

**An die
Präsidentin des Landtags NRW**

**Ausschuss für Klimaschutz, Umwelt,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz**

**Postfach 101143
40 002 Düsseldorf**

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/477**

Alle Abg

Dr. Roland OTTO
Amt für Gesundheit, Veterinär-
und Lebensmittelangelegenheiten

Nieberdingstraße 30a
48155 Münster

Tel.: 0251 / 384833-10

Fax: 0251 / 384833-49

Email:

OttoRoland@stadt-muenster.de

**Betr.: Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes über das Verbands-
klagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine (Drucksache
16/177)**

Einladung vom 18.01.2013

Münster, den 12.02.2013

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
zu dem Gesetzentwurf möchte ich aus der Sicht eines Amtstierarztes Stellung nehmen:

In der Beschreibung des Tierschutz-Problems in NRW (Ungleichgewicht des Tierschutzes) und der Lösung, die die Landesregierung mit diesem Gesetzentwurf unterbreitet, wird dargestellt, dass die Tierschützer in der Lage sein sollen, den Tierschutz in NRW absichern zu können:

„Mit diesem Gesetz soll anerkannten Tierschutzvereinen ein Verbandsklagerecht eingeräumt werden, damit sie die Interessen der Tiere als deren Treuhänder nicht nur aussprechen, sondern erforderlichenfalls auch vor Gericht geltend machen und einklagen können.“

Die Landesregierung erwähnt dabei nicht, dass es in NRW eine Berufsgruppe gibt, die speziell für den Bereich der Tiergesundheit und den Tierschutz ausgebildet wird, die Tierärzte. Sie sind laut Berufsordnung, die auch dem Ministerium vorliegen sollte, die berufenen Tierschützer. Darüber hinaus bildet das Land Tierärzte (Veterinärreferendare) für den Staatsdienst weiter, damit sie in den Veterinärbehörden eingesetzt werden können.

Das Land NRW bedient sich bei der Umsetzung des Tierschutzes und bei der Erstellung von Gutachten im Bereich des Tierschutzes der Amtstierärzte. Nach einem Gutachten,

dass im Auftrag der Tierschutzbeauftragten des Landes Hessen erstellt wurde, kommt den Amtstierärzten eine Garantenpflicht für den Tierschutz zu (RA Rolf Kemper, Berlin; „Die Garantenstellung der Amtstierärztinnen und Amtstierärzte im Tierschutz“; Sept. 2006).

Daher kann davon ausgegangen werden – und das wird durch die vielfältige Arbeit der Amtstierärzte in NRW belegt -, dass die Tiere bereits aktive, auf gesetzlicher Grundlage arbeitende Treuhänder haben.

In der täglichen Praxis setzten sich die Amtstierärzte mit den Rechtgrundlagen auseinander und sorgen auf dieser Basis für den im EU-, Bundes- und Landesrecht formulierten Schutz der Tiere. Das Grundgesetz regelt im Artikels 20 a GG:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Diese Formulierung macht deutlich:

1. Zunächst ist es der Staat, der den rechtlichen Rahmen zum Schutz der Tiere zu schaffen hat.
2. Dann hat die vollziehende Gewalt (Veterinärverwaltung) die Einhaltung der bestehenden Vorschriften zu überwachen und sicherzustellen.
3. Am Ende steht die Rechtsprechung, die auf der Grundlage der rechtlichen Vorgaben zu entscheiden hat.

Leider hat das Land NRW seit der Einführung des Tierschutzes als Staatsziel in die Landesverfassung (2001) und seit der Einführung des Artikels 20a im Grundgesetz (2002) keine wesentlichen Änderungen für den Tierschutz in NRW vorgebracht.

- Die Anregung der Tierärzteschaft, einen Sachkundenachweis für alle Hundehalter in NRW einzuführen, wurde nicht aufgegriffen.
- Für die Überwachung der landwirtschaftlichen Tierhaltung wurden für NRW keine Mindestkontrollfrequenzen festgelegt.
- Bei der Überprüfung der Haltung von Rindern, Schafen und Ziegen gelten noch heute die veralteten Europaratempfehlungen von 1988 bzw. 1992, die gemäß der Verwaltungsvorschrift zum Tierschutz herangezogen werden.
- Für die Überwachung der Versuchstierhaltung wurden für NRW keine Mindestkontrollfrequenzen festgelegt.
- Für die Überwachung der Tierversuche gibt es überhaupt keine konkreten Vorgaben.
- Im Bereich der Genehmigung von Tierversuchen vernachlässigt das Land selbst rechtliche Vorgaben, indem die Sachkunde der an Tierversuchen beteiligten Personen nicht systematisch überprüft wird.

Wenn das Land trotz der ausdrücklichen Vorgaben der Landesverfassung und des Grundgesetz keine Änderung der rechtlichen Grundlagen herbeigeführt hat, dann müssen sowohl die Verwaltung und als auch die Gerichte („nach Maßgabe von Gesetz und Recht“) davon ausgehen, dass der Gesetzgeber den rechtlichen Rahmen genau so beibehalten möchte.

Die von der Landesregierung in der Problembeschreibung zum Gesetzentwurf formulierten Defizite im Tierschutz werden nicht verkannt. Die Ursache liegt aber wohl eher in der mangelhaften Rechtsetzung als im Vollzug. Weder die Amtstierärzte noch

Die Gerichte werden – weil sie an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden sind – daran etwas ändern können.

Der vorliegende Gesetzentwurf erweckt den Eindruck, dass sich die Landesregierung ihrer Verpflichtung, für die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen im Tierschutz zu sorgen, entledigen und die Rechtsetzung künftig über klagende Verbände und die Gerichte herbeiführen lassen will. Die Aussage in der Einleitung zum Entwurf des Gesetzes zum Verbandsklagerecht in NRW

„Tiere auch über das Institut des Verbandsklagerechts für anerkannte Tierschutzvereine zu schützen entspricht den Staatszielbestimmungen zum Tierschutz in Artikel 20 a des Grundgesetzes und in Artikel 29 a Absatz 1 der Landesverfassung.“

widerspricht dem Sinn des Artikels 20a GG in eklatanter Weise, denn nach dem Grundgesetz ist es in erster Linie der Staat, der für den rechtlichen Rahmen zum Schutz der Tiere zu sorgen hat.

Die Amtstierärzte sind dem Tierschutz sowohl über das Tierschutzgesetz als auch über die Berufsordnung des Berufsstandes verpflichtet. Mit den zum Teil veralteten Rechtsgrundlagen den Ansprüchen der Bevölkerung gerecht zu werden, fällt uns Amtstierärzten nicht leicht.

Es entbehrt jeglicher Grundlage, zu unterstellen - wie im Gesetzentwurf beschrieben -, dass ein Ungleichgewicht zwischen den Tierhaltern und den Tieren besteht:

„Auf diesem Wege soll das Ungleichgewicht der Kräfte abgebaut werden, das gegenwärtig im Verhältnis zwischen den Haltern von Nutz-, Heim-, Versuchs- und sonstigen dem Tierschutzgesetz unterfallenden Tieren (Tierhalter) und Tieren besteht. Denn derzeit kann nur gegen ein „Zuviel“ an Tierschutz geklagt werden (nämlich von Seiten der Tierhalter), nicht aber auch gegen ein „Zuwenig“ (von Seiten der Tierschutzvereine).“

Mit dieser Formulierung werden der Berufszweig der Amtstierärzte und die Leistung aller in diesem Bereich tätigen Personen, die sich in NRW tagtäglich für den Tierschutz einsetzen, diffamiert. Die nicht direkt ausgesprochene Behauptung, amtliche Tierärzte würden ihren gesetzlichen Pflichten nicht nachkommen und müssen durch Laien angeregt werden, Vorschriften zum Tierschutz zu beachten und umzusetzen, ist nicht haltbar! Wenn der Landeregierung Verstöße gegen Regelungen des Tierschutzes bekannt würden, wäre sie verpflichtet, sofort im Rahmen der Fachaufsicht einzuschreiten.

Die Amtstierärzte sind bei ihrer Tätigkeit an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden und können ihre Entscheidungen nur auf dieser Grundlage treffen. Das Tierschutzgesetz verpflichtet jeden einzelnen Amtstierarzt gegen tierschutzrechtswidrige Handlungen und Zustände einzuschreiten. Diese Verpflichtung beruht auf der entsprechenden Pflicht der Behörde, für die sie tätig sind und deren Erfüllung ihnen als dienstliche Aufgabe obliegt. Ein Entschließungsermessen gibt es nicht. „Stattdessen *müssen* sie immer handeln, wenn in ihrem Zuständigkeitsbereich Verstöße gegen Tierschutzrecht begangen wurden, werden oder bevorstehen (RA Rolf Kemper, Berlin; Die Garantenstellung der Amtstierärztinnen und Amtstierärzte im Tierschutz; Sept. 2006).

Wenn in NRW Probleme im Tierschutz festzustellen sind, dann liegt es wohl eher daran, dass die Gesetzgebung nicht mit den gesellschaftlichen Ansprüchen Schritt hält. Auch 12 Jahre nach der Aufnahme des Tierschutzes als Staatsziel in die Verfassung des Landes NRW gibt es keine Vorgaben für eine systematische Überwachung der Tierhaltung in der Landwirtschaft und den Forschungseinrichtungen und damit auch

keine verbindlichen Vorgaben für die Festlegung von Kontrollfrequenzen bei den Veterinärbehörden. Die für den Tierschutz erforderliche personelle Mindestausstattung der Veterinärbehörden im Land NRW ist sowohl bei den Landes- als auch bei den kommunalen Behörden nicht geregelt.

Die Überwachungsbehörden (die vollziehende Gewalt) treffen ihre Entscheidungen nach Maßgabe von Gesetz und Recht. Das Ausüben eines Ermessens ist daher nur in begrenztem Umfang möglich. Dass der Veterinärverwaltung bei der Auslegung des Tierschutzgesetzes enge Grenzen gesetzt sind, bestätigt auch das Urteil des OVG Bremen vom 11. Dezember 2012 zu den Versuchen mit Primaten.

Das Verfahren bei der Zulassung von Verbänden nach § 3 des vorliegenden Entwurfes ist nicht weiter erläutert. Es wäre allerdings bedenklich, wenn Verbände, die sich in der Vergangenheit mit rechtswidrigen Methoden, z.B. Hausfriedensbruch, „für den Tierschutz“ eingesetzt haben über dieses Gesetz an Verwaltungsprozessen beteiligt werden sollen und damit auch das Recht erhalten, Einsicht in Bauunterlagen zu nehmen.

Das Verbandsklagerecht schafft zusätzliche Arbeit für Veterinärverwaltungen und Amtstierärzte, ohne dass ein Gewinn an Tierschutz erkennbar ist. Bereits auf der Grundlage des Entwurfes ist abzusehen, dass künftige Verwaltungsvorgänge mit einem hohen personellen und zeitlichen Aufwand abgearbeitet werden müssen. Die Bearbeitung der Widersprüche wird ebenfalls viel Arbeit in der Verwaltung und bei den Gerichten verursachen. Am Ende bleiben enttäuschte Laien und Verbände, die ihre Vorstellung zum Tierschutz nicht umgesetzt bekommen, denn die Gerichte sind ebenso wie die Amtstierärzte an geltendes Recht gebunden.

Die Belastung der Amtstierärzte ist bereits schon heute bedenklich. Die anstehenden Auseinandersetzungen mit den Verbänden werden den Druck auf die Berufsgruppe noch weiter verstärken.

Es ist zu befürchten, dass der Aufwand erheblich ansteigen wird, Entscheidungen damit verzögert werden und die Rechtssicherheit der Entscheidungen in Frage gestellt werden. Mit den Entscheidungen der Verwaltungsgerichte können allerdings nur Einzelfälle geregelt werden. Ein einheitlicher Tierschutz im Land NRW ist damit nicht sichergestellt.

Ein Mangel an Transparenz ist zumindest bei den kommunalen Veterinärbehörden nicht erkennbar. Das belegt schon die Tatsache, dass die meisten Veterinärämter in NRW bereits seit Jahren über Eigenkontrollsysteme verfügen, die sogar nach DIN-ISO 9001 zertifiziert wurden.

Das Verbandsklagerecht ist nicht das geeignete Mittel, die Defizite im Tierschutz des Landes NRW zu beseitigen. Die Ursache der Probleme (veraltete Rechtsgrundlage, fehlendes Personal) besteht trotz des vor mehr als 10 Jahren formulierten Staatszieles „Tierschutz“ fort.

Welche Alternativen gibt es?

Der Gesetz- und Ordnungsgeber muss von seinem Regelungsrecht Gebrauch machen:

1. Im Hygienepaket der EU (EU-Verordnungen 178/2002, 852/2004, 853/2004 und 854/2004) wird nicht nur der hygienische Umgang mit Lebensmitteln geregelt, sondern auch die Anforderungen an die Tiergesundheit und den Tierschutz der landwirtschaftlichen Nutztiere. Die EU-Verordnung 882/2004 beschreibt, wie das Hygienepaket überwacht werden soll. Bislang ist in Deutschland lediglich der Lebensmittelbereich umgesetzt worden. Regelungen für die Überwachung der Tiergesundheit und den Tierschutz in den landwirtschaftlichen Betrieben stehen noch aus.
Hier gilt es, konkrete Kontrollfrequenzen für eine risikoorientierte Überwachung der Nutztierhaltung festzulegen und für die erforderliche personelle Ausstattung der Behörden zu sorgen.
2. In der EU-Richtlinie 2010/63 wird Umgang mit Versuchstieren und die Überwachung der Tierversuche beschrieben. Diese Regelungen sollen in den kommenden Monaten in nationales Recht umgesetzt werden.
Die EU geht davon aus, dass für den medizinischen Fortschritt und die Forschung auch weiterhin Tierversuche erforderlich sein werden. Sie fordert, dass der Tierschutz den gesellschaftlichen Anforderungen entsprechend ausgestaltet werden soll und macht dazu verbindliche Vorgaben für die Haltung von Versuchstieren und die Durchführung von Tierversuchen.
Das Land sollte sich bei der anstehenden Änderung des Tierschutzgesetzes aktiv an der Ausgestaltung des Tierschutzes für den Versuchstierbereich einsetzen. Die von der EU geforderten Grundlagen müssen in NRW umgesetzt werden. Für die Überwachung der Versuche und der Tierhaltung müssen verbindliche Vorgaben erarbeitet werden, damit der Tierschutz im Land sichergestellt ist.
Das Land sollte regelmäßig über den „Tierverbrauch“ und auch über die Ergebnisse der abgeschlossenen Versuche berichten. Damit können sowohl die Öffentlichkeit als auch die Tierschutzverbände in geeigneter Weise über die Bedeutung der Tierversuche informiert werden.
3. Das Land NRW ist berechtigt und verpflichtet seine Fachaufsicht auszuüben, insbesondere dann, wenn Probleme im Tierschutz wahrgenommen werden. Dieser Verpflichtung kommt das Land – zumal es selbst Defizite im Tierschutz beschreibt – nicht in dem erforderlichen Maß nach. Mit regelmäßigen Überprüfungen durch die Fachaufsicht sollte es dem Land möglich sein, die Arbeit der Amtstierärzte und die Leistungsfähigkeit der kommunalen Fachverwaltungen zu überprüfen.

Dr. Roland OTTO
Amtstierarzt