

Symposium

Dem Tier eine Stimme geben

Verbandsklage und Tierschutz



Symposium

Dem Tier eine Stimme geben

Verbandsklage und Tierschutz
06. 03. 2003 – Landeshaus Kiel



Menschen für Tierrechte
Bundesverband der Tierversuchsgegner e.V.



VIER PFOTEN e.V.
Menschen für Tiere

Inhalt

Impressum:

Herausgeber: **Menschen für Tierrechte** – Bundesverband der Tierversuchsgegner e.V.

VIER PFOTEN e.V. – Menschen für Tiere

Gestaltung: *id-Design*, MICHAEL PONN, Bremen

gedruckt auf Recycling-Papier aus 100% Altpapierbestandteilen

06 Editorial

08 **Einführung**

[DETLEF MATTHIESSEN]

*Mitglied des Landtags Schleswig-Holstein
Bündnis 90/Die Grünen*



10 **Ein Wort zuvor ...**

[DR. ARND HELING]

*Referent für Grundsatzfragen im Nordelbischen Kirchenamt
(Moderator der Veranstaltung)*



13 **Verbandsklage – Einführung und Rechtssystematik**

[CHRISTOPH MAISACK]

*Richter am Amtsgericht Bad Säckingen
Mitglied des Arbeitskreises Juristen für Tierrechte*



20 **Die Verbandsklage –
unerlässliches Instrument eines effektiven Tierschutzes?**

[DR. EISENHART VON LOEPER]

*Rechtsanwalt, Vorsitzender des Bundesverbandes Menschen für Tierrechte
und Sprecher des Arbeitskreises Juristen für Tierrechte*



26 **Behinderung oder Hilfe? –
Die Verbandsklage aus der Sicht der Veterinärbehörden**

[DR. KARL FIKUART]

Veterinärdirektor i. R., Fachtierarzt für öffentliches Veterinärwesen



28 **Vorreiter Naturschutz –
Erfahrungen mit dem Instrument Verbandsklage**

[INGO LUDWICHOWSKI]

*Geschäftsführer des NABU – SH (Naturschutzbund Deutschland e. V.,
Landesverband Schleswig-Holstein)*



32 **Die Verbandsklage für Tierschutzverbände –
Meinungsbild und Ausblick aus dem Umweltministerium**

[DR. THOMAS BAUER]

*Referent für Tierschutz im Ministerium für Umwelt, Naturschutz und
Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein*



34 Literaturliste & Abkürzungsverzeichnis



Editor

* Tierschutzbündnis Schleswig-Holstein:

- Aktion Kirche und Tiere e.V. – AKUT Reg. Gr. Nord
- Deutscher Tierschutzbund e.V. (Lvb SH)
- Menschen für Tierrechte – Bundesverband der Tierversuchsgegner e.V. (Lvb SH)
- PROVIEH – Verein gegen tierquälereiche Massentierhaltung e.V.
- VIER PFOTEN e.V. – Menschen für Tiere

** Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 15/1942



ial



DR. CHRISTIANE
BAUMGARTL-SIMONS



DR. MARLENE
WARTENBERG

Seit dem 1. August 2002 ist der ethische Tierschutz nach langjährigem politischen Willensbildungsprozess im Grundgesetz verankert und somit Staatsziel geworden. Um dieses hohe Rechtsgut effektiv durchzusetzen und auch staatliches Handeln einer unabhängigen Kontrolle zu unterwerfen, fordern Tierrechtler und Tierschützer auf juristischer Ebene erweiterte Möglichkeiten: das Verbandsklagerecht für besonders anerkannte Tierschutzorganisationen.

Am 6. März 2003 initiierten die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Schleswig-Holsteinischen Landtag und das Tierschutzbündnis Schleswig-Holstein* unter Mitwirkung namhafter Experten in Kiel das Symposium »Dem Tier eine Stimme geben – Verbandsklage und Tierschutz«. Nach juristischen, amtstierärztlichen und politischen Aspekten wurden Ziele, Möglichkeiten und Notwendigkeit eines Klagerechtes für Tierschutzorganisationen erörtert und damit die gesellschaftspolitische Debatte über dessen Einführung eröffnet.

Die vorliegende Dokumentation enthält die Grundsatzreferate dieser Veranstaltung in der Reihenfolge des Vortrages.

Auf politischer Ebene zeichnet sich zurzeit folgendes Bild ab: Die Fraktionen von Bündnis 90/ Die Grünen und SPD im Schleswig-Holsteinischen Landtag haben bereits eine bemerkenswerte Reformbereitschaft gezeigt, die auf Bundesebene bislang noch fehlt. So hat der Schleswig-Holsteinische Landtag bereits eine Beschlussfassung zur Einführung des Klagerechts auf Landesebene verabschiedet** und plant, gegebenenfalls eine Bundesratsinitiative hierzu auf den Weg zu bringen.

Diese erfreuliche Entwicklung sowie die überzeugende Debatte des 6. März bilden eine gute Basis, um das Gesetzesvorhaben zu konkretisieren, öffentlich zu begleiten und parlamentarische Mehrheiten zu erreichen. Dazu mag diese facettenreiche Schrift einen entscheidenden Beitrag leisten.

Im Namen der Herausgeber

DR. CHRISTIANE BAUMGARTL-SIMONS
Mitglied im Vorstand

Menschen für Tierrechte
Bundesverband der Tierversuchsgegner e.V.

DR. MARLENE WARTENBERG
Geschäftsführerin

VIER PFOTEN e.V.
Menschen für Tiere



Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Referenten, liebe Freunde des Tierschutzbündnisses Schleswig-Holstein, die ja entscheidenden Anteil an der Vorbereitung zu dieser Veranstaltung haben, sehr geehrter Herr DR. HELING, liebe Tierfreunde und Tierfreundinnen,

ich heiße Sie alle recht herzlich willkommen zu unserer Veranstaltung ›*Dem Tier eine Stimme geben*‹ im Rahmen unserer Veranstaltungsreihe ›*Tierschutzpolitische Gespräche*‹. Mein Name ist DETLEF MATTHIESSEN, ich bin Landtagsabgeordneter in der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und für den Bereich Tierschutz zuständig.

›*So lange es Schlachthöfe gibt, wird es auch Schlachtfelder geben*‹: Diesem Zitat von LEO TOLSTOI, diesem großen Geist und christlichen Anarchisten, dem muss man sich ja nicht voll inhaltlich anschließen, es zeigt aber die Ethik des Umganges der Menschen untereinander und spiegelt sich auch im Umgang des Menschen mit dem Tier wider, das seinem Schutz und seiner Pflege anempfohlen ist.

Unser Verhältnis zum Tier ist voller Widersprüche. Der Bogen zieht sich von einer humanisierenden Verhätschelung, die den Bedürfnissen der kleinen Lieblinge oft in krasser Weise widerspricht, bis hin zu industrieller Produktion, in der das Tier oft nicht viel mehr als nur ein Kostenfaktor ist. Wenn wir uns einmal in der Landwirtschaft umschauen, dann hat die Kuh es relativ gut; es kommt fast einem Wellness-Center gleich, wenn man sich einen modernen Laufstall anschaut. Das liegt daran, dass die wirtschaftliche Nutzung der Kühe dann optimal ist, wenn die Tiere sich auch wohl fühlen. Beim Mastschwein sieht es ganz anders aus:

Es hat mit seinen 100 Kilogramm Mastengewicht einen Lebensraum von weniger als einem Quadratmeter, lebt auf einem Betonspaltenboden über einem See seiner eigenen Exkremente. Und wenn man die ganze Tiermast einmal durchdekliniert – es ist eigentlich nirgends sehr viel besser. Nicht zu vergessen auch das Tier in Freiheit, in der Natur, wo dessen Lebensraum zerschnitten und eingeschränkt wird; die Statistiken des Artenschwundes und der Ausdünnung von Populationen sprechen ihre eigene Sprache.

Meine Damen und Herren, für uns Politiker sind Gesetze und Verordnungen in Paragraphen gegossene Macht. Wir beschäftigen uns heute Abend mit gesetzlichen Vorschriften, für die wir Abgeordnete im Landtag zuständig sind. Es war sicherlich ein bedeutender Schritt nach vorne, dass der Tierschutz in das Grundgesetz aufgenommen wurde. Damit ist eine Gleichstellung mit anderen durch die Verfassung geschützten Zielen hergestellt, mit den Rechten auf Eigentum, auf Freiheit der Berufsausübung, auf Freiheit der Wissenschaft. Ich kenne dieses Thema ›*Aufnahme des Tierschutzes in die Verfassung*‹ schon so lange ich in der Politik bin, also fast drei Jahrzehnte, und die Verbände und Tierschützer haben gelernt, was Beharrlichkeit und das Bohren dicker Bretter bedeuten. Ich denke, die Aufnahme des Tierschutzes in die Verfassung im vergangenen Jahr ist nach so langer





Zeit des Kampfes für dieses Anliegen schon ein sehr bedeutender Schritt.

Der Gedanke, analog zum Naturschutz auch im Tierschutz das Instrument der Verbandsklage einzuführen, liegt daher heute näher denn je. Anfangs war ich diesem Vorhaben gegenüber skeptisch: Es gibt beispielsweise zwar ein Landesnaturschutzgesetz, aber kein Landestierschutzgesetz. Ist die Einführung der Verbandsklage auf Landesebene »gesetzestechisch« überhaupt machbar, wenn es auf Bundesebene nicht gelingen sollte? Bei einer ersten Prüfung, die wir vorgenommen haben, scheinen die Aussichten in der Tat nicht schlecht. Der Vollzug des Bundesgesetzes obliegt dem Land und den Kommunen, und da können wir mit solch einem Instrument tatsächlich ansetzen.

Birgt die Verbandsklage denn tatsächlich nennenswerte Vorteile? Wir wollen ja nicht Verbandsforderungen erfüllen – das wäre zwar politisch-taktisch klug –, sondern letztendlich wollen wir dem »Kunden« unserer Tätigkeit Vorteile bringen, in diesem Fall den Tieren. Was wären die Folgen solch einer politischen Initiative? Setzen wir uns dem Vorwurf der Überregulierung aus? Ist die politische Gemengelage so, dass wir solch ein Projekt durchsetzen können? Es war schon schwierig genug, den Antrag, den der Landtag in seiner letzten Sitzung verabschiedet hat und den wir hier ausgelegt haben, durchzusetzen und ihn mit einem positiven Ergebnis zu verhandeln. Das heißt, wir haben jetzt einen Beschluss, einen Initiativantrag des schleswig-holsteinischen Landtags an den Bundesrat, in dem wir uns für eine Initiative in Richtung Verbandsklagerecht im Tierschutz einsetzen. Es gibt also viele Fragen, deren Beantwortung wir uns heute Abend annähern wollen.

Ich möchte mich noch einmal bedanken bei den vielen Helfern und Helferinnen des Tierschutzbündnisses, allen voran bei KIRSTEN HEINZEL, die

den Kontakt zur Fraktion in der Vorbereitung sehr intensiv gepflegt und manchmal ordentlich Dampf gemacht hat, weil wir ja doch als fünfköpfige Fraktion immer sehr großer Arbeitsbelastung ausgesetzt sind. Da ist es gut, wenn man jemanden an seiner Seite hat, der sagt: »So, auf den Schritt kommt der nächste.« Auch bei den Mitarbeitern der Fraktion möchte ich mich ausdrücklich bedanken, bei dem Fachreferenten LARS SCHMIDT, bei meinem Mitarbeiter GUIDO MÜLTER und bei JESSICA DANNENBERG, die zurzeit bei uns ein Praktikum absolviert. Sie stehen uns heute Abend mit dem Service zur Verfügung. Ich begrüße auch die Presse, insbesondere die überregionalen Vertreter, deren Interesse zeigt, dass wir mit unserem Thema in dieser Form Neuland betreten. Oft ist das Presseecho derartiger Veranstaltungen recht dünn, und daher habe ich mich gefreut, dass wir im Vorfeld mehrere Anrufe bekamen, in denen die Pressevertreter mitteilen, dass sie das Anliegen, seine Beleuchtung heute unter juristischen, amtstierärztlichen und politischen Aspekten sowie das Vorgehen des Landtags beachtenswert finden.

Herr HELING wird gleich die Moderation unserer Veranstaltung übernehmen. Auch Ihnen Dank dafür. Ich freue mich auf drei sicherlich spannende Stunden Tierschutz heute Abend mit Ihnen.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Einwo

Mit der Verankerung des ethischen Tierschutzes im Grundgesetz ist ein Staatsziel formuliert, das nach Instrumenten seiner Umsetzung verlangt und ruft, wenn diese Staatsziele keine reine Floskel sein sollen. Ein Gesetz, ich denke, da sind wir uns alle einig, das nur eine Floskel ist, ist nicht nur zu nichts nutze, es ist sogar schädlich für unsere Gesellschaft. Tiere sollen um ihrer selbst willen geschützt werden, um ihrer selbst willen. Wir haben ihnen dazu das Recht, uns aber die Pflicht verordnet.

Heute sprechen wir über das Verbandsklagerecht im Tierschutz. Ein Recht für Menschen, die sich im Rahmen der Gesetze für einen effektiven Schutz der Tiere einsetzen wollen, die dem Tier eine Stimme geben wollen, wie wir im Titel unsere Veranstaltung genannt haben. Ich denke, wir versprechen uns alle von der Diskussion am heutigen Abend eine Klärung über die tatsächliche Notwendigkeit eines solchen Klagerechtes, über seine Ziele im engeren Sinne, über seine Grenzen und auch über seine möglichen Ambivalenzen für unser Rechts- und Wirtschaftssystem und unser gesellschaftliches Zusammenleben. Dazu haben Sie Gelegenheit, heute Abend die Experten zu hören und mit ihnen im Anschluss an die Kurzreferate zu diskutieren.

Wir haben mit Herrn MAISACK und Herrn DR. VON LOEPER zwei Juristen unter uns, einen Richter

und einen Anwalt, die beide seit langem mit tier-schutzrechtlichen Fragen befasst sind. Mit Herrn DR. FIKUART einen erfahrenen Veterinär, auch einen behörden-erfahrenen Veterinär, und mit Herrn LUDWICHOWSKI vom NABU einen Vertreter mit einschlägigen Erfahrungen zum Verbandsklagerecht aus dem Bereich des Naturschutzes. Und nicht zuletzt mit Herrn DR. BAUER den Vertreter der Landesregierung, der Verwaltung, vom Umweltministerium, der uns einiges über den Stand der politischen Meinungsbildung im Ministerium verraten wird. Ich denke, es verspricht ein spannender Abend zu werden, mit vielen Informationen aus erster Hand.

Ich glaube, dieser Abend wird dann erfolgreich sein, wenn es uns gelingt, sowohl überzogene Erwartungen als auch ungerechtfertigte oder übertriebene Befürchtungen und Sorgen, die sich mit diesem Begriff ›Verbandsklagerecht im Tierschutz‹ eventuell verknüpfen, wenn es uns gelingt, diese beiden Extreme gleichermaßen auf ein realistisches Maß herunterzubrechen, um so den Weg zu bereiten für eine sachliche und gelassene, aber konzentrierte Diskussion um das, was es eigentlich geht. Ich freue mich, dass Schleswig-Holstein den Anfang macht, mehr oder weniger, und dass das Interesse auch überregional so groß ist. Verbandsklagerecht im Tierschutz: Panikmache und Triumphalismus



rt

sind beide nicht angesagt und angemessen, und ich denke, die Referenten stehen auch dafür, dass beides heute nicht überhand nimmt, sondern wir einen konstruktiven Mittelweg finden, den ich nachher gerne moderieren möchte.

Ich möchte damit gleich das Wort an Herrn MAISACK übergeben. Herr MAISACK, Sie sind Amtsrichter. Der Ruf nach dem Verbandsklagerecht auch im Tierschutz arbeitet, wenn man es im Internet recherchiert, mehr oder weniger offen mit dem Vorwurf, Vollzugsdefizite würden bei den Behörden des Landes mehr oder weniger billigend in Kauf genommen oder seien gar gewollt. Meine Frage wäre, die Sie vielleicht auch mit einfließen lassen in Ihren Vortrag, wie Sie das als Richter beurteilen. Freuen Sie sich, dass Sie nun Gelegenheit bekommen, mehr Rechtsklarheit zu erzielen, dass Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit mehr zueinander finden, oder ärgern Sie sich gar, dass die Gerichte

jetzt die Aufgaben der Verwaltung übernehmen müssen; dass das, was politisch nicht durchsetzbar ist, jetzt den Gerichten aufgehalst wird? In welchen Fällen, das wäre ganz wichtig zu wissen, greift denn dieses Recht überhaupt und in welchen nicht?

DR. ARND HELING
Referent für Grundsatzfragen im Norddeutschen
Kirchenamt (Moderator der Veranstaltung)



zuvor...



Dem Tier eine Stimme geben

Referate

Verbandsklage – Einführung und Rechtssystematik

Ich bedanke mich für die Gelegenheit, hier vor Ihnen zu dem Thema ›Verbandsklage – Einführung und Rechtssystematik‹ sprechen zu dürfen.

Um Ihnen eine Übersicht über das zu geben, was in den nächsten Minuten noch auf Sie zukommt,

- möchte ich zunächst versuchen zu definieren, was eine Verbandsklage ist.
- Dann gebe ich eine schlagwortartige Zusammenfassung der Gründe, die aus meiner Sicht für die Einführung des Verbandsklagerechts sprechen.
- Anschließend will ich versuchen, das Vollzugsdefizit, das meines Erachtens in weiten Bereichen des Tierschutzes besteht, anhand einiger Beispiele zu illustrieren,
- um sodann darzustellen, inwieweit ein Verbandsklagerecht hier Abhilfe schaffen könnte.
- Schließlich gehe ich noch kurz auf die Rolle der Strafgerichte ein,
- beschreibe dann, wie ein Gesetzentwurf für ein Verbandsklagerecht aussehen könnte
- und beschäftige mich noch mit einigen der Gegenargumente, die man immer wieder zu hören bekommt.

1. Versuch einer Definition: Was heißt ›Verbandsklage für den Tierschutz‹?

Ein Verbandsklagerecht würde bedeuten, dass bestimmte anerkannte Tierschutzverbände die Möglichkeit bekämen, gegen behördliche Handlungen, aber auch gegen ein Untätigbleiben der Behörden die Verwaltungsgerichte anzurufen, sofern die betreffende Handlung bzw. das Untätigbleiben gegen das Tierschutzgesetz oder eine seiner Rechtsverordnungen verstößt. Als Weg dazu kommt ein Bundesgesetz in Betracht, sei es eine Änderung des Tierschutzgesetzes (TierSchG), sei es eine Ände-

rung der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

Aber auch die Länder können durch Landesgesetze die Verbandsklage einführen (dies entnimmt man § 42 Abs. 2 VwGO).

2. Einige der Gründe für die Notwendigkeit eines solchen Klagerechts in Schlagworten:

- Es gibt ein Vollzugsdefizit im Tierschutzrecht.
- Es besteht im Verhältnis zwischen Tiernutzer, Behörden und zu schützenden Tieren ein starkes Ungleichgewicht der Kräfte. Man spricht auch von ›Waffenungleichheit‹.
- Dieses Ungleichgewicht könnte die Verbandsklage z. T. ausgleichen.
- Sie könnte sicherstellen, dass Verwaltungsentscheidungen auf dem Gebiet des Tierschutzrechts sorgfältiger vorbereitet und begründet werden und dass die tierschutzrechtlichen Normen konsequenter vollzogen werden.
- Die so zur Mitwirkung berechtigten Verbände könnten ihren besonderen, von wirtschaftlichen Interessen unabhängigen, Sachverstand in die Verwaltungs- und Gerichtsverfahren einbringen.
- Mehr Bürgerbeteiligung auf dem Gebiet des Tierschutzrechts würde auch ein Stück mehr Demokratie bedeuten.

3. Wieso soll im Tierschutzrecht ein Vollzugsdefizit bestehen?

Das illustriert man am Besten mit Beispielen, wobei ich aus Zeitgründen nur einige wenige nennen kann:

Erstes Beispiel: Haltung von Masthühnern

In § 2 Nr. 1 TierSchG heißt es: ›Wer ein Tier hält ..., muss es seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen.‹

In Anlagen zur Masthühnerhaltung sind heute Besatzdichten von bis zu 35 kg Lebendgewicht pro



qm nutzbarer Stallfläche üblich, d. h. in der Endmast 23 Hähnchen pro qm.

Es gibt einen Bericht des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses der EU, in dem festgestellt wird, dass bereits ab 28 kg pro qm ein normales Ruheverhalten der Tiere nicht mehr auftreten kann und dass bereits ab 24 kg pro qm eine Zunahme von Ruhestörungen festgestellt werden muss.

In seinem Urteil zur Legehennenhaltung hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) den § 2 TierSchG näher ausgelegt. Es hat die Käfigbatteriehaltung von Legehennen allein schon deswegen für gesetzwidrig erklärt, weil in den Batteriekäfigen das ungestörte, gleichzeitige Ruhen aller Tiere nicht möglich sei. Allein die Ruhestörungen, zu denen es bei Käfighaltung kommt, haben also ausgereicht, um diese Haltungsform wegen Verstoßes gegen § 2 TierSchG für gesetzwidrig zu erklären. (Zusätzlich hat das Gericht darauf hingewiesen, dass auch die anderen artgemäßen Verhaltensbedürfnisse der Tiere, soweit sie zu den in § 2 Nr. 1 genannten Bereichen der Ernährung, der Pflege und der verhaltensgerechten Unterbringung gehören, nicht unangemessen zurückgedrängt werden dürften, und man kann dem Urteil entnehmen, dass das Gericht einen Verstoß gegen § 2 Nr. 1 immer dann für gegeben hält, wenn ein solches Bedürfnis unterdrückt oder in erheblichem Ausmaß eingeschränkt wird.)

Bei Anwendung dieser Grundsätze, die natürlich von allgemeiner Bedeutung für alle Tierarten und Haltungsformen sind, müssten die Besatzdichten in den Masthühnerhaltungen so schnell wie möglich auf 24 kg pro qm beschränkt werden.

Es geschieht aber nichts. Viele Behörden bestreiten ganz einfach, dass das Legehennen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine allgemeine Bedeutung habe und entsprechend auch auf andere Tierarten anzuwenden sei.

Das Beispiel lässt sich weiterführen: In der Haushühner-Empfehlung des Ständigen Ausschusses beim Europarat heißt es mit Bezug auf Masthühnerhaltungen u. a.: *›Die Besatzdichte ist so zu wählen, dass während der gesamten Haltung ... jedes Tier, das sich von einer eng belegten zu einer freien Fläche bewegen möchte, die Möglichkeit dazu hat.‹*

Klar, dass bei 23 Hähnchen pro qm so etwas nicht geht. Das BVerfG hat in seinem Legehennen-Urteil klargestellt: Diese Empfehlungen sind weit mehr als Empfehlungen; sie sind *›verbindliche Vorgaben aus dem Europäischen Recht‹*, von den Behörden also anzuwenden.

Die Behörden hätten demnach schon seit Jahren auf eine Reduzierung der oben erwähnten Besatzdichten, zumindest auf die 28 kg, wahrscheinlich aber auf die 24 kg pro qm, hinwirken müssen. Es geschieht aber nichts; im Gegenteil werden weiterhin Anlagen mit den oben erwähnten Besatzdichten genehmigt und mit den Haltern Vereinbarungen abgeschlossen, die die gesetzwidrigen Besatzdichten ausdrücklich erlauben (was aber an den gesetzlichen Geboten aus § 2 TierSchG nichts zu ändern vermag).

Zweites Beispiel: Haltung von Kaninchen

Üblich sind bei Mastkaninchen Batteriekäfige mit Drahtböden.

Zum artgemäßen Ruhen – bitte erinnern Sie sich, dass das BVerfG das Zurückdrängen des artgemäßen Ruhebedürfnisses für gesetzwidrig erklärt hat – würden Kaninchen zumindest einen befestigten Boden und zusätzlich einen abgedunkelten Rückzugsbereich benötigen.

Es kommt hinzu, dass die Käfighaltung noch eine Vielzahl anderer artgemäßer Bedürfnisse, insbesondere in den Bereichen Ernährung, Erkunden, Körperpflege und Sozialverhalten, verhindert.

Von Seiten der Behörden werden jedoch weitere Batteriekäfighaltungen genehmigt und gegen oben stehende Haltungen wird nichts unternommen. Es wird teilweise gesagt, man habe keine Vorschriften zur Kaninchenhaltung, weil es an einer Rechtsverordnung fehle; in Wirklichkeit müsste aber gerade dann das Gesetz, nämlich § 2 Nr. 1, angewandt werden, also das Gebot zu verhaltensgerechter Unterbringung unmittelbar durchgesetzt werden. Oder man beruft sich auf die Empfehlungen der *›World Rabbit Science Association‹* und übersieht, dass es sich dabei um Aussagen handelt, die maßgeblich von wirtschaftlichen Interessen mitbestimmt sind, die keineswegs den Anforderungen

genügen, die an ein interessenunabhängiges Sachverständigengutachten zu stellen sind, die, wie es die Landestierärztekammer in Hessen formuliert hat, »völlig unzureichend« sind und die die Anforderungen aus § 2 Nr. 1 TierSchG nicht auch nur annähernd konkretisieren.

Drittes Beispiel: Schlachttaktord

Der Bundesrat hat im Jahr 1998 ausgeführt, die Akkord-Entlohnung für Mitarbeiter im Schlachthof führe »in der Regel dazu, dass die notwendige Sorgfalt bei der Betäubung von Tieren außer Acht gelassen wird und es dadurch zu unnötigen Schmerzen, Leiden oder Schäden für die Tiere kommt« (Bundestags-Drucksache 13/7015 S. 29); selbst die damalige Bundesregierung hat sich ähnlich geäußert (Bundestags-Drucksache 13/7015 S. 24).

Wir haben seit Jahren einen § 3 Tierschutz-Schlachtverordnung, der verbietet, Tieren im Zusammenhang mit dem Betäuben und Schlachten vermeidbare Leiden, ja sogar vermeidbare Aufregungen zuzufügen.

Vor diesem Hintergrund ist vollkommen unerträglich, dass nichts unternommen wird, um die hohen Fehlbetäubungsraten bei Rindern und Schweinen zu senken, die zumindest auch mit dem Schlachttaktord zusammenhängen und die seit der Nicht-mehr-Verwendung des Rückenmarkszerstörers bei Rindern besonders offenkundig geworden sind.

Weitere Beispiele:

- Ausbildung von Jagdhunden an der lebenden Ente (ist in den Bundesländern Schleswig-Holstein, Hessen und Rheinland-Pfalz unterbunden, weil dort jeweils Veterinärbehörden den Mut hatten, einzuschreiten und vom jeweiligen Oberverwaltungsgericht bzw. Verwaltungsgerichtshof bestätigt wurden; in Ländern hingegen, wo sich solche Behörden nicht finden bzw. dies von oben verhindert wird, geht die Sache weiter);
- zweistellige Fehlbetäubungsraten in Geflügelschlachtereien mit Bandschlachtung;
- hohe Fehlbetäubungsraten in Schweineschlachthöfen mit CO₂-Betäubung, weil man aus

Kostengründen nicht bereit ist, wenigstens für eine genügend hohe Gaskonzentration und einen ausreichend langen Aufenthalt der Tiere dort zu sorgen.

4. Was aber hat nun dieses Vollzugsdefizit mit der Verbandsklage zu tun? Inwieweit könnte ein Verbandsklagerecht hier helfen?

Man versteht die Situation nur dann richtig, wenn man sich das Ungleichgewicht der Kräfte vor Augen führt, das im Verhältnis zwischen Tiernutzern, Behörden und den zu schützenden Tieren herrscht.

Zwei Beispiele hierfür:

■ Beispiel 1:

Eine Veterinärbehörde entschließt sich, gegen eine Kaninchenhaltung vorzugehen und z. B. anzuordnen, dass nach dem Vorbild des Schweizer System-Käfigs ein erhöhtes Liegebrett in die Käfige eingezogen werden müsse, außerdem statt der üblichen Futterpellets Heu, Stroh oder anderes Futter zum Sich-Beschäftigen gegeben werden müsse. Der Nutzer hat zunächst die Möglichkeit, dagegen Widerspruch einzulegen. Bleibt dieser Widerspruch erfolglos, so kann er (unter Berufung darauf, dass er in seinem Eigentum und seiner Berufsfreiheit verletzt sei) vor dem Verwaltungsgericht klagen, möglicherweise durch drei Instanzen hindurch. Er kann sich außerdem noch überlegen, Klagen auf Entschädigung vor den Zivilgerichten zu erheben, ebenfalls durch mehrere Instanzen hindurch.

Bleibt die Behörde demgegenüber untätig, braucht sie weder mit einem Widerspruch noch mit verwaltungsgerichtlichen noch mit zivilgerichtlichen Klagen zu rechnen, denn die Belange der Tiere kann niemand einklagen (weder Sie, noch ich, noch der Deutsche Tierschutzbund, der Verein gegen tierquälische Massentierhaltung – schlicht und einfach niemand). Fazit: Gegen ein »Zuviel« an Tierschutz kann jederzeit geklagt werden, gegen ein »Zuwenig« hingegen nicht.

■ Beispiel 2:

Eine Behörde (Baubehörde, Immissionsbehörde) verweigert aufgrund einer entsprechenden Stellungnahme der Veterinärbehörde die Genehmigung für eine Masthühneranlage mit der Begrün-



dung: »Eine Besatzdichte von 35 kg pro qm ist nicht verhaltensgerecht im Sinne von § 2 Nr. 1 TierSchG. Wir geben die Genehmigung nur, wenn eine Besatzdichte von nicht mehr 24 kg pro qm Bodenfläche realisiert wird, damit alle Tiere ungestört ruhen können bzw. jedes Tier sich von einer dicht besetzten Fläche auf eine freie Fläche fortbewegen kann.« Die Behörde muss von Seiten des Antragstellers, also des Unternehmers, mit Widerspruch, mit verwaltungsgerichtlichen Klagen durch mehrere Instanzen hindurch und evtl. auch noch mit Entschädigungsklagen rechnen. – Stellt sie ihre Bedenken dagegen zurück und genehmigt die Anlage, so bleibt alles ruhig, denn niemand ist in der Lage, diese Genehmigung auf ihre Vereinbarkeit mit dem Tierschutzrecht gerichtlich überprüfen zu lassen.

Es liegt nahe, wenn mancher Beamte in dieser Situation den Weg des geringsten Widerstandes geht, wenn er sich also scheut, sich mit den Nutzern, hinter denen oft mächtige Interessenverbände mit hoch bezahlten Gutachtern stehen, anzulegen.

Aber selbst wenn der einzelne Beamte den Mut und den Willen hat, gegen den Strom zu schwimmen, werden es seine Vorgesetzten eher ungern sehen, wenn er sich gerade mit denjenigen Interessenten anlegt, die klagen und damit das Land in kostspielige Prozesse verwickeln können. Man wird es von vorgesetzter Seite lieber sehen, wenn diejenigen Interessen zurückgestellt werden, die zwar zu einigen Protestbriefen von Tierschützern führen können, aber eben nicht zu einem Prozess.

Der Beamte, der Tierschutz durchsetzen will, ist also in der gegenwärtigen Situation einem doppelten Druck ausgesetzt: Er erhält den Druck der Nutzer und der hinter ihnen stehenden Verbände – und den Druck von oben, das Land doch bitteschön nicht in einen kostspieligen, arbeitsaufwändigen Prozess zu verwickeln. Es können ihm, wenn er tierschutzengagiert ist, von oben Hindernisse in den Weg gelegt werden, wenn er sich trotz alledem dazu entschließt, sich gegen Nutzerinteressen zu stellen, die ganzen Mühen eines Rechtsstreites auf sich zu nehmen und die öffentliche Hand mit einem (aus Sicht vieler Politiker völlig unnötigen) Prozessrisiko zu belasten. Also: Kräfteungleichgewicht, »Waffenungleichheit«

zwischen Tiernutzern, Behörden und zu schützenden Tieren. Nur ein »Zuviele« an Tierschutz ist einklagbar und wird durch die Gerichte korrigiert, nicht aber auch ein »Zuwenig«. Als Folge davon häufig: Weg des geringsten Widerstandes, Vollzugsdefizit zu Lasten des Tierschutzes.

5. Aber Tierquälerei ist doch strafbar – sind Staatsanwälte und die Strafgerichte nicht dazu berufen, hier einzuschreiten?

Dazu drei Dinge:

Nicht alles, was gesetzwidrig ist, ist auch strafbar. Gesetzwidrig ist eine Tierhaltung schon dann, wenn die Tiere nicht ihrer Art und ihren Bedürfnissen entsprechend angemessen verhaltensgerecht untergebracht sind, vgl. § 2 Nr. 1 TierSchG. Strafbar ist das noch nicht. Strafbar wird es erst, wenn hierdurch erhebliche, anhaltende Leiden entstehen, vgl. § 17 Nr. 2 b TierSchG. Das wichtige Gebot der verhaltensgerechten Unterbringung aus § 2 TierSchG kann also von den Strafgerichten und Staatsanwaltschaften nicht überprüft und durchgesetzt werden, und dasselbe gilt für zahlreiche andere Vorschriften des Tierschutzgesetzes. Das müssten eben die Verwaltungsgerichte tun, und dazu bedarf es einer Klageberechtigung.

Die Anforderungen, die an den Nachweis von erheblichen, anhaltenden Leiden, also Tierquälerei nach § 17 Nr. 2 b TierSchG, gestellt werden, sind sehr hoch. Zweifel gehen nach dem bekannten Grundsatz »im Zweifel für den Angeklagten« immer zu Gunsten der Tiernutzer und damit zu Lasten der Tiere. Wenn also die Nutzer und die hinter ihnen stehenden Verbände mit Hilfe hoch bezahlter Gutachter auch nur leichte Zweifel an der Dimension des Leidens der Tiere wecken können, enden die Strafverfahren mit Freispruch oder Einstellung.

Aber selbst dann, wenn es gelingt, erhebliche, anhaltende Leiden auf Seiten der Tiere nachzuweisen, gibt es, bevor eine Strafe ausgesprochen werden kann, weitere hohe Hürden: Es muss nämlich auch nachgewiesen werden können, dass der Nutzer vorsätzlich gehandelt hat. Es muss weiter nachgewiesen werden, dass er das so genannte Unrechtsbewusstsein hatte. Daran bestehen oft



begründete Zweifel: Kann man wirklich einen Bürger für eine Umgangsform mit Tieren bestrafen, wenn dieser darauf verweisen kann, sein Tun sei behördlich genehmigt worden bzw. es werde von der zuständigen Behörde wissentlich geduldet? Zumindest bestehen hier weitere Fragen, die Verurteilungen häufig (man muss sogar sagen: in der Regel) verhindern.

Fazit: Das Strafrecht kann den Tierschutz allenfalls in extremen Fällen sicherstellen.

Sie brauchen, wenn Sie eine Bestrafung erreichen wollen,

- a) die erheblichen, anhaltenden Leiden,
- b) die letzte Sicherheit für diese Leiden (weil Zweifel immer zu Lasten der Tiere gehen und sich im Bereich des Leidens natürlich relativ leicht wecken lassen),
- c) den Nachweis der so genannten subjektiven Voraussetzungen der Strafbarkeit, also für Vorsatz und Unrechtsbewusstsein.

Deshalb scheitern Strafverfahren häufig, insbesondere in den ›Normalfällen‹ objektiv rechtswidriger Tierhaltung, Tierschlachtung oder Tierversuche. Die Freisprüche und Einstellungen, zu denen es nicht selten kommt, werden dann von den Nutzerverbänden veröffentlicht und als Freibrief für die Fortsetzung der bisherigen Praxis gewertet. Den feinen Unterschied, dass etwas rechtswidrig sein kann, obwohl es noch nicht die Schwelle zur Strafbarkeit übersteigt bzw. diese an den subjektiven Hürden wie ›Vorsatz‹ oder ›Unrechtsbewusstsein‹ scheitert, sieht man entweder nicht oder will ihn nicht sehen.

6. Wie könnte nun ein Gesetz über die Einführung der Verbandsklage aussehen?

Dazu gibt es aus der 13. Legislaturperiode, dem Jahr 1997, einen Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, der als Vorbild dienen kann.

Kurz zusammengefasst lautet der wesentliche Inhalt:

- a) Klageberechtigt sind Tierschutzverbände, die zuvor ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben.
- b) Anerkennungs Voraussetzungen sind u. a.: Tätigkeitsbereich, der mindestens ein ganzes Bundesland umfasst; Gewähr für sachgerechte Aufgabenerfüllung; Anerkennung als gemeinnützig; jeder, der die Ziele unterstützt, kann stimmberechtigtes Mitglied werden.
- c) Ein solcher anerkannter Verein kann gegen Genehmigungen klagen – wenn er geltend machen kann, dass eine Vorschrift des TierSchG oder eine seiner Rechtsverordnungen verletzt ist.
- d) Er kann auch – wenn er zuvor ein behördliches Einschreiten beantragt hat und die Behörde dies ablehnt – gegen das Untätigbleiben klagen, mit derselben Begründung.
- e) Einschränkungen, um unnötige Verfahren zu vermeiden: Der Verwaltungsakt darf nicht bereits gerichtlich überprüft sein. Beiladung anderer klageberechtigter Verbände, um Mehrfachprozesse auszuschließen. Ausschließung des Vereins mit Argumenten, die er im Verwaltungsverfahren nicht vorgebracht hat, obwohl er dies hätte tun können.
- f) Streitwertfestsetzung nach billigem Ermessen.

Dass dieser Entwurf insoweit über die Verbandsklage in § 61 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) hinausgeht, als er auch die Klage gegen das Untätigbleiben zulässt, ist sachgerecht, denn das Untätigbleiben von Behörden trotz tierschutzwidriger Zustände ist im Tierschutzrecht die häufigere Fallkonstellation als die Genehmigung. Außerdem kann man im Naturschutzrecht zuweilen auch aus eigenem Recht klagen – z. B. als Eigentümer eines so genannten Sperrgrundstückes – im Tierschutzrecht gibt es keinerlei Klagemöglichkeit, es sei denn über die Verbandsklage.



7. Zu den Argumenten, die gegen ein Verbandsklagerecht erhoben werden:

›Prozessflut‹: In 13 der 16 Bundesländer gibt es z. T. schon seit vielen Jahren eine Verbandsklage im Naturschutzrecht. Die Bundesregierung führt dazu in der amtlichen Begründung zum neuen BNatSchG aus: ›Die vor der Einführung der landesrechtlichen Vereinsklageregelungen geäußerten Befürchtungen im Hinblick auf eine mögliche Klageflut haben sich in der Praxis nicht bestätigt ... Die Vereine haben von ihrem Klagerecht sparsam Gebrauch gemacht.‹ Genauso wird es mit der tierschutzrechtlichen Verbandsklage gehen. Klagen sind teuer, zumindest wenn man sie verliert (und diese Möglichkeit besteht vor Gericht immer). Und: Die Verbände können sich aus Kapazitätsgründen gar nicht mit jeder Genehmigung bzw. jedem behördlichen Untätigbleiben befassen, wo dies vielleicht wünschenswert wäre.

›Verzögerung notwendiger Rechtsakte, insbesondere Genehmigungen‹: Auch hierzu ist es nach den Erkenntnissen der Bundesregierung in den 13 Bundesländern mit naturschutzrechtlicher Verbandsklage nicht gekommen. – Es kommt hinzu, dass die Behörden und Gerichte das notwendige Instrumentarium haben, um Verzögerungen zu begegnen: Genehmigungen können, wenn gewichtige Interessen auf dem Spiel stehen, für sofort vollziehbar erklärt werden. Dagegen kann man zwar einen Antrag beim Verwaltungsgericht stellen: Wenn dort aber die summarische Prüfung ergibt, dass die Genehmigung mit überwiegender Wahrscheinlichkeit rechtmäßig ist, bleibt es beim Sofortvollzug und das Vorhaben wird nicht verzögert. – Zu diesem Problem noch ein Beispiel aus der Schweiz: Im Kanton Zürich können die Vertreter der Tierschutzorganisationen in den Ethikkommissionen gegen eine Tierversuchsgenehmigung klagen, wenn sie in der Ethikkommission geschlossen dagegen gestimmt haben und wenn das Vorhaben dennoch genehmigt worden ist. Es kann keine Rede davon sein, dass dadurch Wissenschaft und Forschung in der Schweiz bleibende Nachteile davongetragen hätten.

Damit ist auch das Argument ›Überlastung der Justiz‹ hinreichend widerlegt. Hinzu kommt: Wenn

die Behörden dadurch, dass anerkannte Tierschutzorganisationen im Verfahren mitwirken und ihre Sachkunde einbringen (und natürlich auch wegen der latenten Klagedrohung), ihre Entscheidungen sorgfältiger vorbereiten, abwägen und begründen als bis jetzt, so wird dies die Gerichte entlasten statt belasten. Verbandsklagerecht kann bedeuten: höhere Qualität der behördlichen Entscheidungen auf dem Gebiet des Tierschutzrechts und dadurch Entlastung der Justiz.

Das Argument ›Die Behörden stehen doch unter Staatsaufsicht.‹ ist keines, wenn man sich das Vollzugsdefizit vor Augen hält, das es ja nicht geben dürfte, wenn die Staatsaufsicht funktionieren würde, vgl. dazu BENDER in: Festgabe für das BVerwG 1978, 56: ›Wer für die Zukunft alles Heil von der Staatsaufsicht (sei es als Rechts- oder als Fachaufsicht) erhofft, wird nach bisheriger Erfahrung (Personalmangel, Informationslücken) ... enttäuscht werden können.‹

Die Gewaltenteilung bleibt völlig unberührt, denn die Verbände erhalten ja keine Entscheidungsbefugnisse, sondern nur die Möglichkeit, die Entscheidungen der Behörden einer gerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle zu unterstellen. – Man sollte auch daran denken, dass die Verbandsklage den Beamten der Veterinär- und der Genehmigungsbehörden die Möglichkeit geben kann, sich unter Berufung auf die erweiterte verwaltungsgerichtliche Kontrolle einem einseitigen, interessenorientierten Druck erfolgreich zu widersetzen.

Im Übrigen: Wenn man eine Diskussion über mögliche Missbräuche seriös führen will, muss man sich an ein paar Regeln halten:

Man muss sehen: Jede gute Sache kann missbraucht werden. Denken Sie z. B. an die Demokratie: Wie sehr ist sie missbraucht worden und wird noch missbraucht – dennoch kommt kein vernünftiger Mensch auf den Gedanken, die Demokratie abzuschaffen, sondern man setzt den geballten Gehirnschmalz ein, um Missbräuche zu vermeiden bzw. abzustellen. Genauso sollten wir es im Tierschutzrecht halten: Dass ein Projekt, das Tieren hilft und sie schützt, missbraucht werden kann, ist nur ein Argument, nach Möglichkeiten zu suchen, den Missbrauch innerhalb des Projektes zu verhindern –



aber kein Argument gegen das Projekt selbst. Wenn dann trotz allen Ideenreichtums und bei Einsetzung der Erfahrungen, die man mit Verbandsklagen hat, ein Restrisiko von Missbräuchen verbleibt, muss man in die Abwägung eintreten. Man muss einerseits fragen: Wie extrem sind der Schaden und die Schadenswahrscheinlichkeit, die von diesem Missbrauchs-Restrisiko ausgehen? Andererseits muss man fragen: Wie schwer wiegen die Missstände, die durch das Projekt ›Verbandsklage‹ behoben werden könnten (Vollzugsdefizit, Ungleichgewicht der Kräfte usw.). Beides muss man anschließend in die Waagschale werfen und dann wird sich sehr schnell zeigen, dass die Argumente pro Verbandsklage die verbleibenden (ohnein nur sehr theoretischen) Missbrauchsrisiken überwiegen.

8. Zusammenfassung:

Wir müssen dazu kommen, dass nicht nur ein ›Zuviel‹ an Tierschutz, sondern auch ein ›Zuwenig‹ gerichtlich überprüft und korrigiert werden kann.

Das Kräfteungleichgewicht zwischen den Interessen der Tiernutzer (die durch drei oder – wenn man die Entschädigungsklagen hinzurechnet – durch sechs Instanzen hindurch gerichtlich durchgesetzt werden können) und den Belangen des Tierschutzes (die gerichtlich nicht durchsetzbar sind, auch nicht bei eklatanten Fehlern der Verwaltung) muss behoben werden. Anderenfalls wird das Tierschutzgesetz in vielen Bereichen weiterhin nicht oder nur ungenügend vollzogen werden.

Wir leben in einem Rechtswegestaat, wo einerseits selbst relativ triviale menschliche Interessen eingeklagt und gerichtlich durchgesetzt werden können (denken Sie nur an manche Nachbarschaftsstreitigkeiten), wo aber andererseits vitale Interessen der Tiere vor der Tür der Gerichte bleiben (denken Sie an die Haltungen mit millionenfacher, nicht verhaltensgerechter Unterbringung; denken Sie an die hohen Zahlen von Fehlbetäubungen in Schlachthöfen und Geflügelschlachtereien). Bei einem solchen Ungleichgewicht kommen die nicht einklagbaren Interessen mit notwendiger Konsequenz unter die Räder.

Zum verfassungsrechtlichen Staatsziel Tierschutz gehört, wie es in der amtlichen Begründung ausdrücklich heißt, u. a. der Schutz von Tieren vor nicht verhaltensgerechter Unterbringung sowie ihr Schutz vor vermeidbaren Leiden. Das Staatsziel beinhaltet auch ein Effektivitätsgebot: Es müssen verfahrensrechtliche Normen geschaffen werden, die die Verwirklichung des Staatsziels und seiner Belange sicherstellen. Es gibt hierfür keinen effektiveren Weg als die Einführung des Verbandsklagerechts für anerkannte Tierschutzorganisationen.

Dem Argument vom Missbrauchsrisiko sollte man zweigleisig begegnen: Einerseits intelligent nach Wegen suchen, wie man es minimieren kann – andererseits konsequent Beispielfälle sammeln, wo Behörden infolge des Kräfteungleichgewichts tierschutzrechtliche Normen nicht oder falsch angewendet haben, wo auch die Strafgerichte nicht oder nur unzureichend abhelfen konnten; Fälle also, die geeignet sind, die besondere Notwendigkeit für die Verbandsklage zu illustrieren.



Die Verbandsklage – unerlässliches Instrument eines effektiven Tierschutzes?

Die heutige Veranstaltung hat gewissermaßen Pioniercharakter zu der Frage: Ist es wünschenswert oder gar unerlässlich, den Tierschutzverbänden treuhänderisch für die Tiere ein Klagerecht zu verschaffen? Um eine überzeugende Antwort auf diese Frage zu finden, gilt es, nach einem gemeinsamen Nenner zu schauen, auf den sich alle verständigen können, die für den Schutz der Tiere in unserer Gesellschaft eintreten. Eine solche unbestreitbare, jedenfalls verbal vorhandene, grundlegende Gemeinsamkeit quer durch alle Parteien ist der Maßstab eines effektiven Tierschutzes. Im Hinblick darauf soll deshalb geprüft werden, ob wir eine das Tier besser schützende Verbandsklage brauchen.

Die nachfolgende Untersuchung gliedert sich im ersten Teil in eine Bestandsaufnahme: Zuerst geht es um bisherige Erfahrungen und Strukturen bei der Umsetzung des Tierschutzgesetzes. Anschließend werden die Bedeutung des Staatsziels Tierschutz sowie die Argumente erörtert, die gegen die Einführung der Verbandsklage angeführt werden. Im zweiten Teil des Referats ist der Frage nachzugehen, wie ein Klagerecht für Tiere künftig gestaltet werden sollte und welche Wege uns dem angestrebten Ziel näher bringen können.

1. Bestandsaufnahme

1.1 Historische Erfahrungen

Beginnen wir also mit seitherigen Erfahrungen in der Umsetzung des Tierschutzgesetzes, auch wenn es nur eine schlaglichtartige Rückschau auf besonders auffällige Vorgänge in den über dreißig Jahren seit Bestehen des Tierschutzgesetzes sein kann. Betrachten wir in diesem Sinne nur den Zentralbereich der Tierhaltung und dort die so genannte Nutztierhaltung. Sie berührt nach dem Tierschutzbericht der Bundesregierung aus dem Jahre 2001 jährlich etwa 350 Millionen Tiere. Seit jeher kommt insoweit der Hennenhaltung besonderer Beispielcharakter zu, weil sich daran der Kampf um die

Umsetzung des Tierschutzgesetzes in Richtung auf eine artgemäßere Tierhaltung in hohem Maße entzündet hat.

Als ich mich im Jahre 1978 eingehend gutachterlich mit der Käfighaltung von Legehennen befasste, war ich bestürzt über die tiefe Kluft zwischen Rechtsidee und Realität, die so abgrundtief war wie nirgends sonst im Rechtsleben. Obwohl es auf der Grundlage der Tierschutzgesetzgebung damals bereits zahlreiche strafrechtliche Entscheidungen der Staatsanwaltschaften und der Gerichte gab, wonach die verbreiteten Legebatterien den Straftatbestand quälender Tiermisshandlung nach dem Tierschutzgesetz erfüllten, verhallten die Aufrufe zu einer Beseitigung der stetigen Gesetzesbrüche sowohl beim Ordnungsgeber wie bei den Verwaltungsbehörden (vgl. v. LOEPER Neue Juristische Wochenschrift 1980, 409 f.) ungehört. Gewiss: Die Exekutive unterliegt auch den Weisungen der Regierung und es gab eben nicht im Sinne effektiver Gewaltenteilung eine Instanz, die unabhängig und stark genug war, um die Einhaltung des Tierschutzgesetzes flächendeckend zu überwachen und durchzusetzen. Dabei waren von der extrem tier- und gesetzwidrigen Quälerei der Legehennen in den Käfigen jährlich, Tag für Tag, etwa 40–50 Millionen Legehennen betroffen. Ein führender Beamter des Bundeslandwirtschaftsministeriums, MINISTERIAL-DIRIGENT ECKERSKORN, hat damals gleichwohl in der Zeitschrift ›Deutsche Geflügelwirtschaft und Schweineproduktion‹ geäußert, für die Praxis sei es gegenstandslos, ob die Anforderungen der Tierhaltungsnorm des § 2 TierSchG erfüllt seien, denn es genüge für ein Tierhaltungssystem ein ›vernünftiger Grund‹, und das heiße eben die Abwägung mit den letztlich maßgeblichen wirtschaftlichen Überlegungen (DGS 1978, S. 599). In dieser Haltung spiegelte sich die offizielle Politik. Auch wenn mein Protestbrief bei dem damaligen BUNDESLANDWIRTSCHAFTSMINISTER JOSEF ERTL dem Ministerial-



beamten eine heftige Rüge einbrachte, im Grunde wollte man sich nur nicht die Blöße geben, dass das Tierschutzgesetz real völlig entwertet war.

Ein weiteres Beispiel für die Wirkungslosigkeit der Gesetzgebung: Als im Jahre 1987 die Hennenhaltungsverordnung geschaffen wurde, räumte der Verordnungsgeber laut Protokoll des Bundesrates selbst ein, dadurch die gesetzlichen Anforderungen der Verhaltensforschung und des Tierschutzes zu verletzen. Aber die Regierung entsprach damit den Forderungen des Präsidenten des Geflügelwirtschaftsverbandes. Er hatte die Legalisierung der Käfighaltung von Legehennen im Verordnungsweg verlangt, weil *»nur so verhindert werden kann, dass aufgrund von Gerichtsurteilen oder Entscheidungen von Verwaltungsbehörden die deutschen Legehennhalter in persönliche und wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten«* (Jahrbuch der Geflügelwirtschaft 1980, S. 7 f., sowie dazu v. LOEPER, Agrarrecht 1981, S. 29 f., sowie v. LOEPER DÖV 2001, S. 370, 372). Das Bundeslandwirtschaftsministerium hat damals durch die Legalisierung der Käfighaltung von Legehennen bezweckt und erreicht, dass die Käfighalter strafrechtlich – entgegen dem Tierschutzgesetz – nicht mehr verfolgt werden konnten. Man wollte effektiven Tierschutz mit aller Macht verhindern, nicht etwa in die Tat umsetzen.

Alein die von uns Tierschützern initiierte Normenkontrollklage des Landes Nordrhein-Westfalen war es, die das Bundesverfassungsgericht nach über 9-jähriger Verfahrensdauer zur Feststellung der Nichtigkeit dieser Verordnung führte. Das höchste deutsche Gericht hat eine deutliche Bilanz des staatlichen Versagens gegenüber dem Schutz der Tiere gezogen. Die Rechtsstaatlichkeit im Bereich der Tierschutzgesetzgebung hat dadurch einen starken Impuls erhalten, insbesondere die Grundbedürfnisse der Tiere entsprechend ihrer Art und ihren Bedürfnissen zu beachten.

Zu umfassenden Konsequenzen aus der seitherigen staatlichen Entwertung des Tierschutzgesetzes ist es bisher trotzdem nicht gekommen. Einflussreiche Kräfte der Großagrarier und Geflügellobby wollten das bereits bei den Hennen vereiteln. Nur nachhaltige Kampagnen der großen Tierschutz-

verbände und der damalige politische Mut zur Agrarwende durch Rot-Grün mit RENATE KÜNST vermochten die Abschaffung der Käfighaltung von Legehennen im Oktober 2001 durchzusetzen, verbunden mit der Übergangsfrist für alte Käfiganlagen bis Jahresende 2006. Effizienter Tierschutz besteht gewiss nicht darin, drei Jahrzehnte um die Umsetzung einer Tierschutzgesetzgebung kämpfen zu müssen, bis ein Teilbereich der Hennenhaltung mit einer letzten Übergangsfrist endlich in die Tat umgesetzt wird.

Obwohl das Verfassungsurteil zur Hennenhaltung eindeutig auch auf alle anderen Tierarten anzuwenden ist, sind wir davon bis heute noch weit entfernt. Man höre und staune: Selbst der neue Tierschutzbeauftragte der SPD-Bundestagsfraktion WILHELM PRIESMEIER verlangt zur Neufassung der Schweinehaltungsverordnung eine Absage an national strengere Regeln, denn man dürfe *»nicht den gleichen Fehler wie bei der Hennenhaltungsverordnung machen«* (vgl. DGS 8/2003 S. 2).

Mit Verlaub: Darin liegt eine grobe Missachtung des Gebotes eines effektiven Tierschutzes, so als wenn es das Tierschutzgesetz, die im Grundgesetz verbürgte Gesetzesbindung und das Hennen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht geben würde.

Fazit: Die schlaglichtartige Bilanz zur Frage der Umsetzung des Tierschutzgesetzes zeigt erschreckende, noch immer weitgehend fortdauernde Erfahrungen, dass dieses Gesetz auf schwerwiegende Weise verletzt wird.

1.2 Welche »Klagemöglichkeiten« zur Anwendung des Tierschutzgesetzes haben Tierschützer heute?

a) Wie Sie wissen, können Tierschützer gegen tierschutzrechtliche Missstände Strafanzeige wegen Tierquälerei oder gesetzeswidriger Tiertötung erstaten oder sie können eine Ordnungswidrigkeit anzeigen. Ein sehr großer Teil von Gesetzesverstößen, so auch die elementare Nichtbefriedigung von Grundbedürfnissen der Tiere, wird davon nicht erfasst, solange jedenfalls nicht auch der Nachweis erheblichen Leidens der Tiere geführt werden kann. Und vor allem übersehen viele allzu leicht: Eine Strafan-



zeige bietet bestenfalls den Anstoß für Ermittlungen, aber allein die Staatsanwaltschaft entscheidet, wie sie ermittelt und ob sie Anklage erhebt. Gegen eine Verfahrenseinstellung bleibt nur eine Dienstaufsichtsbeschwerde möglich. Kein Anzeigerstatte kann also eine Anklage etwa gegen einen Tierquälere erzwingen. Und schließlich kann jemand nur bestraft werden, wenn ihm ein persönlicher Schuldvorwurf gemacht werden kann. Es gilt die Regel *›im Zweifel für den Angeklagten‹*.

Würde dagegen Tierschutzverbänden eine Klagebefugnis zugunsten der Tiere eingeräumt, dann könnten sie selbst die Klage einreichen und Beweisanträge stellen, um eine Klärung des Falles herbeizuführen. Sie könnten die Verhandlung durch kompetente Fachleute wahrnehmen und alle gesetzlich zugelassenen Rechtsmittel einlegen. Der Tierschutz bekäme dadurch gegenüber den Tiernutzern erstmals eine Chancengleichheit, die nach üblichen rechtsstaatlichen Maßstäben selbstverständlich sein müsste.

b) Eine Art Meldung erstatten können wir auch bei der Veterinärbehörde, verbunden mit der Bitte, tierschutzrechtliche Missstände abzustellen. Bleibt die Behörde untätig, gibt es bisher dagegen keine Kontroll- oder Klagemöglichkeiten zugunsten der Tiere.

Das hat einschneidende Folgen. Denn es gibt hiernach für zahlreiche Schutzbestimmungen zugunsten der Tiere keinerlei verfahrensmäßige Absicherung, die eine Einhaltung der Vorschriften gewährleistet.

c) Zur Frage heutiger Abwehrmöglichkeiten gegen die Verletzung des Tierschutzgesetzes möchte ich abschließend auf eine interessante Variante wettbewerbsrechtlicher Art eingehen. Eine echte Kontrollmöglichkeit könnte dann bestehen, wenn ein Unternehmer, der bei seinen Produktionsmethoden das Tierschutzgesetz einhält, gegen einen Konkurrenten wegen unlauteren Wettbewerbs vorgehen könnte, weil dieser das Tierschutzgesetz missachtet und dadurch sittenwidrigen, unlauteren Wettbewerb begeht. Diese Möglichkeit wurde aber vom Bundesgerichtshof im Bereich der Hennenhaltung im Hinblick auf den Standard europäischer

Normen verneint. Auch das Hanseatische Oberlandesgericht hat erst vor wenigen Wochen entschieden, ein Wettbewerbsverstoß könne nicht daraus abgeleitet werden, dass der gesetzliche Vorrang tierversuchsfreier Alternativmethoden von einem Wettbewerber nicht eingehalten werde, der sich dadurch einen Vorsprung durch Rechtsbruch verschaffe. Das Zivilgericht soll sich nur an dem Verhalten der Verwaltungsbehörde orientieren und keine eigenständige Rechtmäßigkeitskontrolle leisten.

Das bedeutet im Ergebnis die mangelnde Effizienz des Schutzes der Tiere infolge des Umstandes, dass eigenständige Kontroll- und Klagemöglichkeiten bisher nicht vorhanden sind.

1.3 Die Aufwertung des Tierschutzes durch das Staatsziel Tierschutz

Die bisherige Rechtslage mangelnder Wirksamkeit des Tierschutzgesetzes hing mit einer verbreiteten Geringschätzung des Menschen gegenüber den Tieren zusammen. Um dies an einem sprachlichen Ausdruck zu beschreiben: Üblicherweise beleidigen wir einen anderen, in dem wir ihn *›Du Sau‹* titulieren, statt dass wir damit eine urtümliche, elementare, aufrichtige Verhaltensweise verbinden. Und im Sprachgebrauch sowie in entsprechenden Verordnungen ist von *›Nutztieren‹*, ja sogar von *›Schlachtieren‹* die Rede, als ob uns die totale Herrschaft über das Schicksal der Tiere zustünde. Solche sprachliche Arroganz und Ignoranz des Menschen erscheint bezeichnend für die herabstufende, diskriminierende Stellung der Tiere in der Gesellschaft.

Um so wichtiger ist die Frage, ob die Aufnahme des Tierschutzes ins Grundgesetz einen signifikanten Wendepunkt der Rechtsentwicklung geschaffen hat: In der Tat liegt darin eine Aufwertung und Heraufstufung auf die Ebene oberster Verfassungsgüter des Grundgesetzes. Das Staatsziel Tierschutz verändert die Gesamtbalance im Wertgefüge der Verfassung, denn der Tierschutz ist nun grundsätzlich gleichrangig mit anderen Verfassungsgütern, also auch mit in der Verfassung gar nicht eingeschränkten menschlichen Grundrechten. Der wesentliche Unterschied des Staatsziels Tierschutz zu den

Grundrechten besteht darin, das letztere per Verfassung einklagbar sind, das Staatsziel aber ein solches Klagerecht nicht verleiht.

Gerade weil aber der Tierschutz durch Aufnahme in das Grundgesetz einen großen Bedeutungszuwachs erfahren hat, kann der nächste folgerichtige Schritt darin bestehen, unabhängige Kontroll- und Klagerechte für den Schutz der Tiere auf gesetzlicher Ebene einzuführen. Das entspricht der Situation im Naturschutzrecht. Und vor allem kann nur dann eine unabhängige Rechtmäßigkeitskontrolle stattfinden zu der Frage, ob das Staatsziel Tierschutz und ob die Schutzvorschriften des Tierschutzgesetzes eingehalten sind.

1.4 Zu den Gründen gegen die Einführung des Klagerechts für Tiere

a) Eine These lautet, die Verbandsklage passe nicht in das deutsche Rechtssystem. Dieser Einwand träfe aber nur die so genannte Popularklage, wenn also jeder für die Tiere klagen könnte. Die Verbandsklage ist ein inzwischen bewährtes Instrument im Bereich des Naturschutzrechts, des Verbraucherschutz- und Wettbewerbsrechts. Und gerade weil das Staatsziel Umweltschutz die naturschutzrechtliche Verbandsklage nach sich gezogen hat, übrigens mit guten Erfahrungen, liegt es nahe, nach der Einführung des Staatsziels Tierschutz nun auch den Tierschutzverbänden Klagemöglichkeiten zu eröffnen. Dies muss sogar erst recht geschehen, weil Tiere als fühlende Wesen besonders schutzbedürftig sind.

b) Natürlich gibt es in wirtschaftlich betroffenen Kreisen die Sorge, ein Klagerecht für Tierschutzverbände könnte die Tiernutzung unzumutbar erschweren. Die Sorge ist dort berechtigt, wo das Tierschutzgesetz massiv verletzt wird. Wer sich zum Maßstab des effektiven Tierschutzes bekennt, dem muss es allerdings wichtig sein, rechtsstaatliche Strukturen zum Schutz der Schwächeren zu verteidigen und gerade hier die Gesetzeinhaltung durchzusetzen.

Wer die Verbandsklage wegen wirtschaftlicher Interessen ablehnt, gibt damit den Boden des Rechts preis. Wir sollten darauf hinarbeiten, dass

rechtsstaatliche Effizienz und Tierschutz durch das Mittel der Verbandsklage eine Einheit darstellen.

c) Befürchtet wird auch eine Klageflut: Soweit gesetzlicher Klärungsbedarf vor Gericht besteht, um rechtswidrige Zustände zu beseitigen, mag ein Nachholbedarf bestehen. Die Anzahl der Klagen wird sich aber bald auf ein Normalmaß einpendeln, sobald Präzedenzentscheidungen höherer Gerichte gefallen sind. Auch wird eine unnötige Klageflut schon dadurch vermieden, dass der Kläger, der den Prozess verliert, die gesamten Kosten des Verfahrens zu tragen hat. Das Rechtsgebiet des Tierschutzes würde im Grunde nur anderen Rechtsgebieten angepasst, wobei endlich eine Chancengleichheit für den Tierschutz gegenüber der Tiernutzung erreicht würde, eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns vor einer unabhängigen Instanz zu erreichen.

d) Schließlich lautet ein ›Gegenargument‹ gegen die Verbandsklage, man müsse stattdessen Vertrauen in den Rechtsstaat und in die Verwaltung haben.

Dies widerspricht den eingangs erwähnten historischen Erfahrungen jahrzehntelanger Nichteinhaltung des Tierschutzgesetzes. Dazu kam es, obwohl Regierungen und Verwaltungsbehörden generell auf gesetzlicher Grundlage tätig waren.

Vertrauen ist also gut, aber es erweist sich, dass die Kontrolle durch staatliche Gewaltenteilung notwendig ist. Bei der Konfliktlösung menschlicher Rechte brauchen wir die drei Gewalten der Legislative, Exekutive und Judikative. Und erst recht müssen unabhängige Gerichte zugunsten wehrloser Tiere tätig werden können. Das erfordert ein Klagerecht, denn ›wo kein Kläger, da kein Richter‹.

2. Perspektiven des Klagerechts für Tiere

2.1 Typische Fallgestaltungen

Der gesetzliche Änderungsbedarf soll anhand einiger Fallgestaltungen veranschaulicht werden:

a) Tierhaltung

Wenn es um die Genehmigung von Anlagen zum Halten oder zur Aufzucht von Geflügel, Pelztieren, Rindern oder Schweinen geht, und zwar Anlagen mit mindestens 20 000 Hennenplätzen, 40 000 Junghennenplätzen, 40 000 Mastgeflügelplätzen,



20 000 Truthühnermastplätzen, 350 Rinderplätzen, 1 000 Kälberplätzen, 2 000 Mastschweineplätzen, mindestens 1 000 Pelztierplätzen (die Auflistung ist unvollständig, Näheres siehe Bundesimmissionschutzverordnung Nr. 7.1, Spalte 1). In all diesen Fällen werden Genehmigungsanträge öffentlich bekannt gemacht, und es dürfen dagegen Einwendungen erhoben werden, etwa weil sich jemand durch Lärm oder nachteilige Luftveränderung in seinen Rechten beeinträchtigt sieht. Es darf aber auch geltend gemacht werden, eine Genehmigung solcher Anlagen dürfe nicht erteilt werden, weil dadurch die Grundbedürfnisse der betroffenen Tiere entgegen dem Tierschutzgesetz verletzt seien. In Erörterungsverhandlungen werden die Streitfragen mitunter stundenlang oder sogar mehrtägig mit allen, die Einwendungen erhoben haben, diskutiert.

Wird die beantragte Genehmigung erteilt, können die Anliegen des Tierschutzes bisher nicht im Wege der Klage verfolgt werden. Dies ist unhaltbar, wenn die Einhaltung des Tierschutzgesetzes ernst genommen wird. Also müssen in Zukunft anerkannte Tierschutzverbände das Klagerecht für die Tiere erhalten.

Eine behutsame Fortentwicklung des bestehenden Rechts hieße: Jene Verbände, die bisher bereits gegen eine Genehmigung tierschutzrechtliche Einwendungen erheben können, müssen folgerichtig auch den nächsten Schritt einer Klageerhebung gegen eine Genehmigung tun können, damit die Gesetzmäßigkeit der getroffenen Behördenentscheidung zugunsten der Tiere von einem unabhängigen Gericht überprüft werden kann.

b) Tierversuche

Ein Tierexperimentator kann bekanntlich gegen die Verweigerung eines von ihm beantragten Tierversuchs vor Gericht klagen, um eine Überprüfung der Behördenentscheidung zu erreichen und gegebenenfalls die Genehmigung des Tierversuchs erzwingen zu können. Die Chancengleichheit für den Schutz wehrloser Tiere macht es – auch im Hinblick auf das Staatsziel Tierschutz – zwingend erforderlich, dass in Zukunft ein Klagerecht zugunsten der Tiere auf Einhaltung des Tierschutzgesetzes

besteht. Nur so lässt sich die gegenwärtig zu Lasten des Tierschutzes bestehende Schiefelage beseitigen.

c) Behördliche Anordnungen insbesondere nach § 16 a oder nach § 4 a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG

Trifft die Behörde eine den Tierhalter oder Tiernutzer belastende Verfügung, kann er sich dagegen rechtlich zur Wehr setzen, insbesondere kann er sein Recht einklagen. Wird aber der Tierhalter begünstigt und allein das Tier belastet, z. B. durch Erteilen einer Schächtgenehmigung, dann muss in Zukunft auch zugunsten des Tieres ein Klagerecht bestehen.

d) Überprüfung von Verordnungen

Schließlich sollte es auch ermöglicht werden, dass tierschutzrechtliche Verordnungen daraufhin durch unabhängige Stellen überprüft werden können, ob sie gegen das Tierschutzgesetz verstoßen, z. B. im Falle einer Ordnungsregelung zur Pelztierhaltung oder Schweinehaltung.

2.2 Modelle für die Tierschutzklage

a) Das weitestgehende Modell einer Klagemöglichkeit zugunsten der Tiere ist die so genannte Popularklage. Sie wäre aber systemwidrig, weil unsere Rechtsordnung – ausgenommen bei einer Strafanzeige, die keine echte Klage darstellt – eine Klagebefugnis nur demjenigen verleiht, der geltend macht, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Minderjährige oder in der Geschäftsführung Behinderte können indirekt durch einen gesetzlichen Vertreter klagen. Dies ist dann auch der Ausgangspunkt für besondere Fallgestaltungen einer treuhänderischen Klagemöglichkeit für die Rechte oder Interessen anderer oder in besonderen Fällen auch der Allgemeinheit.

b) Wie Sie wissen, gibt es das Modell eines unabhängigen Landesbeauftragten für Tierschutz, dem ein Klagerecht zugunsten der Tiere eingeräumt werden soll. Der Staatsrechtler PROF. GÜNTER ERBEL hat dafür einen Gesetzentwurf entwickelt, in dessen § 4 ein Beanstandungs- und Klagerecht des Landesbeauftragten gegen Entscheidungen der für den Vollzug des Tierschutzgesetzes zuständigen Behörden formuliert ist. Dieser Vorschlag wurde bisher nicht in die Tat umgesetzt. Das Modell

hat gegenwärtig schon deshalb kaum eine Chance der Verwirklichung, weil es die Institution einer Landestierschutzbeauftragten nur im Bundesland Hessen gibt.

c) Das Klagerecht zur Überprüfung staatlicher Entscheidungen beim Vollzug des Tierschutzgesetzes kann jedoch von heute auf morgen bundesweit oder in einzelnen Bundesländern eingeführt werden mit der gesetzlichen Institutionalisierung der tierschutzrechtlichen Verbandsklage.

Wir können uns dabei an der Ausgestaltung der Verbandsklage nach §§ 59, 61 Bundesnaturschutzgesetz orientieren. Auch Verbraucherschutzorganisationen dürfen mit Hilfe der Verbandsklage gegen Wettbewerbsverstöße vorgehen und dies, obwohl Wettbewerber und Verbraucher eigene Klagerechte haben. Schließlich gibt es auch die Verbandsklage für Behindertenverbände nach dem jüngst verabschiedeten bayerischen Behindertengleichstellungsgesetz, und zwar auch hier ein Klagerecht von Verbänden sogar neben der eigenen Klagebefugnis betroffener Menschen, die behindert sind.

2.3 Wege zur Verbandsklage

Die heutige Tagung kann, wenn wir alle zusammenwirken, einen entscheidenden Anstoß für die unerlässliche Einführung der tierschutzrechtlichen Verbandsklage bedeuten.

Pioniercharakter hat es, wenn auf der Landesebene das Staatsziel Tierschutz in dem Sinne mit Leben erfüllt wird, dass alles staatliche Handeln im Verhältnis gegenüber Tieren einer unabhängigen Kontrolle unterworfen werden kann, ob dieses Handeln oder auch eine Untätigkeit den Anforderungen des Tierschutzgesetzes entspricht. Eine solche Regelung hat schon dadurch einen hohen Wert, dass sie vorbeugend das Verhalten der Behörden beeinflusst, weil diese wissen, dass ihre Tätigkeit oder Untätigkeit gerichtlicher Kontrolle unterworfen werden kann, und zwar auch zugunsten des Tierschutzes.

Wer sich auf Regierungs- und Verwaltungsebene besonders entschieden um die Einhaltung des Tierschutzgesetzes bemüht, braucht am allerwenigsten zu fürchten, dass er bei Einführung der Verbandsklage Prozesse verliert.

Und wenn sich positive Beispiele der Tierschutz-Verbandsklage auf Länderebene zeigen, erhöht dies den Druck auf den Bundestag, bundesweit die Verbandsklage durch Änderung des Tierschutzgesetzes einzuführen.

Dabei gilt es, in der Öffentlichkeit dafür zu werben, dass das Recht und die Menschlichkeit in unserer Gesellschaft gestärkt werden, wenn anerkannte Verbände als Anwälte für Tiere deren Interessen auch vor Gericht vertreten dürfen.



Behinderung oder Hilfe? – Die Verbandsklage aus der Sicht der Veterinärbehörden (Kurzfassung)

*›Tierschutz steht jetzt zwar im Grundgesetz, aber keine Tierschutzorganisation darf ihn im Interesse der Tiere vor Gericht einklagen. So brauchen wir dringend die Verbandsklage! Sie ermöglicht, gerichtliche Entscheidungen herbeizuführen und die Tiere wirksam gegen alle Verletzungen des Tierschutzgesetzes zu schützen.**

Diese Forderung kann ich nicht unterstützen: Bei der Vorstellung, dass in der Zukunft Verbände/ Vereine möglicherweise ein Klagerecht auf dem Gebiet des Tierschutzes haben könnten, befällt mich aus der Sicht der Verwaltung, d. h. der ›zuständigen Behörde‹, zunächst einmal ein tiefes Unbehagen.

Soll hier etwa die Möglichkeit geschaffen werden, jeden einzelnen ›Verwaltungsakt‹, jede Verfügung, jedes Genehmigungs- oder Verbotsverfahren, Verfolg des Verdachts von Verstößen gegen Tierschutzbestimmungen – Tätigkeit wie Untätigkeit –, also alles was die zuständige Behörde tut oder lässt, gerichtlich überprüfbar zu machen?

Bei der überwiegenden Zahl der Verwaltungsakte geht es um konkrete Einzelfälle, z. B.

- Ausnahmegenehmigungen nach § 6 Abs. 3 TierSchG (Amputationen);
- Genehmigungen nach §§ 7ff. (Tierversuche);
- Genehmigungen nach § 11 (Tierhandel, Zurschaustellen, Tierheime u. -pensionen);
- Verfügungen/Auflagen nach § 16 a (Wegnahme, Unterbringung);
- d. h. dem Betroffenen (Menschen) stehen die üblichen Rechtswege offen.

Eine Beteiligung eines Vereins/Verbandes z. B. am Verfahren zur Genehmigung eines konkreten Tierversuchs erscheint mir schwer vorstellbar, wenn auch in manchen Fällen wünschenswert. Hier wird u. a. dem Datenschutz mit Sicherheit ein höherer Stellenwert als dem Tierschutz eingeräumt werden.

Es mag auch dahingestellt bleiben, ob anerkannte Verbände grundsätzlich Einsicht in Gerichtsakten erhalten werden.

1. Eine derartig weit gefasste Forderung wie in der Presseerklärung (s. o.) würde mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht zu mehr, sondern zu deutlich weniger Tierschutz führen. Es gilt also zu definieren, in welchen Fällen eine Verbandsklage zulässig sein soll.

Wenn von ›Tierschutz‹ gesprochen wird, ist zu bedenken, dass das Gesetz eines ist zum ›Schutz der Tiere‹ und nicht zur Bestrafung der Tierhalter. Es müssen folglich entscheidungsfreudige und -willige ›zuständige Behörden‹ sein, die die Bestimmungen des TierSchG und der dazu ergangenen Verordnungen im Interesse der Tiere umsetzen. Mit dem Damoklesschwert eines pauschalen Verbandsklagerechts ist das nicht zu erreichen.

›Um im Einzelfall noch handlungsfähiger zu sein‹, bedarf es meines Erachtens keines Verbandsklagerechts. Im Gegenteil, konstruktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit im Einzelfall und nicht Kontrolle bzw. Klage, weil ›es nur dann zur Anklage kommt, wenn Staatsanwaltschaft und Amtsveterinäre dies für notwendig erachten.**

2. *›Keine Tierschutzorganisation darf ihn (Anm.: den Tierschutz) im Interesse der Tiere vor Gericht einklagen.**

Hier sehe ich das nächste große Problem: Welche Organisation(en) sollte(n) ein Verbandsklagerecht erhalten? Dachverbände oder zentral organisierte Vereine? Reine Tierschutzorganisationen oder auch solche Verbände, die durch tierschutzrechtliche Maßnahmen betroffen werden? Bauernverband? Verband für das Deutsche Hundewesen? Alle Tierhalterorganisationen? Und warum nicht Jäger im Deutschen Jagdschutz-Verband? BUND? Greenpeace? Wer definiert die Begriffe ›vorwiegend‹ oder ›überwiegend‹ und prüft anschließend?

3. Wer entscheidet?

Vorlage könnte hier das Bundesnaturschutzgesetz vom Mai 2002 sein. Danach ist festgelegt, dass eine Mitwirkung von Vereinen sowohl durch das zuständige Bundesministerium als auch durch die entsprechenden Länderministerien zugelassen werden kann. Auf Bundesebene zugelassen werden nur Vereine, die u. a. Länder übergreifend, nicht nur vorübergehend vorwiegend im Naturschutz tätig sind. Damit reduziert sich die Zahl der Vereine bereits. Zugelassen wird die Beteiligung, d. h. gegebenenfalls das Klagerecht bei übergreifenden Maßnahmen, die im Gesetz genau definiert sind.

4. Strukturunterschiede in der Mitgliedschaft der Tierschutzorganisationen und der bisher anerkannten Vereine im Naturschutz sowie im Verbraucherschutz sind unverkennbar. Eine stark emotionalisierte, z. T. sogar militante Klientel – hier liegt womöglich der größte Unterschied im Verfolg von Zielen der Natur- und der Tierschützer und erscheint mir als das größte Hindernis bei der Verwirklichung des Verbandsklagerechtes im Tierschutz – muss gewissermaßen auf den ›Pfad der Tugend‹ gebracht werden, damit überhaupt eine Bereitschaft auf der Ebene der Legislative zur Einführung eines Verbandsklagerechtes installiert werden kann.

5. §§ 58–61 Bundesnaturschutzgesetz legen fest, wer unter welchen Voraussetzungen zu welchen Verwaltungsverfahren Gelegenheit zur Stellungnahme und Einsichtnahme hat, und welche Rechtsbehelfe er einlegen kann.

Im Tierschutz sollte ähnlich verfahren werden. Positiv könnte ein Verbandsklagerecht z. B. auf folgenden Gebieten sein:

- Überprüfung von Haushaltsansätzen zur Finanzierung von Tierschutzaufgaben (Pflichtaufgaben!)
- Genehmigungsverfahren für Intensivtierhaltungen
- Tötungen größerer Tierzahlen z. B. zur Bestandsregulierung (verwilderte Haustauben, Katzen), Marktregulierung (BSE, ›Herodeskälber‹)
- nachweisliche Vollzugsdefizite bei Kontrollpflichten (z. B. Intensivtierhaltungen, Tierhandel, Tiertransporte)
- Zuständigkeitsbereiche übergreifende Tierschutzfälle (Zirkus, Tierschau)

Die großen, überregional tätigen Tierschutzorganisationen müssen sich auf wenige wichtige Ziele/Gebiete beschränken, auf denen sie ein Verbandsklagerecht sinnvoll und effektiv durchsetzen können. Dabei sind außer dem Tierschutzrecht im engeren Sinn auch die aus anderen Gebieten, z. B. Tierseuchen- oder Arzneimittelrecht relevanten Problemfelder zu berücksichtigen. Sie müssen vor allem aber alles tun, um bei ihren Mitgliedern bzw. Mitgliedsorganisationen unrealistische Hoffnungen gar nicht erst aufkommen zu lassen.

* Zitate aus
Presseveröffentlichungen
von Mitveranstaltern



Vorreiter Naturschutz – Erfahrungen mit dem Instrument Verbandsklage

Ich möchte mich im Namen des NABU zunächst dafür bedanken, dass ich bei der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und dem Tierschutzbündnis Schleswig-Holstein als Naturschutzvertreter zu diesem Thema reden kann. Mich freut dies insbesondere deswegen, weil das heutige Thema – die Verbandsklage – für uns als Naturschutzverbände ein zentrales Anliegen darstellt. Wir sind bisher aufgrund der rechtlichen Vorgaben recht einsam diesen Weg gegangen, denn die Naturschutzverbände sind bislang nach meinem Kenntnisstand die einzigen in Deutschland, die altruistisch klagen können, ohne selbst in eigenen Belangen betroffen zu sein. Wenn es gelingt, diese »Front« zu verbreitern, indem der Tierschutz hier mit einsteigt und über das gleiche Rechtsinstrument verfügt wie wir, dann trägt das möglicherweise dazu bei, die vielfältigen Vorbehalte in der Öffentlichkeit gegenüber der Verbandsklage abzubauen.

Ich möchte in meinem Vortrag auf folgende Punkte eingehen: Ich stelle zunächst kurz den NABU in Schleswig-Holstein vor, weil dessen Aufgaben und Organisation sicherlich im Bereich des Tierschutzes nicht im Detail bekannt sind. Es folgen kurz die rechtlichen Grundlagen der Verbandsbeteiligung im Naturschutz in Schleswig-Holstein. Weil unsere Erfahrungen mit diesem Rechtsinstrument in Schleswig-Holstein sicherlich für die Verbände von Interesse sind, werde ich berichten, wie wir als NABU die Verbandsbeteiligung organisieren und mit Klageverfahren umgehen. Zuletzt werde ich auf aktuelle Perspektiven eingehen, die nicht unbedingt nur positiver Art sind. Mit einem kurzem Resümee schließt die Darstellung.

1. Der NABU in Schleswig-Holstein

Der NABU ist ein Mitgliederverband. Es gibt im Naturschutz jedoch auch andere Organisationsformen wie etwa Stiftungen (WWF). Der NABU in Schleswig-Holstein ist mit 14 500 Mitgliedern der

größte Naturschutzverband im Land, bundesweit haben wir knapp 400 000 Mitglieder und sind damit der größte Umweltverband. Der NABU ist landesweit in 45 Gruppen organisiert. In der Landesgeschäftsstelle in Neumünster sind vier hauptamtliche Mitarbeiterinnen beschäftigt. Neun weitere Mitarbeiter arbeiten in unseren Projekten. Dem einen oder anderen ist vielleicht das Wasservogelreservat Wallnau auf Fehmarn bekannt, das NABU Naturzentrum Katinger Watt an der Eidermündung oder das NABU Naturzentrum in der Haseldorfer Marsch. Neuerdings ist auch der Fledermausschutz in Bad Segeberg durch die Presse gegangen, ein Projekt koordiniert durch die dortige NABU-Landesstelle für Fledermausschutz und Forschung.

Von unseren Aufgaben her betrachtet steht das Thema Naturschutzarbeit beim NABU Schleswig-Holstein stark im Vordergrund. Wir betreuen in Schleswig-Holstein im staatlichen Auftrag 46 Naturschutzgebiete. Diese Schutzgebiete haben zusammen eine Größe von circa 40 000 Hektar, wobei allein ein Schutzgebiet im Nationalpark »Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer« eine Größe von 20 000 Hektar hat. Landesweit sind wir damit der größte Naturschutzgebiete betreuende Verband. Wir betreiben verschiedene Naturzentren mit Umweltbildungsauftrag, überwiegend an der West- und Ostküste. Wir betreiben zudem Naturschutzforschung bundesweit an verschiedenen Orten, in Schleswig-Holstein u. a. in Bergenhusen im Institut für Vogelschutz. Unsere Artenschutzprojekte in Schleswig-Holstein beschäftigen sich besonders mit Fledermäusen, Orchideen, Amphibien und Weißstörchen.

2.1 Rechtliche Grundlagen der Verbandsbeteiligung (Bundesnaturschutzgesetz)

Der NABU nimmt Interessen parteiisch im Sinne des Naturschutzes wahr. Für uns als Naturschutzverband ist zunächst für unsere Arbeit das Bundes-

naturschutzgesetz (BNatSchG) maßgebend, zuletzt geändert 2002. In dessen §58 ist geregelt, wozu wir auf Bundesebene Stellungnahmen abgeben dürfen. Als anerkannter Naturschutzverband haben wir die Möglichkeit, in Beteiligungsverfahren und daraus manchmal folgend in Klageverfahren auftreten zu können. Eines der Kriterien dafür ist, dass wir ideell und nicht nur vorübergehend im Naturschutz tätig sind. Es gibt zudem weitere Bedingungen, die einzuhalten das Gesetz vorsieht. Wichtig für den NABU in Schleswig-Holstein ist der Satz: *»Die Länder erlassen Vorschriften über die Mitwirkung oder Anerkennung von Vereinen«*. Sie können eine weitergehende Form der Mitwirkung festlegen, denn das Bundesnaturschutzgesetz ist ein Rahmengesetz, das von den Naturschutzgesetzen der Länder ausgefüllt wird, jedoch nicht erlaubt, dahinter zurückzubleiben.

Ganz besonders interessant ist der §61. Er regelt die Rechtsbehelfe von Vereinen. Hier ist festgelegt, was uns heute besonders interessiert: Die Klagemöglichkeit – in diesem Falle zunächst auf Bundesebene.

2.2 Rechtliche Grundlagen der Verbandsbeteiligung (Landesnaturschutzgesetz)

Das Bundesnaturschutzgesetz findet seine Entsprechung auf Landesebene im Landesnaturschutzgesetz. Auch dort ist die Anerkennung von Naturschutzvereinen geregelt. Kriterien sind u.a. Mitgliederzahl, landesweite Tätigkeit etc.. §51 a BNatSchG regelt die Art der Beteiligung. Uns sind danach Eingriffe in Natur und Landschaft u. Ä. unmittelbar mitzuteilen. §51 regelt über besondere Rechtsvorschriften Eingriffe, Ver- und Gebote in Naturschutzgebieten. Am interessantesten ist §51 c, der die Rechtsbehelfe, also die Klagemöglichkeiten definiert. Dort ist genauer festgeschrieben, in welchen Fällen wir Klage erheben können und in welchen Fällen das nicht möglich ist.

3. Organisation der Verbandsbeteiligung

Der NABU ist seit 1994 anerkannt nach §29 Bundesnaturschutzgesetz. Der NABU beschäftigt zur Abwicklung der Verfahren eine Halbzzeitkraft in der NABU-Landesgeschäftsstelle, die sich ausschließlich mit Beteiligungsverfahren und Klageverfahren beschäftigt. Wir haben darüber hinaus im Lande etwa 55 bis 60 ehrenamtliche Mitarbeiter, die in die Bearbeitung von Eingriffen in Natur und Landschaft eingebunden sind, weil diese Fälle natürlich allgemein sehr starken lokalen Bezug haben. Nur wenn es um Gesetzesvorhaben und Verordnungen geht, werden die Stellungnahmen zumeist von Vorstandsmitgliedern auf Landesebene erarbeitet.

Im Jahr 2002 sind beim NABU circa 740 Verfahren eingegangen. Dazu haben wir als NABU Landesverband 378 Stellungnahmen abgegeben, darunter auch einige, in denen keine Einwände erhoben wurden. So etwas gibt es durchaus im Naturschutz. Ich muss dazu sagen, dass diese Zahl von 740 Verfahren einen Minimalwert darstellt, da einige Kreisverbände des NABU die Abwicklung von Eingriffsverfahren selbst in die Hand nehmen, so dass man größenordnungsmäßig für den NABU auf 1200 Verfahren im Jahr kommt.

3.1 Klageverfahren

Pro Jahr klagen wir im Schnitt gegen zwei bis drei Genehmigungen im Zuge von Eingriffen in Natur und Landschaft. Die Entscheidung darüber, ob geklagt wird oder nicht, fällt auf Vorstandsebene. Das dürfte bei anderen Verbänden ähnlich sein. Es hat sich bei der Frage, ob geklagt wird, herausgestellt, dass zumindest die großen Klageverfahren, etwa *»Wakenitz-Querung / Bundesautobahn A20«* oder die Klage gegen geplante Ausgleichsmaßnahmen in der Haseldorfer Marsch im Zuge der DASA-Werkserweiterung in Hamburg vom Arbeits- und Organisationsumfang her nur zusammen mit anderen Verbänden abzuleisten sind und nur unter



Hinzuziehen von auf die besonderen verwaltungs- und naturschutzrechtlichen Vorschriften spezialisierten Rechtsanwälten mit einigen Erfolgsaussichten betrieben werden können. Im Fall ›Wakenitz-Querung/ BAB A20‹ waren dies fünf Rechtsanwälte, die vor dem Bundesverwaltungsgericht im Auftrag von Naturschutzverbänden und Privatklägern die Belange des Naturschutzes vertreten haben. Die Verhandlung in Berlin ist im konkreten Fall im Übrigen mit einer Zwei-zu-drei-Entscheidung ausgegangen, d. h. zwei Richter waren unserer Meinung, drei Richter sind unserer Rechtsauffassung nicht gefolgt. Ein durchaus knappes Urteil, das die Rechtsauffassung und -sprechung bundesweit beeinflusst hat.

4. Erfahrungen in Schleswig-Holstein

4.1 Stellungnahmen

Nicht auf jede unserer negativen Stellungnahmen zu Eingriffsplanungen folgt automatisch bei Nichtbeachtung unserer Einwendungen eine Klage. Eine Auswertung der Beteiligungsverfahren im Zeitraum von 1996 bis 1998 haben wir im Detail vorgenommen, insbesondere zu Landschaftsplänen sowie zu Gesetzen und Verordnungen, um Aussagen über deren Effektivität treffen zu können. Wir können dabei zunächst feststellen, dass der NABU vielfach auch an Verfahren beteiligt wird, bei denen diese Beteiligung gesetzlich nicht vorgeschrieben ist. Die Ursache liegt in der Rechtsunsicherheit bzw. mangelnden Rechtskenntnis auf diesem Gebiet bei Behörden und Kommunen. Es besteht die Tendenz: ›Da beteiligen wir sie mal lieber, weil wir nicht so genau wissen, wie eigentlich die rechtliche Grundlage ist‹. Das ist für uns positiv, da wir nun auch Hinweise in Verfahren einfließen lassen können, in denen uns das sonst zumeist nicht möglich ist. Allerdings haben wir in solchen Fällen, wenn es hart auf hart kommt, natürlich keine Klagemöglichkeit. Ermutigend ist auch der Erfolg unserer Einwendungen: 25 bis 30 Prozent der von uns im Rahmen von Stellungnahmen abgegebenen Vorschläge und Anregungen werden zumindest teilweise aufgenommen. Das ist aus unserer Sicht ein hoher Prozentsatz, der den Aufwand insgesamt rechtfertigt.

In der Eingriffsplanung (Straßenbau etc.), die wir bislang nicht detailliert bezüglich des Erfolgs aufgeschlüsselt haben, dürfte es sich nach groben Abschätzungen um eine ähnliche Größenordnung handeln. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Planungen in jenen Fällen deutlich dann besser geworden sind, wenn von unserer Seite aus zumindest theoretisch Klagemöglichkeit besteht. Das heißt, den Belangen des Naturschutzes ist praktisch schon von vornherein im Zuge der Planung mehr Gewicht gegeben worden, einfach weil seitens der Planer befürchtet wird, dass einer der klageberechtigten Naturschutzverbände Klage erheben könnte.

4.2 Klageverfahren

Verlorene Klagen sind zumeist teuer und vielfach nur mit Partnern oder privater Unterstützung tragbar. Als Beispiel für den finanziellen Aufwand: Die beiden Klagen zur ›A20/Wakenitz-Querung‹ in den Jahren 1998–2002 haben alle beteiligten Verbände zusammen 45 000 Euro gekostet. Man muss aber bei einer Bilanz positiv anmerken, dass Klageverfahren im Naturschutz überdurchschnittlich erfolgreich sind, gemessen an Verwaltungsgerichtsverfahren von Privatpersonen oder anderen Institutionen. Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass sich ein Naturschutzverband, insbesondere vor dem Hintergrund der Kosten, sehr deutlich überlegt, bei welchen Verfahren es überhaupt sinnvoll ist, Klage zu erheben. Dies wird im Vorwege sehr genau erörtert. Selten wird geklagt, weil man mal eben ›Lust dazu hat‹. Häufiger schon, um ein Zeichen zu setzen.

Beste Voraussetzungen für einen Klageerfolg liegen vor, wenn seitens der Genehmigungsbehörden Verfahrensfehler begangen worden sind, etwa, wenn eine gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung nicht durchgeführt wurde, aber auch, wenn falsche Genehmigungsverfahren gewählt wurden.

Die inhaltliche Diskussion im Gerichtsverfahren, inklusive der Auseinandersetzung mit gegnerischen Fachgutachtern, ist schwierig, denn Verwaltungsgerichte tendieren allgemein sehr deutlich dazu, den Behörden im Zweifelsfall eher Recht zuzusprechen als den Naturschutzvertretern. Selbst hochrangige

Gutachter auf der eigenen Seite führen da nicht immer zum Erfolg. Wir können das auch explizit belegen: Es gibt Verfahren, in denen ein Naturschutzverband gegen die erteilte Genehmigung einer Behörde geklagt hat, und vor Gericht abgewiesen worden ist. Im umgekehrten Fall, wenn eine Behörde aber verweigert hatte, unter ähnlichen Voraussetzungen, eine Genehmigung überhaupt zu erteilen, gab dasselbe Verwaltungsgericht der Behörde, und nicht dem Antragsteller Recht. Dies bei nahezu identischer Ausgangslage!

Ein durchaus auch für den Tierschutz bedeutsamer Nachteil von Klagemöglichkeiten ist, dass die politische Ebene, etwa das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft Schleswig-Holstein (MUNL) dazu tendiert, »sehenden Auges« naturschutzrechtlich und fachlich zweifelhafte Entscheidungen zu treffen, motiviert etwa aus politischen Gründen – und dann in der Diskussion darauf zu verweisen: *›Ihr als Naturschutzverbände könnt ja dagegen klagen und die Kohlen stellvertretend für die eigentlich zuständige Fachbehörde aus dem Feuer holen.«* Dies bedeutet in der Konsequenz eine Verlagerung der Verantwortlichkeit von der politischen auf die Rechtsebene.

5. Perspektiven

5.1 Landesnaturschutzgesetz:

Auch in Schleswig-Holstein gibt es noch Entwicklungsmöglichkeiten. Einige Verfahren wie die Bauleitplanung sind für uns nach wie vor juristisch nicht angreifbar, obwohl die Qualität der Bauleitplanung aus Sicht des Naturschutzes insgesamt dies dringend notwendig machen würde. Wir hätten uns von einer Aufnahme der Klagemöglichkeit in diesem Bereich eine deutliche Steigerung der Qualität der Planungen insgesamt erwartet. Leider fiel diese Klagemöglichkeit noch im letzten Moment auch wieder aus der Gesetzesvorlage zum neuen BNatSchG heraus. So wird man hier auf eine Verbesserung der Situation für den Naturschutz warten müssen.

5.2 Bundesnaturschutzgesetz:

Grundsätzlich begrüßt der NABU die im letzten Jahr erfolgte Novelle des BNatSchG. Die Klagemöglich-

keit in eigentlich naturschutzrelevanten Bereichen ist jedoch auch auf Bundesebene aus politischen Gründen nicht in jedem Falle eindeutig geregelt worden. Das gilt insbesondere für den Offshore-Bereich, wo aus politischer Rücksichtnahme auf die politisch gewollte Erschließung der Offshore-Windkraft versucht wurde, die Klagemöglichkeit einzuschränken.

Was uns besondere Sorge bereitet, ist, dass die CDU in Schleswig-Holstein, wie in anderen Bundesländern bereits praktiziert, im eigenen Entwurf zum Landesnaturschutzgesetz die Klagemöglichkeit der Verbände wieder einschränken bzw. aufheben will. Die CDU hofft auf eine direkt wirkende bundesweite Regelung im Falle eines Regierungswechsels in Berlin. Der Landesnaturschutzgesetzentwurf der CDU verweist explizit bei der Klagemöglichkeit nur auf das Bundesnaturschutzgesetz. Das Land kann zwar nicht hinter den Bedingungen des Bundes zurückbleiben, also die Klage ausschließen. Aber in jenem Fall, dass das BNatSchG gekippt wird, hätte das »durchschlagende Wirkung« auf das Landesnaturschutzgesetz.

6. Resümee

Verbandsbeteiligung und Klagemöglichkeiten werden auch weiterhin im politischen Umfeld zwischen den Akteuren je nach Interessenlage umstritten bleiben. Dies immer dann, wenn Verwaltungsgerichte den Naturschutzverbänden in großen Rechtsverfahren Recht zusprechen. Die Diskussion wird dann polemisch und argumentativ zumeist auf niedrigem Niveau geführt, nach dem bekannten Motto: Naturschutzverbände blockieren die notwendige wirtschaftliche Entwicklung. Bedauerlicherweise findet diese Argumentation in der Öffentlichkeit durchaus ihre Resonanz. Übersehen wird dabei gerne, dass eine Klage immer nur die Einhaltung bestehender Gesetze fordern kann, aber nicht als Verhinderungsinstrument auf Dauer angelegt ist. Klagen ersparen keine Überzeugungsarbeit in der Öffentlichkeit. Mit dieser Polemisierung werden wir jedoch leben müssen im Sinne einer Fortentwicklung auch des rechtsstaatlichen Bewusstseins und unserer Verantwortung gegenüber unserer Umwelt.



Die Verbandsklage für Tierschutzverbände – Meinungsbild und Ausblick aus dem Umweltministerium

Ausblick

Sehr geehrte Damen
und Herren,
liebe Gäste, liebe Freunde,

Ich möchte mich, auch im Namen von UMWELT-MINISTER KLAUS MÜLLER, herzlich für die Einladung bedanken. KLAUS MÜLLER bedauert, dass er aus terminlichen Gründen diese leider nicht selbst wahrnehmen kann. Um dennoch nicht absagen zu müssen, hat er mich gebeten, ihn zu vertreten. Gerne komme ich deshalb Ihrem Wunsch nach, seine Position zum Verbandsklage-recht für Tierschutzverbände darzulegen.

In den vergangenen Jahren hat sich gerade auf dem Gebiet des Tierschutzes vieles zum Positiven gewendet. Wie Sie alle wissen, sind nicht zuletzt auch durch das gesteigerte öffentliche Bewusstsein viele Fortschritte erzielt worden.

Ich möchte an dieser Stelle die neue Legehennen-haltungsverordnung nennen, die nach einer ent-sprechenden Übergangszeit die Käfighaltung been-den wird. Auch die im letzten Jahr und nach hartem Kampf erfolgte Verankerung des Tierschutzes als Staatsziel in die Verfassung war ein großer Erfolg.

Wie Sie sicherlich wissen, engagiert sich die Landesregierung hier in Schleswig-Holstein besonders für den besseren Schutz der Tiere. Dabei wird sie auch durch den Landtag sehr unter-stützt.

Ich möchte an dieser Stelle nur kurz einige Erfolge der bisherigen zahlreichen Vorhaben des Ministeriums nennen:

- So gelten bereits seit Juli 2001 strengere, tier-gerechtere Maßstäbe bei der Neuerrichtung von Anlagen für die Schweinehaltung.
- In der Pelztierhaltung sind mit Erlass vom Juli 2001 deutlich verbesserte Haltungs-bedingungen auch für bestehende Anlagen festgelegt worden. Gleichzeitig wurde im November 2001 eine Bundesratsinitiative für ein bundesweites Verbot der Pelztierhaltung ergriffen.
- Seit Dezember 2002 ist nach einjähriger Übergangsfrist die dauernde Anbindehaltung von Pferden verboten.
- Im März 2002 wurden zunächst tierschutz-gerechtere Haltungsbedingungen für Straußen-vögel in Schleswig-Holstein festgelegt. Im November folgte dann die gemeinsame Initiative mit Niedersachsen zur bundesweiten Regelung eines Verbotes der Straußenhaltung.



ick

Auf diesen Erfolgen dürfen wir uns aber nicht ausruhen. Tierschutz ist eine stetige Aufgabe. Viele Dinge bedürfen noch einer Verbesserung. Ich denke da vor allem an die Haltung von Mastgeflügel und Mastkainchen. Aber auch bestehende Regelungen müssen aufgrund neuerer Erkenntnisse zum Wohle der Tiere angepasst werden.

Ich darf Ihnen deshalb versichern, dass sich Herr MINISTER MÜLLER auch weiterhin konsequent und stetig für den Tierschutz engagieren wird.

So wird er sich auch für die Einführung eines Verbandsklagerechts für Tierschutzverbände einsetzen. Angestrebt werden sollte dabei aber – wie übrigens in vielen anderen Bereichen des Tierschutzes auch – ein Verbandsklagerecht durch Bundesrecht. Möglich wäre dies z. B. durch eine Änderung des Tierschutzgesetzes.

Die Vorteile eines bundesrechtlichen Klagerechts liegen dabei auf der Hand:

- So eröffnet die durch Landesrecht zugelassene Verbandsklage nicht zwangsläufig gleichzeitig das Recht, gegen Verwaltungsakte von Bundesbehörden zu klagen.
- Das Gleiche gilt selbstverständlich auch für Verwaltungsakte anderer Bundesländer.

Die Erfahrung zeigt auch, dass rein regionale Regelungen meist nicht der Sache dienen, sondern nur zu Standortverlagerungen mit all ihren Nachteilen führen. Nicht zuletzt sollte eine Stärkung des Tierschutzes nicht nur in einem Land, sondern in allen Bundesländern erfolgen. Eine bundesweite Einführung eines Verbandsklagerechts ist deshalb einer länderspezifischen Regelung vorzuziehen. Doch selbst für den Fall, dass dies auf Bundesebene nicht durchsetzbar ist, prüft unser Haus bereits die Möglichkeiten einer Umsetzung in Schleswig-Holstein.

Um einerseits eine Prüfung umfassend durchführen zu können, andererseits aber auch mehr Transparenz für das eigentliche Ziel zu schaffen, muss das angestrebte Klagerecht für Tierschutzverbände näher definiert werden.

Deshalb ist zunächst festzulegen, wer, wann und in welchen Fällen ein Klagerecht eingeräumt bekommt. Denkbar ist grundsätzlich eine analoge Regelung wie im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). Zur Anerkennung von Verbänden sind sicherlich die in den §§ 59 und 60 BNatSchG getroffenen Regelungen in analoger Anwendung eine gute Grundlage. Die Frage ›wann‹ und ›in welchen Fällen‹ ein Klagerecht bestehen soll, ist nicht so einfach zu beantworten. Denkbar wäre aber auch hier die Einbindung in öffentliche Genehmigungsverfahren, so z. B. in Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz.

Mit Interesse habe ich daher die heutigen Beiträge verfolgt. Die angesprochenen vielen Anregungen habe ich aufgenommen und freue mich nun auf die folgende Diskussion.

Meine Damen und Herren, die Mitverantwortung des Menschen für das in seine Obhut gegebene Lebewesen erfordert, im Bereich des Tierschutzes ethische Grundsätze anzuwenden. Dem sollten sich alle verpflichtet sehen.



Literaturhinweise

Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz und

Änderungsgesetz – BayBGG und AndG,

Bayerischer Landtag,

Drucksache 14/12841, Art. 16

Bundesnaturschutzgesetz, BGBl. I S.1193;

25.03.2002

DGS Deutsche Geflügelwirtschaft und Schweine-
produktion, ISSN: 0947 – 5664

Gesetz zum Schutz der Natur

(Landesnaturschutzgesetz – LNatSchG),

Gl.-Nr.: 791-4, GVOBl. Schl.-H. 1993 S. 215

Gesetzentwurf der Bundesregierung, *Entwurf eines*

Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes,

Bundestags-Drucksache 13/7015, 21.02.1997

Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/

Die Grünen, *Entwurf eines Gesetzes zur*

Einführung des Verbandsklagerechts,

Bundestags-Drucksache 13/9323, 27.11.1997

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU,

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Natur

und Landschaft Schleswig-Holsteins,

Schleswig-Holsteinische Landtags-Drucksache

15/2312, 2002

Jahrbuch der Geflügelwirtschaft 1980,

[Hrsg:] Zentralverband der deutschen Geflügel-
wirtschaft e.V., Bonn 1980

Tierschutzgesetz, BGBl I 1972, 1277,

zuletzt geändert durch Art. 11 § 1 G

vom 06. 08. 2002

Urteil zur Hennenhaltungsverordnung

des Bundesverfassungsgerichts, BVerfG,

vom 06. 07. 1999,

Amtl. Entscheidungssammlung,

Band 101, S. 1 ff. = NJW 1999, S. 3253

v. LOEPER, NJW 1980, 409 f.

v. LOEPER, Agrarrecht 1981, S. 29 f.

v. LOEPER, DÖV 2001, S. 370, 372

Verordnung zum Schutz von Tieren im Zusammen-

hang mit der Schlachtung oder Tötung

(Tierschutz-Schlachtverordnung),

BGBl 1997 Teil I S. 405

Verwaltungsgerichtsordnung,

BGBl I 1960, 17

4. *Verordnung zur Durchführung des Bundes-*

Immissionsschutzgesetzes – in der Fassung der

Bekanntmachung vom 14. 03. 1997

Empfehlungen zur tiergerechten und tierschutzkonfor-

men Haltung von Kaninchen, WRSA – World

Rabbit Science Association – Deutsche Gruppe,

Hessische Landesanstalt für Leistungsprüfung

in der Tierzucht, Neu-Ulrichstein 1992

Abkürzungsverzeichnis

BGBl ⇨ *Bundesgesetzblatt*

BlmSchV ⇨ *Bundesimmissionsschutzverordnung*

BNatSchG ⇨ *Bundesnaturschutzgesetz*

BT-Drs. ⇨ *Bundestags-Drucksache*

BVerfG ⇨ *Bundesverfassungsgericht*

BVerwG ⇨ *Bundesverwaltungsgericht*

DÖV ⇨ *Die Öffentliche Verwaltung*

LNatSchG ⇨ *Landesnaturschutzgesetz*

NJW ⇨ *Neue Juristische Wochenschrift*

TierSchG ⇨ *Tierschutzgesetz*

TierSchIV ⇨ *Tierschutz-Schlachtverordnung*

VwGO ⇨ *Verwaltungsgerichtsordnung*





Menschen für Tierrechte

Bundesverband der Tierversuchsgegner e.V.

Roermonder Straße 4a // 52 072 Aachen

Fon 02 41 - 1572 14 // Fax 02 41 - 1556 42

eMail: info@tierrechte.de

Internet: www.tierrechte.de



VIER PFOTEN e.V.

Menschen für Tiere

Altonaer Straße 57 // 20357 Hamburg

Fon 040 - 399 249 - 0 // Fax 040 - 399 249 - 99

eMail: office@vier-pfoten.de

Internet: www.vier-pfoten.de