Diese sind – jedenfalls was die Terminologie angeht – inzwischen durch den Beschluss des BVerfG vom 23.10.2018¹⁷ überholt. Danach ergeben sich die Grenzen der gerichtlichen Kontrolle nicht daraus, dass der Verwaltung vom Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative eingeräumt ist, sondern rührt schlicht daher, dass „sich die naturschutzfachliche Richtigkeit des Ergebnisses der Verwaltungsentscheidung objektiv nicht abschließend beurteilen“ lässt; es fehle insoweit am Maßstab zur sicheren Unterscheidung von richtig und falsch. Es handele sich damit nicht um eine „gewillkürte Verschiebung der Entscheidungszuständigkeit vom Gericht auf die Behörde“, sondern „um eine nach Dauer und Umfang vom jeweiligen ökologischen Erkenntnisstand abhängige faktische Grenze verwaltungsgerichtlicher Kontrolle“.¹⁸

Das BVerwG hat sich inzwischen – in Reaktion auf diesen Beschluss – auf die neue dogmatische Verortung eingestellt. Die Begriffe Einschätzungs- oder Beurteilungsspielraum findet man seitdem in den Entscheidungen der Planungssenate im Zusammenhang mit dem Arten- und Gebietsschutz kaum noch; soweit ersichtlich taucht dieser Begriff nur noch im Zusammenhang mit den naturschutzfachlichen Kriterien bei der Gebietsmeldung auf.¹⁹ In der Sache hat sich allerdings durch den Beschluss des BVerfG an der praktischen Vorgehensweise des BVerwG nicht viel

geändert²⁰: Bei unbestimmten Rechtsbegriffen „mit naturschutzfachlichem Einschlag“ ist regelmäßig – wie auch schon vor dem Beschluss aus Karlsruhe – zweischrittig vorzugehen. Zunächst muss das Fachgericht feststellen, ob es eine anerkannte Fachmeinung zu Methode oder Inhalt der aufgeworfenen Frage gibt; das ist eine Tatsachenfeststellung, die notfalls mit sachverständiger Hilfe erfolgen kann. Gibt es einen solchen „Standard“, dann prüft das Gericht dessen Befolgung bzw. die Gründe für eine Abweichung. Gibt es ihn nicht, sondern stattdessen ein wissenschaftliches „Erkenntnisvakuum“, gilt der Plausibilitätsmaßstab. Das gerichtliche Kontrollmaß unterscheidet sich in beiden Fällen nicht grundlegend; es kann also sein, dass eine behördliche Einschätzung trotz einer eingeschränkten Kontrolle als „nicht vertretbar“ oder „nicht plausibel“ aufgehoben wird.²¹

17) BVerfG, Urt. v. 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13 und 1 BvR 595/14, NuR 2019, 33.

18) Vgl. genauer *Bick/Wulfert*, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, 3. Aufl. in Vorb., Vorb. § 44 Rdnr. 24 ff.

19) BVerwG, Urt. v. 11.7.2019 – 9 A 13/18, juris, Rdnr. 116.

20) Ebenso *Fellenberg*, NVwZ 2019, 177, 184; *Rietzler*, jurisPR-UmwR 1/2019 Anm. 1.

21) So auch bereits *Bick*, NuR 2016, 73, 75.

BUCHBESPRECHUNGEN

<https://doi.org/10.1007/s10357-020-3675-4>

Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen insbesondere durch tierschutzrechtliche Verbandsklagen

Groß, Yasemin, Duncker & Humblot, Berlin 2018 (Schriften zum Umweltrecht, Band 188, 255 S., ISBN 978-3-428-15607-8, €69,90)

In ihrer Berliner Dissertationsschrift widmet sich *Groß* dem Instrument der Tierschutzverbandsklage. In Anlehnung an entsprechende Rechtsbehelfe im Umweltrecht wird anerkannten Tierschutzorganisationen durch die Tierschutzverbandsklage die Möglichkeit eingeräumt, behördliche Entscheidungen im Tierschutzrecht und insbesondere auch ein Versagen der Behörden beim Einschreiten gegen tierschutzwidrige Umstände einer gerichtlichen Prüfung zuzuführen. Aus Kreisen der „Tiernutzer“ wird die Notwendigkeit der Tierschutzverbandsklage regelmäßig mit dem Argument angezweifelt, dass Deutschland über eines der „strengsten“ Tierschutzgesetze verfüge und auch kein Vollzugsdefizit bestehe. Im ersten Abschnitt der Arbeit widerlegt *Groß* diese Argumentation. Eindringlich zeigt sie auf, wie geltende Vorschriften zum Schutz von „Nutztieren“ in der Praxis regelmäßig nicht nur unzureichend umgesetzt, sondern vielfach bewusst ignoriert werden. Dabei stellt *Groß* klar heraus, dass dies keineswegs nur einzelne Betriebe betrifft, sondern die Missachtung wesentlicher Vorschriften des Tierschutzrechts eine branchenübliche Praxis darstellt, die aus der Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeit und Produktivitätssteigerung resultiert. Auch die zur Durchsetzung des Tierschutzes berufenen Behörden versagen bei ihrer Aufgabe. Als Ursachen identifiziert *Groß* unzureichende Kontrollen, begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen sowie durch politische Interventionen bedingte Motivationsmängel der Behörden, gegen Tierschutzverstöße vorzugehen. Im Bereich des Tierversuchsrechts sieht es nicht besser aus. *Groß* stellt fest, dass auch dort seitens der Behörden regelmäßig keine genaue Überprüfung erfolgt, ob ein Tierversuch im Hinblick auf den Versuchszweck unerlässlich und ethisch vertretbar ist. Nach dieser Bestandsaufnahme zeigt die Autorin im zweiten Abschnitt ihrer Arbeit

den fatalen Zusammenhang zwischen dem Fehlen einer gerichtlichen Kontrolle und dem Vollzugsdefizit im Tierschutz. Durch das an die Verletzung subjektiver Rechte anknüpfende Rechtsschutzsystem vor den Verwaltungsgerichten ergibt sich keine abschreckende Wirkung, die „Tiernutzer“ nachhaltig zur Einhaltung des Tierschutzrechts anhalten könnte. In Kombination mit dem mangelhaften Verzug seitens der Behörden bleibt ein Tierschutzsystem, das vorwiegend auf die Eigenverantwortung der „Tiernutzer“ aufbaut und aus eben diesem Grund in der Praxis weitgehend versagt.

Im abschließenden Teil ihrer Arbeit beleuchtet *Groß*, ob und wie das Instrument der Tierschutzverbandsklage geeignet ist, die Defizite des bestehenden Tierschutzsystems zu beseitigen bzw. zu lindern. Dabei setzt sich die Autorin u.a. auch mit dem von interessierter Seite zuletzt wiederholt vorgebrachten Argument auseinander, dass die Einführung der Tierschutzverbandsklage zu einer Privilegierung von Verbandsinteressen führe, die nicht unbedingt mit dem Gemeinwohl identisch seien. Zutreffend weist *Groß* darauf hin, dass derzeit ein faktisches Übergewicht der (wirtschaftlichen) Interessen der „Tiernutzer“ besteht. Erst durch die Tierschutzverbandsklage wird zumindest verwaltungsprozessual eine Waffengleichheit zwischen den „Tiernutzer“ und der Tierschutzseite hergestellt. Die Einführung der Tierschutzverbandsklage ist gerechtfertigt, um dem strukturellen Vollzugsdefizit und dem System fehlender gerichtlicher Kontrollmöglichkeiten überhaupt etwas entgegen zu setzen. *Groß* hebt hervor, dass der Tierschutzverbandsklage dabei eine Vorwirkung dergestalt zukomme, dass schon die bloße Existenz einer theoretischen Klagemöglichkeit Auswirkungen auf die Vollzugstätigkeit der Behörden und das Verhalten der „Tiernutzer“ haben würden. Zudem könne die Tierschutzverbandsklage dadurch vollzugsunterstützende Wirkung entfalten, dass eine Klärung tierschutzrechtlicher Grundlagenfragen erfolge, die sonst nicht vor Gericht gelangen würden. Vor diesem Hintergrund kommt *Groß* zu dem Ergebnis, dass die Tierschutzverbandsklage eine wünschenswerte Antwort auf die bislang bestehende Durchsetzungsschwäche des Tierschutzrechts darstellt. Ein tiefergehender Vergleich zu der gerade in letzter Zeit vermehrt diskutierten Alternative eines Eigenrechtsmodells in Form der Anerkennung subjektiver (Grund-) Rechte für Tiere bietet die Arbeit leider nicht. Orientiert an dem, was derzeit rechtspolitisch machbar erscheint und zumindest in einigen Bundesländern bereits geltendes Recht ist, bietet die Arbeit aber einen fundierten und objektiven Überblick über die Hintergründe der vielfach interessensgerichtet geprägten Diskussion um das Für und Wider der Tierschutzverbandsklage.