

Antrag der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der SPD und DIE LINKE

Verbandsklagerecht im Tierschutz um Anfechtungs- und Verpflichtungsklage erweitern – Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine

Im Jahr 2002 hat der Tierschutz als Staatszielbestimmung Eingang in das Grundgesetz (GG) gefunden. Der Artikel 20a GG, in dem bereits die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt werden, wurde durch den Zusatz „und die Tiere“ ergänzt. Seitdem ist der Staat verpflichtet, dem Tierschutz zu einem möglichst hohen Stellenwert in unserem Rechts- und Wertesystem zu verhelfen. Im Artikel 11b der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen ist darüber hinaus festgelegt, dass Tiere als Lebewesen und Mitgeschöpfe geachtet und vor nicht artgemäßer Haltung und vermeidbarem Leiden geschützt werden.

Grundsätzlich kann aber nur klagen oder Widerspruch in einem Verwaltungsverfahren einlegen, wer in seinen eigenen Interessen berührt ist. Bei Verstößen gegen das Tierschutzgesetz, zum Beispiel wenn Behörden die Einhaltung des Tierschutzgesetzes nicht durchsetzen und/oder Missstände in der Tierhaltung dulden, können die davon betroffenen Tiere selbst nicht klagen. Ohne ein Verbandsklagerecht haben Tierschutzverbände dann nur die Möglichkeit, Anzeigen zu erstatten. Diese Verfahren werden jedoch häufig eingestellt. Dies zeigt sehr deutlich, dass aufgrund der bestehenden Rechtslage häufig die Absicherung des Tierschutzes rechtlich nicht oder nur mangelhaft sichergestellt werden kann. Hierauf hat Bremen als erstes Bundesland 2007 mit der Verabschiedung des Gesetzes über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine reagiert und anerkannten Tierschutzverbänden das Recht zugesprochen, das Verhalten der Behörden bei der Einhaltung und Umsetzung des Tierschutzgesetzes zu kontrollieren und im Zweifel den Tierschutz auch mittels einer Verbandsklage durchsetzen zu können.

In einem nächsten Schritt soll nun das Verbandsklagerecht weiterentwickelt und den Verbänden neben dem Recht der Feststellungsklage auch das Recht einer Anfechtungs- und Verpflichtungsklage eingeräumt werden. Bei der Anfechtungsklage kann durch Urteil die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, zum Beispiel der Genehmigung für bestimmte Tierhaltung, erreicht werden. Die Anfechtungsklage hat in der Regel eine aufschiebende Wirkung. Bei der Verpflichtungsklage soll durch Urteil die Behörde zum Erlass bzw. zur Durchführung eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsaktes veranlasst werden, etwa um einer Person, die ein vernachlässigtes Tier hält,

das Tier fortzunehmen und ihr das Halten von Tieren zu untersagen. Beide Klagerechte tragen entscheidend dazu bei, Tierschutz als vom Grundgesetz verbrieften Auftrag umzusetzen und sicherzustellen.

Um Konflikte frühzeitig zu vermeiden beziehungsweise rechtzeitig zu lösen und hierdurch gerichtlichen Auseinandersetzungen vorzubeugen, sollen gleichzeitig die Mitwirkungsrechte der Tierschutzvereine im Verwaltungsverfahren angemessen ausgeweitet werden.

Beschlussempfehlung:

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine

Vom...

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

Artikel 1

Änderung des Gesetzes über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine

Das Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine vom 25. September 2007 (Brem.GBl. S. 455 — SaBremR 7833-a-1) wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Ein nach § 3 anerkannter rechtsfähiger Verein kann, ohne die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen, nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung Rechtsbehelfe gegen eine erfolgte oder unterlassene Maßnahme der Behörden des Landes oder der Stadtgemeinden einlegen, die gegen Artikel 20a des Grundgesetzes, gegen Artikel 11b der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes, gegen Rechtsvorschriften, die auf Grund des Tierschutzgesetzes erlassen worden sind, oder gegen eine unmittelbar geltende Bestimmung eines Rechtsaktes der Europäischen Union zum Schutze des Wohlergehens der Tiere verstößt oder verstoßen hat. Gegen Genehmigungen nach § 8 Absatz 1 Satz 1 oder nach § 11 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Tierschutzgesetzes ist abweichend von Satz 1 allein der Rechtsbehelf der Feststellungsklage statthaft.“

- b) In Absatz 2 werden die Wörter „Eine Klage“ durch die Wörter „Ein Rechtsbehelf“ ersetzt.
- c) Absatz 3 wird durch die folgenden Absätze 3 und 4 ersetzt:

„(3) Der Verein ist nur dann zum Einlegen eines Rechtsbehelfs nach Absatz 1 befugt, wenn er sich in den Fällen des § 2 Absatz 1 fristgerecht in der Sache geäußert oder keine Gelegenheit zur Äußerung erhalten hat. Hat der Verein Gelegenheit zur Äußerung erhalten, ist er im Verfahren über den Rechtsbehelf mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die er im Rahmen dieser Mitwirkung nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können.

(4) Ist dem Verein eine Maßnahme nicht bekannt gegeben worden, sind Rechtsbehelfe nach Absatz 1 innerhalb eines Jahres zu erheben, nachdem er Kenntnis von dieser erlangt hat oder hätte erlangen können.“

2. § 2 wird wie folgt gefasst:

„(1) Einem nach § 3 anerkannten rechtsfähigen Verein ist Gelegenheit zur Äußerung zu geben

- a) rechtzeitig bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Rang unter einem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften durch die für den Tierschutz zuständigen Behörden des Landes;
- b) unverzüglich nach Erteilung von Genehmigungen nach § 8 Absatz 1 und § 11 Absatz 1 Nummer 1 des Tierschutzgesetzes;
- c) auf Antrag in allen weiteren Verfahren nach dem Tierschutzgesetz mit Ausnahme von Strafverfahren.

Hiervon kann abgesehen werden, wenn eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint.

(2) Ein nach § 3 anerkannter rechtsfähiger Verein hat Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über den Tierschutz nach Maßgabe des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes. Hat ein nach § 3 anerkannter rechtsfähiger Verein Gelegenheit zur Äußerung nach Absatz 1 erhalten, ist ihm innerhalb von zwei Wochen Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten in entsprechender Anwendung von § 29 des Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetz zu gewähren.

(3) Äußerungen nach Absatz 1 sind innerhalb von drei Wochen in Textform abzugeben, nachdem der nach § 3 anerkannte rechtsfähige Verein Gelegenheit zur Äußerung erhalten hat. In begründeten Einzelfällen kann auf Antrag eine Verlängerung der Frist um bis zu drei Wochen gewährt werden.

(4) Hat sich ein nach § 3 anerkannter rechtsfähiger Verein zu einer Sache geäußert, sind ihm Verwaltungsakte in diesen Verfahren bekanntzugeben.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Gesetzes über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine)

Mit der Gesetzesänderung werden die Möglichkeiten für anerkannte Tierschutzvereine erweitert, das Handeln und Unterlassen der öffentlichen Stellen im Land Bremen auf die Vereinbarkeit mit dem Tierschutzrecht verwaltungsgerichtlich prüfen zu lassen.

Zu Nummer 1 (§ 1)

Diese Änderung betrifft die zulässigen Rechtsbehelfe für anerkannte Tierschutzvereine.

Zu Buchstabe a (Absatz 1)

Durch die Neufassung des Absatz 1 wird die bisher bestehende Beschränkung auf die Feststellungsklage als einzig zulässigen Rechtsbehelf im Rahmen des Verbandsklagerechts aufgehoben. Somit stehen den Tierschutzvereinen auch die Rechtsbehelfe der Anfechtungsklage sowie die Verpflichtungsklage zur Verfügung. Für die Zulässigkeit einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ist zuvor grundsätzlich die erfolglose Durchführung eines Widerspruchsverfahrens gemäß den §§ 68 ff. der Verwaltungsgerichtsordnung notwendig. Die Freiheit von Forschung und Lehre bleibt unberührt. Für Tierversuchsgenehmigungen nach § 8 Absatz 1 Satz 1 oder § 11 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Tierschutzgesetzes bleibt weiterhin die Beschränkung für anerkannte Tierschutzvereine nur auf Erhebung einer Feststellungsklage.

Damit können anerkannte Tierschutzvereine insbesondere gegen seitens der Behörden der Freien Hansestadt Bremen erlassene tierschutzrelevante Verwaltungsakte Widerspruch einlegen und Anfechtungsklage erheben. Erweist sich im Zuge der gerichtlichen Überprüfung ein solcher Verwaltungsakt als rechtswidrig, wird dieser durch Urteil aufgehoben. Besteht der Rechtsverstoß in einem Unterlassen trotz entsprechenden Antrags, insbesondere im Falle des auf Grund von Verstößen gegen tierschutzrelevante Vorschriften gebotenen ordnungsbehördlichen Einschreitens durch Anordnungen oder Verbote, können anerkannte Tierschutzvereine gegen die Ablehnung des Antrags Widerspruch einlegen und Verpflichtungsklage erheben. Ebenso wird die Möglichkeit eröffnet, einstweiligen Rechtsschutz zu suchen.

Widerspruch und Anfechtungsklage haben nach § 80 Absatz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung aufschiebende Wirkung. Durch die Einlegung der entsprechenden Rechtsbehelfe seitens anerkannter Tierschutzvereine können daher die durch Erlaubnisse und Genehmigungen auf Grund des Tierschutzgesetzes Begünstigten für die Dauer des Verfahrens über diese Rechtsbehelfe von diesen Erlaubnissen und Genehmigungen grundsätzlich keinen Gebrauch machen. Soweit jedoch eine sofortige Inanspruchnahme einer Erlaubnis oder Genehmigung im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten liegt, kann nach § 80 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 der Verwaltungsgerichtsordnung die sofortige Vollziehung angeordnet werden.

Die Aufzählung der tierschutzrelevanten Vorschriften, deren Verletzung durch anerkannte Tierschutzvereine geltend gemacht werden können, wird

gegenüber der geltendes Gesetzesfassung ergänzt um die Tierschutzklauseln im Grundgesetz und in der Landesverfassung und um unmittelbar geltende Tierschutzbestimmungen aus dem Europarecht

Zu Buchstabe b (Absatz 2)

Hierbei handelt es sich um eine redaktionelle Folgeänderung der Ausweitung der zulässigen Rechtsbehelfe auf Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen einschließlich eines vorherigen Widerspruchs. Zu Buchstabe c (Absätze 3 und 4)

Absatz 3 enthält in Satz 1 die Zulässigkeitsvoraussetzung, dass der anerkannte Tierschutzverein die Mitwirkungsrechte nach § 2 wahrgenommen haben muss oder sie ihm verwehrt worden sein müssen. Damit sind Rechtsbehelfe unzulässig, wenn nicht vorher das Recht zur Äußerung nach § 2 wahrgenommen wurde. Hieran gemessen müssen anerkannte Tierschutzvereine, soweit sie nicht von Amts wegen zu beteiligen sind, den Antrag nach § 2 Absatz 1 Buchstabe c stellen, dazu gegebenenfalls vorher den Informationsanspruch nach § 2 Absatz 2 geltend machen und sich sodann fristgerecht äußern. Satz 2 bestimmt, dass in den Fällen, in welchen einem anerkannten Tierschutzverein Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde, der Rechtsbehelf nur insoweit begründet sein kann, als dass er sich tatsächlich zur Sache geäußert hat (materielle Präklusion). Damit sollen die vom Verwaltungsakt Begünstigten vor einem für sie überraschenden Prozessvortrag geschützt werden. Auch werden anerkannte Tierschutzvereine damit angehalten, frühzeitig ihren Sachverstand einzubringen, sodass die zuständigen Behörden und Körperschaften bereits vor einer Entscheidung etwaigen Bedenken nachgehen können.

In Absatz 4 wird im Sinne der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens bestimmt, dass die Einlegung von Rechtsbehelfen nur innerhalb eines Jahres zulässig ist, wenn entgegen der Vorgaben nach § 2 Absatz 4 keine Bekanntgabe eines Verwaltungsakts an die anerkannten Tierschutzvereine erfolgt ist, welche sich im Verfahren geäußert haben.

Zu Nummer 2 (§ 2)

Die in Absatz 1 geregelten Mitwirkungsrechte von anerkannten Tierschutzvereinen werden entsprechend der Ausweitung der zulässigen Rechtsbehelfe angepasst. Die Wahrnehmung dieser Mitwirkungsrechte ist nach § 1 Absatz 3 Voraussetzung für die Geltendmachung von Rechtsbehelfen im Rahmen des Verbandsklagerechts.

Absatz 1 Satz 1 Buchstabe a entspricht dem bisherigen Regelungsgehalt des Absatz 1 und schreibt vor, dass anerkannten Tierschutzvereinen bei der Vorbereitung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist. Dadurch soll bei der Rechtsetzung im Land Bremen der Sachverstand der Tierschutzvereine rechtzeitig berücksichtigt werden.

Absatz 1 Satz 1 Buchstabe b bestimmt, dass anerkannten Tierschutzvereinen unverzüglich nach Erteilung von Genehmigungen zur Verwendung von Wirbeltieren für Tierversuche sowie von Erlaubnissen zur Zucht oder Haltung von Versuchstieren Gelegenheit zur Äußerung zu geben ist. Die Pflicht zur proaktiven Information ist sachlich gerechtfertigt, da sich im Rahmen der Tierschutzkommission nach § 15 TierSchG Tierschutzvereine ohnehin bereits im Vorfeld an der Erteilung von Tierversuchsgenehmigungen beteiligen können. Sie haben vor diesem Hintergrund ein berechtigtes Interesse an Informationen über den Fortgang des Genehmigungsverfahrens.

In Absatz 1 Satz 1 Buchstabe c wird vorgeschrieben, dass anerkannten Tierschutzvereinen mit Ausnahme von Strafverfahren auf Antrag in allen weiteren Verfahren nach dem Tierschutzgesetz Gelegenheit zur Äußerung zu geben ist. Diesbezüglich kommen insbesondere Verfahren nach § 4a Absatz 2 Nummer 2, § 6 Absatz 3, § 11 Absatz 1 Nummer 2 bis 8 und § 16a des Tierschutzgesetzes in Betracht. Dadurch soll anerkannten Tierschutzvereinen die frühzeitige Geltendmachung von Einwendungen ermöglicht werden. Zur Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand besteht das Recht zur Äußerung in diesen Verfahren nur auf Antrag. Verfahren in diesem Sinne ist jede Verwaltungstätigkeit in Bezug auf das Tierschutzgesetz.

Nach Absatz 1 Satz 2 kann von der Einräumung der Gelegenheit zur Äußerung abgesehen werden, wenn eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint. Dies betrifft beispielsweise Fälle, in denen misshandelte Tiere dringend einer Person fortgenommen werden und bis auf Weiteres bei einer anderen Person untergebracht werden müssen, für die zu diesem Zwecke unverzüglich eine Genehmigung für eine tierheimähnliche Einrichtung erteilt werden muss.

Absatz 2 räumt den anerkannten Tierschutzvereinen einen Anspruch auf Informationen ein und insbesondere aus Gründen der Verfahrensökonomie ein Akteneinsichtsrecht ein, wie es auch Verfahrensbeteiligte haben. Damit müssen sie im Hinblick auf das entsprechende Verfahren keinen zusätzlichen und gesonderten Antrag nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG) stellen und unterliegen überdies nicht der Gebührenpflicht des § 10 BremlFG. Die Vorgaben des BremlFG insbesondere zum Schutz von personenbezogenen Daten und Betriebsgeheimnissen gelten bei diesen Informationsansprüchen entsprechend.

Absatz 3 sieht für die Äußerung eine Frist von drei Wochen vor, welche im Einzelfall auf Antrag um drei Wochen verlängert werden kann. Um unnötige Verzögerungen in den Erlaubnis- und Genehmigungsverfahren nach dem Tierschutzgesetz zu vermeiden, in denen anerkannte Tierschutzvereine vor Erteilung der Erlaubnis oder Genehmigung auf Antrag Gelegenheit zur Äußerung erhalten, ist diese Fristsetzung zweckdienlich. Auch für die Entscheidungen im Sinne des § 2 Absatz 1 Buchstabe b ist eine solche Frist aus Gründen des Vertrauens des Erlaubnis- oder Genehmigungsempfängers auf den Bestand der erteilten Erlaubnis oder Genehmigung sinnvoll.

Absatz 4 schreibt vor, dass Verwaltungsakte in denjenigen Fällen, in welchen anerkannte Tierschutzvereine Stellung genommen haben, diesen bekanntzugeben sind. Die Bekanntgabe ist nach Maßgabe der Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung über den Beginn von Rechtsbehelfsfristen fristauslösendes Ereignis. Dadurch wird sichergestellt, dass Verwaltungsakte auch mit Blick auf die nach diesem Gesetz befugten Tierschutzvereine im Sinne der Rechtssicherheit bestandskräftig werden.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Philipp Bruck, Björn Fecker und Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Janina Brünjes, Mustafa Güngör und Fraktion
der SPD

Olaf Zimmer, Ralf Schumann, Nelson Janßen,
Sofia Leonidakis und Fraktion DIE LINKE