

Ausschuss für Wissenschaft und Forschung
Abgeordnetenhaus von Berlin
Niederkirchnerstr. 5
10117 Berlin
Per E-Mail an: WissForsch@parlament-berlin.de

Ausschuss für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Geschäftsordnung,
Verbraucherschutz
Abgeordnetenhaus von Berlin
Niederkirchnerstr. 5
10117 Berlin
Nachrichtlich per E-Mail an: Recht@parlament-berlin.de

Berlin, den 23. Januar 2025

Stärkung des Tierschutz-Verbandsklagerechts in Berlin

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir wenden uns als nach dem Berliner Tierschutzverbandsklagegesetz (BlnTSVKG) anerkannte und klageberechtigte Tierschutzorganisationen an Sie und nehmen Bezug auf das im Koalitionsvertrag festgelegte Vorhaben, das Tierschutzverbandsklagegesetz zu „qualifizieren“, mit dem Ziel, „Tierschutz wirksam voranzubringen“. Weiter beziehen wir uns auf den Tagesordnungspunkt „Aufwand und Nutzen des Tierschutzverbandsklagegesetzes – Auswirkungen auf Genehmigungsverfahren von Forschung in Berlin“ der für den 27. Januar 2025 geplanten Sitzung des Wissenschafts- und Forschungsausschusses.

Eine Qualifizierung zur Verbesserung des Tierschutzes kann nur durch die Stärkung des Tierschutzverbandsklagegesetzes erreicht werden. Die Gründe dafür werden im Folgenden dargelegt.

1. Wirksamerer Tierschutz durch das Verbandsklagerecht

Die Einführung eines Verbandsklagegesetzes für Tierschutzorganisationen dient dem Ausgleich des erheblichen Ungleichgewichts zwischen den Interessen der Tiernutzenden und denen der Tiere. Während Tiernutzende jederzeit für ihre Interessen eintreten und notwendigenfalls klagen können, ist Tieren jede Möglichkeit der Inanspruchnahme von Rechtsschutz verwehrt. Der Tierschutz ist zwar seit 2002 Staatsziel mit Verfassungsrang, Art. 20a GG verleiht indes keine subjektiven Rechte, sodass es weder Tieren noch ihren Interessensvertretern möglich ist, bei Behörden oder vor Gericht wirksam auf die Einhaltung des Tierschutzgesetzes und zugehöriger Vorschriften hinzuwirken. Seit Jahren besteht ein erhebliches Vollzugsdefizit im Tierschutz. Verfassungsrechtlich ist das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a Grundgesetz grundsätzlich gleichrangig mit Grundrechten wie der Berufs-, Wissenschafts- und Forschungsfreiheit und ist im Rahmen einer Güter- und Interessenabwägung im Wege der praktischen Konkordanz in Ausgleich zu bringen. Keine Seite genießt dabei per se Vorrang. Dieses Gleichgewicht muss sich auch im Vollzug abbilden.

Es ist daher sinnvoll und notwendig, die Expertise von anerkannten Tierschutzorganisationen einzubinden, um den Tierschutz in rechtlichen Verfahren zu stärken und auf die Einhaltung der Gesetze hinzuwirken, indem der Behörde Einwände aus tierschutzfachlicher Sicht mitgeteilt werden und sie diese in ihren Entscheidungen berücksichtigen kann.

Auch schafft das Verbandsklagerecht mehr Rechtsklarheit. Wo rechtliche Unsicherheiten in Bezug etwa auf unbestimmte Rechtsbegriffe des Tierschutzrechts bestehen, können Klagen von Tierschutzorganisationen zu klärenden Grundsatzurteilen führen und so die Anwendung des Tierschutzrechts für alle Beteiligten vereinfachen. Damit wird allen Interessen gleichzeitig gedient.

Heute erfährt der Tierschutz zudem laufend eine gesellschaftliche Aufwertung. Eine zunehmende Mehrheit der Bevölkerung wünscht sich, dass Tiere besser geschützt und geachtet werden.¹ Es bedarf folglich in Gesetzen wie in deren Anwendung eines ethischen Fortschritts, dem das Verbandsklagerecht Rechnung tragen kann. Tierschutzorganisationen, die die vom Gesetz vorgesehenen Anerkennungskriterien erfüllen, sind bestens dazu geeignet, diese gesellschaftlichen Interessen wahrzunehmen und in diesem Sinne an Verfahren mitzuwirken, die den Tierschutz betreffen. „Vereine wirken an der politischen Willensbildung mit und wecken das Bewusstsein für eine breite Palette relevanter sozialer Themen. Da sie vielfach frei von politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rücksichtnahmen agieren können und auch vor der Befassung mit unpopulären Themen nicht zurückschrecken, wirken sie in der politischen Kultur demokratischer Gesellschaften als innovative und belebende Faktoren, die nicht selten dazu beitragen, Fehlentwicklungen zu korrigieren,“ so die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages.² Diese Beteiligung vermag es schließlich auch, Kosten zu vermeiden, indem Fehlentscheidungen verhindert werden, die ansonsten später zu rechtlichen Auseinandersetzungen führen würden.

Speziell mit dem Blick auf Wissenschaft und Forschung fördert das Verbandsklagerecht die Entwicklung, Validierung und Anwendung moderner, tierfreier Methoden, die sowohl kostengünstiger als auch effektiv sind und für den Menschen unmittelbar verwertbare Ergebnisse liefern können. Die kritische Prüfung von Tierversuchen insbesondere auf deren Unerlässlichkeit und ethische Vertretbarkeit, zwei der Hauptprüfungspunkte bei Genehmigungen, motiviert Forschende zur Beschäftigung mit ebensolchen für Mensch und Tier

¹ Die Eurobarometer-Umfrage aus 2023 belegt, dass 84 % der EU-Bürger:innen eine Verbesserung des Tierschutzes in der sogenannten Nutztierhaltung fordern und sich 74 % für einen besseren Schutz des Tierwohls bei Heimtieren aussprechen. Vgl. https://luxembourg.representation.ec.europa.eu/actualites-et-evenements/actualites/une-enquete-eurobarometre-montre-quel-point-le-bien-etre-des-animaux-est-important-pour-les-2023-10-19_de [letzter Zugriff: 20.01.2025]; eine repräsentative Befragung der europäischen Verbraucherschutzorganisation BEUC ergab 2024, dass etwa 88,5 % eine Anhebung der Tierhaltungsstandards befürworten. Vgl. <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/umfrage-verbraucherinnen-wuenschen-sich-hoehere-tierhaltungsstandards> [letzter Zugriff: 20.01.2025]; eine Umfrage von Savanta ComRes 2023 in 10 europäischen Mitgliedstaaten belegt, dass 76 % der Meinung sind, es muss mehr getan werden, um den vollständigen Ersatz von Tierversuchen in Forschung und Ausbildung zu beschleunigen. Vgl. <https://savanta.com/eu/knowledge-centre/press-and-polls/animal-research-poll-eurogroup-for-animals-31-march-2023/> [letzter Zugriff 21.01.2025].

² Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Bedeutung der Vereine, Vereinskoooperation (Netzwerke) für die demokratische Grundordnung, WD1 52/08, S. 11 vom 30.04.2008.

ethischen Methoden und trägt dem erklärten Ziel der EU-Tierversuchsrichtlinie Rechnung, überall dort auf Tierversuche zu verzichten, wo das Ziel anders erreicht werden kann und die Gesellschaft an ethische Grenzen stößt. Diese Prüfung von Genehmigungen durch anerkannte Tierschutzorganisationen mit biologischer, medizinischer und juristischer Expertise steigert die Qualität und die Relevanz der Forschung und damit auch ihre wissenschaftliche Integrität. Berlin als wichtiger Forschungsstandort hat damit das Potential, sowohl national als auch international Vorreiter in Sachen innovativer Forschung zu sein.

2. Keine Nachteile für den Tierschutz, insb. bei Tierversuchs-Genehmigungsverfahren

Nach dem Herausstellen der für den Tierschutz positiven Möglichkeiten des Verbandsklagerechts möchten wir gleichzeitig betonen, dass die Verbandsklage auch keinerlei Nachteile für den Tierschutz, auch nicht bei Tierversuchsgenehmigungsverfahren, mit sich bringt.

Das Verbandsklagegesetz stärkt den Gesetzesvollzug durch zusätzliche Expertise und bietet den Behörden einen ausgesprochenen Mehrwert. Gegebenenfalls entstehender Mehraufwand für die Mitarbeitenden etwa durch Übermittlung der notwendigen Informationen und Schwärzung personenbezogener Daten wird sich zukünftig durch die Digitalisierung dieser Prozesse schnell minimieren lassen. Damit wäre nicht nur den Interessen der Tierschutzorganisationen gedient. Ein effektiveres elektronisches System der Aktenführung und Informationsübermittlung würde zu einer Vereinfachung und Beschleunigung der behördlichen Arbeit beitragen.

Es kommt vor, dass Vorschriften etwa des Tierschutzgesetzes nicht eingehalten werden.³ Es bedarf daher der Interventionsmöglichkeit, die das Verbandsklagerecht anerkannten Organisationen durch Mitwirkungs- und Klagerechte verschafft. In der Praxis hat sich gezeigt, dass bei guter Kooperation zwischen Veterinärämtern und der jeweiligen Organisation Streitige Fragen bereits vor der Durchführung eines Vorverfahrens zugunsten des Tierschutzes rechtssicher geklärt werden konnten. Wegen der gesetzlich verankerten Verschwiegenheitsverpflichtung der Organisationen kann darüber jedoch nicht vertiefter berichtet werden. Im Bereich Tierversuche jedoch sind die Möglichkeiten für die Tierschutzorganisationen qua Gesetz erheblich eingeschränkter, insbesondere was die Klärung Streitiger Fragen bereits im Vorhinein zu einem Vorverfahren angeht. Tierversuchsgenehmigungen müssen den Tierschutzorganisationen nämlich erst nach ihrer

³ Einige Beispiele [letzter Zugriff für alle: 20.01.2025]:
<https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr/tierversuche-tierschutz-deutschland-tierquaelerei-labor-100.html>; https://www.ndr.de/der_ndr/presse/mitteilungen/Illegale-Tierversuche-Gravierende-Verstoesse-in-Versuchslaboren,pressemeldungndr24298.html;
<https://www.welt.de/regionales/nrw/article175508250/Uni-Muenster-Illegale-Haltung-von-Versuchsmäusen-hat-Folgen.html>;
https://web.archive.org/web/20230424151442/https://www.focus.de/wissen/natur/tiere-und-pflanzen/tierversuche-am-jenaer-leibniz-institut-ein-jahr-nach-razzia-tierversuche-laufen-wieder_id_7107160.html;
<https://web.archive.org/web/20160809165141/http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/bad-nauheim-umstrittene-tierversuche-13265249.html>.

Erteilung mitgeteilt werden. Demnach können die Organisationen in diesem Bereich erst im Nachgang tätig werden.

Im Übrigen machen bereits nach dem TierSchG bestehende Möglichkeiten zur Kontrolle und Mitwirkung bei Tierversuchen die Verbandsklage keinesfalls überflüssig. Zwar wird etwa die § 15 TierSchG-Kommission (oder sog. Tierversuchskommission) an Genehmigungsverfahren von Tierversuchen beteiligt. Ihre Anmerkungen wie auch ihr Votum sind für die Behörde jedoch unverbindlich. Diese muss keine Nachfragen stellen und keine Vorschläge umsetzen. Sie kann ein Tierversuchsvorhaben genehmigen, auch wenn die Kommission geschlossen dagegen votieren würde. Die Kommission hätte in einem solchen Fall keine Möglichkeit, ihr Votum durchzusetzen und eine Klärung über die streitigen Punkte herbeizuführen.

Tierversuchsvorhaben werden durch das Verbandsklagegesetz in keiner Weise ver- oder auch nur behindert: Nach der aktuellen Fassung des Gesetzes muss für diesen Bereich erst nach Erteilung von Genehmigungen eine Information erfolgen, nach der erst eine Akteneinsicht und Stellungnahme möglich sind. Überdies ist nur die Feststellungsklage möglich, welche keine aufschiebende Wirkung entfaltet. Die Tierschutzorganisationen können keinen unmittelbaren Einfluss auf das Genehmigungsverfahren oder die Durchführung eines genehmigten Versuchs ausüben. Damit vermag einzig die Existenz einer (lediglich nachträglichen) Stellungnahme- und Klagemöglichkeit eine Wirkung entfalten, die am Tierschutz Interessierte nur begrüßen können: In einem derart hochsensiblen Bereich wie Tierversuchen, in dem Tiere in großer Anzahl Schmerzen, Leiden und Schäden erfahren und der Tod der Tiere in den meisten der Fälle sicheres Ergebnis ist, handelt die Behörde gemäß ihrer gesetzlichen Pflicht. Sie prüft Anträge genau auf das Vorliegen der rechtlichen Anforderungen und wendet sich an den Antragsteller mit Rückfragen. Sollten dabei Sachverhalte unklar bleiben, so müssen diese generell zwingend geklärt werden, insbesondere bei Fragen, die einen erheblichen Einfluss auf den Versuch an sich und das Wohlergehen der betroffenen Tiere haben. Spätestens seit Beginn des Vertragsverletzungsverfahrens der EU gegen die Bundesrepublik Deutschland ist klar, dass der Behörde nicht lediglich eine Plausibilitätsprüfung zusteht.⁴ Sie muss das Vorliegen aller Genehmigungsvoraussetzungen vollumfänglich selbst beurteilen und ist nicht darauf beschränkt, die Angaben der Antragsteller rein auf ihre Plausibilität hin zu prüfen. Dazu gehört, Rückfragen zu stellen, wenn Angaben unklar geblieben sind.

3. Notwendige Verbesserungen des Gesetzes im Sinne des Tierschutzes

Das Verbandsklagegesetz hat eine außerordentliche Bedeutung dabei, den Tierschutz wirksam voranzubringen. Dabei gibt es neben allem Positiven jedoch noch Raum für tatsächliche Qualifizierungen.

So unterliegt die Mitwirkung von anerkannten Tierschutzorganisationen nach § 3 Abs. 3 BlnTSVKG sehr kurzen Fristen. Stellungnahmen sind schriftlich innerhalb von drei Wochen ab Gelegenheit zur Stellungnahme oder innerhalb von zwei Wochen nach Akteneinsicht

⁴ Vgl. die mit Gründen versehene Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 26.07.2019 an die Bundesrepublik Deutschland betreffend die Umsetzung der Richtlinie 2010/63/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere in deutsches Recht (Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2018/2207), Nr. 23, 24.

einzureichen. Gerade bei komplexen Verwaltungsvorgängen mit umfangreichen Akten ist eine umfassende und kompetente Stellungnahme in dieser Zeit kaum realisierbar, die Stellungnahme muss jedoch aufgrund der Präklusionsgefahr (§ 4 Abs. 4 Satz BlnTSVKG) zwingend vollständig sein und alles Relevante enthalten. Die Behörde ihrerseits unterliegt keiner Präklusion und kann – im Falle eines Rechtsstreits – bis zum Ende der mündlichen Verhandlung im Hauptsacheverfahren nicht nur bestimmte Verfahrensfehler heilen, sondern auch Gründe nachschieben. Es ist nicht ersichtlich, warum dies einer anerkannten Tierschutzorganisation verwehrt sein sollte. Sie wird durch die Präklusion in nicht gerechtfertigter Weise in ihren Rechtsschutzmöglichkeiten geschwächt und gerät in einen strukturellen Nachteil – was besonders vor dem Hintergrund abwegig erscheint, als sie diese Verfahren zur Unterstützung eines Staatsziels wahrnimmt. Das ohnehin bestehende Ungleichgewicht durch die ungleiche Ressourcenverfügbarkeit zwischen den Beteiligten eines (Verwaltungs- und/oder Gerichts-) Verfahrens wird noch verstärkt. Das Gesetz sollte gar keine Präklusionsvorschrift enthalten. Sie sollte daher ersatzlos aus dem Berliner Gesetz gestrichen werden. Zudem sollten die Fristen für Stellungnahmen verlängert werden, da insbesondere die Behörden von fachlich fundierten Stellungnahmen der Fachreferent:innen der Organisationen, die ohne überzogenen Zeitdruck verfasst werden konnten, profitieren.

Schließlich ist es nicht nur für die Tierschutzorganisationen, sondern auch für die zuständigen Behörden ein unnötiger Mehraufwand, dass eine Akteneinsicht zunächst vor Ort mit ausgedruckten Papieren wahrgenommen werden muss, bis im Anschluss daran elektronisch zumindest Teile der Akte zur Verfügung gestellt werden. Diese Vorgänge können für alle Beteiligten vereinfacht werden, indem von vornherein elektronische Akten(-teile) zur Verfügung gestellt werden. Der Datenschutz steht dem nicht entgegen, da bereits jetzt elektronische Akten(teile) zur Verfügung gestellt werden und hierzu ein sicherer Übertragungsweg genutzt werden kann. Auch wären einige Akteneinsichten eventuell gar nicht notwendig, wenn bereits die erste Mitteilung über Vorgänge eine höhere Informationsdichte aufweisen würde, aus der sich schließen lässt, ob ein für die Tierschutzorganisationen tierschutzrelevanter Vorgang vorliegt. Die Einführung der digitalen Akte und damit einer modernen digitalen Verwaltung ist in Berlin ohnehin für das Jahr 2025 vorgesehen, so dass schon in Kürze mit ressourcensparenden Vereinfachungen gerechnet werden darf.⁵

Wir hoffen sehr, dass das Tierschutzverbandsklagegesetz in einer den Tierschutz tatsächlich fördernden Weise erhalten bleibt und hinsichtlich der vorgeschlagenen Punkte überarbeitet wird – zur Verwirklichung des Staatsziels „Tierschutz“ sowohl in der Berliner Verfassung als auch im Grundgesetz.

Wir beabsichtigen, diesen Brief zu veröffentlichen.

Mit freundlichen Grüßen

Die unterzeichnenden Organisationen:

⁵ <https://www.berlin.de/moderne-verwaltung/prozesse-und-technik/technische-standards/ikt-basisdienste/digitale-akte/artikel.965324.php> [letzter Zugriff: 20.01.2025]

Christian Rehmer, Bereichsleiter Politik & Recht, Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt

Dr. med. vet. Corina Gericke, Stellvertretende Vorsitzende, Ärzte gegen Tierversuche e.V.

Dr. iur. Christoph Maisack, Erster Vorsitzender & Dr. iur. Barbara Felde, stellvertretende Vorsitzende, Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V.

Harald Ullmann, 2. Vorsitzender, PETA Deutschland e.V.

Eva Rönspieß, Vorstandsvorsitzende, Tierschutzverein für Berlin und Umgebung Corporation e.V.