



Vortrag: Verbandsklage – Risiken und Chancen für eine artgerechte Tierhaltung in der Landwirtschaft

Sehr geehrter Herr Minister,
sehr geehrte Herren Mitreferenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

was brauchen landwirtschaftlich gehaltene Tiere?
Licht, Luft, geeignete Stallungen, angemessenes Futter, Wasser, Beschäftigungs- und Bewegungsmöglichkeiten auch in der freien Natur, Kontakt zu Artgenossen.

Wie sieht die Realität aus? Nur einige Schlaglichter:

- In Allstedt, Sachsen-Anhalt, plant ein holländischer Investor die mit über 93.000 Tierplätzen deutschlandweit größte Schweinemast- und Zuchtanlage. In Haßleben, Brandenburg, soll eine vergleichbare Anlage mit 85.000 Tierplätzen entstehen. Die eklatante Fehlentwicklung zu Tiergroßfabriken, die wir bei den Legehennen mühsam versuchen zurückzudrehen, erhält bei den Schweinen gerade einen besonderen Drive.
- Kaninchen werden in engen Käfigen auf Drahtböden gehalten, obwohl das Tierschutzgesetz für jedes Tier eine verhaltensgerechte Unterbringung vorschreibt.
- Puten und Masthühner vegetieren dicht gedrängt bald ohne Bewegung ihrem schnellen Tod entgegen.
- Pelztiere, die nach wie vor Wildtiere sind, werden ebenfalls unter erbärmlichsten Verhältnissen in Drahtkäfigen gehalten.

Die Regelungs- und Vollzugsdefizite im Tierschutzrecht sind offenbar.

Welche Chancen bietet hier die Tierschutz-Verbandsklage für Verbesserungen im Bereich der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung:

Einen ersten Komplex bildet die im vorgelegten Gesetzentwurf enthaltene **Mitwirkung** auf Bundes- und Landesebene bei der Erstellung von Verordnungen und Erlassen zur Tierhaltung und z.B. bei der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen zum betäubungslosen Schlachten aus religiösen Gründen und zum Schnabelkürzen. Sie könnten einwenden, es ist doch jetzt schon so, dass einige Tierschutzverbände angehört werden zu Verordnungsentwürfen und dergleichen. Ja, das ist auf Bundesebene und in einigen Bundesländern so. Aber ich denke, wir sind uns auch alle bewusst darüber, wie schnell sich dies bei einer anderen politischen Ausrichtung der Agrarpolitik wieder ändern kann. Wer kann mir versprechen, dass ich dann nicht wieder nur an der zuständigen Tür kratzen kann? Ein gesetzlich festgeschriebenes Mitwirkungsrecht wie in dem Gesetzentwurf vorgesehen sichert ab, dass stets auch der Sachverstand von Tierschutzverbänden eine Chance hat, in Tierhaltungsverordnungen mit ein zu fließen. Also eine Chance für artgerechte Tierhaltung.



Den zweiten Komplex bilden **Widerspruchs- und Klagerechte** gegen bau- oder immissionsschutzrechtliche Genehmigungen von Tierhaltungen. Grundsätzlich ist für eine Stallung eine Baugenehmigung erforderlich, ab bestimmten Tierbestandsgrößen ist eine Genehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz vorgeschrieben. Bisher kann zwar der Tierhalter gegen die Nichtgenehmigung oder gegen Auflagen in der Genehmigung klagen, doch niemand kann wegen ihrer Tierschutzwidrigkeit gegen die Genehmigung vorgehen.

Des Weiteren sollen den anerkannten Tierschutzverbänden Widerspruchs- und Klagerechte eingeräumt werden gegen Anordnungen der zuständigen Behörde nach § 16 a Tierschutzgesetz bzw. bei Untätigkeit der Behörde trotz Verpflichtung zum Einschreiten. Letzteres, also das Untätigbleiben von Behörden trotz tierschutzwidriger Zustände, wäre wohl in der Praxis der häufigere Anwendungsfall.

Gegen diese Widerspruchs- und Klagerechte kommt monoton der Einwand, es sollten keine neuen gesetzlichen Regelungen zur Einflussnahme in diesen Bereichen geschaffen werden, sondern es sollten die bestehenden gesetzlichen Regelungen genutzt werden. Hier bin ich ins Grübeln verfallen:

Gemeint sein kann doch nicht, dass ein Tierschutzverband bei einer nach seiner Auffassung gesetzwidrigen, tierquälerischen Tierhaltung Strafanzeige gegen den Tierhalter erstattet. Denn was behördlich genehmigt oder auch nur geduldet ist, kann nach ganz herrschender Rechtsauffassung für den Tierhalter nicht strafbar sein. Spätestens am Verbotsirrtum des Tierhalters scheidet eine strafrechtliche Verurteilung, die sowieso nur bei ganz eklatanten Verstößen gegen das Tierschutzgesetz in Betracht kommt.

Sollte etwa mit dem Verweis auf bereits bestehende Möglichkeiten die Dienstaufsichtsbeschwerde oder als deren Unterfall die Fachaufsichtsbeschwerde gegen den genehmigenden oder trotz Handlungspflicht untätig bleibenden Amtsträger gemeint sein? Dazu fällt mir nur der Standardmerkspruch aus dem Studium ein: Dienstaufsichtsbeschwerde: fristlos, formlos, fruchtlos!

Welche Mittel habe ich also bisher tatsächlich: ich kann vortragen, versuchen zu überzeugen, Argumente bringen, aber wenn die Behörde überzeugt davon ist, das Richtige zu tun oder aber einfach meine Waffen nicht fürchten muss...

Meine Herren Mitreferenten, da bleibt mir nur noch eins, was ich einsetzen kann: meinen Charme. Und das mache ich gerne für die Sache, helfen tut's in diesem Zusammenhang jedoch meistens nicht.

Der Verweis auf die bestehenden Möglichkeiten geht somit ins Leere. Hier böte die Tierschutz-Verbandsklage eine Chance.

Nun wird aber häufig eingewandt, wir bräuchten diese Chance überhaupt nicht, weil die Verwaltung gesetzmäßig handeln muss und unter Staatsaufsicht steht. Also unsere



Forderung nach einem Recht wird mit dem Verweis auf den Glauben an die unfehlbare Verwaltung beantwortet.

Hierzu möchte ich Sie an zwei meiner diesbezüglichen Gedankengänge teilhaben lassen:

Wenn ich zu Beginn von der Veränderung sprach, die es in der Ausrichtung der Agrarpolitik gegeben hat, komme ich zu dem, was bleibt. Der Satz ist alt: Politik geht, Verwaltung bleibt!

Also auch wenn wir zur Zeit eine progressivere Agrarpolitik, ein gesteigertes Interesse der Politik am Tierschutz vorfinden - wie Minister Müller uns heute hier eindrücklich beweist - , so heißt das doch noch lange nicht, dass sich diese Erkenntnisse in alle Winkel der Ministerialverwaltung oder gar alle Ebenen der Veterinärverwaltung verbreitet haben und dort verinnerlicht wurden. Verwaltung ist kein politisches Wetterföhnchen, und das ist aus meiner Sicht gut so, aber Verwaltung besitzt auch ein Beharrungsvermögen, das kontraproduktiv sein kann.

Ich habe vor einigen Wochen einen beeindruckenden Vortrag von Staatssekretär Kluge gehört, in dem er von den Vorverständnissen der Richterschaft in Sachen Tierschutzrecht sprach. Glauben wir denn wirklich, das Personal der entsprechenden Verwaltungszweige werde nicht von seinen Vorverständnissen mitgeleitet bei tierschutzrelevanten Entscheidungen? Über ein Jahrzehnt Geltung der vormaligen Hennenhaltungsverordnung und deren Anwendung sind auch bei den Menschen nicht folgenlos geblieben.

Mein zweiter Gedankengang: Kosten-Leistungs-Rechnung, Benchmarking, produktbezogenes Berichtswesen, alles Begriffe und damit Inhalte, an denen heute niemand mehr in der Verwaltung vorbei kommt. Zusammengefasst: Neue Steuerungsmodelle, damit Verwaltung effektiv und effizient arbeitet. Dies ist eine richtige und wichtige Forderung im Interesse des Gemeinwohls, aber hieraus folgt auch, dass die Verwaltung und ihre Beschäftigten heute rechtfertigen müssen, warum sie in welchen Bereichen Personal- und Sachressourcen einsetzen.

Welchem behördlichen Entscheider kann ich es da verdenken, wenn er im Tierschutzrecht den Weg des geringsten Widerstandes geht?

Ich verteuere hier sicher nicht Verwaltung, sondern sehe hier nur einen wunderbaren Beispielsfall, an dem man die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit von Gewaltenteilung, der Überprüfung der Exekutive durch die Judikative darstellen kann.

Wir können es nicht nur der „Stress- und Druckresistenz“ einzelner Verwaltungssachgebiete überlassen, ob sie manpower in diesem Arbeitsbereichen einsetzen. Es kann schlicht und ergreifend auch nicht nur der Überzeugung, dem persönlichen Engagement und der Entscheidungsbefugnis eines einzelnen behördlichen Entscheiders überlassen bleiben, ob Tierschutzrecht angewandt wird und mit welcher Auslegung.

Ein Recht ist nur so gut wie seine verfahrensrechtliche Absicherung, das lernt jeder Jurastudent im zweiten Semester. Das Tierschutzrecht bildet hier keine Ausnahme.



Wer kann was gegen Rechtsschutz haben, sicher nicht der gesetzestreu Handelnde. Und sollte es Unsicherheiten in der Rechtsauslegung geben, so ist es noch notwendiger, dass diese geklärt werden, damit der Einzelne weiß, was er tun kann und was er zu lassen hat. Für diese Klärung sind nun mal in unserem Rechtsstaat letztendlich die Gerichte zuständig.

Die Chancen der Tierschutz-Verbandsklage liegen in der Schaffung von Präzedenzfällen, die dann Rechtsunsicherheiten und Auslegungsfragen im Verwaltungsalltag ausräumen und Rechtssicherheit schaffen. Aber mindestens genauso in der Präventivwirkung der Rechtsbehelfe, also in der Verbesserung von Verwaltungsentscheidungen aufgrund der erweiterten verwaltungsgerichtlichen Kontrolle.

Eine Chance der Tierschutz-Verbandsklage möchte ich nicht unerwähnt lassen, auch wenn sie sich nicht nur auf den Bereich der artgerechten Tierhaltung bezieht. Die Institutionalisierung von Tierschützern als legitimierte Fürsprecher der Tiere. Das wäre doch mal ein Fortschritt. Aber vielleicht ist es genau das, was verhindert werden soll: Tierschützer als gesetzlich legitimierte Fürsprecher der Tiere. Werden doch bisher solche institutionalisierten Funktionen wie z.B. die verschiedensten Tierschutzbeauftragten bis auf seltene hervorragende Ausnahmen nicht von Tierschützern wahrgenommen, sondern dienen sie häufig dem Lobbyismus der Tiernutzer.

Diese gesetzliche und damit gesellschaftliche Anerkennung von Tierschützerinnen und Tierschützern und die damit einhergehende Aufwertung ihres Anliegen: des Tierschutzes, wird selbstverständlich nicht von allen gewünscht.

Vielmehr wird ein anderes gesellschaftliches Bild der Tierschützer entworfen: wahnwitzige Tierschützer, die gegen alles und jeden klagen. Das ganze häufig garniert mit dem Begriff, der mich in dieser Diskussion, wie in jeder Tierschutzdiskussion am meisten langweilt, dem Begriff ideologisch.

Bitte nehmen Sie alle zur Kenntnis: Es sind Juristen, die sich als Verfassungsschützer für die Umsetzung des Staatsziels Tierschutz einsetzen, es sind Wissenschaftler, die sich nur ihren ethologischen Erkenntnissen und keinen potenten Auftraggebern verpflichtet sehen, es sind Richter, die dem Tierschutzgesetz endlich zu seiner Durchsetzung verhelfen möchten, nehmen Sie zur Kenntnis, es sind Amtsveterinäre, die Rückenstärkung wünschen, wenn sie Tierschutzbelange bei ihrem Verwaltungshandeln adäquat berücksichtigen wollen, all' diese Menschen setzen sich für die Tierschutz-Verbandsklage ein. Und seien Sie versichert, die Menschen, die in anerkennungsfähigen Tierschutzverbänden organisiert sind, verlieren nicht deshalb den Verstand, weil ihnen die Möglichkeit der Verbandsklage eröffnet wird.

Damit komme ich nun zu den Risiken. Was hab' ich mir für einen Kopf darum gemacht, wo Risiken für eine artgerechte Tierhaltung durch die Tierschutz-Verbandsklage bestehen. Ich wollte mich doch hier vor Ihnen nicht als auf einem Auge



blind oder nur beschränkt denkend darstellen. Doch ich habe trotz gehöriger Anstrengung kein realistisches Risiko entdeckt.

Denn es ist doch so: Ein jeder Landwirt aus der Soester Börde kann vor das Verwaltungsgericht Arnberg ziehen wegen Auflagen in seiner Baugenehmigung für einen neuen Schweinestall, weil er durch den Tierschutz in den Auflagen in seiner Baufreiheit begrenzt wurde. Also der Landwirt sagt, das NRW-Umweltministerium hat Unrecht mit seinem „Schweine-Erlass“ und ich will den nicht beachten müssen. Das Gericht prüft und entscheidet. Jetzt fragt sich doch, warum es dann umgekehrt, wenn ein anerkannter Tierschutzverband sagt, da hat eine Genehmigungsbehörde trotz unserer Einwendungen an ihrer Rechtsauffassung festgehalten und falsch entschieden und das muss von einem Gericht überprüft werden, gleich eine Verhinderung der Landwirtschaft in Deutschland dabei rauskommen soll. Und eine eklatante Überforderung der Gerichte und der Verwaltung.

Wie überlebt die Bauindustrie in Deutschland trotz Nachbarwidersprüchen und –klagen? Wie funktioniert die Bauverwaltung in Deutschland trotz Klagerecht von Antragsteller und betroffenem Nachbarn? Wie gelang es der Stadtverwaltung von Sundern, einer romantisch gelegenen Kleinstadt im Sauerland mit knapp 30.000 Einwohnern, im letzten Jahr 450 Baugenehmigungen für Bauwerke aller Art zu erteilen und die Widersprüche und Klagen in diesem Bereich zu bearbeiten?

Als nächstes kam mir das ewige Totschlagsargument in den Sinn: Abwanderung der Tierhaltung ins Ausland und dort noch schlechtere Haltungsbedingungen für die Tiere als in Deutschland. Doch auf diesem Niveau sollten wir heute nicht diskutieren. Denn dieses Thema ist nur eins für Agrarindustrielle und nicht für die bäuerliche Landwirtschaft, bei der es darum geht, hier Rahmenbedingungen für eine auskömmliche Existenz vorzufinden oder einzugehen. Und gerade diese bäuerliche Landwirtschaft mit artgerechterer oder sogar artgerechter Tierhaltung hat die Tierschutz-Verbandsklage nicht zu fürchten. Hier bietet die Tierschutz-Verbandsklage eher eine Chance gegen existenzvernichtende Tierfabriken im Inland.

Um die sehr konkrete und damit gut gestellte Frage der Veranstalter zu beantworten: Risiken für eine artgerechte Tierhaltung in der Landwirtschaft durch die Tierschutz-Verbandsklage sehe ich nicht.

Es bleiben die sonstigen behaupteten Risiken. Ich bewege mich jetzt etwas von der Fragestellung weg und fasse daher nur kurz zusammen:

Eine Prozessflut mit investitionswegschwämmender Wucht wird gesichtet. Doch: Die Flut wird ausbleiben. Bereits der Zeit- und Kostenaufwand solcher Verfahren wird das von den anerkannten Tierschutzverbänden initiierte Prozessaufkommen auf Fälle von grundsätzlicher Bedeutung eindämmen. Weitere flutverhindernde Deiche sind die im Gesetzentwurf vorgesehene materielle Präklusion von Einwendungen, die bereits im Verwaltungsverfahren hätten vorgebracht werden können und die öffentliche Negativwirkung von abweisenden Urteilen. Letzteres wird dazu führen, dass die



Tierschutzverbände sich nur in recht eindeutigen Fällen dem Prozessrisiko stellen werden.

Und wenn Sie bitte bedenken, dass im letzten Jahr in einem Staatlichen Umweltamt in Nordrhein-Westfalen 12 Genehmigungen für Stallbauten erteilt wurden, dann gibt es auch schlicht faktische Grenzen der Überprüfung durch Tierschutzverbände. Ein Dutzend Genehmigungen sind ja gar nicht so viele meinen Sie? Das sind aber nur die Genehmigungen von einem der zwölf Staatlichen Umweltämter in Nordrhein-Westfalen und nur die, die nach Bundesimmissionsschutzgesetz im vereinfachten Verfahren genehmigt werden konnten. Ich bin ausgesprochen neugierig, wie die Genehmigungszahlen in allen Verfahrensbereichen für das gesamte Bundesgebiet aussehen, eins weiß ich jedenfalls sicher, es ist schlicht Angstmacherei, hier zu behaupten, demnächst würde jede Stallgenehmigung von Tierschützern angegriffen. Auch der Blockadevorwurf erscheint mir in höchstem Maße suspekt, dient doch eine Rechtsschutzmöglichkeit der Wahrung und Einhaltung bestehender Gesetze, hier insbesondere des Tierschutzrechts. Insbesondere unter Berücksichtigung des einstweiligen Rechtsschutzes werden doch hier keinesfalls auf Dauer angelegte Blockademöglichkeiten gegeben.

Zudem kann der Umstand, dass ein Recht missbraucht werden könnte, doch nicht als Argument gegen das Recht ins Feld geführt werden. Mir bleibt nicht die Zeit dies weiter auszuführen, aber bitte denken Sie diese Argumentation selbst einmal zu Ende.

Zum Ende hin zwei Sätze an die Politik: Bei der Tierschutz-Verbandsklage kommt es zum Schwur: will man Tierschutz oder will man nur politische Sonntagsreden. Die Verhinderung der Tierschutz-Verbandsklage heißt Verhinderung des Tierschutzrechts.

Damit lautet meine zusammengefasste Antwort auf die Ausgangsfrage: Tierschutz-Verbandsklage Risiken für eine rein ökonomisch ausgerichtete Tierhaltung ja, und zwar zu Recht. Risiken für eine artgerechte Tierhaltung in der Landwirtschaft nein. Chance für eine artgerechte Tierhaltung in der Landwirtschaft: ein Mosaikstein. So naiv hierin den Durchbruch für eine artgerechte Tierhaltung zu sehen, bin ich sicher nicht, aber es ist ein Mosaikstein, einer, der von solcher Pracht ist, dass er einen Platz in der Mitte bekommen muss.

Weitere wichtige und hilfreiche Informationen zum Thema Tierschutz-Verbandsklage finden Sie auf der von verschiedenen Tierschutzorganisationen begründeten Internetseite www.verbandsklage-tierschutz.de

Lassen Sie uns diese Diskussion mit Herz, Verstand und Weitsicht führen. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!