

PETER KREMER
RECHTSANWALT

PK

RA Kremer Heinrich-Roller-Straße 19 10405 Berlin

Landtag Brandenburg
Ausschuss für Ländliche Entwicklung,
Umwelt und Landwirtschaft
Alter Markt 1

14467 Potsdam

Per eMail:

ausschussalul@landtag.brandenburg.de

Per Telefax: 0331 - 966991147

Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Heinrich-Roller-Straße 19
10405 Berlin

TEL: 030 / 288 76 783

FAX: 030 / 288 76 782

Volksbegehren gegen Massentierhaltung

Anhörung 16.3.2016 Ausschuss für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft

Stellungnahme Tierschutz-Verbandsklage Brandenburg

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme danke ich.

Die Volksinitiative gegen Massentierhaltung verlangt die Einfügung von Mitwirkungs- und Klagerechten zum Wohl der Tiere und zur wirksamen Umsetzung des Tierschutzes.

Ich beschränke mich auf die Tierschutz-Verbandsklage im Bereich der Nutztierhaltung.

1. Gerichtliche Überprüfbarkeit tierschutzrechtlicher Vorgaben als rechtsstaatliches Gebot

Die gerichtliche Überprüfbarkeit staatlicher Entscheidungen ist eine der drei Säulen der Gewaltenteilung. Es gibt keinen Grund, warum für den Bereich der Nutzung von Tieren durch den Menschen dieses System nicht gelten soll. Im Gegenteil: Es spricht besonders vieles dafür, dass die Nutztierhaltung gerichtlich kontrolliert werden kann. Verstöße gegen das Tierschutzrecht wirken sich unmittelbar auf die Tiere als verfas-

www.peter-kremer.de
www.umweltanwaelte.de

eMail:
rechtsanwalt@peter-kremer.de

Mo - Fr 9 - 16 Uhr

sungsrechtlich geschützte Mitgeschöpfe aus. Verstöße gegen das Tierschutzrecht bedeuten faktisch immer, dass die Tiere schlechter gehalten werden, als dies das Gesetz als Mindestvoraussetzung vorsieht. In Anlehnung an § 2 TierSchG bedeutet dies, dass die Tiere nicht art- und bedürfnisgerecht ernährt, gepflegt oder untergebracht sind. Alle diese Gesichtspunkte verlangen aus ethischen, verfassungsrechtlichen und einfachrechtlichen Gesichtspunkten eine Intervention des Staates. Mit der Tierschutz-Verbandsklage kann diese Intervention und damit die Umsetzung eines rechtsstaatlichen Gebots erreicht werden.

2. Welche Folgen kann eine Tierschutz-Verbandsklage haben?

Der maximal mögliche Erfolg einer Verbandsklage im Tierschutzrecht besteht darin, dass die Einhaltung bestehender Gesetz erreicht wird.

Man muss sich vergegenwärtigen, in welchen Fällen die Verbandsklage im Tierschutzbereich Auswirkungen auf die Nutztierhaltung hätte:

Fall 1: Die Klage hat Erfolg

In diesem Fall steht durch gerichtliches Urteil fest, dass das genehmigte Vorhaben gegen Tierschutzrecht verstoßen würde. Diese Folge der Verbandsklage ist rechtsstaatlich erwünscht, sie ergibt sich aus der Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz.

Fall 2: Die Genehmigung wird ausgenutzt, die Klage hat keinen Erfolg

Der Nutztierhalter erhält eine Genehmigung für eine Tierhaltungsanlage und baut trotz anhängiger Klage (die Genehmigung wurde für sofort vollziehbar erklärt). Die Klage wird später abgewiesen, das Verfahren hat für den Nutztierhalter keine Auswirkungen.

Fall 3: Die Genehmigung wird nicht ausgenutzt, die Klage hat keinen Erfolg

Der Nutztierhalter baut nicht, sondern wartet den Ausgang des Klageverfahrens ab. Die Klage wird abgewiesen, weil die Genehmigung von Anfang an rechtmäßig war.

Diese zuletzt geschilderte Situation gilt für alle Vorhaben, die einer öffentlich-rechtlichen Genehmigung bedürfen. Jede Baugenehmigung kann von Nachbarn oder sonstigen Betroffenen gerichtlich überprüft werden. Auch Tierhaltungsanlagen können hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Nachbarn und Umwelt gerichtlich überprüft werden. Es gibt keinen sachlichen Grund, warum ein Teilbereich derjenigen Vorschriften, die Voraussetzung für die Erteilung einer Genehmigung sind, hier ausgenommen sein sollen.

Nur in dieser Konstellation hat die Verbandsklage tendenziell unerwünschte Folgen. Diese Folgen sind aber allen am Rechts- und Wirtschaftsleben Teilnehmenden zumutbar. Wäre dies ein Argument gegen die gerichtliche Überprüfbarkeit öffentlich-rechtlicher Errichtungsgenehmigungen, dann müsste die gerichtliche Überprüfung abgeschafft werden.

Der Nutztierhalter kann die Situation außerdem beeinflussen. Er kann den Sofortvollzug der Genehmigung beantragen. Der Sofortvollzug bau- und immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen ist der Normalfall in der deutschen Rechtspraxis.¹ Bei der Beantragung des Sofortvollzugs kann der Nutztierhalter vortragen, dass die Haltung in der ja bereits genehmigten Anlage nicht gegen tierschutzrechtliche Vorschriften verstößt. Da die Behörde dies als Genehmigungsvoraussetzung geprüft hat, wird sie dem Antrag in der Regel stattgeben. Der Nutztierhalter erhält also in der Regel eine ausnutzbare Genehmigung, auch wenn dagegen Klage erhoben wird.

Tierschutzverbände erhalten im Rahmen einer Verbandsklage die Möglichkeit, gegen eine für sofort vollziehbare Genehmigung ein verwaltungsgerichtliches Eilverfahren zu führen mit dem Ziel, den Beginn der Tierhaltung bis zur Entscheidung des Gerichts in der Hauptsache zu unterbinden. Bekommen die Tierschutzverbände recht, liegt dem die Annahme des Gerichts zugrunde, dass entweder die Genehmigung offensichtlich rechtswidrig ist oder dass – bei offenem Ausgang des Eilverfahrens – die Interessen des Nutztierhalters weniger gewichtig sind als die, die durch das Tierschutzrecht verkörpert ist. In beiden Fällen ist es rechtsstaatlich geboten, den Ausgang des Hauptsacheverfahrens vor Baubeginn abzuwarten.

3. Anfechtungs- oder Feststellungsklage?

Bei der Entscheidung zur Umsetzung des Volksbegehrens wird es auch um die Frage gehen, ob eine Anfechtungsklage oder lediglich eine Feststellungsklage ermöglicht werden soll.

Argumente der Rechtssicherheit und der Rechtsklarheit sowie der praktischen Umsetzung sprechen für die Einführung einer Anfechtungsklage.

Mit einer Anfechtungsklage kommt es zu einer abschließenden gerichtlichen Entscheidung, ob der angefochtene Verwaltungsakt, beispielsweise die Genehmigung für eine Nutztierhaltungsanlage, Bestand hat oder wegen Rechtswidrigkeit aufgehoben wird. Diese Entscheidung trifft bei der Anfechtungsklage das Gericht, es bedarf keiner weiteren behördlichen Tätigkeit.²

Würde dagegen - bei Einführung des Feststellungsmodells - lediglich die Rechtswidrigkeit einer Genehmigung festgestellt, so hätte dies keine unmittelbaren rechtlichen Konsequenzen. Vielmehr wäre die Behörde gehalten, über die Rücknahme der Genehmigung nach § 48 VwVfG zu entscheiden.

Dies würde zum einen Behördenkapazitäten binden, da die Behörde ihre Ermessensentscheidung begründen muss.

Zudem ist unklar, ob die Jahresfrist des § 48 Abs. 4 VwVfG auch dann gilt, wenn die Rechtswidrigkeit durch gerichtliches Feststellungsurteil festgestellt wird. Es kann also

¹ Zur Kritik hieran siehe BVerfG, 01.10.2008, 1 BvR 2466/08, NVwZ 2009, 240

² Schadensersatzverpflichtungen gegenüber dem Land sind bei Aufhebung einer Genehmigung durch gerichtliche Entscheidung ausgeschlossen (§ 50 VwVfG).

die Situation eintreten, dass die Rechtswidrigkeit einer Genehmigung gerichtlich festgestellt wird, eine Rücknahme aber wegen des bereits eingetretenen Ablaufs der Jahresfrist aus § 48 Abs. 4 VwVfG ausgeschlossen ist.

Für den Genehmigungsinhaber bedeutet die Einführung des Feststellungsmodells erhebliche Rechtsunsicherheit.

Die Feststellungsklage hat keine aufschiebende Wirkung, so dass mit Erteilung der Genehmigung der Baubeginn freigegeben ist. Zwar kann auch hier der Genehmigungsinhaber die Entscheidung des gerichtlichen Verfahrens abwarten. Die Warnwirkung der Anfechtungsklage ist aber deutlich höher als die einer Feststellungsklage.

Erhebliche Rechtsunsicherheiten ergeben sich, wenn nach einem Feststellungsurteil, das die Rechtswidrigkeit der Genehmigung feststellt, seitens eines betroffenen Dritten auf Rücknahme der Genehmigung gegen die Behörde geklagt wird. Auf der Grundlage eines Feststellungsurteils, das die Rechtswidrigkeit einer Genehmigung feststellt, haben Drittbetroffene grundsätzlich die Möglichkeit, Verpflichtungsklage gegenüber der Behörde auf Erlass eines Rücknahmebescheids zu erheben. Im Rahmen dieses sich dann an das Feststellungsurteil anschließende neue Gerichtsverfahren müsste die Behörde, falls sie eine Rücknahme der Genehmigung ablehnt, ihre ablehnende Ermessensentscheidung fundiert begründen, was in der Regel schon deshalb kaum gelingen wird, weil die regelmäßige Konsequenz der Feststellung der Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsaktes dessen Rücknahme sein muss. Da ein solches Verfahren erst **nach** dem ersten Verfahren über die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Genehmigung beginnen würde, würde dies bedeuten, dass die Rechtsunsicherheit über die Fortdauer der Genehmigung über Jahre andauern wird.³

4. Kommt es zu einer Klagewelle?

Eine Klagewelle wäre grundsätzlich erfreulich, weil sie die rechtsstaatlich geboten Überprüfung von Genehmigungen beinhalten würde. Es wird aber keine Klagewelle geben. Seit Einführung der ersten Klagemöglichkeit⁴ im Land Bremen im Jahr 2007 gab es – nach hier vorliegenden Erkenntnissen – kaum Klagen. In den einschlägigen Datenbanken finden sich zwei Urteile.

- VG Gelsenkirchen, 4.2.2016, 16 L 221/15 (Gänsetötung für den Rosenmontagszug) – Kläger Deutsches Tierschutzbüro
- VG Arnsberg, 30.11.2015 (AZ unbekannt), (Akteneinsicht in tierschutzrelevante Akten) – Kläger Animal Rights Watch (ariwa)

Der Unterzeichner führt außerdem ein Klageverfahren zu den Bedingungen der Puthaltung für den Deutschen Tierschutzbund.

³ Außerdem stellen sich im Zusammenhang mit der Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte schwierige Schadensersatzfragen (§ 48 Abs. 3 VwVfG), die zu einer entsprechenden Belastung des Haushalts und damit zu Kosten für die Allgemeinheit führen können.

⁴ Überblick über die Tierschutz-Verbandsklagegesetze im Anhang

Selbst wenn es darüber hinaus noch einige nicht erfasste Verfahren geben dürfte, ist die Anzahl der Klageverfahren minimal.

Tierschutz-Verbandsklagen gegen Genehmigungen für Nutztierhaltungsanlagen werden sehr viel stärker formalisiert sein als beispielsweise Umwelt-Verbandsklagen. Bei der Umwelt-Verbandsklage ist sowohl die Ermittlung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens als auch die Ermittlung der betroffenen Umgebung einzelfallabhängig, standortgebunden und daher aufwändig. Im Bereich der Nutztierhaltung geht es um die Überprüfung standardisierter Haltungsformen. Innerhalb überschaubarer Zeit wird es Gerichtsentscheidungen zu den gängigen Haltungsformen geben, die dann entweder beibehalten werden können oder angepasst werden müssen. Das rechtliche Orientierungsgerüst wird sich schnell aufbauen. Damit sinkt die Notwendigkeit gerichtlicher Überprüfung, da von allen Beteiligten auch ohne Gerichtsverfahren die Übereinstimmung der konkreten Tierhaltung mit den rechtlichen Vorgaben erkannt werden kann.

Damit es gar nicht erst zu gerichtlichen Überprüfungen von Genehmigungen kommen muss, ist neben der Einführung des Klagerechts die Einführung entsprechender Mitwirkungs- und Informationsrechte erforderlich (siehe beispielsweise § 2 TierSchVMG NRW). Werden die Tierschutzverbände bereits im Vorfeld der behördlichen Entscheidung eingebunden und haben die Gelegenheit, auf die tierschutzrelevanten Vorschriften im Rahmen des konkreten Genehmigungsverfahrens hinzuweisen, dürften die meisten Klageverfahren vermieden werden, weil es – wie im Bereich der Umweltverbandsklage – zur Einbringung des Sachverstands der Tierschutzverbände kommt und damit behördliche Fehlentscheidungen vermieden werden.

5. Stärkt die Tierschutz-Verbandsklage den Vollzug des Tierschutzrechts?

Die Einführung der Tierschutz-Verbandsklage hätte – genauso wie die Natur- und Umweltverbandsklage – eine positive Vorwirkung. Die Möglichkeit nachträglicher gerichtlicher Überprüfung stärkt die Rolle der Genehmigungsbehörde im Spannungsfeld zwischen Antragsteller einerseits und einschränken Vorgaben andererseits. Die Überprüfung, ob eine beantragte Genehmigung gerichtlich überprüfbare Vorschriften einhält, ist grundsätzlich besser als in Bezug auf diejenigen Vorschriften, die keiner gerichtlichen Überprüfung unterliegen.

Die Kontrolldichte bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben zur Nutztierhaltung ist unzureichend. Dies lässt sich anhand einer einfachen Gegenüberstellung nachweisen: Kommt es aufgrund der rechtlich zugelassenen Haltungsbedingungen nicht zu einer relevanten Rate an Schädigungen oder Verletzungen bei den Tieren, bedeutet dies, dass die amtstierärztliche Kontrolle effektiv und ausreichend ist. Ist dagegen eine hohe Schädigungs- und Verletzungsrate bei den Nutztieren festzustellen, zeigt dies, dass die behördliche Kontrolle ineffektiv ist.⁵

⁵ Sollte sich dagegen herausstellen, dass derartige Schädigungs- und Verletzungsraten trotz Einhaltung der rechtlichen Vorgaben für die Tierhaltung entstehen, wäre die Konsequenz, dass die zugelassenen Haltungsbedingungen mit § 2 TierSchG nicht vereinbar sind.

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zur Schweinemastanlage Haßleben wurde von Prof. Dr. Hörning ein Gutachten⁶ zu den Auswirkungen der Schweinehaltung auf Voll- und Teilspaltenböden erstellt, in dem empirisch anhand damals vorliegender Daten untersucht wurde, zu welchen Verletzungs- und Schadensraten es bei dieser Hal- tungsform typischerweise kommt. In dem Gutachten wurden die bis dahin vorliegen- den Daten untersucht. Das Gutachten kam zu folgenden Ergebnissen:

Einstreulose Vollspaltenböden:

- bei 33 % der Tiere Hautabschürfungen
- bei 3,7 % der Tiere Hautverletzungen
- bei 3,5 % der Tiere Hautwunden
- bei 2,0 % der Tiere allg. Verletzungen
- bei 25 % der Tiere Schwanzverletzungen
- bei 42 % der Tiere Liegeschwielen
- bei 46 % der Tiere Liegebeulen
- bei 24 bzw. 74 % der Tiere Gelenkverdickungen
- bei 19,4 % der Tiere Schwellungen des Karpalgelenks
- bei 22,3 % der Tiere Schwellungen des Sprunggelenks
- bei 13,2 % der Tiere Schwellungen des Koronarbands
- bei 27,5 % der Tiere eine Hyperkeratosis des Koronarbands

Derartige Schädigungs- oder Verletzungsraten dürften nicht auftreten, wenn die unter- suchten Tierhaltungsbetriebe die Tierhaltung nach den gesetzlichen Vorgaben betrei- ben würden. Allein die Tatsache, dass es zu derartigen Raten kommt, zeigt, dass die amtstierärztliche Kontrolle nicht ausreicht.

Mit freundlichen Grüßen

Peter Kremer
Rechtsanwalt

⁶ Prof. Dr. Hörning, Zur Tiergerechtigkeit der intensiven Schweinehaltung – Eine Literaturstudie anhand ausge- wählter Beispiele, Fachhochschule Eberswalde, Fachgebiet Ökologische Tierhaltung, Studiengang Ökolandbau & Vermarktung, Mai 2006

Anhang: Bestehende Ländergesetze

2011-12-13 TSVbklG Bremen

2013-05-21 HmbTierSchVKG Hamburg

2013-06-25 TierschutzVMG Nordrhein-Westfalen

2013-06-26 TSVKG Saarland

2014-04-03 TierSchLMVG Rheinland-Pfalz

2015-01-27 TierSchVKG Schleswig-Holstein

2015-05-06 TierSchMVG Baden-Württemberg

Niedersachsen plant die Einführung der Tierschutz-Verbandsklage