LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/2956

A17

Jürgen Plinz

jp@juergen-plinz.de
www.juergen-plinz.de

Stellungnahme

zur

Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Umwelt, Natur- und Verbraucherschutz, Landwirtschaft, Forsten und ländliche Räume am Donnerstag, dem 2. Oktober 2025

Zu den Themen:

- Ein Herz und Heim für Tiere in Nordrhein-Westfalen: Tierschutz fördern – Tierheime stärken Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
- Drucksache 18/13163 Entschließungsantrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/13278

Tierheime erbringen eine wichtige gesamtgesellschaftliche Aufgabe, indem sie behördlich beschlagnahmte Tiere, Fundtiere und private Abgabetiere aufnehmen und artgerecht versorgen, die Bevölkerung beraten und über Fragen der Tierhaltung und des Tierschutzes informieren, sowie allgemein über den Tierschutz aufklären. Des Weiteren kümmern sich Tierheime um Tiere, die keinen Halter haben und daher besonders gefährdet sind, vergessen zu werden, wie verletzte und unterernährte Wildtiere, Stadttauben und freilebende Katzen. Gerade in Bezug auf freilebende Katzen ist es notwendig, dass regelmäßig gefangen und kastriert wird, was weit überwiegend durch Tierschutzvereine erfolgt. Für jeglichen aktiven Tierschutz ist es notwendig, dass Einrichtungen vorhanden sind, die Tiere auch selbst halten und sie für mehr als nur einige wenige Tage versorgen, medizinisch überwachen, und gegebenenfalls sozialisieren bzw. trainieren können. Ohne Tierheime gibt es keinen aktiven Tierschutz! Die vorhandenen Strukturen befinden sich indes an ihren Grenzen. Aktuell besteht auch in Nordrhein-Westfalen ein hoher Bedarf an Unterbringungsplätzen für staatlich beschlagnahmte, privat gehaltene und freilebende Tiere. Dieser Bedarf wird durch die aktuellen Kapazitäten der Tierheime nicht gedeckt Für den benötigten Ausbau der begrenzten vorhandenen Kapazitäten stehen den Vereinen jedoch häufig keine ausreichenden Geldmittel zur Verfügung. Andere Tierschutzvereine wiederum sind aufgrund aktueller Entwicklungen sogar akut in ihrem Bestand und ihrer Zukunftsfähigkeit bedroht.

Die meisten Tierheime und Auffangstationen werden von gemeinnützigen Vereinen geführt und sind für ihre Arbeit im ideellen Bereich des Tierschutzes auf Spenden und Fördergelder angewiesen. Nur sehr wenige der aktuell insgesamt 88 dem Landestierschutzverband NRW angeschlossenen Tierheime (Stand 13.05.2025) werden als städtisches Tierheim betrieben (darunter Hagen, Duisburg, Strückerberg-Ennepetal). Hinzukommen einige weitere städtische Tierheime, die nicht dem LTV NRW zugehörig sind (etwa Dortmund, Mülheim an der Ruhr und das Tierasyl Hamm). Es kann davon ausgegangen werden, dass städtische Tierheime nicht dieselbe Bandbreite an Tierschutzaufgaben erfüllen, wie

gemeinnützige, ideell geführte Vereine, die sich verpflichten, sich um alle Tiere zu sorgen, egal welcher Herkunft. Demgegenüber werden städtische Einrichtungen vor allem die Pflichtaufgaben der Träger erfüllen, also einen anderen Fokus legen. Ohnehin würden die wenigen städtischen Einrichtungen für sich allein nicht zur Erfüllung der staatlichen Aufgabe des Tierschutzes ausreichen. Unbestreitbar stellen durch Tierschutzvereine betriebene Tierheime also eine Notwendigkeit dar, um den Tierschutz in NRW in der Fläche auch nur annähernd entsprechend den dringlichen Bedürfnissen leisten zu können.

Auch wenn die Situation aus Sicht der Kommunen vielleicht stabil erscheinen könnte, ist tatsächlich eine erschreckende Entwicklung zu beobachten: Spenden gehen in Deutschland inflationsbereinigt seit 2005 zurück. Die gleiche Tendenz ist in den kommenden Jahren bei Erbschaften für den Tierschutz zu erwarten. Zahlungen der Kommunen reichen in vielen Fällen nicht aus, um im Bereich der Fund- bzw. Verwahrtierversorgung kostendeckend zu arbeiten, geschweige denn nötige Investitionen zu tätigen. Aus diesem Grund sind Tierschutzvereine gezwungen, jährliche Defizite ihres Zweckbetriebes aufgrund der fehlenden Kostendeckung durch Spendengelder auszugleichen.

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Unterbringung und Versorgung von Fund- und Verwahrtieren staatliche Pflichtaufgaben darstellen. Dies ändert sich auch nicht dadurch, dass ein Tierschutzverein von der Kommune beauftragt wird und als Verwaltungshelfer handelt. Die Pflicht zur Erfüllung dieser staatlichen Aufgaben verbleibt auch in diesem Fall weiterhin bei den Kommunen. Es ist nicht nur moralisch falsch, sondern auch rechtlich unzulässig, den Tierschutzvereinen die Kosten für die Erfüllung der staatlichen Pflichtaufgaben aufzubürden und den kommunalen Haushalt mit Spendengeldern der Steuerzahler und dem Nachlassvermögen von Erblassern quer zu finanzieren. Vielmehr besitzen beauftragte Tierschutzvereine einen Rechtsanspruch auf Erstattung sämtlicher Aufwendungen, die ihnen durch die staatliche Beauftragung entstanden sind (§ 670 BGB). Hierzu gehören nicht nur die unmittelbaren Kosten für die Unterbringung, Versorgung und tiermedizinische Behandlung, sondern auch die Vorhaltekosten des Tierheims für die bereits vorhandenen betrieblichen Strukturen, die sich die Kommune mit der Beauftragung zu Nutze macht. Das bedeutet, dass ebenso die Personal-, Gebäude- und sonstigen Kosten des Zweckbetriebs anteilig zu der Zahl der untergebrachten Fund- und Verwahrtiere von der Kommune vollständig zu erstatten sind. Erfahrungsgemäß sind in der Regel etwa 50 bis 70 % der Kosten des Zweckbetriebs aus öffentlichen Aufträgen veranlasst. Eine willkürliche Pauschalzahlung (1,00 Euro pro Einwohner) oder eine bloße Anpassung an den Verbaucherindex (Wertsicherungsklausel) wird einer auch nur annäherden Kostendeckung nicht gerecht.

Abzüge bei der Höhe des Aufwendungsersatzanspruchs der Tierschutzvereine etwa durch eine Verringerung des Erstattungszeitraums auf 28 Tage sind genauso unzulässig wie eine Einstellung der Zahlungen nach sechs Monaten, wenn ein Tier nur schwer oder überhaupt nicht vermittelt werden kann. Vielmehr geht in diesem Fall das Eigentum an Fundtieren und damit die Kostentragungspflicht per Gesetz (§ 976 BGB) auf die Kommune über. Ähnliches gilt für Verwahrtiere: Mit der hoheitlichen Einziehung wird die Behörde Eigentümerin und trägt in der Folge die Kosten der Verwahrung. Übernimmt ein Tierschutzverein diese Aufgabe im Auftrag der Behörde, sind die Kosten dem Verein im gleichen vorgenannten Umfang zu ersetzen. Eine Übereignung von Fund- und Verwahrtieren auf die Tierschutzvereine

zusammen mit dem damit einhergehenden Übergang der Kostentragungspflicht auf die Vereine lässt sich nicht mit der staatlichen Fürsorgepflicht für diese Tiere vereinbaren.

Gleichzeitig zu den verringerten und auch in Zukunft immer weiter abnehmenden Einnahmen sind auf der anderen Seite die Kosten der Tierheimarbeit in den letzten Jahren explodiert. Sowohl die Tierarztkosten als auch die Personalkosten sind stark angestiegen, was teilweise auf die Mindestlohn-Erhöhungen sowie die Anpassung der tierärztlichen Gebührenordnung zurückzuführen ist. Auch die Versorgung schwieriger, kranker oder verhaltensauffälliger Tiere nimmt zu, die Tierheime erreichen kaum noch junge und gesunde Tiere, die leicht vermittelbar sind. In der Regel handelt es sich um Tiere mit besonderen Bedürfnissen, die höhere Kosten bei der Versorgungverursachen.

Dazu nehmen die rechtlichen und bürokratischen Verpflichtungen zu. Vor allem größere Tierheime, die ein ganzes Kreisgebiet versorgen, können nicht mehr weiterhin im Ehrenamt betrieben werden. Es handelt sich hier um mittelständische Betriebe mit hohen 6-stelligen bis 7-stelligen Umsatzzahlen. Hierfür müssen einerseits die notwendige Anzahl an ausreichend qualifizierten Tierpflegern eingestellt werden, wobei die Kontrollbehörden oft eine höhere Zahl an Fachpersonal einfordern, als die Vereine aktuell bezahlen können; zum anderen muss die Geschäftsführung und Verwaltung solcher Tierheime professionell und anhand der gesetzlichen Vorgaben erfolgen, was einen erheblichen Personalaufwand bedeutet, den viele Tierheime aktuell noch gar nicht in ihre Kalkulationen eingepreist haben. Es wird indes immer schwieriger Vorstände für die Tierheimverwaltung ehrenamtlich anzuwerben bzw. ausreichend Hilfspersonal für Tätigkeiten zu bekommen, die traditionell ehrenamtlich abgedeckt werden konnten. Können aber Handwerkerleistungen, Gassigehen u. ä. nicht mehr ehrenamtlich erbracht werden, steigen die notwendigen Ausgaben zusätzlich an.

Daneben haben viele Tierheime bereits einen Investitionsstau, so dass alte Gebäude nicht ausreichend saniert und zugleich dringend benötigte neue Gebäude nicht errichtet bzw. vorhandene nicht erweitert werden können. Schließlich besteht ein auffälliges Missverhältnis zwischen den Entwicklungen der Grundstückspreise und der verfügbaren Geldmittel der Vereine, so dass es in Zukunft kaum möglich sein wird, dass Vereine ein neues Tierheim allein aus erspartem Geld errichten und ein entsprechendes Grundstück erwerben können. Hinzu kommen die Auflagen bei einem Neubau. Die Kosten steigen jährlich und die meisten Gebäude müssen bspw. im energetischen Bereich nach Wohnbauanforderungen errichtet werden.

Zugleich wachsen die Einnahmen nicht proportional zu den Ausgaben. Selbst mit dem Einsatz neuer Medien stagniert das Fundraising bzw. muss ein Tierschutzverein heute auch mit einer Vielzahl weiterer Wettbewerber rechnen. Fördermittel reichen zudem oft nicht aus, oder sind mit hohen bürokratischen Hürden versehen, sodass kleinere Vereine sich nicht in der Lage sehen, sie abzufordern. Viele Vereine melden uns auch eine schwierige Finanzrücklage zurück, weshalb ein Betrieb über ein bis zwei Jahre hinaus in die Zukunft nicht gewährleistet werden kann, wenn sich an der aktuellen Lage nichts ändert.

„Tierschutz ist unteilbar!“

All diese Gründe führen dazu, dass der Deutsche Tierschutzbund und der Landestierschutzverband NRW als Dachverbände der Tierheime in NRW sehr besorgt auf die Entwicklungen schauen. Wir unterstützen daher Initiativen, die sich für eine bessere Ausstattung von Tierheimen einsetzen und mehr bzw. leichter zugängliche Fördermittel für Tierschutzinitiativen ermöglichen. Während wir als Bundesverband dies aktuell bei der Bundesregierung als Pflicht aus dem Koalitionsvertrag anmahnen, ist uns wohl bewusst, dass parallel eine Unterstützung auf Landesebene ebenso wichtig bleiben wird.

Abschließend sei noch erwähnt, dass der Bedarf gleichermaßen hoch ist, einerseits für allgemeine Tierheime, die Hunde, Katzen und kleine Heimtiere verwahren, weil bei diesen die speziellen Aufgaben und die Zahl der Tiere immer weiter zunehmen, andererseits vermehrt für die bislang viel zu wenigen Auffangstationen für besondere Tiere, darunter exotische Heimtiere, Reptilien und Wildtiere. Gerade für diese Auffangstationen wäre eine Errichtung durch Landesmittel sinnvoll und notwendig. Als geeignetes Vorbild hierfür kann die Reptilien-Auffangstation München dienen, die sich vorrangig auf die Verwahrung von großen und giftigen Reptilien spezialisiert hat und daneben mit großem Sachverstand auch andere Tiere wie Schildkröten oder exotische Säugetiere versorgt. Sie ergänzt damit die Tierheime, die überwiegend auf die klassischen Heimtiere ausgerichtet sind.

Damit können wir zusammenfassen, dass wir eine Initiative zur besseren Förderung sehr unterstützen und auch gerne bei der Ausarbeitung entsprechender Richtlinien mitarbeiten werden. Es darf jedoch nicht bei Feigenblatterklärungen bleiben. Stattdessen muss aus dem Haushalt eine substantielle Geldsumme aufgewendet werden, um den dringenden aktuellen Bedarf decken zu können. Darüber hinaus müssen die Kommunen dazu bereit sein, die den Tierschutzvereinen bei der Versorgung von Tieren im behördlichen Auftrag entstehenden Kosten vollständig zu erstatten. Wir halten es ebenso für entscheidend für das Gelingen der Umsetzung der angedachten Beschlüsse, dass das Büro der Landestierschutzbeauftragten personell verstärkt und so den wachsenden Aufgaben angemessen ausgestattet wird. Gleich ob die Anforderungen, die aus einer überarbeiteten Förderrichtlinie für Tierheime, der Moderation zur kostendeckenden Kostenerstattung durch die Kommunen mit den jeweiligen Spitzenverbänden oder einer nachhaltigen Begleitung der betriebswirtschaftlichen Fortbildung von Vereinsvorständen erwachsen. Mit dem uns heute bekannten geringen Personalbestand bei der Tierschutzbeauftragten des Landes, wird hier ein Nadelöhr entstehen, dass auch zum Scheitern einzelner Punkte führen könnte. Das darf nicht geschehen und so halten wir einen Personalzuwachs für dringend geboten.

Zu dieser Stellungnahme überreiche ich den Ausschussmitgliedern das „Grundsatzdokument zur Lage der Tierheime in NRW“ vom 20. Februar 2025 als Bestandteil meiner Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Jürgen Plinz

„Tierschutz ist unteilbar!“

Grundsatzdokument zur Verbesserung der Lage der Tierheime

Ausarbeitung des Arbeitskreises zum Runden Tisch „Tierheime NRW“[1] vom 20.02.25

Präambel: auskömmliche Kostenerstattung

Die Unterbringung von Fund- und Verwahrtieren ist eine staatliche Pflichtaufgabe. Sie obliegt den Städten und Gemeinden (Fundtiere, ordnungsrechtliche Verwahrer Tiere, Tierschutzverwahrung bei kreisfreien Städten) oder den Landkreisen (Tierschutzverwahrung nach Fortnahme). Können die jeweiligen Rechtsträger die Tiere nicht selbst unterbringen, was überwiegend der Fall ist, müssen sie einen Dritten damit beauftragen. In der Regel werden privatrechtliche Tierschutzvereine als Verwaltungshelfer im Auftrag der Behörde tätig. Nach den Regelungen des Auftrags bzw. der Geschäftsbesorgung im BGB (§ 670, 675) ist es so, dass der Beauftragte einen Rechtsanspruch auf die Bezahlung aller Aufwendungen hat, die im Rahmen des Auftrags entstehen und die der Beauftragte für erforderlich halten darf. Es steht also nicht im Ermessen der Behörde Teile der Aufwendungen nicht zu erstatten. Weder der Höhe nach, hier darf insbesondere keine Begrenzung auf den wirtschaftlichen Wert des Tieres erfolgen; noch dem Grunde nach, sofern der Tierschutzverein pflichtgemäß gehandelt hat, etwa eine tiermedizinische Behandlung aus Sicht des behandelnden Tierarztes notwendig und geboten war. Ebenfalls zu den erforderlichen Aufwendungen gehören solche Investitionen, die eine Haltung oder Weitervermittlung überhaupt erst möglich machen, z.B. eine Verhaltenstherapie bei einem als gefährlich eingestuften Hund.

Der rechtliche Anspruch umfasst somit 100 % der entstandenen Aufwendungen. Eine öffentlich-rechtliche Körperschaft darf diese Ansprüche nicht reduzieren, indem vom Verein erwartet wird, mit Spendengeldern gegenzufinanzieren. Anders als bei öffentlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge (z.B. Schwimmbad) schulden die Kommunen nicht nur einen Defizitausgleich, sondern eine volle Aufwendungserstattung.

Desgleichen dürfen Kommunen auch nicht die anzurechnende Dauer der Verwahrung willkürlich einseitig begrenzen. So ergibt sich aus dem Fundrecht, dass Fundtiere im Grundsatz 6 Monate lang zu verwahren sind, wenn sie nicht vorab an den Eigentümer zurückgegeben werden können oder dieser die Rücknahme

[1] Der Runde Tisch „Tierheime NRW“ wurde 2024 von der Landestierschutzbeauftragten NRW initiiert, um gemeinsam mit den NRW-Tierheimen eine Übersicht über die Lage der Tierheime zu erhalten und u. a. Lösungen für verschiedene Probleme zu erarbeiten. Er setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener NRW-Tierheime, Vertreterinnen und Vertretern der Dachverbände/Landesgeschäftsstellen der Vereine, die Tierheime in NRW betreiben, und dem Büro der Landestierschutzbeauftragten.
Der Runde Tisch hat die Einrichtung eines Arbeitskreises zur effizienten Erarbeitung von Zwischenschritten beschlossen. Am 20.02.2025 ist dieser Arbeitskreis erstmalig zusammengekommen.

verweigert (§§ 973 Abs. 1, 974 BGB). Eine Verkürzung auf 28 Tage ist somit nicht statthaft. Das Gesetz ordnet zudem an, dass das Tier, sofern der Finder darauf verzichtet, nach Ablauf der 6 Monate ins Eigentum der Kommune übergeht (§ 976 Abs. 1 BGB). Sie schuldet also bei von Tieren weiter die Kosten der Verwahrung, bis es tatsächlich aus dem Tierheim vermittelt wird. Aus reinen Kulanzgründen verpflichten sich viele Tierheim vertraglich, Tiere nach 6 Monaten auf eigenes Risiko zu übernehmen. Dies ist relevant, weil immer mehr Tiere aus Verhaltensgründen oder wegen Gesundheitsmängeln unvermittelbar sind oder zumindest erst nach längeren Anstrengungen vermittelt werden können.

Das Gleiche gilt im Übrigen für Verwahrtiere: Erklärt die Behörde eine Einziehung, wird sie zunächst selbst Eigentümerin. Es ist nicht ersichtlich, warum in vielen Fällen davon ausgegangen wird, dass die Verantwortung des Tieres sofort auf den verwahrenden Tierschutzverein übergeht. Auch hier schuldet die Behörde grundsätzlich eine Bezahlung für den gesamten Zeitraum, den das Tier im Tierheim verbringt.

Hauptteil: korrekte Kostenberechnung

Entscheidend für eine auskömmliche Erstattung der Aufwendungen, die dem tatsächlich erbrachten Kostenaufwand des Tierheims entspricht, ist eine korrekte Kostenberechnung. Im Grundsatz hat sich diese nach den Betriebskosten des Tierheims zu richten. Vereinfacht gesagt sind alle Kosten des Zweckbetriebs für die Verwahrung von Tieren, aber auch alle Gebäudekosten und sonstigen relevanten Betriebskosten auf die Tierverwahrung anzurechnen und dann zu berechnen, in welchem Maße sie durch Fund- und Verwahrtiere einer jeweiligen Gemeinde oder eines Kreises verursacht worden sind. Abzuziehen sind Kosten, die entweder nichts mit der Tierverwahrung zu tun haben, sowie solche, die für private Abgabetiere anfallen, die unstreitig dem Tierschutzverein ohne öffentlich-rechtlichen Auftrag übergeben worden sind.

Bei vielen Tierschutzvereinen ergeben sich bei exakter Berechnung, dass 50-70 % der Kosten des Zweckbetriebes aus öffentlichen Aufträgen veranlasst sind. Diese Kosten stehen den Tierheimen zu. In der Praxis wird leider allzu oft weniger bezahlt, in dem entweder eine Pauschale angesetzt wird, oder eine der oben benannten Minderungsmethoden angewendet wird.

Dabei ist es nicht entscheidend, ob die Kosten nach Tierzahlen aufgeteilt werden oder nach Pflegetagen mit einem entsprechenden Tagessatz oder per Einzelabrechnung, wobei letzteres vor allem bei hohen Tierarztkosten empfehlenswert wäre. Entscheidend ist vielmehr, dass ein Verein keinen Verlust durch öffentlich-rechtliche Aufträge machen darf.

Ebenfalls nachrangig ist eine Berechnung nach Einwohnerzahlen, die gerne zur Aufteilung von Kosten auf mehrere Kommunen eines Gebietes verwendet wird.

Anders gesagt, ist es für einen Verein im Ergebnis unterschiedslos, ob ein bestehender Erstattungsanspruch von 500.000 € auf die Gemeinden nach Tierzahl, Pflegetagen oder Einwohnerschlüssel oder Einzelberechnung verteilt wird, solange die Erstattung in voller Höhe erfolgt. Falsch ist aber der Ansatz vieler Kommunen, eine willkürliche Pauschale (z.B. 1,00 € pro Einwohner) in den Raum zu stellen, ohne zu prüfen, ob die sich daraus ergebende Gesamtsumme auch nur annähernd kostendeckend ist. Leider ist es Faktum, dass sich immer noch viele Tierschutzvereine mit solchen falsch berechneten Pauschalen zufriedengeben.

Wichtig ist daneben ebenfalls das korrekte Verhalten der Tierheime. Alle Einrichtungen sollten die volle Kostenerstattung einfordern, wie oben beschrieben. Andernfalls schädigt dies andere Tierschutzvereine, die ihre Kosten korrekt ermitteln. Ein schädliches Unterbieten wäre die Folge. Überdies missbrauchen solche Vereine ihre Spendengelder durch den Einsatz für kommunale Pflichtaufgaben gegen den Willen ihrer Spender.

Da die meisten Einrichtungen umsatzsteuerpflichtig sind, ist zudem zu beachten, dass gemeindliche Zahlungen als Nettozahlungen zu verstehen sind, auf die 7 % Umsatzsteuer abzuführen sind. Ansonsten müssten die Vereine von ihrer Erstattung auf eigene Kosten 7 % abziehen, um diese dem Finanzamt zuzuführen.

Zugleich ist entscheidend, dass einmal gefundene faire Erstattungsbeträge nicht über einen langen Zeitraum festgeschrieben bleiben. Sofern nicht eine jährliche Spitzabrechnung erfolgt, sollte zumindest die Kostenbasis für das kommende Jahr immer auf aktuellen Preissteigerungen aufgebaut werden. Hier reicht eine Wertsicherungsklausel aufgrund des Verbraucherpreisindex nicht mehr aus, weil tierheimspezifische Erhöhungen wie Stromkosten oder Tierärztegebühren die Einrichtungen überdurchschnittlich treffen. Sollten die Kommunen solchen Fällen auskömmlicher Abrechnungsmodelle nicht zustimmen wollen, wären Vereine zukünftig gezwungen, sowohl die Vorhaltekosten des Tierheimes als auch die tatsächlichen Tierkosten mit einem Risikozuschlag zu berechnen, für den Fall, dass sich kurzfristige Erhöhungen ergeben.