

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1032

Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V.
Reinhardtstraße 3 • 10117 Berlin

Herrn
MdL Hauke Göttsch
Vorsitzender des Umwelt- und Agrarausschusses
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Postfach 7121
24171 Kiel



Reinhardtstraße 3
10117 Berlin
Tel.: +49 (0)30 - 400 54 68 20
Fax: +49 (0)30 - 400 54 68 69
info@djgt.de
<http://www.djgt.de>

Berlin/Stuttgart, 08.04.2013

**Stellungnahme der DJGT zu dem Entwurf eines Gesetzes zum Tierschutz-
Verbandsklagerecht (Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, Bündnis
90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW, Drucksache 18/298)**

Der Verein ist durch vorläufige
Bescheinigung des Finanz-
amtes Münster-Innenstadt
(St-Nr.: 337/5975/0365) vom
25.11.2011 als gemeinnützig
anerkannt.

Sehr geehrter Herr Vorsitzender MdL Göttsch,

die DJGT bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW (Drucksache 18/298), mit dem das Tierschutz-Verbandsklagerecht eingeführt werden soll, Stellung nehmen zu dürfen. Zugleich bitten wir, die verspätete Einreichung dieser Stellungnahme zu entschuldigen.

Spenden und Beiträge sind
steuerlich abzugsfähig.

Die DJGT begrüßt den vorliegenden Gesetzentwurf.

Völlig zu Recht wird in der Begründung auf das Ungleichgewicht Bezug genommen, das gegenwärtig auf dem Gebiet des Tierschutzrechts bei den Klagemöglichkeiten besteht: Während ein Tierhalter oder Tiernutzer, der der Meinung ist, dass ihm von der zuständigen Behörde ein ungerechtfertigtes "Zuviel" an Tierschutz abverlangt wird, dagegen den Rechtsweg durch die verwaltungsgerichtlichen Instanzen beschreiten und im Erfolgsfall anschließend auch noch vor den Zivilgerichten auf Entschädigung klagen kann, gibt es derzeit niemanden, der als Treuhänder für die Tiere berechtigt wäre, gegen ein gesetzwidriges "Zu wenig" an Tierschutz die Gerichte anzurufen. Die Staatszielbestimmung zum Tierschutz in Art. 20a GG, auf die die Begründung

Sparkasse Münsterland Ost
Bankleitzahl 400 501 50
Konto 0000 496 448

IBAN: DE84
4005 0150 0000 4964 48
BIC: WELADED1MST

ebenfalls verweist, verpflichtet die gesetzgebenden Organe, einen effektiven Schutz der Tiere zu wahren und fortzuentwickeln. Wir teilen die Meinung, dass die tierschutzrechtliche Verbandsklage das effektivste Mittel ist, um diesen Schutzauftrag zu erfüllen und das genannte Ungleichgewicht zu beseitigen.

Wir sind auch der Meinung, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten, die das Tierschutzgesetz derzeit für einzelne Verwaltungsverfahren (und in § 16 b für die Verordnungsgebung) vorsieht, nicht geeignet sind, an dem erwähnten rechtlichen Ungleichgewicht etwas zu ändern. Die Mitwirkungsrechte der Tierschutzvereine in Tierschutz- und Tierversuchskommissionen sowie in Landesbeiräten für Tierschutz sind auf ein rein beratendes, diskutierendes Tätigkeitwerden beschränkt und haben mit der Stellung eines Treuhänders für Tiere, der deren Lebens-, Wohlbefindens- und Unversehrtheitsinteressen stellvertretend für sie geltend machen und notfalls vor Gericht einklagen kann, nichts zu tun. Deshalb ist es auch nicht möglich, den tierschutzgesetzlichen Bestimmungen, die solche beratenden Tätigkeiten vorsehen (§ 15 und § 16 b Tierschutzgesetz), eine positive oder negative Entscheidung des Bundesgesetzgebers über die Einführung oder Nichteinführung eines Verbandsklagerechts zu entnehmen, zumal diese Vorschriften, wie gesagt, nur das Verwaltungsverfahren und in § 16 b das Verfahren zum Erlass von Rechtsverordnungen betreffen, nicht dagegen den Zugang zum Gericht.

Die DJGT weist auch darauf hin, dass das Verbandsklagerecht seine Wirkung hauptsächlich im präventiven Bereich entfalten wird: Es wird mittel- und langfristig zu einer effektiveren Umsetzung des im Tierschutzgesetz normierten materiellen Schutzniveaus in die Praxis führen, ohne dieses Schutzniveau selber zu verändern.

Bedenken gegen eine übermäßige Inanspruchnahme der Gerichte, wie sie von Gegnern des Verbandsklagerechts zuweilen geäußert werden, sind schon deshalb unbegründet, weil jede Klage für den klagenden Verein mit einem hohen Arbeits- und Zeitaufwand und einem (im Falle des Unterliegens) beträchtlichen Kostenrisiko verbunden ist. Schon aus diesem Grund werden sich die Klagen auf

Fälle beschränken, in denen der Verstoß gegen das Tierschutzrecht offensichtlich ist und von deren Behandlung und Entscheidung durch ein Gericht eine beispielgebende (Fern-)Wirkung für vergleichbare Sachverhaltsgestaltungen und Interessenkollisionen erwartet werden kann.

Im Naturschutzrecht hat sich gezeigt, dass die zur Erhebung einer Verbandsklage berechtigten Vereine von diesem Recht mit großer Zurückhaltung und zugleich überdurchschnittlich erfolgreich Gebrauch machen. Nach einer auf der Internet-Seite des Bundesamts für Naturschutz veröffentlichten Untersuchung sind in den Jahren 2007 bis 2010 nur 25 Verbandsklagen pro Jahr erhoben worden (und in den vorangegangenen Jahren von 2002 bis 2006 ca. 27). Zugleich sind die von Umwelt- und Naturschutzverbänden erhobenen Klagen in mehr als 40% ganz oder zum Teil erfolgreich gewesen, wohingegen die Erfolgsquote der vor den Verwaltungsgerichten insgesamt erhobenen Klagen bei nur 10 bis 12% liegt. Für einen Verdacht, die anerkannten Tierschutzvereine könnten von dem ihnen zugesprochenen Klagerecht weniger sorgsam und weniger verantwortungsbewusst Gebrauch machen als die Umwelt- und Naturschutzverbände, gibt es nicht die geringsten Anhaltspunkte (im Bundesland Bremen, in dem es die Tierschutz-Verbandsklage als einzigem deutschen Bundesland seit 2007 gibt, ist bislang nicht eine einzige Verbandsklage anhängig gemacht worden).

An der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes zur Einführung der tierschutzrechtlichen Verbandsklage gibt es nach unserer Einschätzung nicht den geringsten Zweifel. Die Frage der Klageberechtigung von Vereinen und Verbänden betrifft hauptsächlich das in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz (GG) geregelte Sachgebiet "gerichtliches Verfahren" (denn es geht darum, eine Sachurteilsvoraussetzung, nämlich das Betroffensein in eigenen, subjektiven Rechten, durch andere prozessrechtliche Vorgaben zu ersetzen). Zu dessen gesetzlicher Regelung ist zwar der Bund zuständig. Der Bundesgesetzgeber hat aber in § 42 Abs. 2 erster Halbsatz Verwaltungsgerichtsordnung ("... soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist ...") die Gesetzgeber der Länder ausdrücklich dazu ermächtigt, durch Landesgesetz auch Klagemöglichkeiten

einzuführen, die an eine Verletzung öffentlicher, gemeinwohlbezogener Belange anstatt eigener, subjektiver Rechte anknüpfen. Somit macht das Land mit der Einführung von Verbandsklagerechten von einer Möglichkeit Gebrauch, die ihm der Bund ausdrücklich eingeräumt hat.

Nachfolgend werden noch einige Anregungen gemacht, wie der Gesetzentwurf in Detailfragen noch etwas effektiver ausgestaltet werden könnte. Die entsprechenden Fragen scheinen uns zwar wichtig; sie ändern aber - unabhängig von der Frage ihrer Verwirklichung - nichts an unserer grundsätzlichen positiven Einschätzung des Gesetzentwurfs.

Folgende Details sollen angesprochen werden:

1.

Es wird angeregt, in § 1 Absatz 1 Nr. 3 folgendermaßen zu formulieren:

"3. bei Erteilung, Entzug, Beschränkung oder Anordnung des Ruhens von Genehmigungen nach dem Tierschutzgesetz oder unmittelbar geltenden Rechtsakten der Europäischen Union im Anwendungsbereich des Tierschutzgesetzes (tierschutzrelevante Vorschriften) ..."

Begründung:

In seiner jetzigen Formulierung ist § 1 Absatz 1 Nr. 3 darauf beschränkt, Akteneinsicht und Gelegenheit zur Äußerung in Genehmigungsverfahren, die das Halten von Tieren betreffen (also nach § 11 Absatz 1 TierSchG) zu geben. Es scheint sinnvoll, dass Akteneinsichts- und Äußerungsrechte auch in anderen vom Tierschutzgesetz vorgesehenen Genehmigungsverfahren eingeräumt werden. Dies beträfe dann Genehmigungen nach § 4a Absatz 2 Nr. 2 (zum Schächten), nach § 6 Absatz 3 (u. a. zum Kürzen von Schnabelspitzen) und nach § 8 Absatz 1 (zur Durchführung von Tierversuchen).

Wenn man sich dazu nicht entschließen kann, sollte zumindest daran gedacht werden, den anerkannten Vereinen einen Anspruch auf allgemeine Auskunft über die Anzahl und den Gegenstand laufender Genehmigungs- und sonstiger Verwaltungsverfahren nach dem Tierschutzgesetz einzuräumen (s. dazu u. Nr. 6). Der jeweilige Verein kann dann aufgrund solcher allgemeinen Auskünfte etwaige Rechte aus dem Informationszugangsgesetz geltend machen und so in den Besitz derjenigen Informationen kommen, die er für eine sachgerechte Entscheidung über eine etwaige Ausübung der Rechte nach § 3 benötigt.

Generell treten wir dafür ein, den Vorschriften des Tierschutzgesetzes die unmittelbar geltenden Rechtsakte der EU im Anwendungsbereich des Tierschutzgesetzes gleichzustellen und diese als "tierschutzrelevante Vorschriften" legal zu definieren. Z. B. sind in der unmittelbar geltenden Verordnung 1/2005/EG (also der EU-Tiertransportverordnung) in Art. 10 und Art. 11 Zulassungen für Transportunternehmer (also Genehmigungen für das Befördern von Tieren für eigene Rechnung oder für dritte Personen) vorgesehen. Es besteht die Möglichkeit, dass die EU auch für andere Bereiche ähnliche Vorschriften mit unmittelbarer Geltung erlässt. Für solche Genehmigungsverfahren sollten dieselben Mitwirkungsrechte und Rechtsbehelfsbefugnisse bestehen wie für Genehmigungen nach dem Tierschutzgesetz. Fragen des Zugangs zu Gerichten werden in den bisher auf dem Gebiet des Tierschutzes ergangenen EU-Verordnungen nicht geregelt, so dass die Befugnis der Mitgliedstaaten zur Regelung dieser Fragen unberührt bleibt.

2.

In § 3 Absatz 1 Nr. 1 und 3 könnten jeweils im Anschluss an die Wörter "nach dem Tierschutzgesetz" die Wörter "oder unmittelbar geltenden Rechtsakten der Europäischen Union im Anwendungsbereich des Tierschutzgesetzes" angefügt werden. Wenn dies, wie oben vorgeschlagen bereits in § 1 Absatz 1 Nr. 3 geschieht, und wenn diese EU-Vorschriften dabei als "tierschutzrelevante

Vorschriften" definiert werden, genügt es, auch hier zu formulieren: "oder anderen tierschutzrelevanten Vorschriften".

Begründung:

s. oben Nr. 1, dritter Abschnitt.

3.

In § 3 Absatz 2 Nr. 1 sollten ebenfalls im Anschluss an die Wörter "die aufgrund oder im Rahmen des Tierschutzgesetzes erlassen worden sind" die Wörter "oder unmittelbar geltenden Rechtsakten der Europäischen Union im Anwendungsbereich des Tierschutzgesetzes" eingefügt werden. Stattdessen kann auch der in früheren Vorschriften legal definierte Begriff "oder anderen tierschutzrelevanten Vorschriften" eingefügt werden.

Begründung:

s. oben Nr. 1, dritter Abschnitt.

4.

Es wird - sofern dem Vorschlag oben Nr. 1 nicht gefolgt wird - angeregt, in § 3 Absatz 2 Nr. 3 wie folgt zu formulieren:

"3. sofern er zur Mitwirkung nach § 1 berechtigt war, sich hierbei in der Sache geäußert hat oder ihm entgegen § 1 keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist."

Begründung:

Wenn § 1 Absatz 1 Nr. 3 - entgegen unserem Vorschlag oben Nr. 1 - unverändert bleiben sollte, haben die anerkannten Vereine in Genehmigungsverfahren nach § 4a Absatz 2 Nr. 2, § 6 Absatz 3 und § 8

Absatz 1 Tierschutzgesetz kein Mitwirkungsrecht nach § 1. Sie können folglich, wenn sie gegen eine solche Genehmigung einen Rechtsbehelf einlegen wollen, die Zulässigkeitsvoraussetzung in § 3 Absatz 2 Nr. 3 nicht erfüllen, weil sie in diesen Fällen nicht "zur Mitwirkung nach § 1 berechtigt" gewesen sind. Es liegt deshalb nahe, die Mitwirkung nach § 1 nur dort zur Zulässigkeitsvoraussetzung für die Einlegung von Rechtsbehelfen zu machen, wo ein solches Mitwirkungsrecht tatsächlich besteht.

5.

Bei einer Unterlassung tierschutzrechtlich notwendiger Anordnungen nach § 16a Tierschutzgesetz oder anderen tierschutzrelevanten Vorschriften sind keine Mitwirkungsrechte in § 1 vorgesehen. Es könnte daran gedacht werden, insoweit eine Mitwirkungsobliegenheit festzulegen, als der Verein verpflichtet wird, vor der Einlegung eines Rechtsbehelfs die gewünschte Anordnung bei der zuständigen Behörde zu beantragen.

Deshalb könnten in § 3 Absatz 2 Nr. 3 nach den Wörtern "keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist" ein Strichpunkt gemacht und folgende Wörter angefügt werden: "im Falle der Unterlassung von Anordnungen nach dem Tierschutzgesetz muss der Verein die gewünschte Anordnung bei der zuständigen Behörde vorher beantragt und diesen Antrag begründet haben."

6.

Es wird angeregt, in § 4 folgende Sätze 2 und 3 aufzunehmen: "Auf Antrag hat die zuständige Behörde einen nach § 2 anerkannten Verein über die Anzahl und den Gegenstand laufender Verwaltungsverfahren nach dem Tierschutzgesetz oder nach anderen tierschutzrelevanten Vorschriften zu informieren. Auf das Verfahren und die Ablehnungs- und Beschränkungsgründe findet das Informationszugangsgesetz entsprechende Anwendung."

Begründung:

Der anerkannte Verein kann auf diese Weise die allgemeinen Informationen erhalten, die er benötigt, um mit Bezug auf ein konkretes Verwaltungsverfahren seine Rechte aus dem Informationszugangsgesetz geltend zu machen.

Abschließend soll noch auf drei wichtige Folgewirkungen der tierschutzrechtlichen Verbandsklage hingewiesen werden, die nicht nur einem effektiven Tierschutz zugutekommen, sondern auch im Interesse der Tierhalter und -nutzer zu mehr Rechtssicherheit beitragen können:

1.

Schon die bloße Existenz eines tierschutzrechtlichen Verbandsklagerechts wird dazu führen, dass die große Zahl der tierschutzengagierten und handlungswilligen amtlichen Tierärzte, die ihrer Garantenstellung für die Tierschutzbelange in manchen Fällen aufgrund des Drucks von Wirtschafts- und anderen Verfahrensbeteiligten nicht in dem Umfang nachkommen können, wie dies ihrer fachlichen Auffassung entspricht, die zur Verwirklichung eines effektiven Tierschutzes notwendige Stärkung und Rückendeckung erfahren.

2.

Die - voraussichtlich wenigen - gerichtlichen Entscheidungen, die mittels einer Verbandsklage herbeigeführt werden, können die unbestimmten und in ihrer Reichweite zum Teil umstrittenen Rechtsbegriffe des Tierschutzgesetzes und seiner Verordnungen (z. B. "unerlässlich", "ethisch vertretbar", "vernünftiger Grund") konkretisieren helfen und so einen Beitrag zu mehr Rechtssicherheit, auch für die Halter und Nutzer von Tieren, leisten.

3.

Durch die vorgesehene Mitwirkung der anerkannten Tierschutzvereine in Verwaltungsverfahren können diese den bei ihnen vorhandenen Sachverstand

frühzeitig in die Verfahren einbringen und so spätere Rechtsstreitigkeiten bereits im Vorfeld verhindern.

Mit freundlichen Grüßen,

Dr. Christoph Maisack