

St. Margarethen, 2013-04-08

An den Umwelt- und Agrarausschuss

Anhörung zur Verbandsklage in Schleswig-Holstein

Tiere sind im Grundgesetz, im Tierschutzgesetz und verschiedenen Verordnungen geschützt. Doch wenn sich insbesondere die Behörden nicht an diese Bestimmungen halten, gibt es niemanden, der anstelle der Tiere die Einhaltung geltender Tierschutzvorschriften einklagen kann. Wo aber nicht geklagt wird, da gibt es auch keinen Richter und kein Urteil, das die Behörden im Zweifelsfalle zur Einhaltung des Tierschutzes zwingt. Die Tiere selbst können nicht klagen, deshalb muss es möglich sein, dass seriöse Tierschutzverbände bei Bedarf anstelle der Tiere klagen und die Rechtmäßigkeit behördlichen Handelns überprüfen lassen.

Dazu einige Beispiele:

Verschiedene Staatsrechtler und Kommentatoren des Tierschutzgesetzes sind sich einig, dass die Behörden die Tötung männlicher Eintagsküken spätestens mit Inkrafttreten des Staatsziels Tierschutz am 1. August 2002 hätten unterbinden müssen¹. Hätte ein Tierschutzverband das Recht dazu, könnte er gegen die Behörde klagen, um so gegen die Untätigkeit der Behörde vorzugehen.

Um ein Präzedenzurteil zum Umgang mit Eintagsküken zu erwirken, würde es genügen, in einem einzelnen konkreten Fall Klage zu führen. Ähnlich wie Hundebesitzer nicht gegen die Kommunalverordnung vorgehen, die den Leinenzwang vorschreibt, sondern gegen den Bußgeldbescheid, den die Behörde beim Verstoß gegen diese Satzung erlässt, würde auch die Tierschutz-Verbandsklage im Regelfall gegen die Behörde geführt. Indirekt betroffen wären auch die Regierungen und Rechtssetzer. Im vorliegenden Beispiel der Eintagsküken-Tötung haben diese den Behörden gegenüber nicht deutlich genug zum Ausdruck gebracht, dass die Massentötung von Tieren wegen der geänderten Rechtslage (Staatsziel Tierschutz) zu unterbinden ist. Nach einem Urteil zugunsten des Tierschutzes müssen Rechtssetzer (Gesetzgeber), Regierungen und Behörden ihr Versäumnis schnellst möglich nachholen.

¹ Jedes Jahr werden viele Millionen männliche Küken aus Legehennenlinien getötet, weil männliche Tiere keine Eier legen und sich ihre Aufzucht zu anderen Zwecken nicht rechnet. Ihre Tötung erfolgt damit aus rein wirtschaftlichen Gründen, was in Folge des Staatszieles zum Tierschutz eindeutig verboten ist, erst recht wenn so viele Tiere in einer industriellen Tötungsmaschinerie davon betroffen sind. Das Bundesverfassungsgericht hatte schon im Legehennenurteil vom 6. Juli 1999 festgestellt, dass nicht jeder wirtschaftliche Grund, ein „vernünftiger Grund“ im Sinne des § 1 Tierschutzgesetz sein kann, um Tiere zu schädigen. Inhaltlich schließt diese Feststellung auch die Tötung von Eintagsküken aus.

Deutscher
Tierschutzbund



Landesverband
Schleswig-Holstein e.V.

Holger Sauerzweig-Strey
Vorsitzender

Osterbünge-Mitte 4
25572 St. Margarethen
Tel: 04858 - 969
Fax: 04858 - 969

E-MAIL:
tierschutz-sh@web.de

INTERNET:
www.tierschutz-sh.de

BANKVERBINDUNG:
HypoVereinsbank
BLZ: 200.300.00
Konto-Nr. 10491852

Seit der Änderung des Tierschutzgesetzes im Jahr 1998 dürfen Behörden die Tötung beschlagnahmter Tiere veranlassen, wenn sie „aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen“ nicht veräußert werden können. Was dies bedeutet, haben viele Tierschutzvereine und Tierheime im Zuge der so genannten „Kampfhunde-Krise“ erfahren müssen. Die Behörden haben Tiere ungerechtfertigt einschläfern lassen oder zumindest damit gedroht, wenn die Tierheime nicht bereit waren einen beschlagnahmten „Kampfhund“ zu eigenen Lasten aufzunehmen. Nicht nachvollziehbare Tötungsanordnungen gibt es auch in anderem Zusammenhang. Einzelne Gemeinden ordnen sogar noch immer Tötungsaktionen gegen Tauben oder absolute Fütterungsverbote an, obwohl sie gemäß Staatsziel Tierschutz verpflichtet wären, die mildesten, tierschonendsten Eingriffsmittel jenseits der Tiertötung zu wählen². Auch dagegen könnte mit Hilfe des Tierschutz-Verbandsklagerechtes vorgegangen werden.

Im vorherigen Beispiel ging es darum, gegen tierschutzwidrige Anordnungen der Behörde vorzugehen. Mit der Tierschutz-Verbandsklage wäre es aber auch möglich, gegen das Nichtstun der Behörde (im Behördendeutsch: dem Unterlassen von Anordnungen) vorzugehen. Den Tierschutzvereinen sind solche Fälle nur allzu vertraut: Man meldet, dass ein Hinterhofzüchter seine Zuchthündinnen als Gebärmaschinen zugrunde richtet, oder dass ein Halter ganze Tierherden im Stall verwahrlosen lässt etc. Auf Nachfrage gibt die Behörde nicht einmal Auskunft, ob sie überhaupt vor Ort war, um die gemeldeten Missstände zu begutachten³.

Ein Beispiel für Tierschutzverstöße gegen die mit Hilfe der Tierschutz-Verbandsklage vorgegangen werden kann, ist schließlich die Zulassung von Tierversuchen, für die längst tierversuchsfreie Forschungsmethoden zur Verfügung stehen. Mit Inkrafttreten des Staatsziels Tierschutz steht im Falle der Tierversuche die Forschungsfreiheit⁴ neu auf dem Prüfstand. Wenn beispielsweise Tierversuche zugelassen werden, die nur erfolgen, um das x-te Schnupfenmittel auf den Markt zu bringen, oder für die längst tierversuchsfreie Verfahren zur Verfügung stehen, muss ein Tierschutzverband das Recht haben, den Zulassungsbescheid der Behörde gerichtlich prüfen zu lassen. Und auch dies würde die Tierschutz-Verbandsklage ermöglichen.

Passt die Tierschutz-Verbandsklage in unser Rechtssystem?

Die gerichtliche Kontrolle von Behördenentscheidungen ist verfassungsrechtlich garantiert. Dort, wo die Betroffenen nicht selbst klagen können, ist die Verbandsklage in unserer Rechtsordnung längst selbstverständlich. Es gibt Verbandsklagerechte für Naturschutzverbände oder für Handwerkskammern. Im Wettbewerbs- und Verbraucherschutzrecht sind derartige Klagebefugnisse ebenfalls eingeführt, obwohl dort die Betroffenen auch selbst klagen können. (Ein gelegentlich noch vorgebrachtes Argument, wonach nur klagen könne, „wer die Verletzung seiner eigenen Rechte darlegt“ ist damit nicht stichhaltig und längst überholt.)

² Absolute Fütterungsverbote führen nicht selten zum Hungertod der Tiere. Derartige Fütterungsverbote und direkte Tötungsanordnungen sind auch sachlich verfehlt. Längst ist bekannt, dass die Taubentötung zur dauerhaften Bestandsreduzierung ungeeignet ist, weil die frei werdenden Nistplätze durch erhöhten Bruterfolg der verbliebenen Tiere oder durch Zuflug von den Randgebieten rasch wieder aufgefüllt werden. Durch ein intelligentes, tierschonendes Taubenmanagement, zu dem die Brutkontrolle (Austausch des Geleges in Taubentürmen o.ä.) und ggf. auch die sachgerechte Fütterung durch Experten des Tierschutzvereines gehört, lässt sich der Bestand dagegen nachhaltig nach unten regulieren.

³ Im Rahmen eines Gesetzes zur Tierschutz-Verbandsklage würde auch der Zugang zu den einschlägigen Behörden-Informationen geregelt (in Anlehnung an das Umweltinformationsgesetz). Unabhängig davon strebt der Deutsche Tierschutzbund aber auch eine Änderung des Tierschutzgesetzes in § 16a an. Auch mit diesem Vorstoß soll erreicht werden, dass die Behörden den Tierschutzvereinen bezüglich der Anordnungen zu gemeldeten Tierschutzvergehen Auskunft geben.

⁴ Wie das angeführte Beispiel (Entwicklung und Vermarktung eines Schnupfenmittels) zeigt, geht es auch in der Forschung nur all zu oft auch um handfeste wirtschaftliche oder gewerbliche Zwecke.

Da in Art 20a Grundgesetz neben den natürlichen Lebensgrundlagen (Staatsziel Umweltschutz seit 1994) auch die Tiere geschützt sind (Staatsziel Tierschutz seit 2002), muss dem Gleichberechtigungsgrundsatz entsprechend der naturschutzrechtlichen Verbandsklage nunmehr das Klagerecht im Tierschutz folgen.

Mit der Tierschutz- Verbandsklage würde zugleich das Missverhältnis in der Kräfteverhältnisse zwischen Tiernutzern einerseits und dem Tierschutz andererseits ausgeglichen. Während Tiernutzer seit jeher gegen die Anordnungen der Behörden klagen und sich damit gegen ein vermeintliches Zuviel an Tierschutz wenden können, steht auf Seiten des Tierschutzes nichts dagegen, um ein Zuwenig an Tierschutz korrigieren zu können. Auch das kann unter dem Blickwinkel der Gleichbehandlung nicht länger hingenommen werden und wäre mit dem Tierschutz-Verbandsklagerecht korrigiert.

Wie kann ein Tierschutz-Verbandsklagerecht genau aussehen?

Grundsätzlich wird derzeit zwischen zwei Klagerechtsmodellen unterschieden: Der Feststellungsklage und der Nichtigkeits- oder Anfechtungsklage.

Als erstes Bundesland hat Bremen 1997 ein Tierschutz-Verbandsklagerecht eingeführt. Bei dem Bremer Klagerechts-Modell handelt es sich um eine Feststellungsklage. Damit können anerkannte Tierschutzverbände behördliche Maßnahmen im Nachhinein überprüfen lassen. Stellt das Gericht fest, dass die Behörde gegen das geltende Tierschutzrecht verstoßen hat, z.B. bei der Genehmigung eines Tierversuches, muss sie dies bei künftigen Entscheidungen zugunsten der Tiere berücksichtigen. Tiere, die bereits getötet wurden, können so zwar nicht mehr gerettet werden, aber künftigen Tiergenerationen können Missbrauch und Tod erspart werden. Aktuell wird unter anderem in Hamburg über die Einführung der Feststellungsklage beraten.

Bei Nichtigkeits- oder Anfechtungsklage entscheiden die Gerichte *bevor* die Entscheidung der Behörde rechtskräftig wird. Wichtig ist dabei auch, dass bei diesem Ansatz gleichzeitig die Möglichkeit besteht, bei den Gerichten eine einstweilige Anordnung⁵ gegen die Tötung der Tiere zu erwirken. Das heißt mit der Tierschutz-Verbandsklage hat man die Möglichkeit, nicht erst im Nachhinein tätig zu werden (was den getöteten Tieren nicht mehr hilft), sondern die Tiere erst einmal zu retten. Endgültig wird dann in der Hauptverhandlung entschieden.

Aktuell liegen gleich in mehreren Bundesländern aussichtsreiche Entwürfe der Landesregierungen und Regierungsfractionen zur Einführung solcher Anfechtungsklagen auf Landesebene vor: In NRW im Saarland und in Schleswig-Holstein⁶.

Entsprechend dem Muster der Naturschutz-Klage wird zunächst geregelt, welche Verbände als klagebefugt anerkannt werden. Für die Anerkennung gilt kurz gefasst: Tierschutzziel in der Satzung, mehrjähriges Bestehen; Gewähr für sachgerechtes Arbeiten/Leistungsfähigkeit; Gemeinnützigkeit; Stimmrecht der Mitglieder (bzw. Mitgliedsvereine). Durch die genannten Kriterien wird sichergestellt, dass nur seriöse Verbände Zugang zu diesem Instrument erhalten, die es verantwortungsbewusst und sachkundig im Dienste des Tierschutzes, aber auch im Interesse des Gemeinwesens und der Rechtspflege einsetzen können. Möglichem Missbrauch

⁵ Auch im vorherigen Beispiel der Massentötung von Eintagsküken würde man eine einstweilige Anordnung anstreben, damit die Behörde die Massentötung in den Brütereien ihres Bezirkes untersagt. Die Anordnung wäre aber möglicherweise nur schwer durchsetzbar, unter anderem, weil die betreffenden Betriebe eine formal gültige Betriebserlaubnis besitzen.

⁶ In anderen Bundesländern liegen dazu Oppositionsanträge vor. Abweichend vom Grundmodell der Anfechtungsklage sehen die Regierungsentwürfe in NRW [Ds.16/177 vom 4.7.2012] und im Saarland [Entwurf vom Januar 2013, ohne Drucksachen-Nummer] bei der Genehmigung von Tierversuchen nur den Rechtsbehelf der Feststellungsklage vor. In Schleswig-Holstein gilt das Anfechtungsmodell dagegen auch für Tierversuche. Dort könnten sogar anzeigepflichtige Tierversuche angegriffen werden. [Gesetzentwurf der Regierungsfractionen SPD, Grüne, SSW (Ds. 18/291 vom 1.11.2012)]

wird dadurch vorgebeugt. Auch zu einer Klageflut wird es nicht kommen, genauso wenig wie im Bereich der naturschutzrechtlichen Verbandsklage.

Ganz wesentlich ist bei Anfechtungsklagen die Frage, welche Verwaltungsentscheidungen der Behörden konkret angreifbar sein sollen. Nach dem Modell der Naturschutz-Klage sollen dies vor allem solche Entscheidungen sein, an deren Entstehung die Verbände zuvor mitgewirkt haben, beispielsweise indem sie dazu angehört wurden. Im Tierschutz bestehen solche Mitwirkungsrechte an Verwaltungsverfahren bislang nur in Ausnahmefällen und müssen ggf. noch geschaffen werden. Im Regelfall sehen die bisherigen Gesetzentwürfe solche Mitwirkungsmöglichkeiten vor allem bei den Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren gem. Tierschutzgesetz (TierSchG) vor. Konkret sind dies⁷:

- Ausnahmegenehmigung für das betäubungslose Schächten (§ 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG)
- Zulassung des Schnabelkürzens bei Geflügel und Schwanzkürzen b. Kälbern (§ 6 Abs. 3 TierSchG)
- Genehmigung von Tierversuchen (§ 8 TierSchG)
- Erlaubnis für das Züchten, Halten, Zurschaustellung, Ausbilden, Handeln und Bekämpfen von Wirbeltieren (§ 11 TierSchG)⁸

Da im Vollzug des TierSchG auch Anzeigeverfahren eine große Rolle spielen, wäre es wichtig auch für Anzeigeverfahren gem. Tierschutzgesetz Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten vorzusehen, insbesondere bei anzeigepflichtigen Tierversuchen⁹. Aktuell ist dies leider nur im schleswig-holsteinischen Entwurf vorgesehen.

Werden die Argumente der Tierschutzverbände in der Verwaltungsentscheidung nicht angemessen berücksichtigt und es ergeht ein tierschutzwidriger Bescheid kann der Verband dagegen Rechtsbehelfe (Antrag auf einstweilige Anordnung, Klage) einlegen.

Konkret sind also Rechtsmittel möglich gegen die genannten Genehmigungen und Erlaubnisse (Schächten, Tierversuche, Erlaubnisse nach § 11 TierSchG etc.). Zur Begründung dürfen in diesen Fällen nur Argumente verwendet werden, die von dem Verband schon während des Beteiligungsverfahrens vorgebracht wurden.

Darüber hinaus sollen Rechtsbehelfe eingelegt werden können gegen

- bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen¹⁰
- Anordnungen oder Unterlassung von Anordnungen nach § 16 a TierSchG¹¹

Die Anwendung der Rechtsbehelfe und welche Wirkung sich damit zugunsten der Tiere erzielen lässt, ist in den eingangs ausgeführten Beispielen erläutert (Eintagsküken, sog. Kampfhunde, Tauben, Schächten, Tierversuche etc.).

Was bringen die genannten Beteiligungsmöglichkeiten?

Die Behörden sind verpflichtet, ihre Entscheidungen nach Maßgabe der Gesetze zu treffen (Art 20 Abs. 3 Grundgesetz). Dies bedeutet, dass die Behörden für ihr Handeln nicht nur eine

⁷ Außerdem sollen die Verbände auch bei tierschutzrelevanten Rechtsetzungsverfahren des Bundes- und der Länder angehört werden (ähnlich wie dies in der Regel schon heute der Fall ist)

⁸ Landwirtschaftliche Zucht- und Haltungsbetriebe sind in § 11 TierSchG von einer Erlaubnis durch die Behörde weitgehend befreit. Diese Betriebe müssen generell miterfasst werden (Siehe auch Fußnote 11)

⁹ Gemäß §§ 8a, 10, 10a TierSchG. Dazu gehören beispielsweise Tierversuche im Rahmen der Lehre, für die es längst tierversuchsfreie Alternativen gibt.

¹⁰ Auf diese Weise könnten Tierschutzverbände ggf. auf die Genehmigung von landwirtschaftlichen Tierhaltungen / Massentierhaltungen Einfluss nehmen. Beteiligungsmöglichkeiten könnten im Baurecht oder angrenzenden Rechtsgebieten eingefügt werden.

¹¹ Beim Verwaltungshandeln nach § 16a sind Mitwirkungsmöglichkeiten für die Verbände bislang kaum andiskutiert und sie dürften nur in Ausnahmefällen durchführbar sein. Ungeachtet der Beteiligungsmöglichkeiten müssen aber gerade die behördlichen Handlungen nach § 16 a, wie die eingangs ausgeführten Beispiele zeigen, voll überprüfbar sein.

Ermächtigungsgrundlage haben müssen, sondern auch, dass die ergriffenen Maßnahmen nach den Grundsätzen des Verwaltungshandelns geeignet und verhältnismäßig sein müssen. In Tierschutzfällen stehen der Behörde nicht selten die wirtschaftlichen Interessen der Tiernutzer gegenüber, die ein Behördenhandeln gerichtlich überprüfen lassen können, während dies auf Tierschutzseite bis dato nicht der Fall ist. Vielfach sind die speziellen Bedürfnisse bestimmter Tiere auch nicht hinreichend bei den Behörden bekannt (z.B. Haltungsbedingungen von Exoten wie z.B. Straußenfarmen in unseren Breitengraden). Hier können die Behörden entlastet werden, wenn erstens die Tierschutzverbände die fachlichen Argumente als Hilfe für die Entscheidung zur Verfügung stellen und andererseits den Tiernutzern mit dem Verweis auf ein Klageverfahren seitens der Tierschützer die Notwendigkeit zur sachlich ausgewogenen Abwägung begründet werden kann.

Es besteht dann eine bessere Chance, dass die Behörde in ihrer Entscheidung zu einem für alle Seiten akzeptablen Interessenausgleich kommt bzw. dass die Entscheidung für alle Beteiligten zumindest nachvollziehbar und verständlich ist. Zu gerichtlichen Auseinandersetzungen wird es dann im Regelfall erst gar nicht kommen.

Entscheidend dabei ist aber, dass keiner der Beteiligten unangemessen benachteiligt wird und der Tierschutz nicht von vornherein unterlegen ist (oder unberücksichtigt bleiben kann), weil er am Ende mangels Tierschutz-Verbandsklagerecht ohnehin nicht durchgesetzt werden könnte.

Die Erfahrungen aus dem Bereich der Verbandsklage im Umweltschutz, die sowohl national wie auch international gemacht wurden, haben bewiesen, dass allein die Tatsache einer möglichen Kontrolle des Verwaltungshandelns durch die Gerichte in der Regel ausreicht, um die Behörden zur angemessenen Beachtung der Umweltschutzbelange zu veranlassen. Es besteht daher durchaus Grund zu der Annahme, dass auch in den Fällen des § 16 a TierSchG die Möglichkeit einer Tierschutz-Verbandsklage genügt, um die Belange des Tierschutzes angemessen zu berücksichtigen

Und die Erfahrungen aus Bremen?

In Bremen wurde vom Tierschutz-Verbandsklagerecht bislang noch kein Gebrauch gemacht. Deshalb liegen hierzu auch keine Auswertungen vor. Ziel des Verbandsklagerechts ist es aber eben auch, die Position des Tierschutzes gegenüber der Behörde insgesamt zu stärken. Allein die Möglichkeit zur Klage soll dafür sorgen, dass die Tierschutz-Argumente ernsthaft abgewogen werden. Genau dies können wir aus Bremen berichten. Bremer Tierschutzverein, Deutscher Tierschutzbund und die Bremer Behörden interagieren auf Augenhöhe. Das gilt übrigens auch und gerade im Konflikt um den Bremer Affenforscher Kreiter. Hier ist die Behörde unseren Argumenten gefolgt und hat die Affenversuche untersagt. Auf dem Gerichtsweg konnte Kreiter zwar noch einmal die Verlängerung seiner Tierversuchsgenehmigung erstreiten, aber wir hoffen, diese grausamen Affenversuche gemeinsam mit der Behörde über kurz oder lang doch noch unterbinden zu können. Festhalten lässt sich aber in jedem Fall: Der Ansatz, die Stellung des Tierschutzes gegenüber der Behörde allein durch die Existenz der Verbandsklagerechts zu stärken, ist in Bremen beispielhaft gelungen.

Was ist mit dem Strafrecht?

Das Tierschutzgesetz ist Teil des Verwaltungsrechtes, deshalb ist in diesem Zusammenhang meist von Verwaltungshandeln und behördlichen Entscheidungen die Rede. In den §§ 17 und 18 des Tierschutzgesetzes gibt es allerdings auch Straf- und Bußgeldvorschriften. Wer Tierquälerei beobachtet kann bei der Staatsanwaltschaft Strafanzeige erstatten und die Staatsanwaltschaften müssen dann ermitteln.

Genauso wie Tierschutzvereine von den Behörden oft keine Rückmeldung erhalten, wenn sie beobachtete Missstände dort melden, erhalten Sie auch von den Staatsanwaltschaften keine

Auskunft. Mangels „eigener Rechtsbetroffenheit“ erhalten Tierschutzorganisation auch keine Akteneinsicht und haben keine Möglichkeit, Beweisanträge zu stellen oder Rechtsmittel einzulegen. Sie werden nicht über den Stand des Verfahrens informiert und dürfen selbst dann nicht eingreifen, wenn ein Verfahren trotz erwiesener Tierquälerei eingestellt wird.

Ein Neben- und Privatklagerecht für Tierschutzverbände beispielsweise könnte hier Abhilfe schaffen. Dagegen bestehen aus Sicht vieler Juristen jedoch erhebliche „rechtssystematische“ Bedenken. Anders als im Umgang mit behördlichen Entscheidungen gibt es im deutschen Recht offenbar auch kein Vorbild, wie Tierschutzverbände rechtlich an den Straf- oder Ordnungswidrigkeitsverfahren beteiligt werden könnten. Auch in der aktuell diskutierten Verbandklage-Entwürfen ist eine Mitwirkung in diesem Bereich nicht vorgesehen.