

Ansprechpartner:
Prof. Dr. Dr. Tade M. Spranger

Adenauerallee 24-42
53113 Bonn

An den
Ausschuss für Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
Frau Abgeordnete Dr. Patricia Peill
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2307

A17, A09

Bonn, den 09.03.2020

Sehr geehrte Frau Abgeordnete Dr. Peill, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

ich bedanke mich sehr für die Einladung zur Anhörung und nehme zu den mir übersandten Gesetzentwürfen (Drucksachen 17/7367 und 17/8297) wie gewünscht Stellung. Dabei habe ich meine Anmerkungen auf einige allgemeine und meines Erachtens besonders gewichtige Aspekte mit erheblicher Praxisrelevanz beschränkt und im Gegenzug allzu spezifische Fragen von eher akademischem Interesse (wie etwa die undifferenzierte Behandlung von gemäß § 1896 BGB unter Betreuung stehenden Personen) ausgeklammert. Alle Anmerkungen betreffen gleichermaßen sowohl den Gesetzentwurf des Gefahrtiergesetzes (GefTierG-E), als auch den Gesetzentwurf des Gifttiergesetzes (GiftTierG-E). Sofern und soweit

angebracht, wird auf spezifische Elemente der jeweiligen Entwürfe über Klammerzusätze Bezug genommen.

I. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Der verfassungsrechtlich über das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz weist staatlichem Handeln strikte Grenzen auf. Neben der Verfolgung eines legitimen Zwecks bedarf es insoweit nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Beachtung der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit staatlicher Maßnahmen. Beide Entwürfe lassen insoweit eine rechtsstaatlich bedenkliche Erosion der entsprechenden Gewährleistungen erkennen.

Wie sich aus der Begründung zum GiftTierG-E ergibt, gehen seriöse Schätzungen von etwa 1.000.000 Terrarien in Deutschland mit mindestens ebenso vielen Terrarientieren aus (Drucksache 17/8297, S. 11). Gleichwohl sind rechtlich, insbesondere polizei- und ordnungsrechtlich relevante Gefährdungslagen eine absolute Ausnahme. Die Begründung zum GiftTierG-E stützt sich so auf gerade einmal 6 (sechs) Fälle, die über einen Zeitraum von 10 (zehn) Jahren aufgetreten sind bzw. zu medialer Aufmerksamkeit geführt haben. Empirisch nur unwesentlich besser gestaltet sich die Darstellung der Sachlage im GefTierG-E (Drucksache 17/7367, S. 15 f.). Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung liegt bei derartigen Zahlenverhältnissen allenfalls in homöopathischer Dosis vor.

Keinesfalls rechtfertigen derart seltene Gefährdungslagen - bei denen es (soweit ersichtlich) nur singulär zu Verletzungen von Haltern und in keinem Fall zur Verletzung Dritter gekommen ist – massive Grundrechtseingriffe, wie sie aktuell geplant sind. Behördliche Betretungsrechte, das Erbringen von Sachkundenachweisen, der pflichtige Abschluss von Haftpflichtversicherungen, Beschränkungen für nordrhein-westfälische Händler, oder die Pflicht zur Bereithaltung spezifischer Räumlichkeiten greifen daher ohne Not und somit

ungerechtfertigt massiv in die betroffenen Grundrechte (v.a. Art. 13 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 iVm 1 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG) ein.

Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Umstand, dass beide Entwürfe mit den Mitteln des Strafrechts drohen. Das Strafrecht ist – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – das „schärfste Schwert des Staates“, das nicht ohne Not „gezückt“ werden darf. Der Umstand, dass vorliegend schon bei Verletzung bloßer Anzeigepflichten strafrechtliche Verfolgung angedroht wird, führt zu einer Verletzung des rechtsstaatlich Gebotenen.

Die Unverhältnismäßigkeit der geplanten Regulierungen wird noch deutlicher angesichts der Verwerfungen, die sich zu erwiesenermaßen äußerst gefährlichen Tieren ergeben, die nach wie vor völlig unreguliert bleiben sollen: Konservativen Schätzungen zufolge kommt es in Deutschland alljährlich zu 35.000 Verletzungen im Reitsport (Engelhardt/Krüger-Franke/Pieper/Siebert/Dann/Dienst (Hrsg.), Sportverletzungen – Sportschäden, 2005). Andere wissenschaftliche Quellen gehen hingegen von jährlich bis zu 93.000 verletzungsrelevanten Unfällen mit Pferden aus (Fleischer/Faschingbauer/Seide/Kienast, Verletzungsmuster bei Reitunfällen, in: Dtsch Z Sportmed. 2016, 270 ff.). Besonders häufig sind Kinder von derartigen Unfällen betroffen, wobei 24% der Kinder sogar stationär behandelt werden müssen (Dordel/Kunz, Bewegung und Kinderunfälle. Chancen motorischer Förderung zur Prävention von Kinderunfällen (Expertise im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Mehr Sicherheit für Kinder e.V.), 2005, S. 16). Im Bereich der Pferdehaltung treten nicht nur in jedem Jahr zahlreiche tödliche Verletzungen auf; vielmehr kommt es durch entlaufene Pferde auch regelmäßig zu Verkehrsunfällen und anderen massiven polizei- und ordnungsrechtlich zweifellos relevanten Drittschädigungen. Beide Entwürfe, die sich vorgeblich besonders gefährlichen Tieren in privater Haltung widmen möchten, schweigen erstaunlicherweise zu diesem Themenkomplex bzw. klammern ihn qua Schwerpunktsetzung aus.

Umgangssprachlich ausgedrückt zeichnen so beide Entwürfe das klare Bild, dass gesetzgeberisch „mit Kanonen auf Spatzen geschossen wird“. Sofern und soweit es dem Gesetzgeber tatsächlich darum geht, auf die beschriebenen seltenen Gefährdungslagen zu reagieren, so wäre eine isolierte Strafandrohung für das Aussetzen oder Entweichenlassen bestimmter Tiere (ähnlich wie aktuell § 16 Abs. 1 Nr. 3 GefTierG-E) völlig ausreichend. Zwar würde eine solche Strafvorschrift bei oberflächlicher Betrachtung erst nach Entstehung der Gefährdungslage greifen; indes kann davon ausgegangen werden, dass die Strafandrohung hier nennenswerte verhaltenssteuernde Effekte entfalten würde. Ein solcher gesetzgeberischer Fokus auf die tatsächlichen Problemfälle würde zudem die anderenfalls drohende undifferenzierte Kriminalisierung einer Gesamtheit von Heimtierhaltern verhindern.

II. Das Willkürverbot

Das vor allem in Art. 3 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich verankerte Willkürverbot verlangt dem Staat bei der Ungleichbehandlung wesentlich gleicher Sachverhalte ebenso wie bei der Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte einen besonderen Begründungsaufwand ab. Beide Entwürfe bleiben insoweit aber jede Rechtfertigung dafür schuldig, warum genau welche Arten reguliert werden sollen und andere nicht.

Die nähere Betrachtung der vorgenommenen Kategorisierungen stellt vor allem eine naturwissenschaftliche Herausforderung dar, sodass zu den sich hier stellenden Fragen vorliegend nicht näher Stellung genommen werden kann. Indes sind einige der Zuschreibungen - wie etwa die Erstreckung auf ganze Familien - sogar aus Laiensicht derart unsubstantiiert, dass sich nahezu zwangsläufig Bedenken hinsichtlich der Fundierung der gesetzgeberischen Festlegungen ergeben.

Hierzu nur ein Beispiel: Beide Entwürfe erstrecken das grundsätzliche Haltungsverbot auf Arten der Gattung *Poecilotheria* (Indische Ornament-Vogelspinnen) aus der Familie der Echten Vogelspinnen (*Theraphosidae*). Zur Begründung heißt es im GiftTierG-E, dass sich diese Spinnenart „durch ihre besondere Giftigkeit aus(zeichnet), die für den Menschen lebensgefährlich sein kann“ (Drucksache 17/7367, S. 22). Der Entwurf eines Gifttiergesetzes stellt hingegen interessanterweise nicht vorrangig auf diese behauptete Giftigkeit, sondern auf die außergewöhnliche „Beißkraft“ ab: „Spinnen der genannten Art (...) vermögen beim Biss die Haut eines Menschen zu durchdringen. (...) Die indischen Ornamentvogelspinnen gelten zwar nicht als aggressiv, nach Bissunfällen können aber starke Schmerzen und langanhaltende Krämpfe auftreten, die medizinisch behandlungsbedürftig sind.“ (Drucksache 17/8297, S. 14). Die meisten, wenn nicht sogar alle Vogelspinnen sollten in der Lage sein, mittels Bisses die Haut eines Menschen zu durchdringen; zudem sollte der Biss einer jeden Vogelspinne (auch bei Beachtung der wissenschaftlich außerordentlich gut untersuchten Subjektivität von Schmerzempfindungen) Schmerzen auslösen. Warum nun aber ausgerechnet Spinnen der Art *Poecilotheria* singulär reguliert werden, bleibt völlig im Dunkeln.

Im Umkehrschluss nunmehr alle *Theraphosidae* zu regulieren, verbietet sich indes ebenso. Vielmehr trifft den Gesetzgeber im Falle der grundrechtsrelevanten Halterbeschränkung eine Bringschuld für die jeweils vorgenommene Zuordnung. Diese Bringschuld muss zwingend nicht populärwissenschaftlich oder feuilletonistisch, sondern naturwissenschaftlich fundiert erfolgen. Bei beiden Entwürfen bleiben die Grundlagen der jeweils vorgenommenen Differenzierungen jedoch völlig im Dunkeln. Um das Verdikt willkürlicher Regulierung zu entkräften, müsste der Gesetzgeber den in Nordrhein-Westfalen an universitären Forschungseinrichtungen und in außeruniversitären Kontexten zweifellos mannigfach vorhandenen naturwissenschaftlichen Sachverstand nutzen.

III. Zu erwartendes Vollzugsdefizit / Kosteneffekte

Beide Gesetzentwürfe implementieren meines Erachtens kaum vollziehbare Haltungsanforderungen, die zudem in eklatanter Weise behördliches Personal und die entsprechenden Mittel binden würden. Zu den hervorstechenden Merkmalen beider Entwürfe zählen unter anderem die folgenden administrativen Instrumente:

- Ein grundsätzliches Haltungsverbot, das lediglich im Antragswege bzw. bei Altbeständen gelockert werden kann
- umfassende Anzeigepflichten gegenüber der zuständigen Behörde
- umfassende Haltungsveroraussetzungen
- umfassende grundsätzliche Halterpflichten
- umfassende Dokumentationsanforderungen bei Halterwechsel, Umzug, Abgabe von Tieren etc.

Somit wird ein außergewöhnlich dichtes Netz an administrativen Anforderungen und Abläufen gesponnen, für das sich im deutschen Recht nicht viele Vergleichsfälle finden lassen. Ist dieser Umstand bereits im Lichte der schon angesprochenen Verhältnismäßigkeitserwägungen fragwürdig, so wird das gesetzgeberische Ansinnen gänzlich ad absurdum geführt, wenn das entsprechende Gesetz nicht vollzogen werden könnte oder würde. Hierzu nur einige kurze Gedanken:

- Beide Entwürfe wandeln die bislang unter Sicherheitsaspekten gänzlich unregulierte Terrarientierhaltung in einen völlig durchregulierten, mit Androhung strafrechtlicher

Verfolgung sanktionierten Bereich um. Unabhängig davon, dass diese Regulierung „von Null auf Hundert“ schon die bereits erörterten ganz grundsätzlichen Bedenken aufwirft, stellt sich die Frage, wie die betroffenen Halter von den neuen gesetzlichen Anforderungen erfahren werden. Zwar wird es innerhalb der entsprechenden „Halterszene“ sicherlich einen gewissen Informationsfluss geben; die wenigsten Halter dürften jedoch in einem Fachverband organisiert oder Abonnenten einer Fachzeitschrift sein. Somit ist absehbar, dass es – aus schlichter Unwissenheit – zehntausendfach zur Verletzung der beschriebenen Pflichten kommen wird. Als Folge zeigt sich, dass – bei konservativer Schätzung – in mehreren zehntausend Fällen die Ordnungsbehörden einschreiten und sodann auch die Staatsanwaltschaften tätig werden müssten.

Insoweit wird man auch nicht davon ausgehen können, dass sich der „Mehraufwand für die zuständigen Kreisordnungsbehörden in erster Linie innerhalb des ersten Jahres nach dem Inkrafttreten des Gesetzes auswirken wird“ (so die Begründung zum GefTierG-E, Drucksache 17/7367, S. 17). Angesichts der Langlebigkeit vieler Terrarientiere, der umfassenden Nachzuchtstätigkeit vieler Halter, der geplanten Pflicht zur laufenden Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen (vgl. § 9 Abs. 3 GefTierG-E), der geplanten Pflicht zur Meldung jedes Wechsels des Haltungsortes (vgl. § 4 Abs. 5 GiftTierG-E), der geplanten Pflicht zur Meldung der Abgabe von Tieren (vgl. § 4 Abs. 6 GiftTierG-E), sowie des laufenden Zuzugs neuer Halter aus anderen Bundesländern droht hier – jedenfalls bei ordentlichem Gesetzesvollzug – ein äußerst zeit- und personalaufwendiger „administrativer Dauerbrenner“ zu Lasten der betroffenen Behörden.

- Weitere spezifische Vollzugsprobleme ergeben sich angesichts der Besonderheiten der Materie. Wie lässt sich etwa auf Seiten der Vollzugsbehörden sicherstellen, dass die dem grundsätzlichen Haltungsverbot unterliegenden Arten von zulässigerweise zu haltenden Arten unterschieden werden können? Schon dem naturwissenschaftlich ausgebildeten Experten dürfte es ohne nähere Untersuchung mitunter schwer fallen, eine regulierte von

einer nicht-regulierten Art zu unterscheiden. Wie kann ferner die Geeignetheit von zur Verfügung zu haltenden Gegenmitteln und Behandlungsempfehlungen (so etwa § 5 Abs. 1 Nr. 8 GefTierG-E) nachgewiesen werden? Und welche Stellen können auf welcher fachlichen Grundlage unter fachlichen, aber etwa auch vergaberechtlich tragfähigen Gesichtspunkten als zur Abnahme der Sachkundeprüfung (vgl. § 6 Abs. 2 GefTierG-E) anerkannt werden? Die Liste dieser bislang völlig ungeklärten Fragen ließe sich beliebig fortsetzen.

- Die in § 14 GefTierG-E vorgesehene Verordnungsermächtigung entzerrt die vorstehend beschriebenen Probleme nicht, sondern potenziert sie. Es gehört zum allgemeinen Erfahrungsschatz des Besonderen Verwaltungsrechts, dass Verordnungen und die von ihnen konkretisierten Parlamentsgesetze oftmals nicht „im Gleichklang“ laufen, sodass hier zusätzliche Verwerfungen erwartet werden dürfen.

IV. Gesetzgebungszuständigkeit

Die Haltung von und der Handel mit Tieren ist mittlerweile in ein engmaschiges Netz völker- und unionsrechtlicher Vorgaben eingebunden. Das deutsche Recht sieht sich so einer immer stärkeren Einbindung in überstaatliches Recht gegenüber, die zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Ermittlung der jeweiligen Gesetzgebungskompetenzen führt. Tierschutzrecht, Artenschutzrecht, Umweltschutzrecht, und der Schutz der biologischen Vielfalt fallen so keineswegs uneingeschränkt und auch nicht überwiegend in die Gesetzgebungszuständigkeit der Bundesländer. Beide Entwürfe erwecken angesichts des bereits angesprochenen und allenfalls limitierten Gefährdungspotentials den Eindruck, dass neben einer sehr überschaubaren Polizeirechtsproblematik vor allem ganz andere, eher auf den Arten- und Tierschutz oder gar die Tierethik zielende Vorhaben verwirklicht werden sollen.

In diesem Lichte ergeben sich zahlreiche kompetenzrechtliche Fragen, die in der vorliegenden Kurzbewertung nicht weiter aufgefächert werden können. Lediglich beispielhaft sei insoweit auf § 16 Abs. 1 Nr. 3 GefTierG-E verweisen, der die Aussetzung „einer nicht in Deutschland heimischen Art in die Natur“ sanktionieren will. Hier ergeben sich diverse Überschneidungen zum Recht der gebietsfremden Arten, das auf europäischer Ebene durch die „Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 vom 22. Oktober 2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten“ (ABl. Nr. L 317/35 vom 4.11.2014) mehr oder minder abschließend geregelt ist.

Insgesamt hat es somit durchaus den Anschein, dass durch eine Überbetonung der tatsächlich eher übersichtlichen Sicherheitsrisiken vor allem eine Zuweisung der fraglichen Tierhaltung an das landesrechtliche Polizei- und Ordnungsrecht gerechtfertigt werden soll, um auf diesem Wege die anderenfalls drohenden erheblichen kompetenzrechtlichen Verwerfungen zu entschärfen. Indes sollte insoweit klar sein, dass ein derartiges Vorgehen fehlende Gesetzgebungszuständigkeiten nicht ersetzen, sondern allenfalls (vorübergehend) kaschieren kann.

V. Fazit

Beide Gesetzentwürfe sind verfassungsrechtlich fragwürdig. Die vorstehend beschriebenen Probleme sind dabei nicht nur randseitiger oder oberflächlicher, sondern struktureller Natur. Bei Verabschiedung droht die Schaffung einer verfassungswidrigen Gesetzeslage, die die mit dem Vollzug befassten Behörden vor zahllose und zudem kaum beherrschbare Probleme stellen würde. Die bei ordentlichem Gesetzesvollzug hieraus resultierenden Nachteile für die Funktionsfähigkeit der betroffenen Behörden sind gleichsam vorprogrammiert.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Dr. Dr. Tade Matthias Spranger