

R e c h t s g u t a c h t e n

Die Fragestellung des nachstehenden Kurzgutachtens lautet:

Gehen die Bundesländer, die eine Umsetzung der Schweinehaltungs-Richtlinie vom 19.11.1991 in der Fassung der Änderungsrichtlinie vom 09.11.2001 im Bundesrat kraft ihrer Mehrheit vereiteln, dadurch ein Risiko ein, dass die Vollzugszuständigkeit für das Tierschutzrecht gemäß § 15 Abs. 1 TierSchG bei ihnen selbst liegt?

I. Vorbemerkung

Die mir vorliegende Richtlinie vom 23.10.1991 zu den Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen ist eine Änderungs-Richtlinie und bezieht sich auf die ältere Richtlinie 91/630/EWG, die mir nicht vorliegt und zu deren Inhalt ich mich daher nicht erklären kann.

II. Bundesrechtliche Ausgangslage

Art. 104 a GG enthält eine Regelung, die Bund und Länder gegenseitig für den ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzug haftbar macht. Ein in dieser GG-Vorschrift vorgesehenes Ausführungsgesetz zur näheren Regelung der gegenseitigen Haftung ist nie erlassen worden. Das Bundesverwaltungsgericht hat solche Haftungen auch ohne Ausführungsgesetz für möglich gehalten. Auch beim „Schlechtvollzug“ von Europarecht durch die Länder, das den Bund im Außenverhältnis zur EU im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens schadensersatzpflichtig macht, hält das BVerwG eine Haftung der Länder nach Art. 104 a GG für möglich (BVerwGE 116, 234, 241f.). Diese Frage gehört zu den im Augenblick umstrittensten im Staatsrecht. In der Staatspraxis ist es aber so, dass die Länder durchaus die den Bund von der EU auferlegten „Strafgelder“ erstatten. Diese Frage wird gegenwärtig aufgrund eines vom Land Brandenburg vor dem Bundesverfassungsgericht angestrebten Verfahrens rechtsgrundsätzlich geklärt. Es spricht aber viel dafür, dass der Bund einen entsprechenden Erstattungsanspruch bei „Strafzahlung“ an die EU hat.

III. EU-Recht

1. Sollte, wie durchaus zu erwarten (s. o.), die Erstattungspflicht der Länder für einen „Schlechtvollzug“ von EU-Recht endgültig bejaht werden – ähnliches soll jetzt wohl auch aufgrund eines Vorschlags der Föderalismus-Kommission in das GG hineingeschrieben werden – so stellt sich die Frage, ob die Nicht-Umsetzung der EU-Richtlinie zur Schweinehaltung den Bundesländern zugerechnet werden kann.
2. Dafür spricht zuerst einmal, dass die Durchführung des Tierschutzgesetzes den Ländern obliegt (§ 15 Abs. 1 TierSchG). Selbst wenn man eine noch nicht umgesetzte EU-Richtlinie als nicht dem TierSchG zugehörend ansehen wollte, folgte die Verwaltungskompetenz der Länder aus Art. 84 GG. Im übrigen aber

ist davon auszugehen, dass eine EU-Richtlinie, die letztlich dem Schutze der Schweine dient, auch immer gleichzeitig der Durchführung des Tierschutzgesetzes (vgl. §§ 1, 2) dient. Das gilt jedenfalls unter der Voraussetzung, dass es sich bei einer (noch) nicht umgesetzten EU-Richtlinie um auch in Deutschland existentes Recht handelt, das also durch die Länder angewendet werden kann und angewendet werden muss.

3. Grundsätzlich gilt, dass Richtlinien nur hinsichtlich des zu erreichenden Zieles für die Mitgliedsstaaten verbindlich sind, hinsichtlich der Wahl der Form und der Mittel diese aber Bewegungsspielraum besitzen (Art. 249 Abs. 3 EGV). Wenn aber – ausnahmsweise – die Richtlinie unbedingt formulierte Regelungen enthält, die in sich vollkommen und vollständig sind, dann sollen die Mitgliedsstaaten ohne weiteren nationalen Zwischenakt an die Richtlinie gebunden sein. Danach sind alle nationalen Organe, also Gesetzgeber, Verwaltung, Gerichte an die Richtlinie gebunden und haben dies als vorrangiges Gemeinschaftsrecht zu beachten und anzuwenden (EuGH Slg. 1995, I-2189/2220).

Da somit auch – wie gesehen – laut Rechtsprechung des EuGH die Verwaltung, hier also die bei den Ländern angesiedelte Tierschutzverwaltung, den Vorrang des Europarechts zu beachten hat, könnte sie selbst ohne das Zwischenschalten einer Rechtsverordnung des Bundes den § 2 des TierSchG richtlinienkonform im Sinne der Schweinehaltungs-Richtlinie auslegen, die etwa in dem neuen Art. 3 auch hinreichend präzise ist.

Ist aber die Verwaltung der Länder in der Lage und auch in der Pflicht, europäisches Richtlinienrecht selbständig umzusetzen (über § 2 TierSchG), dann verhält sie sich europarechtswidrig, wenn sie es nicht tut.

IV. Fazit:

M. E. fällt die Nicht-Umsetzung jedenfalls der hinreichend bestimmten, keiner weiteren Umsetzung bedürftigen Regelungen der Schweinehaltungs-Richtlinie in die Verantwortung der Länder. Daraus abgeleitete „Strafzahlungen“ des Bundes an die EU könnte der Bund von den insoweit eigenständig verantwortlichen Ländern ersetzt verlangen, weil diese das vorrangige Europarecht nicht beachtet haben.