



Deutsche Juristische Gesellschaft
für Tierschutzrecht e.V.

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

Herrn
Hans-Georg Schröder
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

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

Stellungnahme der DJGT zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine (TierschutzVMG NRW, Drucksache 16/177)

Berlin/Stuttgart, den 19. 2.
2013

Sehr geehrte Damen und Herren,

die DJGT bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine (TierschutzVMG NRW) Stellung nehmen zu dürfen. Zugleich bitten wir, die verspätete Einreichung dieser Stellungnahme zu entschuldigen.

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

Die DJGT begrüßt den vorliegenden Gesetzentwurf.

Spenden und Beiträge sind steuerlich abzugsfähig.

Völlig zu Recht wird im Allgemeinen Teil der amtlichen Begründung darauf hingewiesen, dass auf dem Gebiet des Tierschutzrechts gegenwärtig ein Ungleichgewicht bei den Klagemöglichkeiten herrscht: Während ein Tierhalter oder Tiernutzer, der der Meinung ist, dass ihm von der zuständigen Behörde ein ungerechtfertigtes "Zuviel" an Tierschutz abverlangt wird, dagegen den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten beschreiten und im Erfolgsfall anschließend auch noch vor den Zivilgerichten auf Entschädigung klagen kann, gibt es derzeit niemanden, der als Treuhänder für die Tiere berechtigt wäre, gegen ein gesetzwidriges "Zu wenig" an Tierschutz die Gerichte anzurufen. Die Staatszielbestimmungen zum Tierschutz in Art. 20a GG und Art. 29a der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen begründen die Verpflichtung, einen effektiven Schutz der Tiere zu wahren und fortzuentwickeln. Das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine ist ein wichtiger - und, wie wir meinen, unverzichtbarer - Beitrag zu einem solchen effektiven Tierschutz.

Wir teilen auch die Auffassung der Landesregierung, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten, die das Tierschutzgesetz bislang vorsieht, nicht geeignet sind, an dem o. e. rechtlichen Ungleichgewicht etwas zu ändern. Diese Mitwirkungsmöglichkeiten in Tierschutz- und Tierversuchskommissionen sowie in Landesbeiräten für Tierschutz sind auf ein rein beratendes, diskutierendes Tätigkeitwerden beschränkt und haben mit der Stellung eines Treuhänders für Tiere, der die Lebens-, Wohlbefindens- und Unversehrtheitsinteressen der Tiere stellvertretend für sie geltend machen und notfalls vor Gericht einklagen kann, nichts zu tun. Deshalb ist es auch nicht möglich, den Bestimmungen im Tierschutzgesetz, die solche beratende Tätigkeiten vorsehen (§ 15 und § 16 b Tierschutzgesetz) eine Entscheidung des Bundesgesetzgebers über die Einführung oder Nichteinführung eines Verbandsklagerechts zu entnehmen.

Sparkasse Münsterland Ost
Bankleitzahl 400 501 50
Konto 0000 496 448

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

IBAN: DE84
4005 0150 0000 4964 48

Seite 1 von 5 BIC: WELADED1MST

Bedenken gegen eine übermäßige Inanspruchnahme der Gerichte sind schon deshalb unbegründet, weil jede Klage für den klagenden Verein mit einem hohen Arbeits- und Zeitaufwand und einem (im Falle des Unterliegens) beträchtlichen Kostenrisiko verbunden ist. Schon aus diesem Grund werden sich die Verbandsklagen auf Fälle beschränken, in denen der Verstoß gegen das Tierschutzrecht offensichtlich ist und von denen man annehmen kann, dass ihre Behandlung und Entscheidung durch ein Gericht eine beispielgebende (Fern-)Wirkung für vergleichbare Sachverhalte und Interessenkollisionen haben wird.

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

An der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes zur Einführung der tierschutzrechtlichen Verbandsklage gibt es nach unserer Einschätzung keinen Zweifel. Die Frage der Klageberechtigung von Vereinen und Verbänden betrifft das in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz (GG) geregelte Sachgebiet "gerichtliches Verfahren". Zu dessen gesetzlicher Regelung ist zwar der Bund zuständig. Der Bundesgesetzgeber hat aber in § 42 Abs. 2 erster Halbsatz Verwaltungsgerichtsordnung ("... soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist ...") die Gesetzgeber der Länder ausdrücklich dazu ermächtigt, durch Landesgesetz auch Klagemöglichkeiten einzuführen, die an eine Verletzung öffentlicher, gemeinwohlbezogener Belange anstatt eigener, subjektiver Rechte anknüpfen. Somit macht das Land mit der Einführung von Verbandsklagerechten von einer Möglichkeit Gebrauch, die ihm der Bund ausdrücklich eingeräumt hat.

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

Folgende Details sollen angesprochen werden:

1.

Mit Bezug auf § 1 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 TierschutzVMG wird vorgeschlagen, die Wörter "nach § 16a Tierschutzgesetz" durch die Wörter "zur Beseitigung festgestellter und zur Verhütung künftiger Verstöße gegen tierschutzrelevante Vorschriften" zu ersetzen.

Begründung:

Der bisher im Gesetz enthaltene Hinweis auf § 16a Tierschutzgesetz führt dazu, dass das TierschutzVMG geändert werden muss, sobald § 16a Tierschutzgesetz geändert wird. Dasselbe gilt, wenn an anderer Stelle des Tierschutzgesetzes

oder in einer aufgrund des Tierschutzgesetzes erlassenen Rechtsverordnung eine spezielle Ermächtigungsgrundlage für Anordnungen der zuständigen Behörde gegen festgestellte oder drohend bevorstehende Verstöße geschaffen wird.

Außerdem enthält z. B. die Verordnung Nr. 1 /2005/EG des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport (EU-Tiertransportverordnung) in Art. 23 eine Ermächtigungsgrundlage für "Dringlichkeitsmaßnahmen bei Verstoß von Transportunternehmern gegen die Vorschriften dieser Verordnung", und es besteht bislang in Rechtsprechung und Literatur keine völlige Klarheit darüber, wann die zuständige Behörde, die einen begangenen oder drohend bevorstehenden Verstoß gegen eine transportrechtliche Vorschrift feststellt, dagegen aufgrund von § 16a Tierschutzgesetz oder aufgrund von Art. 23 der EU-Tiertransportverordnung einschreiten soll.

Ähnlich ist die Situation mit Blick auf Art. 22 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 (EU-Schlachtverordnung).

Indem man in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 TierschutzVMG weitgehend den Wortlaut von § 16a Satz 1 (".. zur Beseitigung festgestellter Verstöße und die zur Verhütung künftiger Verstöße...") aufnimmt, vermeidet man später notwendige Änderungen des Gesetzes, und indem man den in § 1 Abs. 2 Nr. 1 TierschutzVMG definierten Begriff der "tierschutzrelevanten Vorschriften" verwendet, stellt man klar, dass auch Verstöße gegen Vorschriften in unmittelbar geltenden Rechtsakten der EU im Anwendungsbereich des Tierschutzgesetzes von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 TierschutzVMG umfasst werden.

2.

Die in § 1 Abs. 1 Satz 2 TierschutzVMG vorgesehene Beschränkung auf den Rechtsbehelf der Feststellungsklage, soweit es um eine Genehmigung zur Durchführung eines Tierversuchs nach § 8 Absatz 1 Tierschutzgesetz geht, wird von den Gegnern eines Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine angegriffen; es wird geltend gemacht, die Einführung der Feststellungsklage sei mit der Systematik der Klagearten in der Verwaltungsgerichtsordnung nur schwer vereinbar. Diesem Angriff müsste sich der Gesetzgeber nicht aussetzen, denn das mit der Beschränkung auf die Feststellungsklage verfolgte Ziel, zu verhindern, dass die Nutzung von rechtmäßig erteilten Genehmigungen durch den Suspensiveffekt einer Anfechtungsklage verhindert oder zeitlich hinausgeschoben wird, kann mit den bestehenden Regelungen in § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 und § 80a Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ebenfalls erreicht werden.

Im Einzelnen:

Die Klageart, die die Verwaltungsgerichtsordnung gegen einen Verwaltungsakt vorsieht, ist nach § 42 Abs. 1 VwGO die Anfechtungsklage. Die Feststellungsklage ist nach § 43 Abs. 2 VwGO "subsidiär", d. h. sie kann nur erhoben werden, wenn das mit der Klage angestrebte Ziel nicht mittels einer Anfechtungsklage erreicht werden kann. Diese Voraussetzung wird zwar dadurch, dass die Anfechtungsklage in § 1 Abs. 1 Satz 2 TierschutzVMG gegen Genehmigungen nach § 8 Abs. 1 Tierschutzgesetz ausdrücklich ausgeschlossen wird, geschaffen, d. h. Feststellungsklagen gegen solche Genehmigungen können nicht unter Hinweis auf § 43 Abs. 2 VwGO für unzulässig erklärt werden. Trotzdem führt die in der Beschränkung auf die Feststellungsklage liegende Abweichung von der bundesrechtlich vorgesehenen Systematik der Klagearten dazu, dass der Gesetzentwurf von Gegnern des Verbandsklagerechts angegriffen und teilweise sogar als verfassungswidrig bezeichnet wird.

Diesen Angriffen müsste sich der Landesgesetzgeber nicht aussetzen. Das legitime Ziel, zu verhindern, dass das Gebrauchmachen von einer zu Recht erteilten Tierversuchsgenehmigung nach § 8 Abs. 1 Tierschutzgesetz nicht durch unbegründet erscheinende Rechtsbehelfe verzögert oder gar vereitelt werden soll, kann mit Hilfe der bestehenden Regelungen der Verwaltungsgerichtsordnung auch dann erreicht werden, wenn es bei der üblichen Klageform der Anfechtungsklage bleibt. Bei einer unbegründet erscheinenden Klage kann der Inhaber der Genehmigung sowohl bei der zuständigen Behörde (nach § 80a Abs. 1 Nr. 1 VwGO) als auch beim zuständigen Verwaltungsgericht (§ 80a Abs. 3 VwGO) beantragen, die Genehmigung für sofort vollziehbar zu erklären und ihn damit zu berechtigen, trotz des dagegen eingelegten Rechtsbehelfs mit dem genehmigten Tierversuch zu beginnen und ihn durchzuführen. Einem solchen Antrag werden die Behörde bzw. das Gericht jedenfalls dann stattgeben, wenn bei summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage die Genehmigung mit überwiegender Wahrscheinlichkeit rechtmäßig erscheint, der dagegen eingelegte Rechtsbehelf also mit überwiegender Wahrscheinlichkeit erfolglos bleiben wird. Damit wird dem Interesse der Inhaber von Genehmigungen nach § 8 Abs. 1 Tierschutzgesetz, nicht durch unbegründete Rechtsbehelfe an der Durchführung rechtmäßiger Tierversuche gehindert zu werden, in vollem Umfang Rechnung getragen. Das Rechtsinstitut der (behördlich oder gerichtlich) angeordneten sofortigen Vollziehung begünstigender, aber von Dritten zu Unrecht angefochtener Verwaltungsakte hat sich auf anderen Rechtsgebieten seit Jahrzehnten bewährt, und es spricht nichts dafür, dass es sich auf dem Gebiet des Rechts der Tierversuche nicht bewähren sollte.

Es wird also vorgeschlagen, § 1 Absatz 1 Satz 2 TierschutzVMG zu streichen und es bei der Anfechtungsklage (auch) gegen Genehmigungen nach § 8 Absatz 1 Tierschutzgesetz zu belassen, weil die dem Inhaber einer solchen Genehmigung durch § 80a Abs. 1 Nr. 1 und § 80a Abs. 3 VwGO eingeräumten Möglichkeiten ausreichen, um zu verhindern, dass rechtmäßig genehmigte Tierversuche durch unbegründete Rechtsbehelfe verzögert werden.

3.

In § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 TierschutzVMG sieht die DJGT insoweit ein Problem, als für die Fälle des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 TierSchutzVMG (also dort, wo es um Anordnungen oder die Unterlassung von Anordnungen nach § 16a Tierschutzgesetz bzw. "zur Beseitigung festgestellter und zur Verhütung künftiger Verstöße gegen tierschutzrelevante Vorschriften" geht) in § 2 Absatz 1 und 2 TierschutzVMG keine Mitwirkungsrechte anerkannter Institutionen vorgesehen sind. M. a. W.: Wenn eine anerkannte Institution gegen die Unterlassung einer Anordnung nach § 16a Tierschutzgesetz (oder einer vergleichbaren Vorschrift) klagen will, kann sie die Voraussetzung des § 1 Abs. 2 Nr. 3 TierschutzVMG nicht erfüllen, weil in § 2 Abs. 1 und 2 TierschutzVMG nicht vorgesehen ist, dass anerkannte Vereine auch in Verwaltungsverfahren, in denen es um den Erlass oder Nicht-Erlass einer Anordnung nach § 16a Tierschutzgesetz oder einer vergleichbaren Vorschrift geht, mitwirkungs- und äußerungsberechtigt sein sollen.

Deshalb wird vorgeschlagen, in § 1 Abs. 2 Nr. 3 TierschutzVMG folgenden zusätzlichen Satz aufzunehmen: "In den Fällen von Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 muss der anerkannte Verein den Erlass der Anordnung bei der zuständigen Behörde erfolglos beantragt haben."

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

1.
Schon die bloße Existenz eines tierschutzrechtlichen Verbandsklagerechts wird dazu führen, dass die große Zahl der tierschutzengagierten und handlungswilligen amtlichen Tierärzte, die ihrer Garantenstellung für die Tierschutzbelange in manchen Fällen aufgrund des Drucks von Wirtschafts- und anderen Verfahrensbeteiligten nicht in dem Umfang nachkommen können, wie dies ihrer fachlichen Auffassung entspricht, die zur Verwirklichung eines effektiven Tierschutzes notwendige Stärkung und Rückendeckung erfahren.
2.
Die - voraussichtlich wenigen - gerichtlichen Entscheidungen, die mittels einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage im Lauf der Jahre herbeigeführt werden, können die vielen unbestimmten und in ihrer Reichweite zum Teil umstrittenen Rechtsbegriffe des Tierschutzgesetzes und seiner Verordnungen (z. B. "unerlässlich", "ethisch vertretbar", "vernünftiger Grund") konkretisieren helfen und so einen Beitrag zu mehr Rechtssicherheit, auch für die Halter und Nutzer von Tieren, leisten.
3.
Durch die vorgesehene Mitwirkung anerkannter Tierschutzvereine in Verwaltungsverfahren können diese den bei ihnen vorhandenen Sachverstand frühzeitig in die Verwaltungsverfahren einbringen und so spätere gerichtliche Auseinandersetzungen bereits im Vorfeld verhindern.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Christoph Maisack