

Schriften zum Umweltrecht

---

Band 188

**Die Rechtsdurchsetzung  
von Tierbelangen insbesondere  
durch tierschutzrechtliche  
Verbandsklagen**

Von

**Yasemin Groß**



**Duncker & Humblot · Berlin**

YASEMIN GROSS

Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen insbesondere  
durch tierschutzrechtliche Verbandsklagen

# Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 188

# Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen insbesondere durch tierschutzrechtliche Verbandsklagen

Von

Yasemin Groß



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin  
hat diese Arbeit im Jahre 2018 als Dissertation angenommen.

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 vorbehalten  
© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin  
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 978-3-428-15607-8 (Print)

ISBN 978-3-428-55607-6 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85607-7 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

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

## **Vorwort**

Ich möchte mich von Herzen bedanken bei meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Michael Kloepfer, für seine Unterstützung und für zahlreiche wertvolle Anregungen. Bei Herrn Prof. Dr. Martin Eifert bedanke ich mich ebenfalls sehr herzlich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Zu danken habe ich ebenso Herrn Rechtsanwalt Hans-Georg Kluge, der mich in jeder Phase dieses Projekts unterstützte und mir ganz zu Beginn den nötigen Mut zusprach.

Dank gebührt auch Rico David Neugärtner für seine klugen Anmerkungen sowohl beim Korrekturlesen als auch bei unseren (offiziellen und inoffiziellen) Doktorandenseminaren.

Vor allem aber gilt mein Dank Sascha, der ebenfalls – gleich zweimal! – gewissenhaft die Mühen des Korrekturlesens übernahm, sich in unzähligen Gesprächen geduldig über den neuesten Stand des Projekts unterrichten ließ, mich mit seinen Hinweisen oft auf neue Gedanken brachte und nicht zuletzt jederzeit Zuspruch und moralische Unterstützung bot.

Berlin, im Oktober 2018

*Yasemin Groß*



# Inhaltsverzeichnis

|                         |    |
|-------------------------|----|
| <b>Einleitung</b> ..... | 19 |
|-------------------------|----|

## *1. Kapitel*

|   |    |
|---|----|
| <b>Befolgung und Durchsetzung des Tierschutzrechts in der Rechtspraxis</b> .....                  | 27 |
| <b>A. Tierschutz in der Nutztierhaltung</b> .....   | 28 |
| I. Stationen der Nutztierhaltung .....  | 29 |
| 1. Tierzucht .....  | 29 |
| a) Zuchtbedingte Leistungssteigerungen landwirtschaftlicher Nutztiere .....                       | 29 |
| b) Verbot der Qualzucht .....   | 31 |
| 2. Tierhaltung .....  | 34 |
| a) Rechtsgrundlagen .....   | 34 |
| b) Praxis der Nutztierhaltung .....   | 35 |
| c) Ausgewählte Beispiele .....  | 36 |
| aa) Schweine .....  | 36 |
| bb) Zuchtsauen im Kastenstand .....   | 38 |
| cc) Milchkühe in Anbindehaltung .....   | 39 |
| dd) Mastgeflügel .....  | 40 |
| d) Verhaltensstörungen landwirtschaftlicher Nutztiere .....                                       | 41 |
| e) Verwendung von Antibiotika in der Nutztierhaltung .....  | 44 |
| f) Tierbetreuendes Personal .....   | 44 |
| g) Vereinbarkeit der branchenüblichen Nutztierhaltung mit den Vorgaben des Tierschutzrechts ..... | 45 |
| 3. Tiertransport .....  | 47 |
| a) Rechtsgrundlagen .....   | 48 |
| b) Praxis der Tiertransporte .....  | 49 |
| 4. Tierschlachtung .....  | 50 |
| a) Rechtsgrundlagen .....   | 51 |
| b) Praxis der Schlachtung .....   | 52 |
| aa) Abladebereich .....   | 53 |
| bb) Wartestall .....  | 54 |
| cc) Betäubung .....   | 54 |
| dd) Entblutung .....  | 56 |
| 5. Zwischenergebnis .....   | 57 |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| II.       | Rechtsbefolgung und -durchsetzung durch Normadressaten und Vollzugsbehörden .....  | 58        |
| 1.        | Fehlende Motivation der Normadressaten zur Rechtsbefolgung .....                   | 58        |
| 2.        | Verwaltungsrechtlicher Vollzug des Tierschutzrechts .....                          | 58        |
| a)        | Zuständigkeit für den Vollzug des Tierschutzrechts .....                           | 59        |
| b)        | Überwachung .....  | 60        |
| c)        | Sanktionen .....   | 61        |
| 3.        | Ursachen für die Schwächen des verwaltungsrechtlichen Vollzugs ....                | 62        |
| a)        | Fehlende personelle und finanzielle Kapazitäten .....                              | 62        |
| b)        | Unzureichende Qualifikation des Kontrollpersonals .....                            | 64        |
| c)        | Unbestimmte Rechtsbegriffe .....   | 65        |
| d)        | Politische Einflussnahme als Vollzugshindernis .....                               | 67        |
| III.      | Zwischenergebnis .....   | 68        |
| <b>B.</b> | <b>Tierschutz bei Tierversuchen</b> .....  | <b>69</b> |
| I.        | Rechtsgrundlagen .....   | 71        |
| 1.        | Begriff des Tierversuchs .....   | 71        |
| 2.        | Erlaubte Versuchszwecke .....  | 72        |
| 3.        | Rechtliche Zulässigkeit von Tierversuchen .....                                    | 72        |
| a)        | Zum Gebot der Beschränkung auf das unerlässliche Maß .....                         | 72        |
| b)        | Ethische Vertretbarkeit als Bestandteil der Unerlässlichkeit .....                 | 73        |
| II.       | Das Genehmigungsverfahren für genehmigungspflichtige Tierversuche ..               | 74        |
| 1.        | Antragstellung und behördliche Entscheidung über die Genehmigung ..                | 74        |
| 2.        | Das Genehmigungsverfahren in der Rechtspraxis .....                                | 76        |
| 3.        | Verfahrensbeteiligung der Ethikkommissionen .....                                  | 79        |
| a)        | Zusammensetzung und Sachkunde der Mitglieder .....                                 | 79        |
| b)        | Verfahren der Beteiligung der Ethikkommissionen .....                              | 79        |
| c)        | Effektivität der Verfahrensbeteiligung der Ethikkommissionen ....                  | 80        |
| III.      | Das Anzeigeverfahren für nicht genehmigungspflichtige Tierversuche ...             | 81        |
| 1.        | Anzeige und behördliche Prüfung .....  | 81        |
| 2.        | Das Anzeigeverfahren in der Rechtspraxis .....                                     | 82        |
| IV.       | Die Überwachung von Tierversuchen .....  | 83        |
| 1.        | Behördliche Überwachung .....  | 83        |
| 2.        | Effektivität der behördlichen Überwachung .....                                    | 83        |
| 3.        | Überwachung durch den betrieblichen Tierschutzbeauftragten,<br>§ 10 TierSchG ..... | 85        |
| a)        | Bestellung .....   | 86        |
| b)        | Qualifikation .....  | 86        |
| c)        | Aufgaben .....   | 86        |
| d)        | Effektivität der Überwachung durch den betrieblichen Tierschutzbeauftragten .....  | 87        |

|                     |    |
|---------------------|----|
| Inhaltsverzeichnis  | 9  |
| V. Zwischenergebnis | 91 |
| <b>C. Ergebnis</b>  | 91 |

### *2. Kapitel*

|  |     |
|--|-----|
| <b>Rechtsdurchsetzung von Tierschutzrecht im gerichtlichen Verfahren</b>                     | 93  |
| <b>A. Rechtsdurchsetzung vor den Verwaltungsgerichten</b>                                    | 93  |
| I. Die verfassungsrechtliche Systementscheidung für den Individualrechtsschutz               | 93  |
| II. Prozessuale Ausprägung in der Verwaltungsgerichtsordnung                                 | 94  |
| III. Keine Rechtsfähigkeit der Tiere   | 94  |
| IV. Kein „Patron“  | 95  |
| V. Keine drittschützende Wirkung tierschutzrechtlicher Normen                                | 96  |
| VI. Zur Waffenungleichheit bei der Geltendmachung von Tierschutz- und Tiernutzungsinteressen | 97  |
| VII. Zusammenhang zwischen gerichtlicher Durchsetzungsschwäche und Vollzugsdefizit           | 98  |
| 1. Weg des geringsten Widerstands beim behördlichen Vollzug                                  | 99  |
| 2. Ausbleiben vollzugserleichternder Gerichtsurteile   | 100 |
| VIII. Zusammenfassung  | 100 |
| <b>B. Rechtsdurchsetzung vor den Strafgerichten</b>  | 101 |
| I. § 17 TierSchG   | 102 |
| II. Zum fragmentarischen Charakter des Strafrechts   | 102 |
| III. Sanktionspraxis   | 103 |
| <b>C. Historisches Beispiel: Haltung von Legehennen</b>                                      | 105 |

### *3. Kapitel*

|  |     |
|--|-----|
| <b>Zusammenfassung und Reflexion: Zu Vollzugsdefiziten und gerichtlichen Durchsetzungsschwächen im Tierschutzrecht</b> | 110 |
|--|-----|

### *4. Kapitel*

|   |     |
|---|-----|
| <b>Die tierschutzrechtliche Verbandsklage</b> | 113 |
| <b>A. Systematisierung und Abgrenzung</b>     | 113 |
| I. Verbandsverletztenklage                    | 114 |
| II. Egoistische Verbandsklage                 | 114 |
| III. Altruistische Verbandsklage              | 114 |
| <b>B. Andere Formen des Rechtsschutzes</b>    | 116 |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| I.        | Landesrechtliche Tierschutzbeauftragte und Tierschutzombudspersonen ..                               | 116        |
| II.       | Tierschutzanwälte .....  | 119        |
| III.      | Einklagbare Rechte für Tiere .....   | 120        |
| <b>C.</b> | <b>Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht .....</b>                                       | <b>122</b> |
| <b>D.</b> | <b>Die tierschutzrechtliche Verbandsklage als Element objektiver Verwaltungskontrolle .....</b>      | <b>126</b> |
| I.        | Überindividuelle Klagerechte als Fremdkörper im tradierten Rechtssystem .....                        | 127        |
| 1.        | Art. 19 Abs. 4 GG als Mindestgewährleistung .....  | 128        |
| 2.        | Verkürzung des Individualrechtsschutzes durch Flut an objektiven Kontrollverfahren? .....            | 130        |
| a)        | Arbeits-, Zeit- und Kostenaufwand für Tierschutzverbände .....                                       | 131        |
| b)        | Prozessrisiko .....  | 132        |
| c)        | Rechtfertigungspflicht vor den Mitgliedern .....   | 132        |
| d)        | Steuerungsmöglichkeiten über die konkrete Ausgestaltung des Verbandsklagerechts .....                | 132        |
| e)        | Erfahrungen mit Verbandsklagen im Umwelt- und Naturschutzrecht .....                                 | 133        |
| f)        | Rechtsvergleich .....  | 135        |
| 3.        | Stellungnahme .....  | 136        |
| II.       | Privatisierung des Gemeinwohls und demokratische Legitimation der Verbände .....                     | 138        |
| 1.        | Verfassungsrechtlich bedenkliche Aufgabenverlagerung vom Staat auf private Verbände? .....           | 138        |
| 2.        | Stellungnahme .....  | 138        |
| III.      | Prinzip der Gewaltenteilung .....  | 140        |
| 1.        | Distanzverlust zwischen zweiter und dritter Gewalt durch Zunahme objektiver Kontrollverfahren? ..... | 140        |
| 2.        | Stellungnahme .....  | 141        |
| IV.       | Privilegierung von Verbandsinteressen .....  | 143        |
| V.        | Zusammenfassung und Schlussfolgerung .....   | 144        |
| <b>E.</b> | <b>Verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung der tierschutzrechtlichen Verbandsklage? .....</b>   | <b>146</b> |
| I.        | Grundlegendes zu Art. 20a GG .....   | 146        |
| II.       | Verfassungsrechtliche Pflicht aus Art. 20a GG? .....   | 147        |
| III.      | Verfassungsrechtliche Pflicht aus Art. 3 Abs. 1 GG? .....  | 149        |
| IV.       | Zwischenergebnis .....   | 150        |
| <b>F.</b> | <b>Aktuelle Rechtslage auf Bundes- und Landesebene sowie Fragen der Gesetzgebungskompetenz .....</b> | <b>150</b> |
| I.        | Verstoß gegen die grundgesetzliche Kompetenzverteilung? .....  | 152        |

|   |            |
|---|------------|
| 1. Sperrwirkung durch abschließende bundesrechtliche Regelung des gerichtlichen Verfahrens (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG)? ..... | 153        |
| 2. Sperrwirkung durch abschließende bundesrechtliche Regelung des Tierschutzes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG)? .....            | 153        |
| a) „Absichtsvoller Regelungsverzicht“ des Bundesgesetzgebers? ....  | 154        |
| aa) Indizwirkung der Zulässigkeit landesrechtlicher Verbandsklagen im Naturschutzrecht? .....                               | 154        |
| bb) Erlass des Tierschutzgesetzes und Novellen in der Folgezeit ..  | 156        |
| cc) Absichtsvoller Regelungsverzicht durch Ablehnung einer Landesinitiative im Bundesrat? .....                             | 157        |
| dd) Sperrwirkung durch Ablehnung einer Gesetzesinitiative im Bundestag .....  | 158        |
| ee) Keine automatische Sperrwirkung auf Landesebene durch Regelungsverzicht auf Bundesebene .....                           | 158        |
| b) Stellungnahme .....  | 160        |
| 3. Ergebnis .....   | 161        |
| II. Stellungnahme und Ausblick: Handlungsoptionen für den Bundesgesetzgeber .....   | 161        |
| <b>G. Rechtspolitische Diskussion .....</b>   | <b>164</b> |
| I. Einführung der tierschutzrechtlichen Verbandsklage nicht erforderlich ...  | 164        |
| 1. Rechtsbefolgung und Vollzug bereits gewährleistet .....  | 165        |
| 2. Stellungnahme .....  | 166        |
| 3. Bestehende Mitwirkungsmöglichkeiten für Tierschutzverbände ausreichend .....   | 167        |
| 4. Stellungnahme .....  | 168        |
| 5. Verbesserung bestehender Vollzugsinstrumente effektiver .....  | 169        |
| 6. Stellungnahme .....  | 169        |
| II. Beseitigung der gerichtlichen Durchsetzungsschwäche des objektiven Tierschutzrechts .....                               | 171        |
| 1. Rechtmäßigkeitskontrolle behördlichen Handelns oder Unterlassens als Aspekt der Vollzugsförderung .....                  | 171        |
| 2. Parität der Rechtsschutzmöglichkeiten für Tiernutzungs- und Tierschutzinteressen .....                                   | 172        |
| III. Missbrauch des Klagerechts für Verzögerungs- und Blockadestrategien ..   | 172        |
| 1. Gefahr für den Wirtschafts- und Forschungsstandort Deutschland ...   | 173        |
| 2. Stellungnahme .....  | 175        |
| 3. Konfrontative Gestaltung der bisher kooperativen Zusammenarbeit von Veterinärbehörden und Tierschutzverbänden .....      | 177        |
| 4. Stellungnahme .....  | 177        |
| 5. Verfolgung von egoistischen Verbandsinteressen .....   | 178        |
| 6. Stellungnahme .....  | 178        |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| IV.   | Mittelbare Auswirkungen auf die Rechtsbefolgung und den Vollzug tierschutzrechtlicher Vorschriften ..... | 179 |
| 1.    | Vorwirkung der tierschutzrechtlichen Verbandsklage .....   | 179 |
| a)    | Vorwirkung auf den behördlichen Vollzug .....  | 179 |
| b)    | Vorwirkung auf die Motivation der Normadressaten zur Rechtsbefolgung .....                               | 181 |
| aa)   | Determinanten der Rechtsbefolgung .....  | 181 |
| bb)   | Potenzielle Klageerhebung als Anreiz für die Rechtsbefolgung .....                                       | 182 |
| 2.    | Linderung des einseitigen Drucks auf die Vollzugsbehörden .....  | 182 |
| 3.    | Verbindliche Klärung von Rechtsfragen und unbestimmten Rechtsgriffen .....                               | 183 |
| V.    | Materiell-rechtliche Konsequenzen der tierschutzrechtlichen Verbandsklage .....                          | 184 |
| VI.   | Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Belange des Tierschutzes .....                                   | 186 |
| VII.  | Akzeptanzförderung .....   | 187 |
| VIII. | Frühzeitige Mitwirkung und Beteiligung im Verwaltungsverfahren .....                                     | 187 |
| 1.    | Verzögerungen im Verwaltungsverfahren .....  | 188 |
| 2.    | Frühzeitiges Einbringen von Sachverstand .....   | 189 |
| 3.    | Verletzung von Geheimhaltungsinteressen .....  | 189 |
| 4.    | Stellungnahme .....  | 190 |
| IX.   | Stellungnahme .....  | 190 |

### *5. Kapitel*

|  |     |
|--|-----|
| <b>Zusammenfassung und Ausblick: Die Effektivierung des Tierschutzrechts<br/>mittels der tierschutzrechtlichen Verbandsklage</b> | 193 |
|--|-----|

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| <b>Literaturverzeichnis</b> ..... | 203 |
| <b>Stichwortverzeichnis</b> ..... | 214 |

## Abkürzungsverzeichnis

|                 |   |
|-----------------|---|
| Abl.            | Amtsblatt   |
| Abl. EU         | Amtsblatt der EU  |
| Abs.            | Absatz  |
| AG              | Amtsgericht   |
| AgrarR          | Agrarrecht, Zeitschrift für das gesamte Recht der Landwirtschaft, der Agrarmärkte und des ländlichen Raumes (nun: Zeitschrift für Agrar- und Umweltrecht – AUR)   |
| AHAW            | Wissenschaftlicher Ausschuss für Tierschutz und Tiergesundheit der EU – Panel on Animal Health and Welfare  |
| Anh.            | Anhang  |
| Anl.            | Anlage  |
| Art.            | Artikel   |
| Aufl.           | Auflage   |
| AUR             | Agrar- und Umweltrecht (Zeitschrift)  |
| AVV             | Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Tierschutzgesetzes  |
| BayTierSchZustV | Verordnung zum Vollzug tierschutzrechtlicher Vorschriften (Bayerische Tierschutzzuständigkeitsverordnung)   |
| Begr.           | Begründer   |
| BGB             | Bürgerliches Gesetzbuch   |
| BGBI. I         | Bundesgesetzblatt, Teil I   |
| BGG             | Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz)   |
| BImSchG         | Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) |
| BK GG           | Bonner Kommentar zum Grundgesetz  |
| BMEL            | Bundesminister(ium) für Ernährung und Landwirtschaft  |
| BMI             | Bundesminister(ium) des Innern  |
| BMJ             | Bundesminister(ium) der Justiz  |
| BMVEL           | Bundesminister(ium) für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft   |
| BNatSchG        | Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)   |
| BNatSchGNeuregG | Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften  |
| BR-Drs.         | Bundesratsdrucksache  |

|                     |   |
|---------------------|---|
| Brem. GBl.          | Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen  |
| BT-Drs.             | Bundestagsdrucksache  |
| BVerfG              | Bundesverfassungsgericht  |
| BVerfGE             | Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts  |
| BVerwG              | Bundesverwaltungsgericht  |
| BVerwGE             | Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts  |
| bzw.                | beziehungsweise   |
| DFG                 | Deutsche Forschungsgemeinschaft   |
| DGAR                | Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht  |
| DGFZ                | Deutsche Gesellschaft für Züchtungskunde  |
| DGS                 | Deutsche Geflügelwirtschaft und Schweineproduktion (Zeitschrift)  |
| Diss.               | Dissertation  |
| DJGT                | Die Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V.  |
| DÖV                 | Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)  |
| DTBl.               | Deutsches Tierärzteblatt (Zeitschrift)  |
| DVBl.               | Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)  |
| EFSA                | Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit  |
| EG                  | Europäische Gemeinschaft  |
| Einf.               | Einführung  |
| EU                  | Europäische Union   |
| EU-Tierschlacht-VO  | Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates vom 24.09.2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung  |
| EU-Tiertransport-VO | Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22.12.2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 |
| e. V.               | eingetragener Verein  |
| f.                  | folgende  |
| ff.                 | folgende  |
| g                   | Gramm   |
| GBl.                | Gesetzblatt   |
| GG                  | Grundgesetz   |
| GVBl.               | Gesetz- und Verordnungsblatt  |
| GV. NRW.            | Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen   |
| GVOBl.              | Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein   |
| HhVO                | Verordnung zum Schutz von Legehennen bei Käfighaltung (Hennenhaltungsverordnung)  |
| HmbGVBl             | Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt  |
| HmbTierSchVKG       | Hamburgisches Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierchutzvereine (Hamburg)   |

|                |  |
|----------------|--|
| Hrsg.          | Herausgeber  |
| i. V. m.       | in Verbindung mit  |
| JZ             | JuristenZeitung  |
| Kap.           | Kapitel  |
| kg             | Kilogramm  |
| KrWG           | Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz) |
| KTBL           | Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V.  |
| l              | Liter  |
| LAV            | AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz  |
| LAVES          | Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit   |
| Lfg.           | Lieferung  |
| LG             | Landgericht  |
| Losebl.        | Loseblattausgabe   |
| LT             | Landtag  |
| LT Apr.        | Landtag Ausschussprotokoll   |
| LT-Drs.        | Landtag Drucksache   |
| LT Plen.-Prot. | Landtag Plenarprotokoll  |
| m. Anm.        | mit Anmerkung  |
| MDR            | Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)  |
| med. vet.      | medicinae veterinariae   |
| MüKo BGB       | Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch  |
| MüKo StGB      | Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch  |
| m. w. N.       | mit weiteren Nachweisen  |
| NdsVBl.        | Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)  |
| NJW            | Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)   |
| NJW-Beil.      | Neue Juristische Wochenschrift – Beilage   |
| NordÖR         | Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland  |
| Nr.            | Nummer   |
| NStZ           | Neue Zeitschrift für Strafrecht  |
| NuR            | Natur und Recht (Zeitschrift)  |
| NVwZ           | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht  |
| OLG            | Oberlandesgericht  |
| OVG            | Oberverwaltungsgericht   |
| RdL            | Recht der Landwirtschaft (Zeitschrift)   |
| RL             | Richtlinie   |
| RL 2010/63/EU  | Richtlinie 2010/63/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 22.09.2010 zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere |

|                   |  |
|-------------------|--|
| Rn.               | Randnummer   |
| RW                | Rechtswissenschaft – Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung   |
| S.                | Seite  |
| SRU               | Sachverständigenrat für Umweltfragen   |
| StA               | Staatsanwaltschaft   |
| StGB              | Strafgesetzbuch  |
| TierSchG          | Tierschutzgesetz   |
| TierSchLMVG       | Gesetz über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine (Rheinland-Pfalz)  |
| TierSchIV         | Verordnung zum Schutz von Tieren im Zusammenhang mit der Schlachtung oder Tötung und zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr.1099/2009 des Rates (Tierschutz-Schlachtverordnung) |
| TierSchMVG        | Gesetz über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzorganisationen (Baden-Württemberg)   |
| TierSchNutztV     | Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung (Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung)    |
| TierSchTrV        | Verordnung zum Schutz von Tieren beim Transport und zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr.1/2005 des Rates (Tierschutztransportverordnung)                                     |
| TierschutzVMG NRW | Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine (Nordrhein-Westfalen)   |
| TierSchVersV      | Verordnung zum Schutz von zu Versuchszwecken oder zu anderen wissenschaftlichen Zwecken verwendeten Tieren (Tierschutz-Versuchstierverordnung)                                   |
| TierSchVKG SH     | Gesetz zum Tierschutz-Verbandsklagerecht (Schleswig-Holstein)  |
| TierSchZuVO       | Verordnung des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz über Zuständigkeiten nach dem Tierschutzrecht (Baden-Württembergische Tierschutzzuständigkeitsverordnung)  |
| TSVbektG          | Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine (Bremen)  |
| TSVKG             | Gesetz Nr.1810 über das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzverbände (Saarland)  |
| TVT<br>u. a.      | Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz e. V.<br>und andere   |
| UGB-ProfE         | Professorenentwurf des Umweltgesetzbuches  |
| UKlaG             | Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (Unterlassungsklagengesetz)   |
| UmwRG             | Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)                                    |
| UPR               | Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)  |

|       |  |
|-------|--|
| UWG   | Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb   |
| v.    | von/vom  |
| VG    | Verwaltungsgericht   |
| VGH   | Verwaltungsgerichtshof   |
| vgl.  | vergleiche   |
| VO    | Verordnung   |
| Vorb. | Vorbemerkung   |
| VwGO  | Verwaltungsgerichtsordnung   |
| WBA   | Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft |
| WHG   | Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)                                     |
| ZEBET | Zentralstelle zur Erfassung und Bewertung von Ersatz und Ergänzungsmethoden zum Tierversuch        |
| ZRP   | Zeitschrift für Rechtspolitik  |



## Einleitung\*

Fragen des Tierschutzes gewinnen zunehmend an gesellschaftlicher und politischer Bedeutung. Zwar verbringen landwirtschaftliche Nutztiere und Versuchstiere ihr Leben in Produktionsanlagen und Laboren weitgehend abgeschottet von der öffentlichen Wahrnehmung. Die zunehmende Medienberichterstattung über Massentierhaltungen und Tierversuche, aber auch neuere wissenschaftliche Erkenntnisse über die Schmerz- und Leidensfähigkeit von Tieren sowie eine Reihe von Lebensmittelskandalen sorgten unterdessen in der Vergangenheit für wachsende öffentliche Aufmerksamkeit und bewirkten, dass der Umgang des Menschen mit dem Tier verstärkt zum Gegenstand öffentlicher Debatten wurde.<sup>1</sup>

Eine Weiterentwicklung mehrheitlicher Wert- und Gerechtigkeitsvorstellungen wird regelmäßig vom geltenden Recht abgebildet.<sup>2</sup> So setzte auch das Erstarren eines allgemeinen Tierschutzbewusstseins zusehends Impulse für die Entwicklung des Tierschutzrechts. Zahlreiche Änderungen des materiellen Tierschutzrechts und nicht zuletzt die im Jahr 2002 erfolgte Aufnahme des Tierschutzes als Staatsziel in Art. 20a GG trugen der zunehmenden Anteilnahme mit dem Schicksal der Tiere Rechnung.

Aktuell bestimmt die Diskussion um die tierschutzrechtliche Verbandsklage den juristischen Diskurs im Tierschutzrecht.<sup>3</sup> Dieses – insbesondere aus dem Umweltrecht bekannte – Rechtsinstrument ermöglicht es anerkannten Tierschutzverbänden, gewissermaßen als „Anwälte der Tiere“ vor den Verwaltungsgerichten aufzutreten und objektive Rechtsverstöße auf dem Gebiet des Tierschutzrechts zu rügen, ohne in eigenen Rechten betroffen zu sein.

Nachdem entsprechende Initiativen auf Bundesebene bislang scheiterten, haben einzelne Bundesländer in der Vergangenheit ein solches Klagerecht für Tierschutzverbände auf Landesebene eingeführt. Seither existieren Verbandsklage-

---

\* Es sind stets Personen männlichen und weiblichen Geschlechts gleichermaßen gemeint; aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird im Folgenden nur die männliche Form verwendet.

<sup>1</sup> Vgl. *WBA*, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, S. 61 f., S. 69 f.; *Martinez*, RW 2016, S. 441 f. m.w.N.

<sup>2</sup> *Gärditz*, in: Löwer/Gärditz (Hrsg.), Wissenschaft und Ethik, S. 128.

<sup>3</sup> Vgl. *Kloepfer/Kluge* (Hrsg.), Die tierschutzrechtliche Verbandsklage, passim; *Schürmeier*, NuR 2017, S. 316 ff.; *Fest/Köpernik*, DVBl. 2012, S. 1473 ff.; *Caspar*, DÖV 2008, S. 145 ff.; *Näckel/Wasielewski*, NordÖR 2004, S. 379 ff.

rechte für Tierschutzverbände in den Bundesländern Bremen (2007)<sup>4</sup>, Nordrhein-Westfalen (2013)<sup>5</sup>, Saarland (2013)<sup>6</sup>, Hamburg (2013)<sup>7</sup>, Rheinland-Pfalz (2014)<sup>8</sup>, Baden-Württemberg (2015)<sup>9</sup>, Schleswig-Holstein (2015)<sup>10</sup> und Niedersachsen (2017)<sup>11</sup>.

Rechtspolitische Forderungen nach einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage stehen in der Regel im Zusammenhang mit dem Vorwurf erheblicher Vollzugsdefizite im Tierschutzrecht. Befürworter der Verbandsklage sind der Auffassung, dass das geltende Recht zum Schutz der Tiere in vielen Fällen von den Normadressaten nicht befolgt und von den zuständigen Vollzugsbehörden nicht effektiv durchgesetzt werde. Sie sehen daher in der tierschutzrechtlichen Verbandsklage eine Möglichkeit zum Abbau des konstatierten Vollzugsdefizits.

Von den Gegnern der tierschutzrechtlichen Verbandsklage wird demgegenüber bereits das Vorhandensein eines Vollzugsdefizits angezweifelt.<sup>12</sup> Danach werde das Vollzugsdefizit im Tierschutzrecht zwar „immer mal wieder behauptet“, sei „aber wohl sehr stark eine Frage der Wahrnehmung, die von einzelnen Fehlern auf generelle Defizite“ schließe.<sup>13</sup> Der hohe materiell-rechtlich vorgegebene Tierschutzstandard werde von den Normadressaten und den zuständigen Behör-

---

<sup>4</sup> Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine (TSVbeklG) v. 25.09.2007 (Brem. GBl. 2007, S. 455), zuletzt geändert durch Geschäftsverteilung des Senats v. 13.12.2011 (Brem. GBl. 2012, S. 24).

<sup>5</sup> Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine (TierschutzVMG NRW) v. 25.06.2013 (GV. NRW. 2013, S. 416).

<sup>6</sup> Gesetz Nr. 1810 über das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzverbände (Tierschutzverbandsklagegesetz – TSVKG) v. 26.06.2013 (ABl. I 2013, S. 268).

<sup>7</sup> Hamburgisches Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine (Hamburgisches Tierschutzverbandsklagegesetz – HmbTierSchVKG) v. 21.05.2013 (Hmb-GVBl. 2013, S. 248).

<sup>8</sup> Gesetz über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine (TierSchLMVG) v. 03.04.2014 (GVBl. 2014, S. 44), zuletzt geändert durch Gesetz v. 27.11.2015 (GVBl. 2015, S. 383).

<sup>9</sup> Gesetz über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzorganisationen (TierSchMVG) v. 12.05.2015 (GBl. 2015, S. 317).

<sup>10</sup> Gesetz zum Tierschutz-Verbandsklagerecht (TierSchVKG SH) v. 22.01.2015 (GVOBl. 2015, S. 44).

<sup>11</sup> Gesetz über Mitwirkungs- und Klagerechte von Tierschutzorganisationen (TierSchKG ND) v. 06.04.2017 (Nds. GVBl. 2017, 108).

<sup>12</sup> Vgl. NRW LT Apr. 15/340, S. 10 f., S. 20; *Tierärztekammer Westfalen-Lippe*, Stellungnahme 15/1098, Öffentliche Anhörung zum Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine in NRW, S. 1; *Schleswig-Holsteinischer Richterverband*, Stellungnahme 18/862 zum Entwurf eines Gesetzes zum Tierschutz-Verbandsklagerecht in Schleswig-Holstein, S. 4 ff.; *Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht*, Stellungnahme 18/1060 zum Entwurf eines Gesetzes zum Tierschutz-Verbandsklagerecht in Schleswig-Holstein, S. 8.

<sup>13</sup> *Wolfgang Löwer*, Stellungnahme 15/1110, Öffentliche Anhörung zum Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine in NRW, S. 3.

den bereits wie selbstverständlich in der täglichen Arbeit praktiziert.<sup>14</sup> Zusätzlich stelle ein engmaschiges Netz an Kontrollen in der Praxis die Einhaltung der tierschutzrechtlichen Vorgaben sicher.<sup>15</sup> Immerhin seien die zuständigen Behörden beim Vollzug des Tierschutzrechts nach dem Grundsatz der Gesetzesbindung der Verwaltung umfassend an Gesetz und Recht gebunden und müssten die Belange der Tiere schon von Amts wegen berücksichtigen.<sup>16</sup> Aus dem vermeintlich ordnungsgemäßen Vollzug wird abgeleitet, dass schon gar kein Bedarf für die Einführung einer tierschutzrechtlichen Verbandsklage bestehe.<sup>17</sup> Vielmehr stelle man mit der Einführung von Verbandsklagerechten die Tierhalter und -nutzer sowie die zuständigen Behörden ohne Not unter einen Generalverdacht. Insbesondere die unmittelbar für den Vollzug zuständigen Behörden fassen den Hinweis auf Vollzugsprobleme in der Regel als Schuldvorwurf auf.<sup>18</sup>

Nähere Ausführungen zum Bestehen oder Nichtbestehen eines Vollzugsdefizits im Tierschutzrecht werden allerdings sowohl von den Befürwortern als auch von den Gegnern der tierschutzrechtlichen Verbandsklage nicht vorgebracht. In der Regel bleibt es auf beiden Seiten bei einer pauschalen Behauptung der jeweiligen Sichtweise. Auch in der – nur punktuellen – rechtswissenschaftlichen Literatur zum Tierschutzrecht ist regelmäßig von einem Vollzugsdefizit die Rede, allerdings ohne näher auf dessen Ursachen, Erscheinungsformen und Auswirkungen einzugehen.<sup>19</sup> Die aktuelle Diskussion um den Vollzug des Tierschutzrechts

---

<sup>14</sup> NRW LT Plen.-Prot. 16/8 v. 13.09.2012, S. 369; NRW LT Plen.-Prot. 16/33, S. 2913; *Bauern- und Winzerverband Rheinland-Nassau e. V.*, Stellungnahme 16/3492 zum Gesetzentwurf für das TierSchLMVG in Rheinland-Pfalz, S. 3.

<sup>15</sup> Rheinland-Pfalz LT-Drs. 16/3403, Entschließungsantrag CDU zum Gesetzentwurf für das TierSchLMVG in Rheinland-Pfalz, S. 1; *Bauern- und Winzerverband Rheinland-Nassau e. V.*, Stellungnahme 16/3492 zum Gesetzentwurf für das TierSchLMVG in Rheinland-Pfalz, S. 3.; NRW LT Apr. 16/163, S. 24; NRW LT Apr. 15/340, S. 10 f.; *Bayer Pharma AG*, Stellungnahme 16/429, Öffentliche Anhörung zum Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine in NRW, S. 1; *Verband Forschender Arzneimittelhersteller*, Stellungnahme 16/434, Öffentliche Anhörung zum Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine in NRW, S. 7.

<sup>16</sup> *Verband Forschender Arzneimittelhersteller*, Stellungnahme 16/434, Öffentliche Anhörung zum Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine in NRW, S. 7; *Wolfgang Löwer*, Stellungnahme 15/1110, Öffentliche Anhörung zum Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine in NRW, S. 1.

<sup>17</sup> *Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW*, Stellungnahme 15/1117, Öffentliche Anhörung zum Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine in NRW, S. 2; Rheinland-Pfalz LT-Drs. 16/3403, Entschließungsantrag CDU zum Gesetzentwurf für das TierSchLMVG in Rheinland-Pfalz, S. 1.

<sup>18</sup> *Landesverband der Tierärztinnen und Tierärzte im öffentlichen Dienst NRW*, Stellungnahme 15/1124, Öffentliche Anhörung zum Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine in NRW, S. 1 f.

<sup>19</sup> *Schröter*, NuR 2007, S. 468 f.; *Kemper*, NuR 2007, S. 790; *Maisack*, Zum Begriff des vernünftigen Grundes im Tierschutzrecht, S. 78 ff.; *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG,