerkannter Naturschutzverein auch dort nur insoweit offen halten, als er im Rahmen seiner Rügeobliegenheit nach § 61 Abs. 3 BNatSchG 2007 zumindest Angaben dazu macht, welche Beeinträchtigungen dem Schutzgut drohen. Damit sollen die Naturschutzverbände angehalten werden, ihre Sachkunde bereits im Verwaltungsverfahren einzubringen (vgl. BVerwG NVwZ 2005, 943). Daraus ergibt sich aber auch, dass Naturschutzverbände eine erhöhte Substanziierungspflicht trifft. Im Rahmen einer Verbandsklage treffen den Naturschutzverein also Substanziierungspflichten. Unterbleibt durch den Naturschutzverein in seiner Rolle als Helfer der Verwaltung solches Vorbringen, ist er mit seinem artenschutzrechtlichen Vorbringen nach § 61 Abs. 3 BNatSchG präkludiert (vgl. BVerwG vom 23.11.2007 NuR 2008, 176 RdNrn. 27 ff.; OVG NRW vom 19.03.2008 NuR 2008, 431 RdNrn. 16 f.; BayVGH vom 23.06.2009 UPR 2010, 38 RdNr. 61; vom 30.09.2009 NuR 2010, 355 RdNr. 70).

Diese Erwägungen werden auch für die klagebefugten Tierschutzverbände zu gelten haben. Auch sie werden ihrer Rolle des rechtzeitigen „Verwaltungshelfers“ nachkommen müssen, wollen sie nicht in einem nachfolgenden Gerichtsverfahren mit ihren Einwänden (materiell) präkludiert sein.

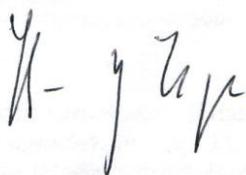
c) § 3 des Gesetzentwurfes

§ 3 regelt die Voraussetzungen der Anerkennung der dann klagebefugten Vereine. Diese Anforderungen sind mit Blick auf die Erfordernisse eines im Zeitpunkt der Anerkennung bereits fünfjährigen Bestehens und eines aktiven Tätigwerdens in diesem Zeitraum recht hoch. Da aber durch § 3 Abs. 1 Satz 3 auch die von einem behördlichen Ermessen abhängige Möglichkeit eingeräumt werden soll, dass überregional tätige Vereine mit Sitz außerhalb Nordrhein-Westfalens die Anerkennung erlangen, sofern eine satzungsgemäße Teilorganisation für das Gebiet des Landes besteht, dürfte die Gefahr gebannt sein, dass es nicht genug Verbände gibt, die vom Know-How und von der finanziellen Ausstattung her überhaupt in der Lage sind, die Mitwirkungsrechte und Mitwirkungspflichten sowie die Klageberechtigung wahrzunehmen.

VI. Fazit

Der vorliegende Gesetzentwurf ist nach meinem Eindruck inhaltlich gesehen der bisher gelungenste Versuch, eine tierschutzrechtliche Verbandsklage in einem Bundesland der Bundesrepublik Deutschland einzuführen. Nach meiner festen Überzeugung ist es ausgeschlossen, dass das Inkrafttreten des vorgeschlagenen Gesetzes zu nennenswerten bürokratischen Mehrbelastungen führt. Soweit es zu diesen gleichwohl kommen sollte, wären sie gerechtfertigt, weil – wie das Beispiel der umweltrechtlichen Verbandsklage zeigt – die Qualität von behördlichen Entscheidungen durch die frühzeitige Einbringung tierschutzfachlichen Sachverständs gestärkt und das bisher fraglos vorhandene Vollzugsdefizit im Tierschutzrecht zumindest abgeschwächt wird.

Berlin, den 24.11.2011



Hans-Georg Kluge