

Dr.med.vet. Christiane Baumgartl-Simons
Mitglied des Vorstandes
**Menschen für Tierrechte -
Bundesverband der Tierversuchsgegner e.V.**
email: Baumgartl@tierrechte.de
Fon +49 6751 950391
Fax +49 6751 950392
Datum: 9. März 2007

Schleswig-Holsteinischer Landtag □
Umdruck 16/1850

An den Vorsitzenden des Umwelt- und Agrarausschusses
des Landes Schleswig-Holstein
Herrn Klaus Klinckhammer
und
die Geschäftsführerin des Ausschusses
Frau Regierungsdirektorin Petra Tschanter

**Ausschusssitzung am 14.03.2007 TOP 8 - Entwurf eines Gesetzes zum
Tierschutzverbandsklagerecht Informationen und Unterlagen**

Sehr geehrter Herr Klinckhammer,
sehr geehrte Frau Frau Tschanter,

im Namen des Bundesverbandes Menschen für Tierrechte bitte ich Sie, anhängende Sachinformationen zum Tierschutz-Verbandsklagerecht den Mitgliedern des Ausschusses zuzuleiten. Es handelt sich hierbei um rechtswissenschaftliche Stellungnahmen der Universität Rostock und des Bundesverbandes Menschen für Tierrechte. Die Stellungnahmen wurden anlässlich der mündlichen Anhörung zur Einführung der Tierschutzverbandsklage vor dem Umweltausschuss des Landes Nordrhein-Westfalen am 16. Oktober 2006 vorgelegt.

Mit bestem Dank und
freundlichen Grüßen

gez. Christiane Baumgartl-Simons

Dr. Sabine Schlacke

Universität Rostock
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für öffentliches Recht unter
besonderer Berücksichtigung des Verwaltungsrechts
Richard-Wagner-Straße 31
18119 Rostock-Warnemünde
Tel.: 0381-498 8213
Fax: 0381-4988212
E-Mail: sabine.schlacke@uni-rostock.de



Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Mitwirkungsrechten für Tierschutzvereine in Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 14/1432

Zusammenfassung

1. Die vorgeschlagene Einführung von Informations-, Beteiligungs- und Rechtsbehelfsrechten zugunsten anerkannter Tierschutzverbände im Tierschutzrecht entspricht der aktuellen Entwicklung im Umweltrecht: Durch Information, Partizipation und Rechtsschutzeröffnung sollen private Verbände als Teil der organisierten Zivilgesellschaft mobilisiert werden, zu einer effektiven verwaltungsrechtlichen und gerichtlichen Durchsetzung spezifischer öffentlicher Interessen (Umwelt- und Tierschutz) beizutragen.
2. Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ist der Gesetzentwurf grundsätzlich nicht zu beanstanden. Das Individualrechtsschutzsystem, das Demokratiegebot, der Gewaltenteilungsgrundsatz sowie Grundrechte Einzelner werden durch die landesweite Einführung einer altruistischen Verbandsklage im Tierschutzrecht nicht in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise beeinträchtigt.
3. Die in §§ 1, 3 und 4 des Gesetzentwurfs verankerten Informations-, Beteiligungs- und Rechtsbehelfsrechte sind Instrumente, um dem verfassungsrechtlichen Staatsziel Tierschutz (Art. 29a VerfNRW und Art. 20a GG) nachzukommen. Die insoweit gebotene verfassungsrechtliche Schutzverstärkung verpflichtet den Staat zu einer effektiven Ausgestaltung des Instrumentariums, mit der er seiner Schutzverpflichtung nachkommen will.

4. Unter Effektivitätsgesichtspunkten beurteilt erweisen sich die formellen und materiellen Anforderungen an die Anerkennung von Tierschutzverbänden nach § 2 als angemessen.
5. Auch die Ausgestaltung der altruistischen Widerspruchs- und Klagebefugnis nach § 3 ist verfassungsrechtlich nicht zu bemängeln. Begrüßenswert ist, dass der Gesetzgeber nicht vollständig dem naturschutzrechtlichen Vorbild folgt und auf eine – verfassungsrechtlich bedenkliche – materielle Präklusionsregelung verzichtet.
6. Problematisch ist jedoch die Beschränkung der Mitwirkungsrechte auf die in § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 aufgeführten Verfahren. Eine Mitwirkung an tierschutzrechtlichen Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren ist nach § 1 Abs. 3 nicht vorgesehen. Diese Ungleichbehandlung erscheint unter dem Gesichtspunkt der Effektivität zweifelhaft und sollte durch Aufnahme der in § 1 Abs. 3 genannten Verfahren in einer Nr. 4 des § 1 Abs. 1 beseitigt werden.
7. Das Informationsrecht nach § 4 deckt sich mit dem Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen nach § 3 UIG bzw. dem zukünftigen Landes-UIG NRW, da auch tierschutzbezogene Informationen vom weiten Umweltinformationsbegriff des Umweltinformationsgesetzes erfasst werden. Verfassungsrechtlich ist diese Doppelung nicht bedenklich; aus rechtssystematischer Perspektive sollte § 4 freilich gestrichen werden.
8. Die tierschutzrechtlichen Informations-, Beteiligungs- und Rechtsbehelfsrechte des Gesetzentwurfs werden in einen Bereich integriert, der durch eine rechtlich bedingte Durchsetzungsschwäche des schützenswerten Interesses (Tierschutz) gekennzeichnet ist. Der Durchsetzungsstärke subjektiver Rechte bzw. Individualinteressen soll ein angemessenes rechtliches Instrumentarium zur Durchsetzung des öffentlichen Interesses am Tierschutz gegenüber gestellt werden. Funktional entsprechen die vorgeschlagenen Instrumente dieser Zielsetzung des Gesetzentwurfs. Die Begründung des Entwurfs sollte sich deshalb nicht auf das tatsächlich nur schwer nachweisbare und definitorischen Unsicherheiten unterliegende Vollzugsdefizit berufen.

A. Zur aktuellen Entwicklung von Informations-, Mitwirkungs- und Verbandsklagerechten

Bereits seit längerem wird die Einführung einer Verbandsklage zugunsten anerkannter Tierschutzvereine vorgeschlagen,¹ um tierschutzbezogene Genehmigungen und Erlaubnisse, z. B. für Tierversuche, bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen der Länder, die Belange des Tierschutzes berühren, sowie Überwachungsanordnungen einer gerichtlichen Kontrolle zuzuführen.²

Der vorliegende Entwurf reagiert auf diese rechtspolitischen Forderungen, indem er einen Anspruch auf Informationszugang (§§ 4; 1 Abs. 3),³ auf Mitwirkung an Verfahren der gesetzlichen und untergesetzlichen Normsetzung sowie an Genehmigungsverfahren (§ 1 Abs. 1) und eine Widerspruchs- und Klagebefugnis gegenüber tierschutzrelevanten Genehmigungen und Anordnungen (§ 3 Abs. 1 Satz 1) enthält.

Damit knüpft der tierschutzrechtliche Gesetzentwurf an eine sehr aktuelle Entwicklung im Umweltrecht an, in deren Zentrum die Leitidee steht, durch Information, Partizipation und Rechtsschutzeröffnung die Zivilgesellschaft, vor allem Nichtregierungsorganisationen, für die Durchsetzung des Umweltschutzes zu mobilisieren. Zunächst wurde dieses u. a. der demokratischen Legitimation von Verwaltungsentscheidungen dienende Konzept völkerrechtlich durch das am 25. Juni 1998 im dänischen Århus verabschiedete UN-ECE Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Århus-Konvention)⁴ umgesetzt, sodann auf Gemeinschaftsebene sekundärrechtlich in der Umweltinformations-Richtlinie

¹ Vgl. Gesetzesantrag des Landes Schleswig-Holstein: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine, BR-Drs. 157/04; vgl. C. v. Loeper, Tierschutzgesetz, in: H.-G. Kluge (Hg.), 2002, Einf. Rn. 168; J. Caspar/Geissen, NVwZ 2002, S. 914; J. Caspar/M. Schröter, Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG. Rechtsgutachten im Auftrag des Deutschen Tierschutzbundes e.V., 2003, S. 49 ff., 61; A. Näckel/A. Wasielewski, NordÖR 2004, S. 380 ff.; A. Hirt/C. Maisack/J. Moritz, Tierschutzgesetz, 2003 Einf. Rn. 39, Art. 20a Rn. 15.

² Vgl. § 20 Abs. 1 Satz 1 TierschutzG-Entwurf. Rechtlich bedingte Durchsetzungsschwächen weist – wie das Naturschutzrecht – auch das Tierschutzrecht auf. Ob hier ein rechtliches Vollzugsdefizit zu beklagen ist, ist bislang nicht erforscht. Jedenfalls fehlt es im Tierschutzrecht ebenso an der Möglichkeit einer gerichtlichen Rechtsdurchsetzung des Tierschutzes wie im Naturschutzrecht. Vgl. die von Natur- und Umweltschutzverbänden 1988 (symbolisch) erhobene Klage im Namen der Robben vor dem Verwaltungsgericht Hamburg, die gegen die Genehmigungserteilung für das Verklappen von Abfallstoffen in der Nordsee gerichtet war. Die derart eingebrachten Schadstoffe wurden für ein massenhaftes Sterben von Robben verantwortlich gemacht, vgl. VG Hamburg, Beschl. v. 22.9.1988 – 7 VG 2499/88, NVwZ 1988, S. 1058 ff.

³ §§ ohne nähere Bezeichnung sind solche des Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung von Mitwirkungsrechten für Tierschutzvereine in Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 14/1432.

⁴ Abgedruckt in: ILRM 38 (1999), S. 517 ff.; eine deutsche Fassung ist in der Beilage Nr. III/2001 zu Heft 3/2001 der NVwZ veröffentlicht bzw. als Anhang zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft, KOM (2003) 625 endg., oder abrufbar unter www.unece.org/env/pp/welcome.html (geprüft am 8. August 2006).

2003/4/EG⁵ und Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie 2003/35/EG⁶ verankert, deren deutsche Umsetzung mit dem Entwurf eines Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes⁷ und eines Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes⁸ derzeit erfolgt.

Das deutsche Recht kannte freilich schon zuvor Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte zugunsten privater Verbände. Das Umweltinformationsgesetz (UIG) des Bundes wurde erstmalig am 8. Juli 1994 in Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt⁹ erlassen, und statuierte einen Jedermann-Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen.¹⁰ 1976 wurde auf Bundesebene ein Mitwirkungsrecht für anerkannte Naturschutzverbände eingeführt, denen alle Landesgesetzgeber folgten. 2002 verankerte der Bundesgesetzgeber eine altruistische Verbandsklage im Bundesnaturschutzgesetz. Zu diesem Zeitpunkt hatten aber bereits dreizehn Landesnaturschutzgesetze anerkannten Naturschutzverbänden den Zugang zu verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz eröffnet.¹¹

Abgesehen vom öffentlichen Recht wurden in den letzten zehn Jahren – ebenfalls veranlasst durch europäische Vorgaben¹² – im Zivilrecht – zusätzlich zu den bereits bestehenden Verbandsklagen im Wettbewerbs- und AGB-Recht – Verbandsklagerechte zugunsten von Verbraucherverbänden neu eingeführt und erheblich erweitert.¹³

⁵ V. 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABIEG L 41 v. 14.2.2003, S. 26.

⁶ V. 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Auslegung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/377/EWG und 96/61/EG in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABIEG L 156 v. 26.5.2003, S. 17.

⁷ Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz), BT-Drs. 16/2495.

⁸ Vgl. Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), BT-Drs. 16/2495.

⁹ ABIEG 1990, Nr. L 158, S. 56.

¹⁰ BGBl. I S. 1490.

¹¹ Auch in anderen Bereichen zeichnet sich eine Fortentwicklung bzw. ein Bestand des sog. überindividuellen Rechtsschutzes, mit anderen Worten des Rechtsschutzes zugunsten von Sachwaltern öffentlicher Interessen, denen ohne eine Geltendmachung einer eigenen Rechtsverletzung der Zugang zur Verwaltungsgerichtsbarkeit eröffnet wird, ab. Seit 2002 enthält § 13 Behindertengleichstellungsgesetz eine altruistische Verbandsklagebefugnis zugunsten anerkannter Behindertenverbände. Ebenso zählt die behördliche Normenkontrolle i. S. v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO zu dieser Kategorie, wie auch die Klagebefugnis zugunsten von Handwerks-, Industrie- und Handelskammer gemäß § 8 Abs. 4 HwO.

¹² Richtlinie 98/27/EG v. 19.5.1998 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen, ABIEG L 166 v. 11.6.1998, S. 51 und Richtlinie 97/7/EG v. 20.5.1997 über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz, ABIEG L 144 v. 4.6.1997, S. 19.

¹³ Vgl. §§ 1, 2 UKlaG; §§ 8, 10 UWG, §§ 33, 34a GWB. Eine Verbandsmusterklage enthält Art. 1 § 3 Ziff. 8 des RechtsberG; vgl. T. Brönneke, VuR 2002, S. 153 f.; T. Brönneke, VuR 2002, S. 455 ff.

B. Verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf ist keine Umsetzung eines EG-Rechtsakts. Insoweit kommt lediglich eine verfassungsrechtliche, nicht aber eine europarechtliche Bewertung in Betracht.

Verfassungsrechtliche Bedenken werden grundsätzlich nicht gegenüber der Einführung von Informations- und Beteiligungsrechten zugunsten privater Verbände geäußert, wohl aber gegenüber der Einführung einer altruistischen Verbandsklage.¹⁴ Eine derartige Klagebefugnis zugunsten nach § 2 anerkannter Tierschutzverbände enthält § 3 des Gesetzentwurfs.

I. Kein Verbot der Einführung altruistischer Verbandsklagen

Grundsätzlich besteht für Einzelne ein Grundrecht auf Individualrechtsschutz (Art. 4 Abs. 1 VerfNRW i. V. m. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG). Die Einführung von Kontrollverfahren, die keine subjektive Rechtsverletzung für den Zugang zur Verwaltungsgerichtsbarkeit voraussetzen und auf die Kontrolle von Verletzungen objektiven Rechts zielen, ist verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen.¹⁵ Überindividuelle Rechtsbehelfe fallen jedoch nicht in den Schutzbereich von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. Sie unterliegen aufgrund der verfassungsrechtlichen Systementscheidung für den Individualrechtsschutz einem Gesetzesvorbehalt.¹⁶ Verwaltungsrechtlich findet dieser Gesetzesvorbehalt in § 42 Abs. 2, 1. Hs. VwGO seinen Ausdruck („soweit gesetzlich nicht etwas anderes bestimmt ist, ...“). Diesem Gesetzesvorbehalt wird durch die Verankerung der altruistischen Verbandsklage in einem formellen Gesetz hinreichend Rechnung getragen.

Selbst wenn bereits andere Instrumente zur Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Schutzverpflichtung existieren – wie z. B. die Tierschutzkommission, oder strafrechtliche Möglichkeiten zur Sanktionierung tierschutzrechtswidrigen Verhaltens, so ist es dem Gesetzgeber nicht verboten, weitere Instrumente einzuführen, solange er nicht gegen das Gebot der Gleichbehandlung verstößt. Dies ist vorliegend nicht der Fall: Der Tierschutzkommission kommt eine andere, nämlich eine beratende Funktion zu, die Tierschutzverbänden nicht zugewiesen ist. Diese wird durch ein Recht der Tierschutzverbände auf Information, Partizipation und Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz nicht berührt.

¹⁴ W. Löwer, *Forschung & Lehre* 2004, S. 257; R. Scholz, *ZG* 2003, S. 248 ff., 261 f.; J. Ipsen, *NdsVBl.* 1999, S. 227 f.; grundlegend F. Weyreuther, *Verwaltungskontrolle durch Verbände?*, 1975.

¹⁵ E. Schmidt-Aßmann, *Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in: H.-U. Erichsen/W. Hoppe/A. v. Mutius (Hg.), *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes*, 1985, S. 108.

¹⁶ E. Schmidt-Aßmann, *Öffentliches und Privatrecht. Ihre Funktion als wechselseitige Auffangordnung - Einleitende Problemskizze -*, in: E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem (Hg.), *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, 1996, S. 11; W. Hoffmann-Riem, *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnung - Systematisierung und Entwicklungsperspektiven*, in: E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem (Hg.), *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, 1996, S. 271 ff.; C. Calliess, *EurUP* 2004, S. 17.

II. Kein verfassungsunmittelbares Gebot zur Einführung altruistischer Verbandsklagen

Aus der Systementscheidung für den Individualrechtsschutz folgt im Umkehrschluss, dass Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG kein Gebot zur Einführung von Rechtsbehelfen, die der Durchsetzung der objektiven Rechtsordnung dienen, entnommen werden kann.¹⁷ Nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG hat der Schutzsuchende die Verletzung eigener („seiner“) Rechte geltend zu machen und nicht öffentliche Interessen.¹⁸ Es wird nicht der sachliche Bestand oder der Inhalt einer als verletzt behaupteten Rechtsstellung gewährleistet, diese richtet sich vielmehr nach Maßgabe der Rechtsordnung i. Ü.¹⁹ Insoweit können objektiv rechtswidrige Maßnahmen gerichtlich nur mit einer Klage angegriffen werden, die die Verletzung subjektiver Rechte behauptet, wenn nicht das Gesetz selbst eine spezifische Klagebefugnis – wie etwa die naturschutzrechtliche Verbandsklage – vorsieht.²⁰

Dem Gedanken des verfassungsrechtlichen Gebots der Gleichbehandlung entspringt die Forderung des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen in seiner 2005 veröffentlichten Stellungnahme „Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar“, *Waffengleichheit* zwischen Umweltnutzer und Umweltschützer durch Erweiterung überindividueller Klagebefugnisse herzustellen.²¹

Eine derartige Forderung nach materieller „Waffengleichheit“ lässt sich Art. 3 Abs. 1 GG jedoch nicht entnehmen.²² Fraglich ist bereits, ob der Schutzbereich von Art. 3 Abs. 1 GG überhaupt berührt ist, handelt es sich bei überindividuellen Klagebefugnissen nicht um grundrechtlich geschützte Gewährleistungsbereiche zugunsten von Einzelpersonen.²³ Grundsätzlich obliegt es dem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, gerichtliche Überprüfungsmöglichkeiten für Verletzungen objektiven Rechts zu eröffnen. Eine materielle Verpflichtung des Gesetzgebers zu ihrer Einführung lässt sich aus Art. 3 Abs. 1 GG nicht ableiten. Etwas anderes gebietet auch nicht der – aus dem Gleichbehandlungsgebot und Art. 19

¹⁷ BVerwG, Urt. v. 18.4.1996 – 11 A 86.95, E 101, S. 73 (83); BVerfG, Beschl. v. 10.5.2001 - 1 BvR 481.01, 518.01, ZUR 2001, S. 403 f.

¹⁸ H. Hofmann, in: B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz¹⁰, 2004, Art. 19 Rn. 58; BVerfG, Beschl. v. 3.10.1961 - 2 BvR 4.60, E 13, 132 (151 f.).

¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 8.7.1982 – 2 BvR 1187.80, E 61, S. 82 (110).

²⁰ BVerfG, Beschl. v. 31.5.1988 – 1 BvR 520.83, E 78, S. 214 (226); BVerfG, Beschl. v. 9.1.1991 – 1 BvR 207.87, E 83, S. 182 (194 f.).

²¹ SRU, Rechtsschutz für die Umwelt - die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, 2005, Rz. 12 f.

²² Dies hat der SRU, Rechtsschutz für die Umwelt - die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, 2005, Rz. 12 f., freilich auch nicht behauptet. Vielmehr ist sein Argument wohl rechtspolitisch statt verfassungsrechtlich zu verstehen.

²³ Vgl. VG Hamburg, Urt. v. 1.12.2003 – 19 K 2474.2003, NordÖR 2004, S. 161 (164).

Abs. 4 Satz 1 GG ableitbare – Fairnessgrundsatz.²⁴ Er gewährleistet die Gleichwertigkeit der prozessualen, nicht aber der materiellen Stellung der Parteien vor dem Richter.²⁵

Unmittelbar etwas anderes ergibt sich auch nicht unter Berücksichtigung von Art. 20a GG, der als Staatszielbestimmung keine überindividuellen Klagebefugnisse vermittelt.²⁶ Aus Art. 20a GG wie auch aus den Grundrechten können aber objektiv-rechtliche Schutzpflichten des Staates abgeleitet werden.²⁷ Verfassungsrechtliche Ziele fordern mithin in bestimmtem Umfang den Schutz öffentlicher Interessen. Unter Berücksichtigung des vom Bundesverfassungsgericht bei grundrechtlichen Schutzpflichten statuierten Untermaßverbotes²⁸ ergibt sich auch für Staatszielbestimmungen die Pflicht des Staates, ein effektives und praktisch wirksames Schutzkonzept zu entwickeln.²⁹ Dabei steht dem Gesetzgeber freilich ein weiter Gestaltungsspielraum zu, der sich insbesondere auf die Wahl der Schutzinstrumente bezieht. Der Schutz kann, muss aber nicht durch überindividuelle Klagebefugnisse bewerkstelligt werden.³⁰ Insoweit konkurrieren überindividuelle Klagebefugnisse etwa zugunsten von „Nachweltschutzverbänden“³¹ mit anderen Instrumenten zur Verwirklichung der Art. 20a GG innewohnenden Zielsetzung.³² Freilich legt der ausdrückliche Verweis des Art. 20a GG auf den Schutz auch „durch ... die Rechtsprechung“ gerichtsbezogene Lösungen beispielsweise

²⁴ So aber *SRU*, Rechtsschutz für die Umwelt - die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, 2005, Rz. 12 ff.

²⁵ Zu Recht ist der Auffassung entgegengetreten worden, das Gebot der Waffengleichheit sei auf den Verwaltungsprozess nicht anwendbar (so *K. Neis*, DÖV 1972, S. 630 f.). Zumindest in drei- und mehrpoligen Verwaltungsrechtsverhältnissen kommt es immer zugleich zu einer Auseinandersetzung zwischen privaten Rechtsschutzsuchenden: den Drittbetroffenen und dem von der Verwaltungsentscheidung begünstigten Beigeladenen. Insoweit stehen sich auch im Verwaltungsprozess Prozessbeteiligte gleichen Ranges gegenüber, für die verfassungsrechtlich nichts anderes gelten kann, als für diejenigen des Zivilprozesses. Waffengleichheit im so verstandenen Sinne beruht auf der Überlegung, dass man bestehende Rechte nicht ohne jede Rücksicht auf die anderen am Rechtsverhältnis beteiligten Personen ausüben darf. Welche rechtlichen Konsequenzen die Nichterfüllung solcher Obliegenheiten nach sich zieht, liegt nicht schematisch fest. Eine Folge einer Obliegenheitsverletzung kann die Beschränkung des gerichtlichen Amtsermittlungsauftrages sein; BVerfG, Beschl. v. 25.7.1979 – 2 BvR 878.74, E 52, S. 131 (144 f.); *E. Schmidt-Aßmann*, in: F. Schoch/E. Schmidt-Aßmann/R. Pietzner (Hg.), *Verwaltungsgerichtsordnung*, Stand: April 2006, Einl. Rn. 194; *P. J. Tettinger*, *Fairneß und Waffengleichheit*, 1984, S. 18, 45 ff.

²⁶ BVerfG, Beschl. v. 10.5.2001 – 1 BvR 481.01, 518.01, ZUR 2001, S. 403 f.; allgemeine Meinung, vgl. nur *T. Brönneke*, *Umweltverfassungsrecht*, 1999, S. 29 und 500 m. w. N.

²⁷ *T. Brönneke*, *Umweltverfassungsrecht*, 1999, S. 228-244.

²⁸ BVerfG, Urte. v. 28.5.1993 – 2 BvF 2.90, 2 BvF 4.92, 2 BvF 5/92, E 88, S. 203, 254 f.; BVerfG, Beschl. v. 27.4.1995 – 1 BvR 729.93, NJW 1995, S. 2343; BVerfG, Beschl. v. 29.11.1995 – 1 BvR 2203.95, NJW 1996, S. 651.

²⁹ *T. Brönneke*, *Umweltverfassungsrecht*, 1999, S. 228-244.

³⁰ *M. Sachs*, Grundsatzfragen der Effektivität des Rechtsschutzes, in: W. Erbguth (Hg.), *Effektiver Rechtsschutz im Umweltrecht? - Stand, aktuelle Entwicklungen, Perspektiven*, 2005, S. 28; *A. Epiney*, in: C. Starck (Hg.), *Kommentar zum Grundgesetz*⁵, 2005, Art. 20a Rn. 79 ff.

³¹ *G. Beaucamp*, *Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht*, 2002, S. 197.

³² Zu den verschiedenen Institutionen zur Wahrung langfristiger Interessen und ihrer Bewertung *G. Beaucamp*, *Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht*, 2002, S. 196 ff.

durch eine judikative Einführung überindividueller Klagebefugnisse nahe.³³ Ein konkretes Gebot zur Einführung und Ausgestaltung überindividueller Klagebefugnisse lässt sich aus Art. 20a GG jedoch nicht ableiten;³⁴ vielmehr obliegt es nach dem deutlichen Wortlaut der Norm dem Gesetzgeber, die geeigneten Instrumente zum Schutz der Umwelt zu erlassen.

III. Kein Verstoß gegen gegenläufige verfassungsrechtliche Grundsätze und Grundrechte

Als Grenze des Art. 19 Abs. 4 GG gegenüber nicht individuellem, also überindividuellem Rechtsschutz wird recht einhellig erachtet, dass der Individualrechtsschutz nicht unverhältnismäßig eingeschränkt werden darf. Das ist der Fall, wenn der Individualrechtsschutz substituiert wird, objektive Rechtsschutz- und Kontrollverfahren zu einer quantitativen Überlastung der Gerichte führen oder objektive Rechtsschutz- und Kontrollverfahren zu einer qualitativen Überfremdung führen. Letzteres soll eintreten, wenn der Richter sich als bloßer Kontrolleur missversteht und dadurch nicht mehr Rechtsschutzinstanz ist.³⁵

Art. 19 Abs. 4 GG soll verhindern, dass die Gerichte durch einen quantitativen Anstieg überindividueller Klagerechte so überlastet werden, dass sie keinen effektiven Individualrechtsschutz mehr gewährleisten können.³⁶ Dieses in erster Linie die Kapazitäten der Verwaltungsgerichtsbarkeit betreffende Argument ist so alt wie die Diskussion über Verbands- und Popularklagen und findet sich regelmäßig in akademischen Ausführungen wieder. Empirische Untersuchungen zu naturschutzrechtlichen Verbandsklagen in Deutschland belegen eindrücklich, dass der Anteil an Verfahren im Verhältnis zu den Individualrechtsklagen verschwindend gering ist.³⁷ Weitere rechtsvergleichende Untersuchungen im europäischen Ausland zeigen ebenfalls, dass überindividuelle Klagerechte nicht zu einer Überlastung der Gerichtsbarkeiten führen.³⁸ Dies ist vor allen Dingen auf die sorgfältige Auswahl der Verfahren durch die Verbände zurückzuführen, die sich sehr wohl überlegen, ob angesichts des Prozessrisikos eine gerichtliche Überprüfung Aussicht auf Erfolg hat.

Dennoch ist das Kapazitätsargument insoweit ernst zu nehmen, als die zukünftige Entwicklung nur prognostiziert und eine Überlastungssituation nicht im Voraus ausgeschlossen wer-

³³ M. Sachs, Grundsatzfragen der Effektivität des Rechtsschutzes, in: W. Erbguth (Hg.), Effektiver Rechtsschutz im Umweltrecht? - Stand, aktuelle Entwicklungen, Perspektiven -, 2005, S. 28.

³⁴ BVerwG, Urt. v. 18.4.1996 – 11 A 86/95, E 101, S. 73 (83); BVerwG, Urt. v. 6.11.1997 – 4 A 16/97, NVwZ 1998, S. 398 f.; BVerwG, Urt. v. 6.11.1997 – 4 A 16/97, NVwZ 1998, S. 398 f. So im Ergebnis auch M. Happ, in: E. Eyermann/L. Fröhler (Hg.), Verwaltungsgerichtsordnung¹¹, 2000, § 42 Rn. 117.

³⁵ E. Schmidt-Aßmann, in: T. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hg.), Grundgesetz, Stand: August 2005, Art. 19 Abs. 4 Rn. 9.

³⁶ E. Schmidt-Aßmann, in: T. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hg.), Grundgesetz, Stand: August 2005, Art. 19 Abs. 4 Rn. 271, spricht insoweit von Überwucherung und Verfremdung.

³⁷ A. Schmidt/M. Zschiesche, NuR 2003, S. 32 ff.; insoweit auch Rat von Sachverständigen für Umweltfragen Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 14/8792, Tz. 157 f.

³⁸ N. Sadeleer/G. Roller/M. Dross, Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGO's, 2005, S. 4 ff.

den kann. Die aufgezeigte Entwicklung könnte Befürchtungen Nahrung geben, dass eine Herabsetzung der Zugangsschwelle angesichts der zur Verfügung stehenden umfassenden Gerichtskontrolle zu einer nicht kalkulierbaren Vielzahl zusätzlicher und arbeitsintensiver Verfahren und damit zu einer deutlichen Mehrbelastung der ohnehin an den Grenzen der Leistungsfähigkeit operierenden Verwaltungsgerichtsbarkeit führen würde. Falls es aber dazu kommen sollte, bieten sich dem Gesetzgeber oder der Politik Handlungsinstrumente, um einer Gefährdung des effektiven Individualrechtsschutzes zu begegnen. Das haben in der Vergangenheit jedenfalls die Überlastungssituationen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie sie beispielsweise durch das Recht auf Asyl ausgelöst wurden, gezeigt.

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber auch das Gebot effektiven Rechtsschutzes zu beachten, welches nicht lediglich als schlichtes Rechtsschutzmaximierungsgebot zu verstehen ist, sondern vielmehr zu einem ausgewogenen Rechtsschutz verpflichtet. Dies schließt ein, dass auch Individualrechtsschutz einschränkbar ist, wenn es einem legitimen öffentlichen Interesse dient. Vorliegend dient die Einführung der tierschutzrechtlichen Verbandsklage der Verwirklichung der aus Art. 20a GG und Art. 29a VerfNRW gebotenen Staatszielbestimmung. Durch diese Schutzverstärkungspflicht sind die gegenläufigen Interessen zu einem angemessenen Ausgleich im Sinne praktischer Konkordanz zu bringen, die im Ergebnis auch zu einer Einschränkung des Individualrechtsschutzes führen kann.³⁹

Mit der Gefahr einer qualitativen „Überfremdung“⁴⁰ der Gerichte durch überindividuelle Klagerechte ist gemeint, dass die Gerichte aufgrund objektiver Rechtskontrolle nicht mehr hinreichend in der Lage sind, subjektive Rechtsverletzungen mit der erforderlichen Fachkunde zu überprüfen. Dem ist entgegenzuhalten, dass Gerichte kraft ihres verfassungsrechtlichen Auftrags immer in der Lage sein dürften und müssten, die Verletzung subjektiver oder objektiver Rechtssätze festzustellen. Eine Differenzierung i. S. v. einem Zuviel an objektiver Rechtskontrolle kann schon allein deshalb nicht stattfinden, weil auch die Überprüfung von Individualansprüchen eine objektive Rechtskontrolle naturgemäß einschließt.

Schwerer wiegt wohl das von *Felix Weyreuther*⁴¹ entwickelte Argument, dass der Einführung von Verbandsklagen gegenläufige Grundrechte Einzelner entgegenstehen könnte, weil sie eine subjektive Rechtsdurchsetzung verhindern. Die aufschiebende Wirkung eines Verbandsrechtsbehelfs würde zu Lasten eines durch einen behördlichen Akt Begünstigten wirken. Der Gesetzgeber habe mithin abzuwägen, inwieweit Gründe objektiver Verwaltungskontrolle ausreichen, solche Rechtspositionen der Angreifbarkeit durch eine Verbandsklage aus-

³⁹ *W. Erbguth*, Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht, VVDStRL 61 (2002), 221/233 ff.; ausführlich *ders.* Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht, Baden-Baden 1999.

⁴⁰ *E. Schmidt-Aßmann*, in: T. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hg.), Grundgesetz, Stand: August 2005, Art. 19 Abs. 4 Rn. 271, spricht insoweit von Überwucherung und Verfremdung.

⁴¹ *F. Weyreuther*, Verwaltungskontrolle durch Verbände?, 1975, S. 42 ff.

zusetzen.⁴² Wenngleich die Wahrscheinlichkeit, dass ein begünstigender Verwaltungsakt mittels einer drittschützenden Klage angegriffen wird, sehr viel größer ist, als die Anfechtung mittels Verbandsklage, offenbart dieses Argument, dass dem Gesetzgeber ein Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zukommt, welcher verfassungsrechtlich begrenzt ist. Die Gewährleistung des Individualrechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG verpflichtet den Gesetzgeber freilich, ein besonders schützenswertes „legitimes“ öffentliches Interesse zu identifizieren, um die Einführung von Verbandsklagen zu rechtfertigen. Dieses ist für die tierschutzrechtliche Verbandsklage mit Art. 20a GG und Art. 29a VerfNRW gegeben.

Zum Teil wird ein Konflikt des überindividuellen Rechtsschutzes mit dem in Art. 20 Abs. 2 GG zum Ausdruck kommenden Gewaltenteilungsprinzip gesehen, weil Verbandsklagen auf eine Ablösung des Staates von seiner Gemeinwohlverantwortung, m. a. W. auf eine Privatisierung des Gemeinwohls zielen.⁴³ Dem ist entgegen zu halten, dass Verbandsklagen vornehmlich bezwecken, dass die staatliche Verantwortung für den Vollzug des objektiven Rechts ordnungsgemäß wahrgenommen wird. Sie sollen die durch mangelnde Verwaltungskontrolle bedingten Vollzugsdefizite beseitigen helfen. Die Gemeinwohlverantwortung verbleibt folglich beim Staat. Insoweit sind überindividuelle Klagerechte weit davon entfernt, eine Erosion des Rechtsstaates – wie sie namentlich *Rupert Scholz*⁴⁴ befürchtet – zu bewirken, sondern tragen im Gegensatz zu seiner Aufrechterhaltung bei.

IV. Staatszielabhängiges Gebot effektiver Ausgestaltung

Ist Art. 20a GG – für sich betrachtet – kein Mittel, um die Einführung überindividueller Klagebefugnisse zu gebieten, so wohnt ihm gleichwohl ein Gebot einer effektiven Ausgestaltung derjenigen Instrumente, die zur Verwirklichung dieser fundamentalen Staatsaufgabe beitragen sollen, inne.⁴⁵ Freilich kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu,⁴⁶ der durch das Effektivitätsgebot begrenzt wird.

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs bezwecken die Informations-, Mitwirkungs- und Klagerechte zugunsten anerkannter Tierschutzverbände die Verwirklichung des Staatsziels Tierschutz (Art. 20a GG und Art. 29a VerfNRW). Ihre inhaltliche Ausgestaltung darf demzufolge nicht das Mindestniveau der Effektivität i. S. v. Art. 20a GG und Art. 29a VerfNRW un-

⁴² *E. Schmidt-Aßmann*, in: T. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hg.), Grundgesetz, Stand: August 2005, Art. 19 Abs. 4 Rn. 271.

⁴³ Vgl. die Darstellung bei *C. Calliess*, Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, NJW 2003, 97 (100 f.) m.w.N.

⁴⁴ ZG 2003, 248 ff.

⁴⁵ Die Vorgaben von Art. 20a GG erfordern gewisse prozedurale Vorkehrungen; vgl. *C. Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 513 ff., 533; *A. Epiney*, in: H. v. Mangoldt/E. Klein/C. Starck (Hg.), Das Bonner Grundgesetz⁵, 2005, Art. 20a, Rn. 79, 85. Grundlegend zu den unterschiedlichen Auswirkungen von Art. 20a GG auf Legislative, Exekutive und Judikative *T. Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, 1999, S. 449-500.

⁴⁶ Ebenda.

terschreiten. Sind Informations-, Mitwirkungs- und Klagerechte – wie vorliegend der Fall – Bestandteil eines Schutzkonzepts, mit dem der Gesetzgeber einer verfassungsrechtlichen Schutzpflicht (etwa aus Art. 20a GG) nachkommt, so gilt das verfassungsrechtliche Untermaßverbot, d. h. ein effektiv greifender Schutz ist verfassungsrechtlich geboten.⁴⁷ Ob die vorgeschlagenen Maßnahmen hinreichend effektiv sind, lässt sich nur schwer beurteilen. Maßstab hierfür kann ein Vergleich mit bewährten Instrumenten des Umweltinformations- und Naturschutzrechts sein.

1. Zur Effektivität der Informations-, Beteiligungs- und Klageberechtigung

Informations-, Beteiligungs- und Klageberechtigung setzen nach § 2 eine behördliche Anerkennung des jeweiligen Tierschutzvereins voraus. Die formellen (Antrag, § 2 Satz 1) und materiellen Anerkennungsvoraussetzungen (§ 2 Satz 2) folgen (fast) wortgleich dem Vorbild von § 59 BNatSchG. Sie haben sich im Naturschutzrecht bewährt. Eine behördliche Anerkennung erfordert von einem rechtsfähigen Verband nach Maßgabe von § 2 Satz 2 den Nachweis des satzungsmäßig verbürgten Einsatzes für die Ziele des Tierschutzes, einen landesweiten Tätigkeitsbereich, eine dreijährige, tatsächliche und sachgerechte Aufgabewahrnehmung, die Anerkennung als gemeinnütziger Verband sowie ein Jedermann-Zugangsrecht zur Vereinsmitgliedschaft.

Mit diesen Voraussetzungen werden Vereinigungen, deren Schwerpunkt nicht im Tierschutzbereich liegt (z. B. Verbände mit einem nutzerischen Interesse wie Fischereiverbände), vorübergehend oder ad hoc gebildete Vereinigungen (z. B. Bürgerinitiativen), lediglich lokal tätige Gruppen, ausländische Gruppierungen⁴⁸ oder solche, die keine Jedermann-Mitgliedschaft ermöglichen (z. B. Greenpeace) von einer Anerkennung ausgeschlossen.

Ein derartiger Ausschluss liegt im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und überschreitet nicht die verfassungsrechtlichen Grenzen des Effektivitätsgebots.

2. Zur Effektivität des Klagerechts

§ 3 beinhaltet eine altruistische Verbandsrechtsbehelfsbefugnis zugunsten anerkannter Tierschutzverbände. Ihr Kennzeichen ist, dass ohne Geltendmachung einer eigenen Rechtsverletzung des Verbands Widerspruch und Klage erhoben werden können (im Folgenden verkürzend Klagebefugnis genannt).

Die Merkmale dieser Klagebefugnis folgen dem naturschutzrechtlichen Modell. Sie betreffen die Bestimmung des Anwendungsbereichs durch Festlegung der Klagegegenstände (sog.

⁴⁷ Vgl. oben § 2 A.II.4.

⁴⁸ Sie besitzen nicht die gemeinnützige Anerkennung nach dem Körperschaftsteuergesetz.

Enumerationsprinzip),⁴⁹ eine behördliche Anerkennung⁵⁰ und konkrete Interessenberührung⁵¹ des Verbands als Voraussetzung der Klageberechtigung, eine Beschränkung der Rügebefugnis auf tierschutzbezogene Rechtsvorschriften,⁵² die Festlegung der Klageziele⁵³ und damit der statthaften Klagearten, eine formelle verwaltungsgerichtliche Präklusionsregelung für Fälle, in denen der Verband sich nicht oder nicht rechtzeitig in einem mitwirkungsberechtigten Verfahren beteiligt hat,⁵⁴ das Verbot der Mehrfachklage⁵⁵ sowie eine gesonderte Jahresfrist für Widerspruch und Klage bei Nichtbekanntmachung eines Verwaltungsakts.

Die Effektivität der Klagebefugnis nach § 3 wird durch zahlreiche Beschränkungen gemindert. Regelungen zur Begrenzung des Anwendungsbereichs (Enumerationsprinzip), der Klageberechtigten, der Klageziele und der Rügebefugnis sind jedoch der Effektivitätsgewähr des gegenläufigen und verfassungsrechtlich durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG verankerten Individualrechtsschutzsystems geschuldet. Soweit ersichtlich hat der Gesetzgeber die korrelierenden Verfassungsziele dergestalt zu einem Ausgleich gebracht, der die verfassungsrechtlich gebotenen Grenzen nicht überschreitet. Das bedeutet freilich nicht, dass eine rechtspolitische Änderung in die eine oder andere Richtung verfassungsrechtlich unzulässig wäre.

Selbst die Sanktionierung vorprozessualen Verhaltens durch die formelle (=Verwirkung der Klagebefugnis) Präklusionsregelung⁵⁶ überschreitet den verfassungsrechtlich eingeräumten Gestaltungsspielraum nicht. Derartige Verwirkungsregelungen bezwecken die Beschleunigung und Entlastung des Verwaltungs- und gerichtlichen Verfahrens.⁵⁷ Sie können als Instrument zur Herstellung der Waffengleichheit zwischen Sachwaltern überindividueller Interessen und den von der angegriffenen Entscheidung Drittbegünstigten und demzufolge als Ausgleich zwischen überindividuellem Rechtsschutz und der Grundrechte Einzelner verstanden werden: Begünstigen Informations- und Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren den (Verbands-)Kläger, bezwecken Präklusionsregelungen die Sicherstellung einer umfassenden Informationsgrundlage zugunsten der beklagten Behörde und des Drittbetroffenen, den Schutz vor überraschendem Sachvortrag und ggf. missbräuchlicher Klageerhebung, die etwa

⁴⁹ § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3.

⁵⁰ § 3 Abs. 1 Satz 1, 1. Hs.

⁵¹ § 3 Abs. 2 Nr. 2.

⁵² § 3 Abs. 2 Nr. 1.

⁵³ § 3 Abs. 1 Satz 1.

⁵⁴ § 3 Abs. 2 Nr. 3.

⁵⁵ § 3 Abs. 1 Satz 2.

⁵⁶ Zu den Begriffen vgl. *W. Erbguth*, Rechtssystematische Grundfragen des Umweltrechts, 1987, S. 255 f.

⁵⁷ *W. Durner*, Rechtspolitische Spielräume im Bereich der dritten Säule: Prüfungsumfang, Kontrolldichte, prozessuale Ausgestaltung und Fehrerfolge, in: *W. Durner/C. Walter (Hg.)*, Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, 2005, S. 86.

auch darin liegen kann, dass ein Verband nur zum Zweck der Verfahrensverzögerung eine überindividuelle Klage erhebt. Insgesamt haben Präklusionsregelungen im Rahmen überindividuellen Rechtsschutzes zum Ziel, dass die Verbände die ihnen übertragene Aufgabe frühzeitig und ernsthaft wahrnehmen, und schützen damit Drittbegünstigte vor Missbrauch. Dieses Ziel ist unter verfassungsrechtlichen Effektivitätsgesichtspunkten grundsätzlich nicht zu beanstanden. Begrüßenswert ist, dass der Gesetzgeber nicht vollständig dem naturschutzrechtlichen Vorbild folgt und auf eine – verfassungsrechtlich ohnehin bedenkliche⁵⁸ – materielle Präklusionsregelung verzichtet.

3. Zur Effektivität des Beteiligungsrechts

Die Mitwirkung von Vereinen an Gesetzes- und Verwaltungsverfahren nach Maßgabe von § 1 folgt ebenfalls dem aus dem Naturschutzrecht bekannten Modell.

Das Recht des Verbands ist beschränkt auf die Abgabe einer Stellungnahme; ihm wird insoweit kein Recht auf Beratung oder gar Mitentscheidung eingeräumt. Daher unterliegt das durch § 1 eingeräumte Mitwirkungsrecht auch keinen Bedenken im Hinblick auf die demokratische Legitimation der Verbände, die ausreichend durch die behördliche Anerkennung festgestellt ist.

Die Mitwirkungsgegenstände sind beschränkt auf tierschutzrelevante Bundes- und Landesgesetze, untergesetzliche Normen, Verwaltungsvorschriften sowie bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen. Aus dem Wortlaut von § 1 („ist Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben“) ist zu schließen, dass es sich hier um eine aktive Informationsverpflichtung der zuständigen Behörde gegenüber den anerkannten Verbänden handelt. Dies wird durch § 1 Abs. 2 bestätigt, wonach der Verein vor Einleitung des Verfahrens schriftlich zu benachrichtigen ist. Eine derartige Informationspflicht besteht nicht bei Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren nach dem Tierschutzgesetz i. S. v. § 1 Abs. 3. Hier obliegt dem Verband eine Holschuld; er hat sich selbst darüber zu informieren, ob ein Verfahren eingeleitet wurde. Ein gesondertes Mitwirkungsrecht entsprechend § 1 Abs. 1 besteht insoweit nicht.

Unter dem Gesichtspunkt der Effektivität erscheint eine Differenzierung nach den beteiligungsberechtigten Verfahren von § 1 Abs. 1 und § 1 Abs. 3 nicht sachgerecht. Es ist nicht ersichtlich, warum bei Genehmigungen nach dem Bau- und Immissionsschutzrecht eine Anhörung anerkannter Verbände vorgeschrieben ist, in spezifisch tierschutzrechtlichen Verfah-

⁵⁸ Gegenüber der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von materiellen Präklusionsregelungen im Individualrechtsschutz bestehen aufgrund von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG erhebliche Bedenken, vgl. grundlegend und überzeugend *W. Erbguth*, Rechtssystematische Grundfragen des Umweltrechts, 1987, S. 264 ff. Die Situation überindividueller Klagebefugnisse unterscheidet sich hiervon aber insoweit, dass – selbst wenn die Klagebefugnis Ausdruck eines Staatsziels ist – diese sich regelmäßig konfligierenden, grundrechtlich geschützten Individualinteressen gegenüber sieht.

ren nach § 1 Abs. 3 diese aber unterbleibt und dem Verband dort nur ein Informationsanspruch eingeräumt wird. Dieser droht überdies leer zu laufen, da in letzteren Verfahren keine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet und der Verband regelmäßig von einer Verfahrenseinleitung nichts erfahren wird. Unter Effektivitätsgesichtspunkten wäre insoweit ein Mitwirkungsrecht auch für Verfahren nach § 1 Abs. 3 zu fordern.

4. Zur Effektivität des Informationsanspruchs

Der Zugang zu Informationen über den Tierschutz wird unabhängig von einer eigenen Betroffenheit gewährt und trägt damit dem Ziel, dem Antragsteller eine weitreichende Informationsgrundlage zu verschaffen, Rechnung. Er wird allerdings lediglich einem anerkannten Tierschutzverband gewährt. Damit weicht der Gesetzgeber von dem im Umweltinformationsgesetz und der Umweltinformations-Richtlinie verankerten Grundsatz eines Popularanspruchs für natürliche und juristische Personen ab.

Dies ist verfassungsrechtlich unschädlich; es steht dem Gesetzgeber insoweit frei, den Informationszugang wie vorliegend einzuschränken. Rechtssystematisch erscheint die Verankerung eines Informationsanspruchs im Gesetzentwurf freilich entbehrlich, da Tierschutzvereine als juristische Personen zugleich einen Anspruch auf tierschutzbezogene Informationen nach dem zukünftigen Landes-UIG haben. Der Anwendungsbereich des Landes-UIG dürfte insoweit keine Lücken aufweisen. Der Verweis auf die Verfahrensanforderungen des UIG belegt die bestehende Kongruenz.

C. Funktionale Bewertung

Die Gesetzesbegründung gibt als Ziel des Entwurfs an, mit der Einräumung von Informations-, Beteiligungs- und Klagerechten zugunsten anerkannter Tierschutzverbände Vollzugsdefizite im Tierschutzrecht zu beseitigen.⁵⁹ Aufgrund der Verschiedenheit der Ursachen derartiger Vollzugsdefizite, wie z.B. der Normenflut,⁶⁰ der Abstraktheit und Offenheit von Normen, die der Auslegung bedürfen, einem komplexen Abwägungsprozess,⁶¹ einer nicht ausreichenden personellen und sachlichen Ausstattung der Behörden⁶² oder Motivationsmängeln der Verwaltung und der Normadressaten⁶³ –, können Informations-, Beteiligungs- und

⁵⁹ Diese Begründung ist typisch für den Naturschutz- und Umweltrechtsbereich. Vgl. auch die Begründung zur Einführung der Verbandsklage in das Bundesnaturschutzgesetz BT-Drs. 14/6378, S. 61; E. Gassner, in: E. Gassner/G. Bendomir-Kahlo/A. Schmidt-Räntsch/J. Schmidt-Räntsch (Hg.), Bundesnaturschutzgesetz², 2003, § 61 Rn. 2; ferner die Rechtsprechung: OVG Bautzen, Beschl. v. 14.2.2005 – 4 BS 273.04, NuR 2006, S. 310 (311 f.).

⁶⁰ Vgl. W. Hoppe, VVDStRL 38 (1990), S. 223 f.

⁶¹ G. Lübbe-Wolff, Stand und Instrumente der Implementation des Umweltrechts in Deutschland, in: G. Lübbe-Wolff (Hg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, S. 97; A. Schink, ZUR 1993, S. 8.

⁶² G. Lübbe-Wolff, NuR 1993, S. 217 ff.

⁶³ Bundesministerium (Hg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), 1998, S. 533.

Klagerechte zugunsten privater Verbände allenfalls einen Beitrag zu ihrer Beseitigung liefern, ohne dass selbst dieses empirisch bislang nachgewiesen ist.

Abgesehen davon existieren wohl in allen Bereichen der Verwaltung sog. Vollzugsdefizite, ohne dass auch für diese Bereiche eine Einführung von Informations-, Beteiligungs- und Klagerechten zugunsten spezifischer Interessenorganisationen für sachgerecht gehalten wird.

Das Charakteristikum derartiger interessenbezogener Instrumente ist vielmehr, dass sie in Bereichen zum Einsatz gelangen, in denen eine rechtlich bedingte gerichtliche Durchsetzungsschwäche der schützenswerten Interessen (hier Tierschutz) besteht. Eine rechtlich bedingte gerichtliche Durchsetzungsschwäche findet sich typischerweise in Rechtsbereichen, in deren Mittelpunkt der Schutz sog. Kollektivgüter steht, wie etwa der Luft oder des Wassers, an denen grundsätzlich kein Eigentum Einzelner besteht.⁶⁴ Es handelt sich mithin um öffentliche Güter, die durch das Umweltrecht (etwa das Immissionsschutz- oder Wasserrecht) geschützt werden. Mangels Korrelation mit subjektiven Rechten ist eine Verletzung dieser Belange nicht einklagbar.⁶⁵ Dem gemeinwohlorientierten Umwelt- sowie Tierschutzrecht fehlt es insofern an Durchsetzungskraft, als ein Ungleichgewicht zwischen den subjektivrechtlich bewehrten Klagemöglichkeiten der privaten Tiernutzer, denen grundsätzlich ein Abwehrrecht zur Seite steht, und denen der privaten Tierschützer besteht, denen die Berufung auf Bestimmungen des Umweltrechts häufig verwehrt ist.⁶⁶

Der vorliegende Entwurf ist mithin als Beitrag zur Beseitigung der rechtlich bedingten Durchsetzungsschwäche des Tierschutzes zu verstehen und entspricht insoweit funktional vergleichbaren Instrumenten im Naturschutz- und Umweltrecht. Hierauf sollte die Gesetzesbegründung gestützt werden, nicht aber auf das umstrittene Vollzugsdefizit.

⁶⁴ D. Murswiek, JZ 1988, S. 991 ff.

⁶⁵ Ebenda; H. Sandler, UPR 1983, S. 38.

⁶⁶ C. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 363; ebenso B. W. Wegener, Vollzugskontrolle durch Klagerechte vor mitgliedstaatlichen Gerichten, in: G. Lübbe-Wolff (Hg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, S. 148.

Literaturverzeichnis

- Beaucamp, Guy*: Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, Tübingen 2002.
- Brönneke, Tobias*: Ausweitung der Verbandsklage "Auf leisen Sohlen"- Eine Zwischenbilanz zum kollektiven Rechtsschutz, *VuR* 2002, S. 153-154.
- Brönneke, Tobias*: Neues Klagerecht der Verbraucherverbände nach dem Rechtsberatungsgesetz, *VuR* 2002, S. 455-458.
- Brönneke, Tobias*: Umweltverfassungsrecht, Baden-Baden 1999.
- Bundesministerium (Hg.)*: Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), Berlin 1998.
- Calliess, Christian*: Europäische Vorgaben für die umweltrechtliche Verbandsklage, *EurUP* 2004, S. 7-18.
- Calliess, Christian*: Rechtsstaat und Umweltstaat, Tübingen 2001.
- Caspar, Johannes/Geissen, Martin*: Das neue Staatsziel "Tierschutz" in Art. 20a GG, *NVwZ* 2002, S. 913-917.
- Caspar, Johannes/Schröter, Michael*: Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG. Rechtsgutachten im Auftrag des Deutschen Tierschutzbundes e.V., Bonn 2003.
- Durner, Wolfgang*: Rechtspolitische Spielräume im Bereich der dritten Säule: Prüfungsumfang, Kontrolldichte, prozessuale Ausgestaltung und Fehlerfolgen, in: *Durner, Wolfgang/Walter, Christian (Hg.)*, Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Århus-Konvention, Berlin 2005, S. 64-99.
- Erbguth, Wilfried*: Rechtssystematische Grundfragen des Umweltrechts, Berlin 1987.
- Eyermann, Erich/Fröhler, Ludwig (Hg.)*, Verwaltungsgerichtsordnung, Bd. 11. Aufl., München 2000.
- Gassner, Erich/Bendmir-Kahlo, Gabriele/Schmidt-Räntsch, Annette/Schmidt-Räntsch, Jürgen (Hg.)*, Bundesnaturschutzgesetz, 2. Aufl., München 2003.
- Hirt, Almuth/Maisack, Christoph/Moritz, Johanna*: Tierschutzgesetz, München 2003.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*: Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnung - Systematisierung und Entwicklungsperspektiven, in: *Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hg.)*, Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen, Baden-Baden 1996, S. 261-336.
- Hoppe, Werner*: Staatsaufgabe Umweltschutz, *VVDStRL* 38 (1990), S. 211 ff.
- Ipsen, Jörn*: Gefahren für den Rechtsstaat?, *NdsVBl.* 1999, S. 225-229.
- Kluge, Hans-Georg (Hg.)*, Tierschutzgesetz, Stuttgart 2002.
- Löwer, Wolfgang*, Von Menschen und Mäusen, *Forschung & Lehre* 2004, S. 256-258.
- Lübbe-Wolff, Gertrude*: Stand und Instrumente der Implementation des Umweltrechts in Deutschland, in: *Lübbe-Wolff, Gertrude (Hg.)*, Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin 1996, S. 77-106.
- Lübbe-Wolff, Gertrude*: Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung, *NuR* 1993, S. 217-229.
- Mangoldt, Hermann v./Klein, Eckart/Starck, Christian (Hg.)*, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 4, 5. Aufl., 2005.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hg.)*, Grundgesetz, Bd. 3, Aufl., München Stand: August 2005.
- Murswiek, Dietrich*: Freiheit und Freiwilligkeit im Umweltrecht, *JZ* 1988, S. 985-993.

Näckel, Antje/Wasielewski, Andreas: Verbandsklagerecht im Tierschutz - ein Plädoyer, NordÖR 2004, S. 379-384.

Neis, Kurt: Zur Funktion der Vertreter des öffentlichen Interesses bei den Verwaltungsgerichten, DÖV 1972, S. 626-632.

Sachs, Michael: Grundsatzfragen der Effektivität des Rechtsschutzes, in: Erbguth, Wilfried (Hg.), Effektiver Rechtsschutz im Umweltrecht? - Stand, aktuelle Entwicklungen, Perspektiven -, Baden-Baden 2005, S. 15-28.

Sadeleer, Nicolas/Roller, Gerhard/Dross, Miriam: Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGO's, Groningen 2005.

Schink, Alexander: Vollzugsdefizite im kommunalen Umweltschutz, ZUR 1993, S. 1-10.

Schmidt, Alexander/Zschiesche, Michael: Die Effizienz der naturschutzrechtlichen Verbands- oder Vereinsklage, NuR 2003, S. 16-23.

Schmidt-Aßmann, Eberhard: Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Erichsen, Hans-Uwe/Hoppe, Werner/Mutius, Albert V. (Hg.), System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, Köln et al. 1985, S. 107-123.

Schmidt-Aßmann, Eberhard: Öffentliches und Privatrecht. Ihre Funktion als wechselseitige Auffangordnung - Einleitende Problemskizze -, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hg.), Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen, Baden-Baden 1996, S. 7-40.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 10. Aufl., Neuwied et al. 2004

Scholz, Rupert: Individualer oder kollektiver Rechtsschutz?, ZG 2003, S. 248-263.

Sendler, Horst: Wer gefährdet wen: Eigentum und Bestandsschutz den Umweltschutz - oder umgekehrt, UPR 1983, S. 33-46.

Sachverständigenrat für Umweltfragen: Rechtsschutz für die Umwelt - die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, Berlin 2005.

Schoch, Friedrich/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Pietzner, Rainer (Hg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Bd. 1, München Stand: April 2006.

Starck, Christian (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl., München 2005.

Tettinger, Peter J.: Fairneß und Waffengleichheit, München 1984.

Wegener, Bernhard W.: Vollzugskontrolle durch Klagerechte vor mitgliedstaatlichen Gerichten, in: Lübbe-Wolff, Gertrude (Hg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin 1996, S. 145-175.

Weyreuther, Felix: Verwaltungskontrolle durch Verbände?, Düsseldorf 1975.



Roermonder Straße 4a
D - 52 072 Aachen
Fon 02 41 - 15 72 14
Fax 02 41 - 15 56 42
e-mail: info@tierrechte.de
<http://www.tierrechte.de>

**Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Mitwirkungsrechten für
Tierschutzvereine in Nordrhein-Westfalen (Drs. 14/1432) aus Anlass der
öffentlichen Anhörung durch den Ausschuss für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz am 16. Oktober 2006**

Dr. jur. Christoph Maisack, Richter am Landgericht, Bad Säckingen

I.

Einleitung und Zusammenfassung

Der vorliegende Gesetzentwurf ist uneingeschränkt zu begrüßen. Mit ihm könnte das Ungleichgewicht der Kräfte, das gegenwärtig noch im Verhältnis zwischen Tiernutzern und Tieren besteht, abgebaut und ein Beitrag zu mehr Fairness im Umgang mit den Tieren geleistet werden. Deshalb sollte dieses Gesetz die Unterstützung aller Abgeordneten des nordrhein-westfälischen Landtags finden, die den Verfassungsauftrag in Art. 29a Abs. 1 der Landesverfassung ernst nehmen, Tiere zu schützen.

Nach der gegenwärtigen Rechtslage besteht nur für diejenigen, die Tiere nutzen und für sich ausnutzen, die Möglichkeit, jedes vermeintliche „Zuviel“ an Tierschutz vor Gericht zu bringen und zum Gegenstand einer Klage zu machen. Dagegen haben diejenigen, die Tiere schützen wollen, keinerlei Möglichkeit, auch gegen ein „Zu wenig“ an Tierschutz die Gerichte anzurufen. M. a. W.: Die Rechte derer, die Tiere nutzen, sind jederzeit und umfassend einklagbar, die

schutzwürdigen Interessen der genutzten Tiere dagegen nicht. Dieses Ungleichgewicht behindert den konsequenten Vollzug des Tierschutzgesetzes und verletzt das Wert- und Gerechtigkeitsempfinden vieler Menschen, denen Gerechtigkeit für Tiere ein sittliches Anliegen ist.

Die Einführung der tierschutzrechtlichen Verbandsklage würde diesem Missstand abhelfen. Sie entspräche damit dem verfassungsrechtlichen Gebot zu einem effektiven Tierschutz, wie es sowohl aus Art. 20a GG (Staatszielbestimmung Tierschutz) als auch aus Art. 29a Abs. 1 der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen hervorgeht.

Denn für einen effektiven Tierschutz bedarf es nicht nur solcher Vorschriften, die Pflichten zum Schutz von Tieren aussprechen, sondern auch verfahrensrechtlicher Vorschriften, die eine effektive Kontrolle und Durchsetzung dieser Pflichten durch die dazu berufenen Verwaltungsgerichte sicherstellen. Jedes Gesetz, das Pflichten ausspricht, muss so lange unwirksam bleiben, wie es nicht auch Wege vorsieht, diese Pflichten durchzusetzen, notfalls auch auf dem Rechtsweg. Diese Selbstverständlichkeit ist auf nahezu jedem Rechtsgebiet anerkannt und verwirklicht - nur nicht im Tierschutzrecht, obwohl es da um die Schwächsten und Hilflosesten in unserer Gesellschaft geht, die einen wirksamen Schutz besonders nötig haben.

Verbandsklagen auf Landesebene gibt es u. a. bereits im Naturschutzrecht. Im Tierschutzrecht wäre eine Verbandsklage besonders wichtig. Warum? Weil Tiere ihre Interessen nicht selbst artikulieren und durchsetzen können und deshalb auf Menschen angewiesen sind, die als Treuhänder in die Lage versetzt werden müssen, diese Interessen im Notfall auch klageweise für sie geltend zu machen.

Bei rechtzeitiger Einführung einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage hätte zB die Batteriekäfighaltung von Legehennen, die vom Bundesverfassungsgericht 1999 für gesetzwidrig erklärt worden ist, zu einem sehr viel früheren Zeitpunkt vor Gericht gebracht und dadurch beendet werden können.

Dass die bislang allein klageberechtigten Tiernutzer diesen für sie komfortablen Rechtszustand beibehalten wollen und deshalb schwere Bedenken gegen die Einführung eines Klagerechts für Tiere vortragen, kann nicht verwundern. Diese Bedenken sind jedoch bei näherem Hinsehen unbegründet und widerlegbar:

- Die Praxis der Verbandsklage im Naturschutzrecht hat gezeigt, dass die Naturschutzverbände sehr sparsam und vorsichtig und außerdem überdurchschnittlich erfolgreich von dieser Befugnis Gebrauch machen. Es gibt keinerlei Anhaltspunkte, dass große, anerkannte Tierschutzorganisationen ihr Klagerecht weniger verantwortungsvoll ausüben könnten.
- Die Befürchtung, ein Verbandsklagerecht könne zu Verzögerungen in Genehmigungsverfahren führen, verkennt das Institut der Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit nach § 80 Abs. 2 Nr. 4, Abs. 5 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Die diesbezügliche Praxis der Gerichte stellt sicher, dass von Genehmigungen, die mit überwiegender Wahrscheinlichkeit rechtmäßig sind, auch zeitnah Gebrauch gemacht werden kann. MaW: Rechtmäßige Forschung oder sonstige rechtmäßige Tiernutzung wird durch eine Verbandsklage weder behindert noch verzögert.
- Geheimhaltungsinteressen werden auch bei Bestehen eines Verbandsklagerechts geschützt, insbesondere durch § 29 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).
- Im Tierschutzrecht muss eine Klagebefugnis weiter gehen als im Naturschutzrecht. Sie muss sich insbesondere auch auf ein behördliches Untätigbleiben im Bereich von § 16a Tierschutzgesetz (TierSchG) erstrecken, weil hier das o. e. rechtliche Ungleichgewicht besonders schwer wiegt.
- Es ist nicht richtig, den Befürwortern der Verbandsklage vorzuwerfen, sie misstrauten den Behörden. Eine effektive Kontrolle des Handelns von Behörden durch die Verwaltungsgerichte ist ein Eckpfeiler unseres Gewaltenteilungsprinzips und deshalb auf nahezu allen anderen Rechtsgebieten anerkannt und selbstverständlich. In einem Rechtsstaat muss jedes behördliche Handeln durch eine Gerichtsbarkeit umfassend und nach allen Seiten kontrollierbar sein. Wer dies ausgerechnet für den Tierschutz, wo es um die Schwächsten und Wehrlosesten geht, ablehnt, stellt einen wesentlichen Teil des Gewaltenteilungsprinzips in Frage. Er verletzt außerdem das Gebot zur Fairness gegenüber den Tieren und missachtet die Empfindungen von Millionen von Menschen, die ein Stück mehr Gerechtigkeit für die Tiere wollen.

II.

Zu der Frage: Warum brauchen Tiere Treuhänder, die ihre schutzwürdigen Interessen geltend machen und notfalls auch einklagen können?

1. Worin besteht das gegenwärtige **rechtliche Ungleichgewicht zwischen Tiernutzern und Tieren?**

- Erlässt zB die für Tierschutz zuständige Behörde zum Nachteil eines Tiernutzers eine Anordnung nach § 16a Tierschutzgesetz (zB die Anordnung an einen Rinderhalter, seinen Rindern einen eingestreuten Liegebereich zur Verfügung zu stellen) , so kann der betroffene Nutzer (also in unserem Beispiel der angesprochene Rinderhalter) mit Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln nach der Verwaltungsgerichtsordnung hiergegen vorgehen: Er kann Widerspruch einlegen, Klage erheben und gegen ein Urteil Berufung und ggf. auch Revision einlegen. Hinzu kommen noch mögliche Klagen auf Entschädigung. Bleibt die Behörde hingegen untätig, d. h. erlässt sie keine Anordnung nach § 16a TierSchG, so gibt es niemanden, der zugunsten der Tiere auch nur einen einzigen Rechtsbehelf dagegen einlegen könnte.
- Ähnlich ist es, wenn von einem Tiernutzer eine Genehmigung für ein Vorhaben beantragt wird, bei dem mit Blick auf die Vorschriften des Tierschutzgesetzes Bedenken bestehen, dass den Tieren unnötige oder unvermeidbare Leiden zugefügt oder sie einer nicht artgerechten Haltung ausgesetzt werden (zB eine Genehmigung für ein Tierversuchsvorhaben): Entschließt sich die Behörde dazu, die beantragte Genehmigung zu verweigern, so muss sie mit verwaltungsgerichtlichen Klagen des Nutzers durch mehrere Instanzen hindurch und u. U. auch noch mit Entschädigungsklagen rechnen. Stellt sie dagegen ihre Bedenken zurück und genehmigt sie das Vorhaben, so kann niemand eine richterliche Überprüfung dieser Genehmigung herbeiführen, selbst wenn die genehmigte Nutzung noch so problematisch und fragwürdig erscheinen mag.
- Diese Situation lässt sich auch so beschreiben: Bisher ist zwar ein vermeintliches „Zu viel“ an Tierschutz jederzeit gerichtlich überprüfbar (nämlich durch Klagen der Nutzer), nicht dagegen auch ein „Zu wenig“ (durch Klagen der Tierschutzvereine als Treuhänder der Tiere).
- Es liegt auf der Hand, dass ein solches Ungleichgewicht zu Lasten der Schwächsten und Hilflosesten in unserer Gesellschaft, nämlich der Tiere, den konsequenten

Vollzug des Tierschutzgesetzes behindert und das Gerechtigkeitsempfinden von Millionen von Menschen verletzt.

2. Die Einführung der tierschutzrechtlichen Verbandsklage, wie sie in dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen ist, könnte diesem Missstand abhelfen. Sie entspräche damit dem **Effektivitätsgebot, d. h. dem Gebot zu einem effektiven Tierschutz**, wie es sich sowohl aus Art. 20a GG (Staatsziel Tierschutz) als auch aus Art. 29a Abs. 1 der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen ergibt.
 - Für einen effektiven Tierschutz reicht es nämlich nicht aus, gesetzliche Gebote, Verbote und Eingriffsermächtigungen zum Schutz von Leben, Wohlbefinden und Unversehrtheit von Tieren zu erlassen. Es reicht nicht aus, nur festzulegen, wer welche Handlungs- und Unterlassungspflichten gegenüber den Tieren hat. Es bedarf darüber hinaus auch verfahrensrechtlicher Normen, die eine möglichst weitgehende Verwirklichung dieser Pflichten, also der gesetzlichen Ge- und Verbote sicherstellen. Solange es an solchen verfahrensrechtlichen Vorschriften, die den Tierschutz nicht nur auf dem Papier vorschreiben sondern auch praktisch durchsetzen, fehlt, bleibt das Staatsziel Tierschutz unerreicht.
 - Zwar steht dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung dieses Staatsziels eine weitreichende Gestaltungsfreiheit zu; diese entbindet ihn jedoch nicht von der Pflicht, das jeweils effektivste Mittel zur Erfüllung des Schutzauftrages zu wählen. Die in dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Etablierung von Mitwirkungs- und Klagerechten für anerkannte Tierschutzvereine ist ein solches Mittel zur Gewährleistung eines effektiven Tierschutzes.
3. **Verbandsklagen auf Landesebene sind keine Neuigkeit.** Sie gibt es u. a. bereits zugunsten anerkannter Naturschutzvereine. Sie entsprechen der allgemeinen Tendenz, privates Engagement zur Durchsetzung von Gemeinwohlinteressen zu nutzen.
4. Im Tierschutzrecht wäre ein Klagerecht für anerkannte Vereine besonders wichtig, denn die **Tiere können, wie jeder weiß, ihre Lebens- und Wohlbefindensinteressen nicht selbst**

artikulieren. Sie sind deshalb in besonderem Maße auf menschliche Fürsprecher und Treuhänder angewiesen, die in die Lage versetzt werden müssen, diese Interessen und (untechnisch gesprochen) die Rechte der Tiere nicht nur diskutierend und beratend, sondern notfalls auch klageweise geltend zu machen. Tierschutzvereine, die ihr Engagement, ihre Sachkunde, ihre Verlässlichkeit und ihr Eintreten für den Rechtsstaat über Jahre hinweg gezeigt und in einem Anerkennungsverfahren gegenüber dem zuständigen Ministerium unter Beweis gestellt haben, sind in besonderem Maße dazu berufen, diese Treuhänderstellung wahrzunehmen. Sie darf ihnen - sowohl im Interesse der Tiere als auch aus Achtung für die Millionen Menschen, die sich tagtäglich für einen effektiven Tierschutz einsetzen - nicht länger vorenthalten werden.

5. Ein praktisches Beispiel kann das verdeutlichen: In der **Batteriekäfighaltung von Legehennen** sind bis heute etwa eine Milliarde Hennen artwidrig gehalten und „verbraucht“ worden. Obwohl das Tierschutzgesetz in seinem § 2 ausdrücklich die verhaltensgerechte Unterbringung von Tieren vorschreibt und obwohl dieses Gebot schon seit dem Jahr 1972 in Kraft ist, hat es 27 Jahre lang gedauert, bis das Bundesverfassungsgericht in seinem Legehennen-Urteil vom 6. Juli 1999 diese Form der Unterbringung von Tieren für gesetzwidrig erklären konnte. Auch dieses Urteil war nur möglich, weil sich die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen im Jahr 1990 zu einem sehr seltenen Schritt entschlossen hatte: Nämlich dazu, gegen die verfassungswidrige Hennenhaltungsverordnung der Regierung Kohl/Genscher aus dem Jahre 1987 die verfassungsrechtliche Normenkontrollklage zu erheben. Wenn es stattdessen schon damals die tierschutzrechtliche Verbandsklage gegeben hätte, hätten anerkannte Tierschutzvereine die gesetzwidrigen Hennenkäfige schon zu einem sehr viel früheren Zeitpunkt auf den Prüfstand der Verwaltungsgerichte stellen können. Sie hätten also als Treuhänder der Tiere die massiv verletzten Belange der Legehennen viel frühzeitiger geltend machen können. Damit wäre nicht nur ein millionenfaches Tierleid abgewendet worden, sondern es hätte auch rechtzeitig einer Fehlentwicklung begegnet werden können, die im Lauf der Jahre zu einer Verlagerung von immer größeren Teilen der Eierproduktion auf einige wenige agrarindustriell wirtschaftende Großbetriebe und damit immer mehr zur Verdrängung der mittelständischen bäuerlichen Betriebe aus diesem Bereich geführt hat. - Im Landtag von Baden-Württemberg, wo über die Verbandsklage ebenfalls diskutiert worden ist, ist dazu von CDU und FDP-Seite (also von den Parteien, die die verfassungswidrige Hennenhaltungsverordnung im Jahr 1987 erlassen haben und damit die Hauptverantwortung für das millionenfache Tierleid der

Käfighaltung tragen) gesagt worden, das Beispiel mit der Legehennenhaltung stimme so nicht, das Tierschutzgesetz „sei damals noch nicht so weit gewesen“. Das ist aber nachweislich falsch: Das Tierschutzgesetz war schon seit 1972 so weit; es sah diejenigen Vorschriften, auf die das Bundesverfassungsgericht sein Legehennen-Urteil von 1999 gestützt hat (nämlich die §§ 2 Nr. 1 und Nr. 2) schon seit dem Jahr 1972 vor. Nur weil es keine Verbandsklage gab, nur weil kein Tierschutzverein in der Lage war, dieses gesetzliche Gebot einzuklagen, konnte das Tierschutzgesetz 27 Jahre lang so schwer verletzt werden, ohne dass die zur Gesetzeskontrolle berufene Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Lage gewesen wäre, diesem Rechtsbruch ein Ende zu bereiten. - Muss es nicht bei den Menschen, die dem Tierschutz zugeneigt sind, einen bitteren Nachgeschmack hervorrufen, wenn heute gerade diese Parteien, die damals die gesetzwidrige Hennenhaltungsverordnung erlassen haben, an vorderster Front gegen die Einführung einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage kämpfen? Wenn diejenigen, die für ein solches Ausmaß an Tierleid mitverantwortlich sind, heute die Forderung nach gerichtlichem Rechtsschutz für Tiere als nutzlose Bürokratisierung abtun?

6. Noch ein Beispiel: Bei der **Ausbildung und Prüfung von Jagdhunden hinter der lebenden Ente** werden einer lebenden Ente von den Jägern die Schwungfedern ausgerissen oder die Flügel verklebt, so dass das Tier nicht mehr fliegen kann. Die Ente wird dann an einer Stelle, die der Jagdhund nicht kennt, im Schilf ausgesetzt. Aufgabe des Hundes ist es, die flugunfähig gemachte Ente aufzuspüren, aus der Deckung hinaus aufs offene Gewässer zu treiben, wo sie dann vom Jäger mittels Schuss erlegt werden soll. In mehreren Bundesländern - u. a. in Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein - ist diese Vorgehensweise behördlich verboten worden und das Verbot wurde von den Oberverwaltungsgerichten in Kassel, Koblenz und Schleswig bestätigt. In Nordrhein-Westfalen hat dagegen das OVG Münster ein behördliches Verbot wieder aufgehoben (OVG Münster NuR 1999, 115 ff.). In den meisten Ländern wie zB Baden-Württemberg und Bayern gab es nie ein behördliches Verbot, so dass die Sache (weil ja ausschließlich die Jäger und nicht auch Tierschutzvereine klagebefugt sind) nie vor das zuständige Verwaltungs- und Oberverwaltungsgericht gebracht werden konnte. Es ist sowohl aus tierschutzrechtlicher als auch aus allgemein rechtsstaatlicher Sicht unhaltbar, dass Umgangsformen mit Tieren, die zu dem Gebot zur Achtung des Tieres in solchem Widerspruch stehen, in einzelnen Bundesländern zwar verboten sind, in anderen aber weiterhin stattfinden können. Hätten anerkannte Tierschutzvereine die Möglichkeit, dieses deutliche „Zu wenig“ an Tierschutz vor die Verwaltungsgerichte zu bringen, dann

hätten wir höchstwahrscheinlich schon seit vielen Jahren eine höchstrichterliche Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, mit der diese tierverachtende Praxis bundesweit verboten worden wäre.

III.

Auseinandersetzung mit den politischen Bedenken, die gegen eine tierschutzrechtliche Verbandsklage vorgebracht werden

1. Immer wieder ist die Befürchtung zu hören, eine Verbandsklage für Tierschutzvereine könne zu einer **Prozessflut** führen und die Gerichte übermäßig belasten. Was ist dazu zu sagen?
 - Diese Bedenken sind auch in den Diskussionen über die naturschutzrechtliche Verbandsklage vorgebracht worden. Die Realität hat sie längst widerlegt
 - In denjenigen 13 Bundesländern, in denen es eine naturschutzrechtliche Verbandsklage bereits seit Beginn der 90er Jahre gibt, hat sich gezeigt, dass die klageberechtigten Organisationen nur sehr sparsam und vorsichtig von ihrer Klagebefugnis Gebrauch gemacht haben.
 - Nach einer wissenschaftlichen Untersuchung haben die Verwaltungsgerichte in den drei Jahren von 1997 bis 1999 aufgrund von naturschutzrechtlichen Verbandsklagen in nur 67 Fällen insgesamt 92 Entscheidungen getroffen. Das sind also pro Jahr ca. 30 Fälle und, gemessen an den 200.000 Verfahren, die vor den Verwaltungsgerichten jedes Jahr anhängig gemacht werden, ganze 0,015%. In diesen Fällen ist von den klagenden Verbänden eine Erfolgs- oder Teilerfolgsquote von 28,4% erzielt worden (gegenüber 20% bei der Gesamtheit aller verwaltungsgerichtlichen Klagen und nach Abzug der Asylverfahren; vgl. *Schmidt/Zschesche*, Natur und Recht 2003, 16, 19).
 - Damit bestätigt sich, was einem der gesunde Menschenverstand schon von selbst sagt: Wegen des hohen Arbeits- und Zeitaufwandes, den jede Verbandsklage für den klagenden Verein zur Folge hat, und wegen des Risikos, im Falle eines

Prozessverlustes mit hohen Gerichts- und Anwaltskosten belastet zu werden, die dann gegenüber der Mitgliedschaft gerechtfertigt werden müssen, werden die Tierschutzvereine ebenso wie die Naturschutzvereine ihre Klagen von vornherein nur auf wenige, ausgewählte und besonders beispielgebende Fälle beschränken.

- Das generelle Misstrauen, klageberechtigte Tierschutzvereine könnten eine Flut von unbegründeten Klagen vom Zaun brechen, wird der verantwortungsvollen Arbeit, die zumindest die bundesweit bzw. landesweit tätigen großen Organisationen in den letzten Jahrzehnten geleistet haben, nicht gerecht (und nur um diese großen Organisationen geht es ja, vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 - Nr. 6 des Gesetzentwurfs). Ein solches Misstrauen stellt zudem die Tausende von Menschen, die in diesen Organisationen mitarbeiten und sich mit Sachverstand und Augenmaß für die Tiere einsetzen, unter einen unzulässigen Generalverdacht. Es gibt nicht die geringsten Anhaltspunkte dafür, dass große, bundes- oder landesweit tätige Tierschutzvereine ihr Klagerecht weniger verantwortungsvoll ausüben könnten als die Naturschutzorganisationen.
 - In Anbetracht des Arbeitsaufwandes, der mit der Vorbereitung und Durchführung eines solchen Verfahrens einhergeht, und der Kapazitäten, die dadurch langfristig gebunden werden, sowie mit Blick auf das Risiko, im Falle eines Prozessverlustes mit hohen Gerichts- und Anwaltskosten belastet zu werden, die dann gegenüber der Mitgliedschaft gerechtfertigt werden müssen, wird kein Verein eine solche Klage leichtfertig erheben.
2. Auch die Befürchtung, es könne durch die tierschutzrechtliche Verbandsklage zu **Verzögerungen in Genehmigungsverfahren** kommen, ist unzutreffend.

- Wer solches befürchtet, lässt die in der Verwaltungsgerichtsordnung gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten zur Anordnung bzw. Bestätigung der sofortigen Vollziehbarkeit von Verwaltungsakten außer Acht (vgl. § 80 Abs. 2 Nr. 4, Abs. 5 VwGO).
- Sofortige Vollziehbarkeit bedeutet in der Praxis: Ist eine Genehmigung, die von einem Verein angefochten wird, bei summarischer Prüfung voraussichtlich

rechtmäßig, so können sowohl die Behörde als auch das Gericht jederzeit anordnen, dass von der Genehmigung sofort Gebrauch gemacht werden darf, trotz des noch laufenden gerichtlichen Verfahrens. Behörden und Gerichte können damit jegliche Verzögerung durch ersichtlich unbegründete Klagen verhindern, selbst wenn sich das Gericht dann mit der endgültigen Entscheidung Zeit lässt.

- Anders sieht es nur dann aus, wenn eine Genehmigung angefochten wird, an deren Rechtmäßigkeit schon beim ersten Hinsehen ernstliche Zweifel bestehen. In solchen Fällen entspricht es aber sowohl der Rechtsstaatlichkeit als auch dem Gebot der Fairness gegenüber dem Schwächeren, dass diese Zweifel aufgeklärt werden, bevor von der Genehmigung Gebrauch gemacht wird und zu Lasten der Tiere vollendete Tatsachen geschaffen werden.
- Wir haben diese Situation - dass nämlich eine Genehmigung, die ihrem Antragsteller ein bestimmtes Vorhaben erlaubt, von anderen Personen gerichtlich angefochten werden kann - auf zahlreichen anderen Rechtsgebieten, zB im Baurecht, im Immissionsschutzrecht, im Wasserschutzrecht. Auf allen diesen Gebieten verfahren die Gerichte so, dass sie - aufgrund einer vorläufigen, summarischen Prüfung - bei voraussichtlicher Rechtmäßigkeit der angefochtenen Genehmigung die sofortige Vollziehbarkeit anordnen. In all diesen Fällen wird also gewährleistet, dass es zu Verzögerungen nur dann kommt, wenn ernstliche, nachhaltige Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Genehmigung bestehen. Wenn aber solche Zweifel bestehen, muss jeder, der eine Genehmigung erhalten hat - zB jeder Bauherr, jeder Gewerbetreibende - die Verzögerung, die zur gerichtlichen Aufklärung dieser Zweifel unerlässlich ist, hinnehmen. Das entspricht der Rechtsstaatlichkeit und gilt auf nahezu allen Rechtsgebieten. Warum soll etwas anderes gelten, wenn von einer rechtswidrigen Genehmigung „nur“ Tiere betroffen sind?
- Mit dem Institut der sofortigen Vollziehbarkeit, das es seit Jahrzehnten gibt und das die Verwaltungsgerichte virtuos handhaben, können also jeder aussichtslosen Klage von vornherein die Zähne gezogen werden - d. h. jeder etwaige Verzögerungseffekt verhindert werden.

3. Ein weiteres Argument, das im Katalog der Gegner der tierschutzrechtlichen Verbandsklage nie fehlt, ist die angebliche **Verletzung von Geheimhaltungsinteressen**. Es ist ebenso unzutreffend.

- Die anerkannten Vereine erhalten im Rahmen ihrer Mitwirkung an tierschutzrelevanten Verwaltungsverfahren nur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten, also nicht in die gesamten Verfahrensakten. Das regelt § 1 Abs. 1 des Gesetzentwurfes.
- Weiter regelt § 29 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz, der in § 1 Abs. 4 des Gesetzentwurfs ausdrücklich in Bezug genommen wird, dass die Akteneinsicht verweigert werden kann, soweit dadurch ein Geheimnis offenbart würde oder sonstige berechnigte Geheimhaltungsinteressen von Personen verletzt würden (z. B. indem die Behörde die entsprechenden Stellen im Gutachten schwärzt oder geheimhaltungspflichtige Daten anonymisiert oder auch die Einsichtnahme in das Gutachten ganz verweigert).
- Auch hier handelt es sich wieder um Vorschriften, die bei Genehmigungen auf anderen Rechtsgebieten, die von anderen Personen (wegen des Betroffenseins in ihren eigenen, menschlichen Rechten) angefochten werden können, ohne weiteres und selbstverständlich gelten, zB bei den Nachbarklagen im Baurecht, Immissionschutzrecht, Wasserschutzrecht. Sollen diese bewährten Vorschriften weiterhin nur im Tierschutzrecht nicht gelten, also dort, wo es um die Interessen der Hilflosesten und Wehrlosesten geht?

4. Von den Gegnern der tierschutzrechtlichen Verbandsklage wird weiter gesagt, dieser Gesetzentwurf gehe zu weit und sehe mehr Klagebefugnisse vor als im Naturschutzrecht. Dieser Vorwurf lässt aber außer Acht, dass es zwischen dem Naturschutzrecht und dem Tierschutzrecht einen ganz wesentlichen Unterschied gibt:

- Bei einem „Zu wenig“ an Naturschutz sind Fälle denkbar, bei denen dieses „Zu wenig“ auch eine Verletzung menschlicher Rechte bedeutet (zB des Rechts auf Gesundheit, Eigentum oder Persönlichkeitsschutz). Es sind hier also Fälle denkbar,

in denen Menschen unter Berufung auf ihre Grundrechte auch dort klagen können, wo es nicht um „zuviel“ sondern um „zu wenig“ Naturschutz geht.

- Im Tierschutzrecht ist die Situation völlig anders. Durch ein „Zu wenig“ an Tierschutz, mag es auch noch so eklatant und noch so rechtswidrig sein, sind in aller Regel keine (klagefähigen) menschlichen Interessen betroffen, sondern nur tierliche. Folge davon ist, dass auch solche haarsträubenden Zustände wie die Legehennenkäfighaltung - obwohl jedermann seit 1972 klar sein musste, dass das keine verhaltensgerechte Unterbringung nach § 2 TierSchG sein kann - ohne eine Verbandsklage niemals auf den Prüfstand der Verwaltungsgerichte gestellt werden können. Deshalb ist es im Tierschutz so besonders wichtig, den rechtlosen Tieren einen klagebefugten Treuhänder zu Seite zu stellen und diesem dort, wo es ein deutliches „Zu wenig“ an Tierschutz gibt, ein Verbandsklagerecht einzuräumen.
- Das ist auch der Grund, weshalb es hier nicht nur um eine Klagebefugnis gegen Genehmigungen gehen kann, sondern auch um ein Klagerecht gegen ein Untätigbleiben der Behörden im Bereich des § 16a TierSchG. Anderenfalls bestünde ja das rechtliche Ungleichgewicht - der Nutzer kann gegen jede § 16a-Verfügung durch drei Instanzen hindurch klagen, der Treuhänder für die Tiere hat dazu nicht einmal eine einzige Instanz - fort.

5. Von den Gegnern wird gesagt, die **Tierschutzvereine hätten genügend Mitwirkungsmöglichkeiten nach den §§ 15 und 16b TierSchG und in den Landesbeiräten für Tierschutz**. Dabei wird aber verkannt, dass es sich hier um Gremien mit einer lediglich beratenden Funktion handelt und dass Beraten und Diskutieren etwas völlig anderes ist als eine Treuhänderstellung auszuüben.

- Tierschutzbeiräte und Ethik-Kommissionen, die pluralistisch besetzt sind, können nur Diskussionsplattformen sein, auf denen Tierschutzbelange und gegenläufige Nutzerinteressen einander gegenübergestellt und kontrovers diskutiert werden.
- Beratung ist aber etwas völlig anderes als treuhänderische Interessenwahrnehmung.

- Deshalb können diese Gremien niemals die Aufgabe eines Treuhänders, der die verletzten Belange von Tieren stellvertretend für diese geltend machen und sie notfalls einer Überprüfung durch die dafür zuständigen Verwaltungsgerichte zuführt, erfüllen.
 - Ohne solche Treuhänder besteht aber, wie dargestellt, ein rechtliches Ungleichgewicht, das dem verfassungsrechtlichen Gebot zum effektiven Tierschutz widerspricht.
6. Manchmal wird von den Gegnern der Verbandsklage sogar behauptet, dass das **Gewaltenteilungsprinzip** nach Art. 20 GG durch die Einführung eines Verbandsklagerechts tangiert werde. Dieses Prinzip bleibt aber völlig unberührt, wenn anerkannte Vereine die Möglichkeit erhalten, als Treuhänder für die Belange der Tiere einzelne behördliche Entscheidungen einer Rechtmäßigkeitskontrolle durch die Verwaltungsgerichte zuzuführen. Hoheitliche Befugnisse erlangen die Vereine dadurch keinesfalls. Die alleinige Entscheidungsgewalt bleibt bei den Verwaltungsgerichten. Eine effektive gerichtliche Kontrolle verwaltungsbehördlicher Handlungen wird vom Gewaltenteilungsprinzip geradezu gefordert.
7. Manchmal kann man auch den Vorwurf hören, **die Tierschützer brächten den Behörden nicht das notwendige Vertrauen entgegen.**
- Ist es aber nicht vielmehr so, dass diejenigen, die die Verbandsklage verhindern wollen, damit den Verwaltungsgerichten ihr Misstrauen aussprechen? Wer der Verwaltungsgerichtsbarkeit vertraut, braucht doch vor einer Verbandsklage keine Angst zu haben! Er weiß doch, dass unbegründete Klagen kostenpflichtig abgewiesen werden und dass Verzögerungen durch solche Klagen mit der Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit verhindert werden können!
 - Es ist ein unverzichtbarer Bestandteil unserer Rechtsstaatlichkeit, dass jedes Behördenhandeln durch eine Verwaltungsgerichtsbarkeit überprüfbar sein muss. Das ist auf nahezu jedem anderen Rechtsgebiet anerkannt - nur im Tierschutzrecht nicht.

- Nachdem sich aber der Bundes- und der Landesverfassungsgeber entschlossen haben, einen effektiven Tierschutz verfassungsrechtlich zu garantieren, kann es nicht länger angehen, den Tieren den Schutz, den eine effektive und allseitige Gerichtskontrolle bietet, weiterhin zu verweigern.
8. Manche sagen auch: Aber die Tierschützer können doch **Strafanzeigen** erstatten, damit haben sie doch eine Art Rechtsschutz. Aber: Im Gegensatz zur tierschutzrechtlichen Verbandsklage können das Strafrecht und die jedermann zustehende Möglichkeit zur Erstattung von Strafanzeigen einen effektiven Tierschutz nicht gewährleisten.
- Strafverfahren wegen Verstößen gegen das Tierschutzrecht enden oft mit Einstellungen und Freisprüchen, selbst dann, wenn der Beschuldigte objektiv gegen das Gesetz verstoßen hat. Dies liegt daran, dass in der Strafjustiz die Auffassung vorherrscht, das Strafrecht könne „den Tierschutz allenfalls in extremen Fällen, nicht aber in einem Normalfall objektiv rechtswidriger Tierhaltung sicherstellen“ (so das LG Darmstadt NStZ 1984, 173, 175).
 - Besonders die Anforderungen, die an den Nachweis einer Straftat nach § 17 Nr. 2b TierSchG (‘anhaltende oder sich wiederholende erhebliche Leiden’) gestellt werden, sind sehr hoch, und nicht selten gelingt es den Beschuldigten, mit Hilfe von Sachverständigen Zweifel auf Seiten des Gerichts zu wecken, die sich dann zu ihrem Vorteil (und notwendigerweise zum Nachteil der Tiere) auswirken. Hier wirkt sich dann der Satz „im Zweifel für den Angeklagten“ notwendigerweise zu Lasten der Tiere aus.
 - Aber selbst wenn die Erfüllung aller objektiven Merkmale eines Straftatbestandes nachgewiesen ist, scheitern Verurteilungen häufig noch aus subjektiven Gründen (d. h. mangels Erweislichkeit von Vorsatz und/oder wegen eines Verbotsirrtums).
 - Und selbst wenn die Voraussetzungen der subjektiven Schuld sicher nachgewiesen sind, kommt es oft noch zu Einstellungen nach § 153 oder § 153a StPO.
 - Freisprüche und Einstellungen werden dann von den Beschuldigten und ihren Verbänden oft noch als Freibrief für die Fortsetzung ihrer bisherigen Praxis angesehen (vgl. dazu den Kommentar des Zentralverbandes der Deutschen

Geflügelwirtschaft zu dem Freispruch zweier Käfighalter durch die große Strafkammer des LG Darmstadt am 29. 4. 1985: „LG Darmstadt - Käfighaltung erlaubt“; DGS-intern 19/1985). Dabei wird verkannt, dass Formen des Umgangs mit Tieren auch dann gesetzwidrig sein können, wenn sie noch nicht die Schwelle zur Strafbarkeit erreichen (z. B. wegen Verstoßes gegen § 2 TierSchG).

9. Nicht zuletzt sollte man auch daran denken, dass eine tierschutzrechtliche Verbandsklage zu einer **Entlastung der Verwaltungsgerichte** beitragen könnte; dann nämlich, wenn anerkannte Vereine ihren Sachverstand frühzeitig in das Verwaltungsverfahren einbringen und so „gleichsam als Verwaltungshelfer“ (BVerwGE 102, 358, 361) an der vollständigen Berücksichtigung der entscheidungserheblichen Gemeinwohlbelange mitwirken. Auf diese Weise würden die behördlichen Entscheidungen auf dem Gebiet des Tierschutzrechts an Qualität gewinnen. Zugleich würde den Beamten der Veterinär- und Genehmigungsbehörden die Möglichkeit gegeben, sich unter Berufung auf die allseitige Kontrolle durch die Rechtsprechung einem allzu einseitig an forschungspolitischen oder ökonomischen Interessen ausgerichteten Druck zu widersetzen (vgl. Goetschel in: Sambraus/Steiger, Das Buch vom Tierschutz, S. 923).

10. Die **Gesetzgebungskompetenz** der Länder (neben dem Bund) ergibt sich aus Art. 70, 72, 74 Nr. 1 GG i. V. m. § 42 Abs. 2 VwGO. Danach kann die Klagebefugnis von Beteiligten, die nicht geltend machen können, in eigenen Rechten verletzt zu sein, grds. auch durch Landesgesetz eingeführt werden, und zwar auch gegen Verwaltungsakte, die aufgrund eines bundesgesetzlich geregelten Verfahrens durch Landesbehörden ergehen (vgl. BVerwG NVwZ 1988, 527, 528; *Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner*, VwGO § 42 Rn 37 ff.). Dagegen lässt sich nicht einwenden, dass der Bundesgesetzgeber das Tierschutzrecht und das dazu gehörende Verwaltungsverfahren abschließend geregelt habe, denn Verbandsklagen gehören allein zur Materie „Verwaltungsprozessrecht“, und der für dieses Sachgebiet konkurrierend zuständige Bund hat die Länder mit § 42 Abs. 2 VwGO zu ihrer Einführung ermächtigt (vgl. BVerwG aaO; vgl. auch Gutachten des Senators für Justiz und Verfassung der Hansestadt Bremen v. 30. 11. 2005: „Im Ergebnis dürften die überwiegenden Argumente dafür sprechen, dass der Bundesgesetzgeber die Klagebefugnis in tierschutzrelevanten Verfahren nicht abschließend im Tierschutzgesetz geregelt, sondern es auch insoweit bei der Möglichkeit einer

landesrechtlichen Regelung auf der Grundlage des § 42 Abs. 2, 1. Halbsatz VwGO belassen hat“).

Fazit:

- Wer einen effektiven Tierschutz will - wer nicht will, dass die Pflichten gegenüber dem Mitgeschöpf „Tier“ nur auf dem Papier stehen, sondern dass sie auch praktisch durchgesetzt und gerichtlich kontrolliert werden können - der muss auch wollen, dass es Treuhänder gibt, die durch ein Verbandsklagerecht in die Lage versetzt werden, gegen die Verletzung tierschutzrechtlicher Vorschriften (gegen ein „Zu wenig“ an Tierschutz) Klage zu den dafür zuständigen Verwaltungsgerichten zu erheben.
- Rechtliches Ungleichgewicht und behördliches Vollzugsdefizit zu Lasten der Tiere werden so lange fortbestehen, wie es nicht gelingt, bestimmten anerkannten Tierschutzvereinen eine Treuhänderstellung für die Belange der Tiere einzuräumen und sie mit den dazu notwendigen Mitwirkungs- und Klagebefugnissen auszustatten.
- Ein solches Klagerecht entspricht dem verfassungsrechtlichen Gebot zu einem effektiven Tierschutz. Es entspricht außerdem der Fairness gegenüber dem Tier als dem Schwächeren.
- Es entspricht außerdem der Achtung vor den Menschen und Wählern, die sich aus innerer Überzeugung für die Tiere einsetzen und sich mehr Gerechtigkeit für die Tiere wünschen.

Bitte ermöglichen Sie ein Stück mehr Gerechtigkeit und stimmen Sie diesem Gesetz zu.