

Schriften zum Umweltrecht

Band 186

Die tierschutzrechtliche Verbandsklage

Herausgegeben von

Michael Kloepfer und Hans-Georg Kluge



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL KLOEPFER/HANS-GEORG KLUGE (Hrsg.)

Die tierschutzrechtliche Verbandsklage

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 186

Die tierschutzrechtliche Verbandsklage

Herausgegeben von

Michael Kloepfer und Hans-Georg Kluge



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 978-3-428-15258-2 (Print)

ISBN 978-3-428-55258-0 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85258-1 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Am 24. Juni 2016 fand in der Humboldt-Universität zu Berlin eine Tagung mit dem Titel „Die tierschutzrechtliche Verbandsklage“ statt. Veranstalter der Tagung waren die Forschungsplattform Recht (FPR) mit ihrem gemeinnützigem Forschungszentrum Umweltrecht e.V. (FZU), die Anwaltskanzlei Röttgen, Kluge & Hund PartG mbB, die Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt sowie die ERNA-GRAFF-Stiftung für Tierschutz.

Die Referate der Tagung werden in diesem Tagungsband zum Teil wörtlich, größtenteils aber in überarbeiteter Form wiedergegeben. Zusätzlich ist in diesem Band ein Beitrag von Herrn Martin-Sebastian Abel enthalten, der aus Zeitgründen nicht mehr Eingang in das Tagungsprogramm finden konnte.

Den Referenten und Teilnehmern der Tagung gebührt unser herzlicher Dank. Ihre engagierten Vorträge und Diskussionsbeiträge ermöglichten einen regen Dialog über das neue Rechtsinstrument der tierschutzrechtlichen Verbandsklage aus der Sicht von Rechtswissenschaft und Praxis. Wir danken auch Herrn Rechtsanwalt Michael Hund, Vizepräsident des Bundesverwaltungsgerichtes a.D., der die Plenardiskussion souverän moderierte.

Unseren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Frau Yasemin Skowronek, Frau Sonja Wende sowie auch Herrn Maximilian Strobel, danken wir für die wertvolle Unterstützung bei der Organisation und Durchführung der Tagung sowie der Vorbereitung für diesen Tagungsband.

Anregungen und Kritik zum vorliegenden Band richten Sie bitte an uns per E-Mail unter michael.kloepfer@rewi.hu-berlin.de oder unter info@roettgen-kluge-hund.de.

Berlin, im Frühjahr 2017

*Michael Kloepfer,
Hans-Georg Kluge*

Inhaltsverzeichnis

<i>Michael Kloepfer</i> Begrüßung und Einführung	9
<i>Hans-Georg Kluge</i> Begrüßung und Vorbemerkung	17
<i>Madeleine Martin</i> Das Vollzugsdefizit im Tierschutzrecht	25
<i>Ralph Schönfelder</i> Ermittlungsverfahren in Tierschutzstrafsachen	31
<i>Felix Herzog</i> Dem Klagen der Tiere eine Stimme geben	47
<i>Günter Hager †</i> Die tierschutzrechtliche Verbandsklage – Rechtspolitische Diskussion	61
<i>Matthias Rossi</i> Föderale Regelungsbefugnisse für Verbandsklagerechte im Tierschutzrecht ...	73
<i>Peter Knitsch</i> Erfahrungen mit der tierschutzrechtlichen Verbandsklage auf Landesebene – Rechtspolitische Diskussion und Ausblick	105
<i>Martin-Sebastian Abel</i> Über die Notwendigkeit von Mitwirkungs- und Klagerechten im Tierschutz – ein Plädoyer für den Wettbewerbsföderalismus	111
<i>Peter Kremer</i> Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht und im Tierschutzrecht – Gemeinsamkeiten, Überschneidungen und Unterschiede	117
Autorenverzeichnis	127

Begrüßung und Einführung

Von *Michael Kloepfer*

Ich begrüße Sie herzlich zu der Tagung „Die tierschutzrechtliche Verbandsklage“ an der Humboldt-Universität zu Berlin, der Mutter aller modernen deutschen Universitäten. Die HU – die frühere Friedrich-Wilhelms-Universität – verdankt ihre Entstehung maßgeblich den Überlegungen der großen preußischen Reformer nach der Niederlage gegen Napoleon. Ihre bis heute beherzigenswerte Einsicht war, dass die Bildung der Bevölkerung die Grundlage eines jeden modernen Staates ist. Die so entstandene deutsche Reformuniversität in Berlin gewann in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts Weltruhm, dessen Glanz freilich im NS-Staat verloren ging und während der sowjetischen Besatzung bzw. zu DDR-Zeiten nicht wieder errungen werden konnte. Nach 1989 strebt die HU nun wieder eine Spitzenposition in der Gruppe der deutschen und europäischen Universitäten an. Dabei sind wir – so glaube ich – auf einem guten Weg.

Veranstalter der Tagung ist neben der Forschungsplattform Recht und ihrem Forschungszentrum Umweltrecht e.V. auch die Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt, die ERNA-GRAFF-Stiftung für Tierschutz und die Anwaltskanzlei Röttgen, Kluge & Hund PartG mbB. Herr Rechtsanwalt *Kluge* wird die genannten Stiftungen und die Anwaltskanzlei Röttgen, Kluge & Hund vorstellen.

Die Forschungsplattform Recht besteht aus vier Forschungszentren als gemeinnützige Vereine: Das Forschungszentrum für Umweltrecht (FZU), für Technikrecht (FZT) und für Katastrophenrecht (FZK) sowie dem Institut für Gesetzgebung und Verfassung (IGV). Durch die Forschungsplattform Recht wurden in den letzten 20 Jahren schon fast 70 Tagungen in Berlin veranstaltet. Dabei haben fast alle Bundesumweltminister bei uns gesprochen. Im Februar 2014 haben wir zum Beispiel eine Tagung zu dem prozessualen Thema „Rechtsschutz im Umweltrecht“¹ organisiert, in der die Verbandsklage im Umweltrecht ein dominierendes Thema darstellte. Das Umweltrecht erwies sich einmal mehr als modernes Pioniergebiet unserer Rechtsordnung. Das gilt gerade auch für das Thema unserer heutigen Veranstaltung.

¹ Siehe den dazu veröffentlichten Tagungsband *Kloepfer* (Hrsg.), Rechtsschutz im Umweltrecht, Schriften zum Umweltrecht (SUR), Band 183, 2014.

1. Außerhalb des Umweltrechts² gibt es inzwischen Verbandsklagen beispielweise im Wettbewerbsrecht³, im Verbraucherschutzrecht⁴, im Behindertengleichstellungsrecht⁵ und eben im Tierschutzrecht. Forderungen nach Verbandsklagen auch in anderen Rechtsgebieten (z. B. im Denkmalschutzrecht⁶) liegen vor.

Die tierschutzrechtliche Verbandsklage wurde auf Landesebene 2007 erstmalig in Bremen⁷ eingeführt. Bis heute sind sechs weitere Bundesländer⁸ gefolgt. Nicht unwesentlich für die Einführung der Verbandsklagen war die im Jahre 2002 erfolgte Ergänzung des Art. 20a GG um den Schutz der Tiere. Hierdurch hat der Tierschutz Verfassungsrang⁹ erhalten, was freilich den Abgleich mit anderen Verfassungsgütern des Grundgesetzes nicht ersetzt, sondern – zur Lösung etwaiger Verfassungskollisionen – erforderlich macht.

Der Tierschutz ist ein Thema von grundsätzlicher wie von aktueller Bedeutung zugleich. Das Tierschutzrecht eignet sich nicht nur für wissenschaftliche Aufsätze, Monographien und Kommentierungen, sondern eben auch für Tagungen. Mit der heutigen Tagung sollen in sinnvoller und fruchtbarer Weise Wissenschaft und Praxis zusammengeführt werden, wie schon der Veranstalterkreis zeigt. Das Thema der Tagung orientiert sich somit an dem Mantra der Forschungsplattform Recht: der Zusammenführung von Rechtswissenschaft und Rechtspraxis.

² Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (UmwRG) vom 8. April 2013, BGBl. I S. 753, zuletzt geändert am 20. 11. 2015, BGBl. I S. 2069; § 64 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (BNatSchG) vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2542, zuletzt geändert am 31. 8. 2015, BGBl. I S. 1474; sowie die meisten Landesnaturschutzgesetze.

³ Siehe § 8 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) vom 3. März 2010, BGBl. I S. 254, zuletzt geändert am 17. 2. 2016, BGBl. I S. 233.

⁴ Siehe § 3 des Unterlassungsklagengesetzes (UKlaG) vom 27. August 2002, BGBl. I S. 3422, zuletzt geändert am 11. 4. 2016, BGBl. I S. 720.

⁵ Siehe § 15 des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) vom 27. April 2002, BGBl. I S. 1468, zuletzt geändert am 19. 12. 2007, BGBl. I S. 3024.

⁶ So z. B. *Guckelberger*, Denkmalschutz und Eigentum, NVwZ 2016, S. 17.

⁷ Bremen: Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine vom 25. September 2007, Brem.GBl. S. 455, zuletzt geändert am 24. 1. 2012, Brem.GBl. S. 24.

⁸ Baden-Württemberg: Gesetz über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzorganisationen (TierSchMVG) vom 12. Mai 2015, GBl. S. 317; Hamburg: Hamburgisches Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine (HmbTierSchVKG) vom 21. Mai 2013, HmbGVBl. S. 247; Nordrhein-Westfalen: Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine (TierschutzVMG NRW) vom 25. Juni 2013, GV. NRW. S. 416; Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine (TierSchLMVG) vom 3. April 2014, GVBl. S. 44, zuletzt geändert am 27. 11. 2015, GVBl. S. 383; Saarland: Gesetz über das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzverbände (TSVKG) vom 26. Juni 2013, Amtsbl. I S. 268; Schleswig-Holstein: Gesetz zum Tierschutz-Verbandsklagerecht (SchlHTierSvVKIG) vom 22. Januar 2015, GVOBl. Schl.-H. S. 44.

⁹ *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 3 Rn. 32.

2. Das Thema unserer Tagung und das Problem des ineffektiven behördlichen Gesetzesvollzugs im Tierschutzrecht kann analog zu den Vollzugsproblemen im Umweltrecht betrachtet werden. Jedenfalls leiden das Umweltrecht, das Denkmalschutzrecht und das Tierschutzrecht bekanntlich an einem administrativen Vollzugsdefizit. Dem können gerade auch Verbandsklagen entgegenwirken. Die Verbandsklage dient der privaten Implementationskontrolle zur Beanstandung der Verletzung objektiv-rechtlicher Normen. Dies gilt für das Umwelt- und Denkmalschutzrecht, aber gerade auch für das Tierschutzrecht, das aus verschiedenen Gründen unter einem administrativen Vollzugsdefizit leidet. Die Verbandsklage will diesem Defizit des Vollzugs des Tierschutzrechts begegnen. Die Behörden sollen dabei insbesondere auch angehalten werden, wegen drohender Verbandsklagen ihre Entscheidungen sorgfältig vorzubereiten und zu begründen.

3. Im Umweltrecht, aber auch im Denkmalschutzrecht und eben im Tierschutzrecht fehlt zunächst, insbesondere bei gewerblichen Interessen an Umweltgütern, Denkmälern und an Tieren und Tierhaltung, – der Sache nach – die klassische Rechtserzwingungsposition des Einzelnen für objektive Rechtspositionen des Umweltschutzes, des Denkmalschutzes und des Tierschutzes. Der Grundrechtsschutz des Eigentümers von Umweltgütern, Denkmälern und Tieren erfasst nicht zwingend auch die objektiven Belange des Umweltschutzes, des Denkmalschutzes und des Tierschutzes. Über Art. 14 GG lassen sich weder ein Grundrecht auf Umweltschutz noch ein Grundrecht auf Denkmalschutz oder ein Grundrecht auf Tierschutz ableiten. Das individuelle Eigentumsrecht eignet sich also kaum zur Verbesserung des Vollzugs des Tierschutzrechts (bzw. des Umweltschutzrechts und des Denkmalschutzrechts).

Im Allgemeinen ist der Eigentümer typischerweise „Patron“ oder Schutzherr seines Eigentums und wird in dieser Eigenschaft regelmäßig Beeinträchtigungen seines Eigentums abzuwehren versuchen. Gerade dies ist freilich im Umwelt-, Denkmal- und Tierschutzrecht häufig anders. Die Eigentümer von Umweltgütern, von Denkmälern und eben auch von Tieren haben – jedenfalls wenn sie Unternehmer sind – regelmäßig ein entscheidendes Interesse an einem möglichst hohen Profit durch Umweltgüter, Denkmäler und durch Tiere. Diese ökonomische Motivation gerät aber nur zu leicht in Kollision mit den Zielen des Umweltschutzes, des Denkmalschutzes und des Tierschutzes: Der Waldeigentümer möchte in seinem Wald möglichst viele Bäume schlagen, der Denkmaleigentümer strebt unter Umständen einen Umbau seines denkmalgeschützten Fachwerkhäuses für einen Supermarkt an und der Eierproduzent ist an einer größeren Eierproduktion auf engem Raum, der Hähnchenproduzent an Tieren mit unnatürlich viel Fleisch interessiert.

Der Eigentümer wird deshalb häufig an behördlichen Maßnahmen zum Schutze der Umwelt, von Denkmälern und von Tieren in seinem Eigentum nicht wirklich interessiert sein, sondern eher an Ausnahmen von deren Anordnungen oder an Duldungen bzw. schlicht an behördlicher Inaktivität.

4. Die tierschutzrechtliche Verbandsklage, um die es hier gehen soll, ist von ihrer Konstruktion her eine altruistische Verbandsklage zugunsten objektiver tierschutzrechtlicher Rechtspositionen, die dem Umstand Rechnung tragen soll und kann,