



Eckpunktepapier Verbandsklagerecht für Tierschutzverbände

Elke Herrmann, MdL
Tierschutzpolitische Sprecherin

Bernhard-von-Lindenau-Platz 1
01067 Dresden

Telefon: 0351 / 493 48 48
Telefax: 0351 / 493 48 09

elke.herrmann@slt.sachsen.de

Dresden, den 04. Oktober 2007

1. Hintergrund

Das Verbandsklagerecht im Tierschutz ist ein abstraktes und sprödes Thema, das auf den ersten Blick eher für Juristen als für "normale" Tierfreunde von Interesse ist. Dennoch ist die Frage, wer im Bereich des Tierschutzes klagen darf, für das Schicksal unzähliger Tiere von häufig existenzieller Bedeutung. Derzeit **stehen Tierschutzverbände trotz ihrer großen Mitgliederzahl Tierexperimenten und behördlichen Entscheidungen fast machtlos gegenüber**. Vielfach werden Tieren Leid und Qualen zugefügt, ohne dass dies rechtlich zufrieden stellend überprüft werden könnte.

In der Praxis sieht dies so aus: Verweigert die zuständige Behörde die Genehmigung für eine Anlage der Massentierhaltung oder für Tierversuche, so kann der Antragssteller Widerspruch und Klage einreichen. Genehmigt die Behörde jedoch das Vorhaben, so ist der Rechtsweg für das Tier bereits ausgeschöpft. Es ist daher vielfach zu vermuten, dass die Behörde zur Vermeidung weiteren Verwaltungsaufwands durch Widerspruch und gerichtliche Überprüfung zur Zurückstellung von tierschützerischen Bedenken und zur Erteilung der gewünschten Genehmigungen tendieren wird. Außer in juristischer Hinsicht irrelevantem Protest hat die Genehmigungsbehörde seitens der Tierschutzvereine derzeit nichts zu befürchten.

Die Folgen dieser rechtlichen Schieflage sind für betroffene Tiere verhängnisvoll, **denn trotz der Aufnahme des Tierschutzes als Staatsziel in das Grundgesetz sind ihre Rechte nicht einklagbar**. Im Ergebnis sind die Tierschutzverbände lediglich karitativ tätig, mangels rechtlicher Möglichkeit nicht aber als Anwalt im Notfall. Wo kein Kläger, da kein Richter – eine für den Tierschutz bittere Wahrheit.

2. Rechtliche Problematik

Die Aufnahme des Tierschutzes in Art. 20a der Verfassung ist eine wichtige Staatszielformulierung, die derzeit aber mangels praktischer Umsetzbarkeit zu weitgehender Bedeutungslosigkeit verurteilt ist. Die eigentliche rechtliche Problematik beruht auf der Tatsache, dass im deutschen Recht nur klagebefugt ist, wer in eigenen Rechten betroffen ist, vgl. § 42 (2) VwGO. So kann etwa ein Wissenschaftler gegen die Ablehnung von Tierversuchen klagen, weil er sich in seinem Grundrecht auf Wissenschaftsfreiheit verletzt fühlt. Andererseits ist es **derzeit nicht zulässig, stellvertretend für ein Tier Klage gegen eine möglicherweise zu Unrecht erteilte Versuchsgenehmigung zu erheben**. Möglich ist lediglich die Erstattung einer Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft, doch werden diese Verfahren nicht selten ohne ausführliche Prüfung eingestellt. Grund ist häufig auch die Komplexität des Sachverhalts oder der betreffenden Fragestellung, deren Beurteilung mangels Einbeziehung eines sachverständigen Tierschutzverbands der Staatsanwaltschaft oftmals nicht leicht fällt.

Der Rechtsgrundsatz, nach dem nur Einzelpersonen klagebefugt sind, wird im Bereich des Verbandsklagerechts zugunsten schutzbedürftiger und selbst nicht oder nicht angemessen verteidigungsfähiger Zielgruppen durchbrochen. Bestes Beispiel ist der Bereich Naturschutz, in dem seit 2002 die Verbandsklage auf Bundesebene zulässig ist (§§ 58-61 BNatSchG). Bevor es zur bundesrechtlichen Einigung kam, waren jedoch bereits seit den 80er Jahren auf Länderebene entsprechende Befugnisse in den Landesgesetzen verankert. Dieses Recht wird nun auch für anerkannte Tierschutzverbände gefordert. In einigen Bundesländern wurden bereits entsprechende Gesetzesinitiativen eingebracht. In Bremen wurde im September 2007 eine positive Empfehlung durch den Rechtsausschuss abgegeben, allerdings nur in Bezug auf ein Verbandsklagerecht auf Feststellung eines Verstoßes gegen das Tierschutzgesetz oder aufgrund des Tierschutzgesetzes erlassener Vorschriften.

3. Vorgehen

Wenn Sachsen nicht den Anschluss an die Entwicklungen in anderen den Tierschutz als Staatsziel ernst nehmenden Bundesländer verlieren möchte, ist es gut beraten, sich ebenfalls intensiv mit der Einführung des Verbandsklagerechts für anerkannte Tierschutzverbände zu befassen. Mangels eines sächsischen Tierschutzgesetzes ist es möglich und sinnvoll, ein eigenes Verbandsklagegesetz zu verabschieden, das in wenigen Paragraphen die Problematik abschließend behandelt. Zu regeln ist zunächst das **mögliche Handlungsfeld anerkannter Tierschutzvereine**, welches insbesondere die gutachterliche Mitwirkung bei tierschutzrelevanten Rechtssetzungsvorhaben und Genehmigungsverfahren umfassen sollte. Weiter sind die **Voraussetzungen für die entsprechende Anerkennung** eines Tierschutzvereins zu formulieren, wobei insbesondere auf Art und Umfang der bisherigen Tätigkeit abzustellen ist. Abschließend der **Umfang der erweiterten Klagebefugnis** dezidiert zu regeln.

Auf dieser Basis ist es nicht nur möglich, bisher vernachlässigten Tierinteressen in größerem Umfang gerecht zu werden, sondern auch den Sachverstand der langjährig in diesem Bereich tätigen Tierschutzverbände zur besseren Beurteilung

konkreter Situationen zu nutzen. Nicht zu vergessen ist abschließend auch der indirekte Auftrag des Verfassungsgebers, dem Tierschutz im deutschen Rechtsraum eine nicht nur ideelle Wertung zuzusprechen, sondern der Staatszielformulierung gerade auch eine praktische Umsetzbarkeit zu gewährleisten.

4. Abwägung: umfassende Verbandsklage oder reine Feststellungsklage

Der verstümmelte Gesetzentwurf Bremens plädiert mit zwar nachvollziehbaren Gründen, aber doch deutlicher Resignation lediglich für eine Feststellungsverbandsklage – d.h., es kann auf **Feststellung eines Verstoßes** gegen Vorschriften des Tierschutzes geklagt werden, **nicht aber gegen eine konkrete behördliche Entscheidung**. Auch ein bestimmtes **Verhalten kann nicht eingeklagt werden**. Dieser relativ dürftige Rechtsschutz konnte sich bisher als einziger gegen die sehr aktive Lobby der Arzneimittelhersteller und Status-Quo-Bewahrer durchsetzen. Vom eigentlichen Ziel, einem umfassenden Verbandsklagerecht entsprechend dem des Bundesnaturschutzgesetzes, ist die Feststellungsklage aber recht weit entfernt.

Der zweite Punkt ist der Umfang des Klagerechts: Bremen eröffnet den **Klageweg** lediglich bei **Verstößen gegen das Tierschutzgesetz bzw. darauf beruhender Rechtsverordnungen**. Zur Begründung führt der Gesetzentwurf aus: „Diese Entscheidung dient der Rechtssicherheit, da der Kreis der möglichen tierschutzrelevanten Vorschriften in sonstigen Gesetzen nicht präzise und abschließend bestimmt werden kann.“ Zu bedenken ist aber, dass auch im Naturschutzbereich eine allgemeine Formulierung gewählt worden ist, deren Konkretisierung wie üblich den Gerichten obliegt. **In rechtlicher Hinsicht besteht daher keine Notwendigkeit**, den von Bremen gewählten, zweifellos sichereren Weg einzuschlagen. Die Verwendung noch zu konkretisierender unbestimmter Rechtsbegriffe ist ein übliches und im Einzelfall sinnvolles Procedere. Die an das Bundesnaturschutzgesetz angelehnte Formulierung bietet den Behörden und Gerichten ausreichende Handhabe zur Beurteilung des verbandsrechtlichen Handlungsspielraums.

Anhang: Rechtliche Eckdaten für das Verbandsklagegesetz

Rechtliche Eckdaten für das Verbandsklagegesetz

Das Verbandsklagegesetz intendiert **zwei mögliche Handlungsoptionen** für anerkannte Tierschutzorganisationen (Vereine/Verbände):

- A) Das Recht zur **Akteneinsicht und Stellungnahme** im Verwaltungs- und Gesetzgebungsverfahren und
- B) das Recht auf **Einlegung eines Rechtsbehelfs** (Widerspruch und Klage) gegen Genehmigungen, Erlaubnisse und (unterlassene) Anordnungen nach dem Tierschutzgesetz sowie gemäß bau- und immissionsschutzrechtlicher Vorschriften.

A. Recht zur Akteneinsicht und Stellungnahme

Dieses Recht bezieht sich auf folgende Fälle:

- Einsicht in Verwaltungsakten, Gutachten und sonstige Verfahrensunterlagen und
 - Gelegenheit zur Stellungnahme,
- 1) wenn Gesetze, Verordnungen und sonstige tierschutzrelevante Rechtsvorschriften durch Landesbehörden geplant sind und
 - 2) in Genehmigungsverfahren nach §§ 4a Abs. 2 Nr. 2, 6 Abs. 3, 8 Abs. 1, 11 Abs. 1 und 15 Abs. 3 des Tierschutzgesetzes (siehe unten, dort identisch).

B. Recht zur Einlegung von Widerspruch und Klage

Dieses Recht bezieht sich auf folgende Fälle:

- 1) § 4a (2) Nr. 2: Schlachten warmblütiger Tiere ohne Betäubung (Schächten),
- 2) § 6 (3): Kürzung der Schnabelspitzen bei Küken und sonstigem Nutzgeflügel, Kürzen der Schwanzspitze bei männlichen Kälbern,
- 3) § 8 (1): Versuche an Wirbeltieren,
- 4) § 11 (1): Züchtung und Haltung von Wirbeltieren zu bestimmten Zwecken wie Tierversuche und Qualzucht oder zur Gewinnerzielung (sowie weitere Fälle wie die Haltung von Tieren in Zoos und Tierheimen, Hundeausbildung oder die Durchführung von Tierbörsen),
- 5) § 15 (3): Durchführung von Tierversuchen durch die Bundeswehr,
- 6) § 16a: Anordnungen im Fall festgestellter Verstöße und zur Verhütung zukünftiger Verstöße bzw. das Unterlassen solcher Anordnungen (Anordnungsarten: Anordnung ordnungsgemäßer Haltung und Pflege von Tieren, Beschlagnahme und gegebenenfalls Tötung von Tieren im Falle schwerer Vernachlässigung, Haltungsverbote, Untersagung von Tierversuchen),
- 7) Genehmigungen in baurechtlichen Verfahren und
- 8) Genehmigungen in immissionsschutzrechtlichen Verfahren.