Dr. EISENHART v. LOEPER
RECHTSANWALT

Rechtsanwalt Dr. v. Loeper · Hinter Oberkirch 10 · 72202 Nagold

Hinter Oberkirch 10
7 2 2 0 2 N A G O L D

Tel. 0 74 52 / 49 95 oder 49 07
Fax 0 74 52 / 10 11

Ministerium für Ländlichen Raum und

Verbraucherschutz Baden-Württemberg

Postfach 103444

70029 Stuttgart

Unser Zeichen

bitte stets angeben 13.Januar 2015

- Aktenzeichen 34-918520
- Stellungnahme zum Gesetzentwurf über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine (TierSchMVG)

Sehr geehrte Damen und Herren,
für die Übersendung des vorbezeichneten Gesetzentwurfs und die Gelegenheit zur Stellungnahme danke ich Ihnen.
Für die MENSCHEN FÜR TIERRECHTE, Tierversuchsgegner Baden-Württemberg e.V. gebe ich folgende Stellungnahme ab:

1. Die Einführung der Tierschutz-Verbandsklage auf Landesebene ist ein überfälliger Schritt, nachdem der Bundesgesetzgeber trotz des 2002 eingeführten Verfassungsranges Tierschutz bisher noch keine derartige Regelung getroffen hat.
Die Rechtsentwicklung wird damit entsprechend der föderativen Grundordnung von einzelnen Bundesländern mehr und mehr vorangebracht. Das Land setzt so ein positives Beispiel, wie es seinerzeit schon mit der Einbeziehung des Tierschutzes in die Landesverfassung dessen Aufnahme ins Grundgesetz vorangegangen ist.
Der Rang eines Rechtsguts auf dieser höchsten Ebene des Grundgesetzes, hier der Verfassungsrang des ethisch geprägten Tierschutzes, macht es unerlässlich, für seine verfahrensmäßige Sicherung zu sorgen, indem die Mitwirkungs- und Klagemöglichkeiten gegenüber der unabhängigen Justiz geschaffen werden. Dies ist Ausdruck einer jahrzehntelangen gesellschaftlichen Dynamik: die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes verlangen es nach ihrem Selbstverständnis und haben dafür auch die Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesländern erhalten, dass die artgemäßen Bedürfnisse der unserer Obhut anvertrauten Mitgeschöpfe geachtet und geschützt werden und sie nicht qualvoll dahinvegetieren müssen. Der Verfassungsrang des Tierschutzes schafft die rechtsstaatlich wirkungsvolle Basis, um mit der Verbandsklage die tierschutzrechtlichen Regelungen real abzusichern. Damit wird zugleich das

Zusammenwirken der Bürger, die Missstände beobachten, von klagebefugten Tierschutzorganisationen und von Vollzugsbehörden gefördert.
Überzeugend erarbeitet und bekräftigt der Gesetzentwurf die landesrechtliche Zulässigkeit der Regelung und deren Notwendigkeit (vgl. dazu bereits Kluge-von Loeper, Tierschutzgesetz, 2002, Kommentar, Einführung Rn 169 mit Nachweisen).

2. Bei der Ausgestaltung des Gesetzentwurfs erheben sich gegen **§§ 1 und 2** von der Struktur her keine grundlegenden Einwände. Der Gesetzeszweck wird - vorbehaltlich nachstehend a) - treffend benannt. Es erscheint auch nach dem regelmäßigen Verfahrensablauf folgerichtig, nicht die möglichen Rechtsbehelfe, sondern die Mitwirkungs- und Informationsrechte nach § 2 voranzustellen. So entspricht es dem begründeten Anliegen, dass die Behörde den Sachverstand und mögliche Einwände der Tierschutzorganisationen frühzeitig kennen lernen und in ihre Entscheidung einbeziehen sollte. Unnötige gerichtliche Konflikte lassen sich dann vielfach vermeiden.
Zu Einzelheiten der Ausgestaltung sind folgende Bedenken zu erheben:

   a) Eine unbeabsichtigte Regelungslücke kann dadurch auftreten, dass - wie sich jüngst in einem Konfliktfall in Nordrhein-Westfalen ergeben hat - ein dringender Klärungsbedarf wegen Verstoßes gegen die Tierhaltungsnorm des § 2 TierSchG besteht, die Akteneinsicht aber verweigert wird, weil die Behörde bisher trotz vorliegender Informationen noch kein förmliches Verwaltungsverfahren eingeleitet hat. Auch § 1 nennt nur den Regelungsbedarf „in" Verwaltungsverfahren. Das Recht auf Einsicht in anonymisierte Akten muss aber ausdrücklich schon in deren Vorstadium sichergestellt werden, weil die Tierschutzorganisationen nicht durch die gesetzlich eingeführten Beteiligungsrechte als Verfahrensbeteiligte im Sinne des Verwaltungsverfahrens gelten.
   Folgende ergänzende Regelung wird deshalb vorgeschlagen:
   „Zur Wahrnehmung der Rechte nach § 2 Absatz 1 Satz 1 in Bezug auf ein behördliches Einschreiten nach § 16 a TierSchG ist der anerkannten Tierschutzorganisation auf Verlangen Einsicht in Akten in von ihr näher bezeichnete Vorgänge zu gewähren, in denen die Behörde nach § 16 a TierSchG Anordnungen getroffen hat oder trotz Kenntnis des Sachverhaltes ein Tätigwerden nach § 16 a TierSchG nicht für erforderlich hält."

   b) Nach dem Wortlaut von **§ 2 Ziffer 3** und Seite 12 des Begründungstextes sollen die Mitwirkungs- und Informationsrechte sowie darauf aufbauende Rechte bei der Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere von der Höhe von Tierplatzzahlen abhängig sein. Zwar ist nachvollziehbar, dass die Mitwirkungs- und Verbandsklagemöglichkeit nicht für Kleinbetriebe oder private (Hobby-)

Tierhaltungen gelten soll. Es ist aber angreifbar, dass nur Großvorhaben tierschutzrelevant seien. Auch wenn z.B. „nur" 700 Pelztiere oder 25000 Mastgeflügel oder 14500 Hennen-Tierplätze in Frage stehen, ist der Tierschutz nicht weniger gefragt, genau genommen nämlich für jedes Einzeltier, als wenn es um etwas höhere Tierzahlen geht, auf die der Gesetzentwurf abhebt und für die nach UVPG für standortbezogene Vorprüfungen gelten.
Entscheidend muss das Rechtsgut des Tierschutzes sein, das ist „die sittliche Ordnung in den Beziehungen zwischen Mensch und Tier als soziales Anliegen" (Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz, Einf. Rn 62 m. Nachweisen, Kluge-von Loeper aa0 Einf. Rn 84). Der gesetzliche Tierschutz ist Einzeltierschutz, wie bereits § 1 TierSchG zeigt. Auf seine Sicherung muss es ankommen gegen die Nutzung durch wirtschaftliche Eigeninteressen des Gewerbetreibenden. Der Bezug der Regelung auf das Umweltverträglichkeitsrecht und diesbezügliche Standortprüfungen passt also für das Tierschutzrecht nicht, weil es hier gerade um Leidensvermeidung für das Einzeltier geht. Vergleichsweise ist auch nicht erkennbar, dass etwa die Regelung des Landes Nordrhein-Westfalen in dieser Weise abgeschwächt wurde.
Um die größtmögliche Transparenz und die rechtsstaatliche Sicherung des Tierschutzes zu bewirken wird - dem Beispiel anderer Bundesländer folgend - folgende Regelung von § 2 Absatz 1 Ziffer 3 vorgeschlagen:
„vor der Erteilung bau- und immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren für Erwerbszwecke. Das gilt nicht für Vorhaben zu Errichtung von Kleintierställen bis zu 50 Kubikmeter Brutto-Rauminhalt."

c) Nicht überzeugend erscheint es ferner, nach **§ 2 Absatz 1 Ziffer 4** tierschutzrelevante fachtechnische Stellungnahmen im Rahmen von Genehmigungsverfahren nach § 8 Absatz 1 TierSchG erst nach erteilter Genehmigung den Tierschutzverbänden zuzuleiten. Zwar ist es richtig, dass vor der in Frage stehenden Genehmigung Kommissionsmitglieder aus Vorschlagslisten der Tierschutzverbände beteiligt sind. Das individuelle Prüfungs- und Beteiligungsrecht eines Kommissionsmitglieds bedeutet aber weniger, als das institutionelle Prüfungs- und Einwirkungsrecht eines gesamten Verbandes. Diese Positionen sind nicht identisch. So wird man jedenfalls das Wissen eines Kommissionsmitglieds, das der Schweigepflicht unterliegt, nicht dem Tierschutzverband zurechnen können, der aber zu Recht nach § 3 Absatz 2 den Rechtsbehelf der Feststellungsklage gegen eine erteilte Tierversuchsgenehmigung erhalten soll.

3. **Zu § 3**: Die allgemeine Ausgestaltung der Rechtsbehelfe in Anlehnung an die Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung erscheint folgerichtig geboten.

Wirklich überzeugende Gründe dafür, in dieser Weise nicht auch die gerichtliche Überprüfung von Tierversuchsgenehmigungen zu eröffnen, sind nicht erkennbar. § 3 Absatz 1 Ziffer 1 nennt zwar, anders als die Regelung in NRW den Fall der behördlichen Genehmigung von Tierversuchen nach § 8 Absatz 1 TierSchG nicht. Dafür ist aber insoweit in **§ 3 Absatz 2** geregelt, dass es in diesem Falle zulässig ist, auf Festellung der Rechtswidrigkeit der erteilten Genehmigung zu klagen. Auch wenn andere Klagearten nicht genannt sind, ist diese Klagemöglichkeit immerhin angesichts der Bindung der Staatsgewalt an Gesetz und Recht ein wesentlicher Gewinn.
Kommt es zur gerichtlich bindenden Feststellung der Rechtswidrigkeit des ergangenen Bescheids oder seiner Unterlassung, muss die Behörde dann nach § 48 Verwaltungsverfahrensgesetz prüfen, ob der Vertrauensschutz des Genehmigungsinhabers an der Aufrechterhaltung der rechtswidrigen Genehmigung höher wiegt als das Rücknameinteresse der Behörde, zu deren Aufgaben es gehört, rechtskräftige Gerichtsurteile umzusetzen. Zudem wird das gerichtliche Feststellungsurteil für Parallelsituationen beachtlich werden.
Nicht zu verschweigen ist freilich, dass es bei Befürwortern und Gegnern der Tierschutz-Verbandsklage Einwände gegen die Institutionalisierung der Feststellungsklage im Bereich der Tierversuche gibt. Der dagegen erhobene Einwand, es fehle an einem Rechtsverhältnis mit den Tierschutzverbänden geht aber schon deshalb fehl, weil es dann kein Raum für Feststellungsprozesse bei Kommunalverfassungsstreitigkeiten geben könnte, bei denen es nie um subjektive Rechte der Beteiligten, sondern um organschaftliche Rechte der Kommunalverfassungsorgane oder Teilen von ihnen geht und deren prozessuale Zulässigkeit unstreitig ist (vgl. BVerfGE 8,122,130; BVerwGE 3,30, 35; BVerwG DÖV 1972, 350). Sie werden überwiegend über die Feststellungsklage nach § 43 VwGO abgewickelt werden. Die Zulässigkeit der Feststellungsklage ist daher auch vorliegend nicht angreifbar.

Nicht überzeugend ist es, dass nach **§ 3 Absatz 4** Widerspruch und Klage gegen jegliche Verwaltungsakte keine aufschiebende Wirkung haben sollen. Wird nämlich ein angefochtener Bescheid vollzogen, der sich später als rechtswidrig erweist, ist dies gewissermaßen sehenden Auges gesetzwidrig geschehen. Besser wäre es, von der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs nur dann abzusehen, wenn die Behörde im öffentlichen Interesse den Sofortvollzug angeordnet hat und diese Entscheidung im Zweifel auch gerichtlich standhält.

4. **Zu § 4**: Die Einrichtung des gemeinsamen Büros der anerkannten Vereine ist sinnvoll. Dafür spricht die damit erreichbare Zentrierung und Institutionalisierung der Verfahrensabläufe, welche die behördliche Arbeit erleichtert und die

Tierschutzverbände zur effektiven Koordination zwingt, um die aus der Regelung des Gesetzes entspringenden Befugnisse wahrnehmen zu können.
Mit der Einrichtung des gemeinsamen Büros wird eine öffentliche Aufgabe erfüllt, die allerdings über den Rahmen der seither von den Verbänden erbrachten Tierschutzarbeit wesentlich hinausgeht. Unverzichtbar erscheint es daher geboten, die Einrichtung des gemeinsamen Büros mit staatlichen Mitteln zu finanzieren.
Es wird dringend empfohlen, dies in geeigneter Form sicherzustellen.

5. **Zu § 8**: Die Erfahrung aus anderen Bundesländern zeigt, dass die neu zu schaffende Anlaufstelle eines gemeinsamen Büros und die neuen Einwirkungsrechte der Tierschutzverbände kein „Selbstläufer" sind, sondern einen längeren Vorlauf haben, um die Zusammenarbeit und Finanzierung zu erreichen und sich - unter Hinzuziehung von Experten - mit den Vorgängen vertraut zu machen.
   Es wird daher für sinnvoll gehalten, den Bericht der Landesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes erst zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten anzusetzen.
6. Soweit zu einzelnen Paragraphen nichts erklärt wird, bestehen - vorbehaltlich des abschließenden Hinweises in Ziffer 7 - keine Einwände.

7. **Im Ergebnis** ist der vorgelegte Gesetzentwurf als grundlegend und wegweisend anzuerkennen, um der Mensch-Tier-Beziehung in der öffentlichen Resonanz und in der rechtsstaatlichen Einordnung den gebotenen Stellenwert zu geben. Damit wird einem zutiefst menschlichen Anliegen, das bereits mit dem Verfassungsrang des ethischen Tierschutzes dank einer großen Bürgerbewegung und des Einsatzes aus vielen Fachkreisen zur Geltung gekommen war, Rechnung getragen. Insoweit ist der jetzige Gesetzentwurf ein wichtiger historischer Schritt auf dem Wege des besseren Einklangs des Menschen mit den Tieren als fühlenden Mitlebewesen.

   Umso mehr sollten die zu einzelnen Stellen genannten Einwände und Hinweise, die vorliegend und auch im Votum des Bundesverbandes Menschen für Tierrechte genannt werden, im Gesetzgebungsverfahren aufgegriffen und in die endgültige Fassung des Gesetzes einbezogen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Eisenhart v. Loeper
als Gutachter der MENSCHEN FÜR TIERRECHTE
Tierversuchsgegner Baden-Württemberg e.V.