

Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzverbände – 2. Versuch

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine

§ 1

Mitwirkung von Vereinen

(1) Einem rechtsfähigen Verein ist Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben

1. bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Rang unter einem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften der für den Tierschutz zuständigen Behörden der Länder,
2. bei bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen, die Belange des Tierschutzes berühren, soweit Bundesrecht dem nicht entgegensteht,

soweit er nach § 2 anerkannt ist und durch das Vorhaben in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird.

(2) Der Verein ist vor der Einleitung des Verfahrens schriftlich zu benachrichtigen.

(3) § 28 Abs. 2 Nrn. 1 und 2, Abs. 3 und § 29 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes gelten sinngemäß. Eine in anderen Rechtsvorschriften vorgeschriebene inhaltsgleiche oder weitergehende Form der Mitwirkung bleibt unberührt.

§ 2

Anerkennung

(1) Die Anerkennung wird auf Antrag erteilt. Sie ist zu erteilen, wenn der Verein

1. nach seiner Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Tierschutzes fördert,
2. nach seiner Satzung einen Tätigkeitsbereich hat, der mindestens das Gebiet eines Landes umfasst,
3. im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens fünf Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig gewesen ist,
4. die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet; dabei sind Art und Umfang seiner bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit des Vereins zu berücksichtigen,
5. wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes von der Körperschaftsteuer befreit ist,
6. den Eintritt jedermann ermöglicht, der die Ziele des Vereins unterstützt.

(2) Die Anerkennung wird von der obersten Tierschutzbehörde für den satzungsgemäßen Aufgabenbereich ausgesprochen; sie gilt für das Gebiet des Landes.

(3) Die Anerkennung kann zurückgenommen werden, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht vorgelegen haben; sie ist zurückzunehmen, wenn dieser Mangel nach Aufforderung nicht beseitigt ist. Die Anerkennung ist zu widerrufen, wenn eine der Voraussetzungen für ihre Erteilung nachträglich weggefallen ist. Mit der unanfechtbaren Aufhebung der Anerkennung endet das Mitwirkungsrecht.

§ 3

Rechtsbehelfe von Vereinen

(1) Ein nach § 2 anerkannter rechtsfähiger Verein kann, ohne die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung einlegen

1. in Genehmigungs-, Erlaubnis- und Anzeigeverfahren nach § 4 a Abs. 2 Nr. 2, § 6 Abs. 3, § 8 Abs. 1 und 7, § 8 a Abs. 1, § 10 Abs. 2, § 10 a, § 11 Abs. 1 Tierschutzgesetz,
2. in bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, die Belange des Tierschutzes berühren, soweit der Einbeziehung dieser Belange Bundesrecht nicht entgegensteht,
3. gegen Anordnungen oder wegen der Unterlassung von Anordnungen nach § 16 a Tierschutzgesetz.

Satz 1 gilt nicht, wenn ein dort genannter Verwaltungsakt aufgrund einer Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren erlassen oder in einem solchen Verfahren als rechtmäßig bestätigt worden ist.

(2) Rechtsbehelfe nach Absatz 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 sind nur zulässig, wenn der Verein

1. geltend macht, dass der Erlass eines in Absatz 1 genannten Verwaltungsaktes Vorschriften des Tierschutzgesetzes oder Rechtsvorschriften, die aufgrund oder im Rahmen des Tierschutzgesetzes erlassen worden sind, widerspricht,
2. dadurch in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich, soweit sich die Anerkennung darauf bezieht, berührt wird und
3. zur Mitwirkung nach § 1 berechtigt war und er sich hierbei in der Sache geäußert hat oder ihm entgegen § 1 keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist.

(3) Hat der Verein im Verwaltungsverfahren Gelegenheit zur Äußerung gehabt, ist er im Verfahren über den Rechtsbehelf mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die er im Verwaltungsverfahren nicht geltend gemacht hat, aber aufgrund der ihm überlassenen oder von ihm eingesehenen Unterlagen zum Gegenstand seiner Äußerung hätte geltend machen können.

(4) Ist der Verwaltungsakt dem Verein nicht bekannt gegeben worden, müssen Widerspruch und Klage binnen eines Jahres erhoben werden, nachdem der Verein von dem Verwaltungsakt Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können.

§ 4

Anspruch auf Informationen über den Tierschutz

Ein nach § 2 anerkannter Verein hat Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über den Tierschutz. Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften des Umweltinformationsgesetzes.

§ 5

In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

*Begründung*¹⁾

Dieser Gesetzentwurf berücksichtigt die Beratungen des Plenums und des Rechtsausschusses zur Drucksache 16/675.

I. Allgemeiner Teil

Durch die Staatszielbestimmung des Artikel 20 a Grundgesetz (GG) und Artikel 11 b der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen ist der Tierschutz zum Rechtsgut mit Verfassungsrang erhoben worden. Daraus ergibt sich für alle Staatsorgane, so auch für die Gesetzgeber in Bund und Land, die Verpflichtung, einen effektiven Schutz der Tiere zu wahren und fortzuentwickeln.

Durch das Tierschutzgesetz und die auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen werden Tiere zwar um ihrer selbst willen geschützt; da Tiere aber selbst nicht klagen können und tierschutzrechtliche Normen keinen drittschützenden Charakter haben, werden Belange des Tierschutzes bei Entscheidungen der Behörde weder durch die Verwaltung noch durch das Gericht kontrolliert. Da andererseits den Tiernutzern der Instanzenweg offen steht, werden Verwaltungsakte nicht selten im Zweifelsfall zu Lasten der Tiere getroffen. Dieses Ungleichgewicht muss korrigiert werden. Den Gesetzgebern von Bund und Land ist aufgegeben, verfahrensrechtliche Normen zu schaffen, die Überprüfungsmöglichkeiten durch Gerichte eröffnen, damit die Verwirklichung des Staatsziels Tierschutz sichergestellt ist. Mit diesem Schutzauftrag geht die Pflicht zur effektiven Kontrolle des Tierschutzgesetzes und nachgeordneter Rechtsvorschriften einher.

Dem Gesetzgeber steht für die Verwirklichung des Staatsziels Tierschutz zwar ein gewisses Maß an Gestaltungsfreiheit zu. Dies entbindet ihn aber nicht von der Pflicht, das jeweils effektivste Mittel zur Erfüllung seines Schutzauftrags anzuwenden. Dieses Mittel ist die tierschutzrechtliche Verbandsklage. Da der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 74 GG (konkurrierende Gesetzgebung) nicht abschließend Gebrauch gemacht und die Einführung der tierschutzrechtlichen Verbandsklage bislang unterlassen hat, ist das Land gehalten, diese Regelungslücke zu schließen.

Durch das vorliegende Gesetz wird unter bestimmten Voraussetzungen gemeinnützig anerkannten Tierschutzvereinen das Verbandsklagerecht auf Landesebene eingeräumt. Die zur Klagebefugnis grundsätzlich notwendige Behauptung der Verletzung eines subjektiven Rechts, § 42 Abs. 2 VwGO, entfällt.

Die Verbandsklage ist unter anderem im Privatrecht (§§ 13 ff. AGBG) und im Naturschutzrecht (§§ 58 ff. BNatSchG und §§ 43 f BremNatSchG) Bestandteil des Bundes- und Landesrechts. Um – wie im Bereich des Naturschutzes – den Kreis der antragsberechtigten Vereine abzugrenzen und das Verbandsklagerecht auf den satzungsmäßigen Aufgabenbereich zu beschränken, wird ein Anerkennungsverfahren für Tierschutzvereine verankert: Nach dem Vorbild des § 48 Abs. 2 BremNatSchG und § 59 BNatSchG beschränkt sich die Klagebefugnis auf eingetragene Vereine, die staatlich anerkannt sein müssen. Schon im Interesse einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung und Klagevertretung sind bestimmte Voraussetzungen (ideelle Zielstellung, landesweite Tätigkeit, Zuverlässigkeit, Erfahrung und Leistungsfähigkeit, behördlich anerkannte Gemeinnützigkeit, Öffentlichkeit) für den Antragsteller unerlässlich. Damit wird gleichzeitig einer eventuellen Missbrauchsgefahr begegnet.

Um bereits im Vorfeld den tierschutzfachlichen Sachverstand der anerkannten Vereine nutzen zu können, wird ebenfalls in Anlehnung an die entsprechenden naturschutzrechtlichen Regelungen die Mitwirkung von Vereinen bei wichtigen tierschutzrelevanten Maßnahmen eingeführt, soweit nicht durch Bundesrecht das Verwaltungsverfahren abschließend geregelt ist. Die im frühen Verfahrensstadium durchgeführte Beteiligung der anerkannten Tierschutzvereine führt dazu, dass die Behörden aufgrund einer möglichen Verbandsklage tierschutzrechtliche Bedenken und Einwände weitaus mehr berücksichtigen als bei der bisherigen Verfahrensweise und daher weniger Anlass zu einer Klage geben werden.

Die Verbandsklage bringt den in den Vereinen vorhandenen Sachverstand zum öffentlichen Wohl in das Verfahren und damit in die Entscheidungsfindung ein.

Sie stellt zudem sicher, dass Entscheidungen auch dann durch unabhängige Gerichte überprüft werden können, wenn allein die Verletzung tierschutzrechtlicher Be-

1) In Anlehnung an den Gesetzentwurf des Landes Schleswig-Holstein zur Einführung des Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine vom 19. Februar 2004, BR-Drs. 157/04, S. 6 ff.

stimmungen in Betracht kommt. Sie bewirkt außerdem, dass behördliche Entscheidungen nach § 16 a TierSchG nicht nur aus der Sicht der Tierhalter und -nutzer, sondern auch aus der Sicht der Belange des Tierschutzes gerichtlich überprüfbar werden.

Die erweiterte gerichtliche Überprüfung wird außerdem dazu führen, dass die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe des Tierschutzrechts eine Konkretisierung durch die Gerichte und Obergerichte erfahren, was der Rechtssicherheit in diesem Bereich dienlich ist.

Wenn anerkannte Tierschutzvereine klagen, ist zudem eine von Engagement und Sachkenntnis geprägte Prozessführung zu erwarten. Durch die Einführung einer Verbandsklage könnten Gerichte sogar entlastet werden. An die Stelle vieler Einzelklagen wird zu einem Teil die Verbandsklage im Präzedenzfall treten. Bei dieser Verbandsklage tritt ein dem einzelnen Bürger an Sachkunde überlegener Verein auf. Dieses Mehr an Sachkunde kann sich das Gericht zunutze machen. Die Vereine sind besser als der Einzelne in der Lage, die Interessen von Tieren vor Gericht zu vertreten. Die gerichtliche Prüfung des Sachverhalts wird durch den eingebundenen Sachverstand erleichtert, die bestehende verwaltungsgerichtliche Kontrolle effektiver für Tiere genutzt.

Befürchtungen, dass die Einführung der Verbandsklage zu einer Prozessflut führen könnte, sind unbegründet. Weil nur anerkannte Vereine klagen können und das Kostenrisiko im Unterliegensfall zu tragen haben, ist z. B. im Naturschutzrecht die befürchtete Prozessflut ausgeblieben. Hinzu kommt die oben beschriebene präventive Wirkung durch eine sorgfältigere Verwaltungstätigkeit.

II. Besonderer Teil

Zu § 1 Mitwirkung von Vereinen

Absatz 1 regelt die Mitwirkung der von der obersten Tierschutzbehörde anerkannten Vereine bei:

1. Vorbereitung von Verwaltungsvorschriften,
2. bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen, soweit die Belange des Tierschutzes berührt sind. Die Mitwirkung ist allerdings auf Fälle beschränkt, in denen nicht durch Bundesrecht abschließend das Verfahren geregelt ist. Konkret sollen tierschutzrechtliche Einwendungen bei Verstoß gegen das Tierschutzgesetz und auf seiner Grundlage erlassener Rechtsvorschriften geltend gemacht werden können, was bislang nicht möglich ist. Gerade beim Bau von Tierhaltungsanlagen ist nicht nachvollziehbar, dass bisher zwar bau- oder immissionsschutzrechtliche Kriterien Berücksichtigung finden, nicht aber der Tierschutz.

Absatz 2 regelt die Benachrichtigung der Verbände bei Einleitung der genannten Verwaltungsverfahren.

In Absatz 3 sind die notwendigen Ausnahmen von einer Beteiligung nach den Vorgaben des Verwaltungsverfahrensgesetzes geregelt.

Zu § 2 Anerkennung durch die oberste Tierschutzbehörde

§ 2 übernimmt im Wesentlichen das nach § 48 BremNatSchG bewährte Anerkennungsverfahren. Um die Beurteilung von Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit eines Verbands besser beurteilen zu können, wird in Nummer 3 zusätzlich verlangt, dass der Verein zum Zeitpunkt der Anerkennung mindestens fünf Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Tierschutz tatsächlich nach den Vorgaben des Gemeinnützigkeitsrechts und der Vereinssatzung ideell tätig gewesen sein muss (vergleiche § 59 BNatSchG).

Zu § 3 Rechtsbehelfe von Vereinen

Mit § 3 wird den anerkannten Tierschutzvereinen in den dort genannten Fällen der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Die Verbandsklageregelung für Tierschutzvereine orientiert sich im Grundsatz an den bestehenden Verbandsklageregelungen im Naturschutzrecht.

Absatz 1 Satz 1 regelt den Anwendungsbereich der tierschutzrechtlichen Verbandsklage.

In folgenden tierschutzrechtlichen Genehmigungs-, Erlaubnis- und Anzeigeverfahren wird ein Klagerecht eingeführt:

- für ein Schlachten ohne Betäubung (Schächten; § 4 a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG),
- für das Kürzen der Schnabelspitzen bei Nutzgeflügel und das Kürzen des bindegewebigen Endstücks des Schwanzes von unter drei Monate alten männlichen Kälbern mittels elastischer Ringe (§ 6 Abs. 3 TierSchG),
- für die Verwendung von Wirbeltieren für Tierversuche (genehmigungspflichtige und nichtgenehmigungspflichtige Eingriffe nach §§ 8 und 8 a TierSchG),
- für Eingriffe und Behandlungen im Rahmen der Lehre (§ 10 Abs. 2 TierSchG),
- für die Verwendung von Tieren zur Stoffproduktion (§ 10 a TierSchG),
- für die Verwendung von Wirbeltieren nach den unter § 11 Abs. 1 TierSchG genannten Zwecken: das Züchten, Halten, Zurschaustellen, Ausbilden, Handeln mit und Bekämpfen von Wirbeltieren.

Außerdem besteht eine Klagemöglichkeit in den Sachgebieten, in denen der Verein nach diesem Gesetz zur Mitwirkung vor Erlass eines Verwaltungsakts zu beteiligen war (siehe § 1 Abs. 2).

Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 erweitert die Klagemöglichkeiten auf die besonders relevanten Verfahren nach § 16 a Tierschutzgesetz: Dieser Bereich ist weder über Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren noch über Anzeigeverfahren zugänglich. Relevant ist dies beispielsweise dann, wenn die Behörde nicht gegen tierschutzwidrige Zustände in einer Tierhaltung einschreitet, obwohl dies aus Sicht des Tierschutzes dringend geboten wäre, oder wenn die Behörde die Tötung eines Tieres anordnet, obwohl dies aus Sicht des Tierschutzes unverhältnismäßig oder ohne vernünftigen Grund erfolgt. Ein Verein, dem der Sachverhalt bekannt wird, könnte – ohne die Möglichkeit zur tierschutzrechtlichen Verbandsklage – zwar Strafanzeige erstatten, doch den betroffenen Tieren ist damit im Regelfall nicht mehr zu helfen. Anders bei der Verbandsklage, die mit einer einstweiligen Anordnung Tiere vor einer ungerechtfertigten Tötung bewahren könnte.

Absatz 1 Satz 2 schließt die Möglichkeit einer Verbandsklage für den Fall aus, dass ein in Satz 1 Nrn. 1 und 2 genannter Verwaltungsakt aufgrund einer Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren erlassen worden ist. Damit wird eine doppelte gerichtliche Befassung mit dem Verwaltungsakt ausgeschlossen.

Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung, soweit sich aus Absatz 2 nichts anderes ergibt. Absatz 2 enthält Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Erhebung einer Verbandsklage.

Nach Nummer 1 setzt die Zulässigkeit einer Klage voraus, dass der Verein geltend machen kann, dass der Erlass eines in Absatz 1 genannten Verwaltungsakts Rechtsvorschriften widerspricht, die bei dessen Erlass zu beachten waren. Erfasst sind damit Vorschriften des Tierschutzgesetzes oder solche, die auf der Grundlage des TierSchG erlassen worden sind.

Nach Nummer 2 ist die Erhebung einer Verbandsklage nur zulässig, soweit der Verein durch den Verwaltungsakt in seinem satzungsmäßigen Aufgabenbereich, auf den sich die Anerkennung bezieht, berührt wird. Diese Zulässigkeitsvoraussetzung dient ebenso der Verklammerung mit der Vereinsmitwirkung wie die Zulässigkeitsvoraussetzung der Nummer 3, nach der eine Klage nur zulässig ist, wenn der Verein im Verfahren zur Festsetzung des Verwaltungsakts mitwirkungsbefugt war und er sich hierbei in der Sache geäußert hat (Präklusion). Damit sollen die klageberechtigten Vereine angehalten werden, bereits im Verwaltungsverfahren ihre Einwände vorzutragen, damit die Behörde in der Lage ist, schon in diesem Stadium etwaigen Bedenken nachzugehen und diese gegebenenfalls zu berücksichtigen.

Absatz 3 sieht demgemäß vor, dass der Verein bei der Klageerhebung grundsätzlich auf das Vorbringen der Argumente beschränkt ist, die er bereits im Verwaltungsverfahren vorgebracht hat bzw. hätte vorbringen können (materielle Präklusion). Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die anerkannten Tierschutzverbände ihre Sachkunde vorrangig bereits in das Mitwirkungsverfahren einbringen sollen. Auch sollen von der Verwaltungsentscheidung Begünstigte vor einem überraschenden Prozessvortrag geschützt werden.

Die Präklusion tritt nicht ein, wenn dem Verein keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben wurde.

Absatz 4 dient der Rechtssicherheit. Die Regelung entspricht den anhand des § 58 Abs. 2 VwGO in der obergerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Regeln für die Verwirkung des Klagerechts. Die Frist von einem Jahr für die Erhebung von Klage und Widerspruch ist auch geboten, da das Klagerecht von gemeinnützigen Vereinen wahrzunehmen ist und diese auch bei der fachlichen Vorbereitung in besonderem Maße auf die Mitwirkung von engagierten, ehrenamtlich tätigen Mitgliedern angewiesen sind.

Zu § 4 Anspruch auf Informationen über den Tierschutz

§ 4 begründet ein umfassendes Informationsrecht für die anerkannten Tierschutzvereine. Das Verfahren richtet sich nach dem Umweltinformationsgesetz.

Zu § 5 In-Kraft-Treten

§ 5 regelt das In-Kraft-Treten.

Dr. Karin Mathes, Jan Köhler,
Karoline Linnert und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen