

Bericht und Antrag des Rechtsausschusses zum Bürgerantrag***Klagerecht für den Tierschutz*****I. Bericht**

Die Bürgerschaft (Landtag) überwies den Bürgerantrag „Klagerecht für den Tierschutz“ in ihrer Sitzung am 26. April 2007 zur Beratung und Berichterstattung an den Rechtsausschuss. Dieser nahm seine Beratungen in seiner Sitzung am 4. Mai 2007 unter Beteiligung der zu dem Bürgerantrag benannten Vertrauensperson auf. Ferner wurde der Wissenschaftliche Dienst gebeten, eine Landtagsumfrage zu Initiativen auf Einführung eines Klagerechtes für Tierschutzvereine durchzuführen und eine rechtliche Stellungnahme zu dem Bürgerantrag abzugeben.

Nach § 5 Abs. 2 des Gesetzes über das Verfahren beim Bürgerantrag sollen Bürgeranträge, die an einen Ausschuss überwiesen worden sind, binnen drei Monaten nach der Überweisung in dem zuständigen Ausschuss behandelt und der Bürgerschaft wieder vorgelegt werden. Da diese Frist wegen des Ablaufes der 16. Wahlperiode nicht eingehalten werden konnte, wurde mit der Vertrauensperson Einvernehmen erzielt, die Frist für die Behandlung bis spätestens Ende September 2007 zu verlängern. Der Bürgerschaft (Landtag) wurde mit der Drucksache 16/1389 ein entsprechender Zwischenbericht erstattet. Dieser wurde in der ersten Sitzung der Bürgerschaft (Landtag) in der 17. Wahlperiode am 28. Juni 2007 zur Kenntnis genommen.

Der Rechtsausschuss nahm die Beratungen über den Bürgerantrag unverzüglich in seiner konstituierenden Sitzung am 18. Juli 2007 wieder auf und erörterte die zwischenzeitlich vorgelegte rechtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes. Dort wird im Ergebnis festgestellt, dass die Zulassung eines Klagerechtes ohne das Erfordernis einer Verletzung subjektiver Rechte nicht nach Klagearten differenziert betrachtet werden könne. Sowohl für eine Anfechtungs- und Verpflichtungsklage als auch für eine Feststellungsklage sei grundsätzlich eine Klagebefugnis erforderlich in der Form, dass die Verletzung eigener Rechte geltend gemacht werde. Weiter sei eine umfassende Regelung des Tierschutzes durch den Bund erfolgt, wonach bewusst auf ein Verbandsklagerecht verzichtet werde, so dass auf Landesebene kein Raum für eine abweichende Regelung gegeben sei. In einem möglichen Rechtsstreit sei daher nicht auszuschließen, dass das Bundesverfassungsgericht eine landesrechtlich vorgenommene Ergänzung tierschutzrechtlicher Bestimmungen als unzulässig erachten könnte.

Des Weiteren nahm der Rechtsausschuss Kenntnis von der Auswertung der Landtagsumfrage. Danach befand sich lediglich eine Gesetzesinitiative in Bayern noch in den Ausschussberatungen. In allen anderen Ländern existieren keine rechtlichen Regelungen hinsichtlich eines Klagerechtes für Tierschutzvereine.

Der Rechtsausschuss nahm überdies eine Stellungnahme des Senators für Justiz und Verfassung zur Kenntnis, nach der eine Landeskompetenz zur Einführung einer Feststellungsklage als gegeben angesehen wird.

Der Rechtsausschuss setzte seine Beratungen in seiner Sitzung am 5. September 2007 fort, in der ein zwischenzeitlich von den Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen beschlossener Gesetzentwurf für ein Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine zur Beratung vorlag. Des Weiteren hatten die Fraktionen von

SPD und Bündnis 90/Die Grünen beschlossen, den Senat aufzufordern, eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel der Erweiterung des Tierschutzgesetzes des Bundes um ein Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine einzuleiten.

Die Ausschussmitglieder der CDU und der FDP machten sich die Position des Wissenschaftlichen Dienstes zu eigen.

Die Ausschussmitglieder von SPD und Bündnis 90/Die Grünen hingegen stellten fest:

Für die Einführung eines umfassenden Verbandsklagerechtes für Tierschutzvereine in Form einer Anfechtungsklage bestehen erhebliche Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers. Der Bundesgesetzgeber habe insofern von seiner Kompetenz abschließend Gebrauch gemacht, indem er im Tierschutzgesetz nicht nur materielle, sondern auch besondere verwaltungsrechtliche Regelungen aufgenommen habe. Für die Einführung einer Feststellungsklage verbleibe dem Landesgesetzgeber dahingehend eine Gesetzgebungskompetenz nach § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung. Eine solche Regelung widerspreche weder den Vorschriften des Tierschutzgesetzes noch berühre es sie. Eine entsprechende gerichtliche Prüfung verzögere nicht das Verwaltungsverfahren. Ein Feststellungsurteil greife nicht in den Bestand einer Genehmigung ein, sondern entfalte Wirkung für zukünftige Praxis.

Dieser Position schloss sich der Vertreter der Fraktion Die Linke an.

Der Rechtsausschuss beschloss mehrheitlich mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU und der FDP, den diesem Bericht beigefügten Gesetzentwurf der Bürgerschaft (Landtag) zur Beschlussfassung in erster und zweiter Lesung vorzulegen.

Des Weiteren beschloss der Rechtsausschuss mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und FDP, den Senat aufzufordern, eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel der Erweiterung des Tierschutzgesetzes des Bundes um ein Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine einzuleiten.

II. Antrag

Der Rechtsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag):

1. Die Bürgerschaft (Landtag) beschließt das Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine in erster und zweiter Lesung.
2. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel der Erweiterung des Tierschutzgesetzes des Bundes um ein Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine einzuleiten.
3. Die Bürgerschaft (Landtag) nimmt den Bericht des Rechtsausschusses zur Kenntnis.

Oliver Möllenstädt
(Vorsitzender)

ANLAGE

Vorbemerkung

Der Bürgerschaft (Landtag) liegt der vom Bremer Tierschutzverein e. V. initiierte Bürgerantrag „Klagerecht für den Tierschutz“ vor, den rund 14.600 Bremer Bürgerinnen und Bürger unterzeichnet haben. Die Bürgerschaft (Landtag) befürwortet nachdrücklich das durch die beeindruckende Anzahl von Unterschriften gestützte Anliegen, Tiere besser vor Verstößen gegen Verfassung und Gesetze zu schützen, und ergreift die in ihrer Kompetenz liegenden Maßnahmen.

Der Bürgerantrag bedarf der Umsetzung durch den Gesetzgeber. Da die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung eines umfassenden Verbandsklagerechtes im Tierschutzgesetz des Bundes beim Bundesgesetzgeber liegt, besteht für die Freie Hansestadt Bremen insofern nur die Möglichkeit, eine Initiative auf Bundesratsebene zu ergreifen. Darüber hinaus hat das Land aber eine eigene Gesetzgebungskompetenz gemäß § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung zur Einführung eines Verbandsklagerechtes für Tierschutzvereine auf Landesebene, mit dem den anerkannten Tierschutzverbänden die Möglichkeit einer Feststellungsklage eingeräumt werden kann.

Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

§ 1

Verbandsklagerecht

(1) Ein nach § 3 anerkannter rechtsfähiger Verein kann, ohne die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen, nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung Klage erheben auf Feststellung, dass Behörden des Landes oder der Stadtgemeinden gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes oder gegen Rechtsvorschriften, die auf Grund des Tierschutzgesetzes erlassen worden sind, verstoßen oder verstoßen haben.

(2) Eine Klage nach Absatz 1 ist nicht zulässig, wenn die angegriffene Maßnahme

1. den Verein nicht in seinem satzungsgemäßen Aufgabengebiet berührt,
2. auf Grund einer Entscheidung in einem gerichtlichen Verfahren erlassen worden ist oder
3. in einem gerichtlichen Verfahren als rechtmäßig bestätigt worden ist.

(3) Der Verein ist nur dann zur Erhebung der Klage nach Absatz 1 befugt, wenn er die zuständige Behörde zuvor schriftlich aufgefordert hat, den behaupteten Rechtsverstoß zu beseitigen und diese der Aufforderung nicht innerhalb von drei Monaten nachkommt. Die Aufforderung muss innerhalb eines Jahres ab dem Zeitpunkt erfolgen, zu dem der Verein von den Tatsachen, die den behaupteten Rechtsverstoß begründen, Kenntnis erlangt hat.

§ 2

Mitwirkungs- und Informationsrechte

(1) Einem nach § 3 anerkannten rechtsfähigen Verein ist Gelegenheit zur Äußerung bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Rang unter einem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften durch die für den Tierschutz zuständigen Behörden des Landes zu geben.

(2) Ein nach § 3 anerkannter rechtsfähiger Verein hat Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über den Tierschutz nach Maßgabe des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes.

§ 3

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. seinen Sitz in der Freien Hansestadt Bremen hat und der satzungsgemäße Tätigkeitsbereich im Gebiet des Landes liegt,
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 Körperschaftssteuer befreit ist und
6. den Eintritt als Mitglied, das in der Mitgliederversammlung volles Stimmrecht hat, jedem ermöglicht, der die Ziele des Vereins unterstützt.

Die Anerkennung kann unter den Voraussetzungen des Satz 2 Nr. 1 und 3 bis 6 auch einem überregional tätigen Verein mit Sitz außerhalb der Freien Hansestadt Bremen erteilt werden, wenn eine satzungsgemäße Teilorganisation für das Gebiet der Landes besteht und diese für sich genommen die Anforderungen nach Satz 2 Nr. 4 erfüllt.

(2) Die Anerkennung wird vom Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales für den satzungsgemäßen Aufgabenbereich ausgesprochen; sie gilt für das Gebiet des Landes.

(3) Die Anerkennung ist zurückzunehmen, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht vorlagen und dieser Mangel auch nach Aufforderung nicht beseitigt wird. Die Anerkennung ist zu widerrufen, wenn eine der Voraussetzungen für ihre Erteilung nachträglich weggefallen ist. Mit der unanfechtbaren Aufhebung der Anerkennung entfallen die Rechte gemäß §§ 1 und 2.

§ 4

In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

Die Staatszielbestimmung des Artikels 20 a des Grundgesetzes verpflichtet Bund und Länder zum Schutz der Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Artikel 11 b der Landesverfassung konkretisiert diese Zielbestimmung: Tiere sind als Lebewesen und Mitgeschöpfe zu achten und vor nicht artgemäßer Haltung und vermeidbarem Leiden zu schützen.

Der Landesgesetzgeber hat allerdings nur eingeschränkte Möglichkeiten zur Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben: Das Tierschutzrecht ist ganz überwiegend Bundesrecht. Raum für landesrechtliche Modifikationen des materiellen Schutzniveaus lässt das Tierschutzgesetz des Bundes nicht. Auch wesentliche Aspekte des Verfahrens und der Organisation des Gesetzesvollzugs werden durch das Tierschutzgesetz abschließend bundeseinheitlich geregelt.

In die Zuständigkeit der Länder fällt hingegen – jedenfalls solange noch kein entsprechendes Bundesgesetz erlassen wurde – die Einführung eines Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine. Gemäß § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung kann durch Bundes- oder Landesgesetz bestimmt werden, dass eine Klage auch dann zulässig ist, wenn der Kläger nicht geltend machen kann, in seinen Rechten verletzt zu sein. Von dieser Möglichkeit hat die Freie Hansestadt Bremen zuletzt bei der Einführung des Verbandsklagerechts gemäß § 12 des Behindertengleichstellungsgesetzes Gebrauch gemacht. Eine abschließende spezialgesetzliche Regelung der Klagebefugnis, durch die die allgemeine Ermächtigung des § 42 Abs. 2 VwGO verdrängt würde, ist dem Tierschutzgesetz nicht zu entnehmen.

Für die Einführung eines Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine sprechen folgende Erwägungen: Das Tierschutzgesetz bezweckt einen Ausgleich zwischen den Interessen der Tiere und den Interessen der Tiernutzer (vergleiche § 1 Satz 2: „Niemand darf einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerz, Leiden oder Schäden zufügen.“). Während allerdings die Tiernutzer regelmäßig die Möglichkeit haben, Entscheidungen der für den Gesetzesvollzug zuständigen Behörden, die zu ihren Lasten gehen, gerichtlich überprüfen zu lassen, steht ein solches Recht den betroffenen Tieren (naturgemäß) nicht zu. Durch ein Verbandsklagerecht können die betroffenen Tierschutzinteressen besser berücksichtigt und die gerichtliche Kontrolle des Gesetzesvollzugs intensiviert werden. Dies dürfte mittel- und langfristig zu einer effektiveren Umsetzung des im Tierschutzgesetz normierten materiellen Schutzniveaus in die Praxis führen, ohne das Schutzniveau selber zu verändern.

Gerade bei einer landesgesetzlichen Einführung des Verbandsklagerechts ist allerdings darauf zu achten, dass die Anforderungen des Tierschutzes mit den Anforderungen des Forschungs- und Wirtschaftsstandorts Bremen zu einem vernünftigen Ausgleich gebracht werden. Nach der Konzeption des Gesetzes wird dies durch die Ausgestaltung der Verbandsklage als Feststellungsklage erreicht. Eine Feststellungsklage ermöglicht die gerichtliche Überprüfung behördlicher Maßnahmen, ohne dass laufende Verwaltungsverfahren verzögert werden. Stellt ein Gericht fest, dass eine bestimmte Maßnahme gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes verstößt, haben die zuständigen Behörden diese Rechtsauffassung bei allen zukünftigen Entscheidungen zu beachten. Ob unter Berücksichtigung des Bestandsinteresses des Begünstigten auch eine Aufhebung bereits

ergangener Entscheidungen in Betracht kommt, beurteilt sich nach den einschlägigen Rechtsvorschriften des allgemeinen Verwaltungsrechts (z. B. § 48 BremVwVfG: Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts).

II. Einzelvorschriften

§ 1 (Verbandsklagerecht)

Absatz 1

Anerkannten Tierschutzvereinen wird durch Absatz 1 das Recht eingeräumt, Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO zu erheben, ohne die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen (vergleiche zur entsprechenden Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO auf Feststellungsklagen BVerwG, Urteil vom 29. Juni 1995 – 2C 32/94, NJW 1996, S. 139 m. w. N.). Das berechnigte Interesse des klagenden Vereins an der baldigen Feststellung ist nach der Konzeption des Gesetzes regelmäßig gegeben. Sollte ein Verein ausnahmsweise seine Ziele mit einer Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen können, weil er durch eine behördliche Maßnahme in eigenen Rechten verletzt wird, greift die Subsidiaritätsklausel des § 43 Abs. 2 VwGO.

Beantragt werden kann nur die Feststellung eines Verstoßes gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes und gegen Vorschriften, die auf Grund des Tierschutzgesetzes erlassen worden sind – insbesondere gegen Rechtsverordnungen gemäß §§ 2 a, 4 b, 12 Abs. 2, 13 Abs. 2 und 3, 13 a, 16 c des Tierschutzgesetzes – nicht aber die Feststellung eines Verstoßes gegen mögliche tierschutzrelevante Vorschriften in sonstigen Gesetzen (etwa der Landesbauordnung oder des Bundesimmissionsschutzgesetzes). Diese Einschränkung dient der Rechtssicherheit, da der Kreis der möglichen tierschutzrelevanten Vorschriften in sonstigen Gesetzen nicht präzise und abschließend bestimmt werden kann.

Beklagte können nur das Land Bremen und die Stadtgemeinden sein. Für die Einführung eines Verbandsklagerechts gegen Maßnahmen von Bundesbehörden fehlt dem Land die Gesetzgebungskompetenz (vergleiche BVerwG, Urteil vom 29. April 1993 – 7 A 3/92, NVwZ 1993, S. 891, 892; Urteil vom 5. März 1997 – 11 A 14/96, NVwZ-RR 1997, S. 606; Urteil vom 5. Dezember 2001 – 9 A 13/01, NVwZ 2002, S. 470, 471).

Absatz 2

Absatz 2 normiert, unter welchen besonderen Voraussetzungen eine Feststellungsklage nach Absatz 1 unzulässig ist. Die Vorschrift ist § 12 Abs. 2 des Bremischen Behindertengleichstellungsgesetzes nachgebildet.

Absatz 3

Durch Absatz 3 Satz 1 wird sichergestellt, dass die zuständige Behörde vor Erhebung einer Feststellungsklage die Möglichkeit erhält, sich mit dem Vorbringen des klagenden Vereins auseinanderzusetzen. Absatz 3 Satz 2 gewährleistet im Interesse der Rechtssicherheit, dass Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften möglichst zeitnah geltend gemacht werden. Sind die Voraussetzungen des Absatz 3 nicht erfüllt, entfällt die durch Absatz 1 gesetzlich begründete Klagebefugnis des Vereins.

§ 2 (Mitwirkungs- und Informationsrechte)

Die Vorschrift normiert – zum Teil deklaratorisch – sonstige Mitwirkungs- und Informationsrechte anerkannter Tierschutzvereine.

§ 3 (Anerkennung)

Die Vorschrift ist der bewährten Regelung des § 43 des Bremischen Naturschutzgesetzes nachgebildet.

§ 4 (In-Kraft-Treten)

Die Vorschrift regelt das In-Kraft-Treten. Auf eine Regelung zur Befristung des Gesetzes wurde ausdrücklich verzichtet.