

Vortrag beim 34. Internationalen Veterinärkongress vom 19.-21.04.2015 in Bad Staffelstein

Zusammenarbeit einer Landestierschutzbeauftragten mit den zuständigen Behörden

Dr. Cornelia Jäger, Landesbeauftragte für Tierschutz in Baden-Württemberg

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

vielen Dank für die Möglichkeit, hier etwas über die Chancen und Risiken meiner derzeitigen Tätigkeit, insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der klassischen Veterinärverwaltung berichten zu dürfen.

Sie haben an dieser Stelle wahrscheinlich eine Power-Point-Präsentation erwartet. Da ich aber keine statistischen Auswertungen oder wissenschaftliche Darstellungen zeigen möchte, habe ich mich entschlossen, heute einmal mehr auf Folien zu verzichten. Ich habe damit inzwischen mehrfach gute Erfahrungen gemacht, nicht zuletzt weil man bei heiklen Themen und einem ausformulierten Vortrag hinterher im Bedarfsfall verifizieren kann, was eigentlich gesagt wurde.

Obwohl ich nicht die übliche Präsentationstechnik verwende, werde ich mich an eine ganz konventionelle Einteilung halten, die folgendermaßen aussieht:

- Eingangs möchte ich Ihnen vorstellen, welche Rechte und Pflichten die Einrichtung der Landestierschutzbeauftragten in Baden-Württemberg laut Organisationsverordnung hat.
- Als nächstes werde ich schildern, was unsere Arbeitsschwerpunkte sein sollten. Beides zusammen - Organisationsverordnung und theoretische Arbeitsschwerpunkte - stellen gewissermaßen die Ausgangslage dar.
- Anschließend werde ich anhand von Beispielen schildern, wie unsere Arbeit tatsächlich aussieht und abläuft. An dieser Stelle werde ich auch kurz unsere - man könnte sagen - Dienstleistungen für Sie vorstellen.
- Aus den diversen Beispielen versuche ich dann abzuleiten, was sich organisatorisch, personell oder inhaltlich als vor- bzw. nachteilig erwiesen hat.

- Zum Schluss erlaube ich mir, ein paar Empfehlungen auszusprechen für den Fall, dass in anderen Bundesländern - von zweien sind mir entsprechende Überlegungen bekannt - weitere Landesbeauftragte für Tierschutz eingesetzt werden sollen.

Beginnen wir also mit den organisatorischen Voraussetzungen und den uns zugewiesenen Aufgaben, die in Baden-Württemberg lediglich in einer Organisationsverfügung des Ministeriums festgehalten wurden, also nicht wie beispielsweise im Saarland gesetzlich fixiert sind.

Um es ganz eindeutig voran zu stellen: die Stabsstelle der Landesbeauftragten für Tierschutz in Baden-Württemberg hat ausschließlich beratende Funktion und keinerlei behördliche Kompetenzen, also weder eigenständige Betretungsrechte, noch irgendeine Art der Weisungsbefugnis. Dass ich genau diese Grundvoraussetzungen inzwischen sehr positiv bewerte, erläutere ich später.

Die Aufgaben, die uns laut Organisationsverfügung zugewiesen wurden, umfassen:

1. Ansprechpartner für Tierschutzorganisationen und Tierhalterverbände, aber auch für Bürgerinnen und Bürger zu sein, also für alle Menschen und Gruppierungen, die mit Tierhaltung zu tun haben.
2. Es gehört zu unseren Aufgaben, Recherchen anzustellen und Informationsmaterialien sowie Gutachten zu erarbeiten oder erarbeiten zu lassen und uns
3. zu Rechtsetzungsvorhaben der Landesregierung oder auf Anfrage auch darüber hinaus zu äußern bzw. uns an entsprechenden Vorbereitungen zu beteiligen.
4. Wir werden zudem regelmäßig an diversen Gremien beteiligt, angefangen beim Landesbeirat für Tierschutz über verschiedenen Juries, aber auch an den Beratungen bei der Vergabe von Forschungsmitteln und der Weiterentwicklung von Förderinstrumenten. Dazu kommt noch,
5. dass wir regelmäßig Tätigkeitsberichte zu erstellen haben. So gerade geschehen für das Jahr 2014 und bei Interesse gerne nachzulesen auf unserer Homepage beim Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz.

Neben diesen Aufgaben haben wir aber auch spezifische Rechte. Dazu gehört insbesondere das unmittelbare Initiativ- und Informationsrecht gegenüber dem Amtschef. Wichtig ist außerdem, dass ich bei meiner Öffentlichkeitsarbeit völlig selbständig agieren - und vor allem unabhängig argumentieren - darf und soll. Insgesamt wird allseits Wert darauf gelegt,

dass die Stabsstelle fachlich wirklich unabhängig ist und tatsächlich keinen politischen oder taktischen Vorgaben nachkommen muss.

Diese grundlegende Unabhängigkeit wie auch die eigenständige Zusammenarbeit mit den Medien ist vermutlich ein Alleinstellungsmerkmal für diese kleine Einheit im Grenzbereich zur Fachverwaltung.

Last but not least genießen wir - wenn auch in begrenztem Umfang - finanzielle Unabhängigkeit durch einen kleinen eigenen Sachmittelletat.

Ich denke, alle diese Aufgaben und Rechte verdeutlichen den unabhängigen, aber rein beratenden Charakter der Stabsstelle.

Als ich 2012 der Berufung für das Amt der Landesbeauftragten für Tierschutz in Baden-Württemberg nachgekommen bin, wusste ich noch nicht genau, ob und wie es gelingen würde, diesen organisatorischen Rahmen auszufüllen. Im Vorfeld hatte ich mir deshalb überlegt, welche Aufgabenschwerpunkte und Themen ich für die neue Tätigkeit ins Auge fassen wollte.

Aufgrund vorheriger beruflicher Erfahrungen hatte ich mir vorgenommen, zwei schwierige Themenfelder als Schwerpunkte bzw. Daueraufgaben für die Stabsstellentätigkeit vorzusehen: den Tierschutz bei der Schlachtung und das in Baden-Württemberg wegen des Tierartenspektrums überaus heikle Thema der Tierversuche. Mir war im übrigen klar, dass es weitere Aufgabenfelder geben würde, die eher projektartig - also zeitlich begrenzter - bearbeitet werden würden, wie bspw. das Thema Katzenkastration oder bestimmte Rechtsetzungsvorhaben im Land. Soviel zur Ausgangslage und Theorie - kommen wir nun zur Realität.

Was also bestimmt den Arbeitsalltag in der Stabsstelle – und eben die Zusammenarbeit mit den Veterinärbehörden?

Es ist vor allem zweierlei:

1. Sehr viele Einzelanfragen zu Tierhaltungen oder Tierschutzfällen und zwar tatsächlich aus allen Bereichen der Bevölkerung und Verwaltung.
2. Inzwischen besteht ein ausgesprochen reges Interesse der Medien an einordnenden Kommentaren meinerseits.

Ein paar Fallbeispiele bzw. Fallkonstellationen mögen verdeutlichen, was daraus für die Veterinärbehörden und mich resultiert:

1. Beispiel:

Ein früher, aber weiterhin modellhafter Fall: Es gibt in Baden-Württemberg eine große Schimpansenhaltung in einem Freizeitpark. Diese Schimpansenhaltung war von mehreren Tierschutzorganisationen heftig dafür kritisiert worden, die Tiere unwürdig zur Schau zu stellen, Jungtiere von Hand aufzuziehen und alle Tiere insgesamt unzureichend unterzubringen. Auch auf politischer Ebene wurde dieser Fall ausgedehnt behandelt. In dieser Situation hatte die Stabsstelle die Möglichkeit, im Einvernehmen mit dem zuständigen Veterinäramt ein Gutachten zur Situation der Tiere und zur künftigen Entwicklung der Tierhaltung durch einen externen Fachmann erstellen zu lassen. Dieses Gutachten, das sowohl den Status quo bewertete, als auch eine Art Fahrplan zur Weiterentwicklung beinhaltete, wurde dann tatsächlich zur Grundlage verwaltungsrechtlicher Maßnahmen und hat letzten Endes bewirkt, dass sich die Tierschau und die Tierhaltung weiterentwickelt haben, wenn auch vielleicht nicht ganz so schnell wie erhofft. In ähnlicher Weise - nämlich durch die Bereitstellung von externem Sachverstand - konnte die Stabsstelle auch einem anderen Veterinäramt bei einem hochdramatischen Animal-hoarding-Fall und einem weiteren Landkreis bei der Beurteilung eines ganz besonderen Schlachthofs behilflich sein.

2. Beispiel:

Ein Fall, der weniger die Veterinärverwaltung als die Naturschutzverwaltung betrifft: im Zusammenhang mit einem eskalierten Streit über die Fütterung einer großen Schwanenpopulation am Hochrhein konnte die Stabsstelle das Gutachten einer neutralen Schweizer Einrichtung in die Debatte einbringen. Durch das Gutachten konnte klargestellt werden, was den Tieren tatsächlich dienen würde und was eher kontraproduktiv ist. Der Konflikt ist noch nicht vollständig abgeschlossen, sondern hat sich ein Stück weit verlagert. Das Gutachten bildet aber weiterhin die Richtschnur, wie mit dem Problem behördenseitig umgegangen werden kann.

3. Eine ganze Gruppe von Beispielen:

Ganz häufig erhalten wir tatsächlich oder vermeintlich berechtigte Tierschutzanzeigen. Häufig geht es um Hunde-, Pferde- oder Rinderhaltungen bei winterlichen Witterungsver-

hältnissen. In Absprache mit den Anzeigenden leiten wir solche Fälle, falls sie tatsächlich Hinweise auf tierschutzrelevante Sachverhalte beinhalten, an das jeweils zuständige Veterinäramt weiter und hoffen, durch eine gewisse Vorselektion die Telefonleitungen der Veterinärämter etwas zu entlasten.

4. Eine weitere Gruppe von Fällen:

Zu meiner Freude nehmen auch die Anfragen von Behörden zu. Dabei kann es sich um Bürgermeister- oder Ordnungsämter handeln, die das von uns erarbeitete Material zur Katzenkastration geschickt haben wollen, aber auch um Veterinärämter, die bspw. eine fachliche und/oder rechtliche Bewertung von Betonspaltenböden bei Kälbern, die Einzelhaltung von Herdentieren oder die Beurteilung von Taubenfallen erbitten. Erst kürzlich kam auch ein Erster Landesbeamter auf uns zu, der ganz kurzfristig Unterstützung dafür suchte, einer Brandversicherung klar zu machen, dass man einen abgebrannten Milchviehanbindestall heute nicht mehr 1 : 1 als Anbindestall erneuern sollte. Alle aus solchen Anfragen resultierenden Stellungnahmen finden Sie übrigens auf unserer Homepage. Diese Dokumente, so wie auch alle eingestellten Vorträge (die meisten dort sind Powerpoint-Präsentationen) und anderweitigen Materialien, dürfen gerne weiter verwendet werden und können auf Anfrage auch als bearbeitbare Dokumente zur Verfügung gestellt werden.

Neben Fragestellungen, die konkrete Fälle als Ausgangspunkt haben, arbeiten wir aber auch allgemeinere Fragen auf und stellen die Ergebnisse Ihnen allen und der gesamten interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung. So gibt es - ebenfalls auf unserer Homepage eingestellt und zum Teil über Werkverträge erarbeitet - inzwischen eine Aufarbeitung der Zutrittsrechte von Veterinärämtern bei Tierschutzfällen oder Hinweise zu den Bewertungsspielräumen von Ethikkommissionen und Tierversuchs-Genehmigungsbehörden, eine Stellungnahme zu den tierschutzrechtlich bedingten Grenzen der Freiheit der Kunst und ähnliches mehr.

Weitere Elemente, die unsere Arbeit prägen sind folgende:

- Im Verlauf des Jahres, vor allem im Winterhalbjahr, halten wir immer wieder Vorträge. Ich für meinen Teil vor allem bei Tierhaltern, mein Stellvertreter Herr Dr. Maisack häufiger bei Tierschutzorganisationen.

- Sehr viel mehr Zeit als ursprünglich erwartet hat im übrigen die ausgedehnte Debatte über die Novellierung des Landesjagdgesetzes in Baden-Württemberg in Anspruch genommen. In diesem Fall galt unsere Unterstützung weniger den Veterinärbehörden als der obersten Jagdbehörde. So konnten wir immer wieder die Belange der an der Debatte beteiligten Tierschutzorganisationen ausführlicher erklären und Vorschläge formulieren. Das Ergebnis ist immerhin, dass der tierschutzrechtliche „vernünftige Grund“ für das Töten von Tieren im Landesjagdgesetz von Baden-Württemberg ausdrücklich abgebildet ist, Totschlagfallen nicht mehr erlaubt sind und der Abschuss von Hunden und Katzen grundsätzlich verboten ist.
- Immer wieder kommen zudem Tierhalter direkt auf uns zu, weil baurechtliche Probleme entstehen. So hatte ich bspw. im vergangenen Jahr einen Fall zu bearbeiten, bei dem ein Tierhalter seine Rinderhaltung erweitern wollte, die Naturschutzbehörde aber diverse Einwände gegen sein Vorhaben hatten. Das zuständige Veterinäramt hat das Vorhaben grundsätzlich unterstützt und es ist zumindest gelungen, auf meine Initiative hin alle betroffenen Behördenteile zu einem Gespräch zusammen zu bringen, um eine Lösung für die neue Tierhaltung zu erarbeiten.

Ich denke, dass die geschilderten Beispiele den beratenden, hoffentlich auch vermittelnden Charakter der Stabsstellentätigkeit verdeutlichen. Mir selbst ist es jedenfalls nach wie vor ein Anliegen, lösungsorientiert und möglichst konsensuell mit den verschiedensten Beteiligten zusammen zu arbeiten.

Es gibt noch weitere kleinere Aspekte unserer Tätigkeit, die ebenfalls die Veterinärverwaltung betreffen. Mir persönlich ist es wichtig, dass wir Ihnen - in meinen Augen unseren natürlichen Partnern - noch weitere „Dienstleistungen“ anbieten können. Dazu gehört zum Beispiel, dass wir die Bücher unserer langsam wachsenden Fachbibliothek gerne verleihen und inzwischen auch eine Art kleines „schwarzes Brett“ für die Vermittlung von Tieren aus Fortnahmen eingerichtet haben. Das ist alles noch nicht optimal - aber es entwickelt sich hoffentlich immer weiter.

Ein weiteres Angebot ist, dass wir in Zusammenarbeit mit bsi, einem Landkreis und einem Schlachthof, eine theoretische und praktischen Fortbildung für den Tierschutz bei der Schlachtung anbieten, die extrem gut angenommen wird und den Amtstierärzten bzw. amtlichen Tierärzten offenbar mehr Sicherheit bei ihrer Arbeit vermittelt.

Vor dem Hintergrund der genannten Beispiele möchte ich nun noch einmal auf die organisatorischen und personellen Voraussetzungen zurück kommen.

- Bewährt hat sich ganz offensichtlich, leicht erreichbar zu sein. Ich gehe auch davon aus, dass die Niederschwelligkeit unseres Angebots dadurch unterstrichen wird, dass wir keine behördlichen Kompetenzen haben. Zunächst hatte ich das bedauert, sehe es aber heute als Vorteil, weil sehr offen über Probleme geredet wird und so manchmal unerwartete Lösungen gefunden werden können.
- Bewährt hat sich offenbar außerdem, tiermedizinischen und juristischen Sachverstand vorzuhalten, weil fast alle Fragestellungen, die an uns herangetragen werden beide Aspekte beinhalten.
- Weiterhin hat sich bewährt, auch für Medien gut erreichbar zu sein, und sich als unabhängig etabliert zu haben. Mit manchen Redaktionen konnte eine fast regelmäßige Zusammenarbeit aufgebaut werden. Das hatte bspw. auch den Nebeneffekt, dass ich bei bestimmten Filmmaterialien vom Sender verlangen konnte, dass ich die Veterinärämter rechtzeitig vor der Ausstrahlung einbeziehen konnte – womit eine gewisse Pufferwirkung erreicht wird.

Trotzdem gibt es Potential, das wir nicht systematisch zu nutzen verstehen. Ich würde z. B. sehr gerne viel mehr mit der obersten Tierschutzbehörde des Landes „über Bande“ spielen: Wir können Themen in die Medien geben oder in der Öffentlichkeit ausloten, wo sich die Verwaltung unter Umständen zunächst zurückhalten muss. Themen bei denen ich mir das vermehrt wünschen würde sind bspw. die gefährlichen Tiere insgesamt, eine Modernisierung der Hunderegelungen, das Thema Heimtierhaltung oder eine ganze Reihe von Vorgaben der Tierschutznutztierhaltungsverordnung, bei denen Fachverwaltung und Stabsstelle koordinierter vorgehen könnten: Wir könnten Vortragsveranstaltungen und die Öffentlichkeitsarbeit als Teststrecke nutzen, die oberste Tierschutzbehörde dann bspw. durch Bundesratsinitiativen oder Gesetzesinitiativen auf Landesebene den Rechtsrahmen anpassen.

Außerdem würde ich mir wünschen, weitere Fortbildungsveranstaltungen - über die ausgesprochen beliebte Veranstaltung zum Tierschutz bei der Schlachtung hinaus - gemeinsam aufbauen.

Zum Schluss möchte ich nun noch die Gelegenheit nutzen, zu meinen Empfehlungen für die Einrichtung möglicher weiterer Landesbeauftragter für Tierschutz überzugehen.

- Es sollte im Vorfeld unbedingt eine Abstimmung der Arbeitsweise von klassischer Verwaltung und stabsstellenartiger Einrichtung stattfinden. Bei mir war es „learning-by-doing“ mit nicht immer ausreichendem Erfolg im Hinblick auf das gegenseitige Einvernehmen.
- Außerdem rate ich dringend dazu, die Funktion einer/eines Landesbeauftragten für Tierschutz nicht ehrenamtlich zu besetzen. Dafür ist die Nachfrage und der Arbeitsanfall zu groß, sobald ein solches Angebot gemacht wird.
- Enorm wichtig ist zudem die tatsächliche Unabhängigkeit des oder der Landesbeauftragten, was sich bspw. in eigenen Mitteln und selbständiger Öffentlichkeitsarbeit niederschlägt.
- Gleichzeitig muss aber auch klargestellt sein, dass der oder die Landesbeauftragte Richtlinienkompetenz innerhalb der eigenen Einrichtung hat. Das klingt zwar selbstverständlich, hat aber bei uns nicht unerhebliche Reibungsverluste verursacht.

Zusammenfassend empfehle ich also durchaus, die Einrichtung von solchen Stabsstellen wie der Baden-Württembergischen voranzutreiben, dabei aber die Arbeitsabläufe und Abstimmungsmodalitäten innerhalb und außerhalb der neuen Einheit vorher mit allen konkret betroffenen Personen eindeutig zu klären.

Alles in allem hoffe ich, dass es schließlich gelingt, Landesbeauftragte für Tierschutz als sinnvolle, sogar unterstützende Ergänzung der klassischen Fachverwaltung zu verstehen und die Befürchtung zu widerlegen, dass es sich um eine konkurrierende Einrichtung oder gar um ein personifiziertes Misstrauensvotum handle.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!