

Gesetzesantrag des Landes Schleswig-Holstein

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine

A. Problem

Durch die Staatszielbestimmung des Art. 20 a Grundgesetz (GG) ist der ethische Tierschutz zum Rechtsgut mit Verfassungsrang erhoben worden. Daraus ergibt sich für den Gesetzgeber die Verpflichtung zu einem effektiven Schutz der Tiere.

Gleichwohl werden Tiere durch das Tierschutzgesetz zwar um ihrer selbst willen geschützt, doch wird ihnen kein gesetzlicher Vertreter zugestanden, der zu ihren Gunsten klagen könnte und dementsprechend die Interessen der Tiere geltend machen kann.

B. Lösung

Durch den vorgelegten Gesetzentwurf wird unter bestimmten Voraussetzungen anerkannten Tierschutzvereinen das Verbandsklagerecht eingeräumt; die zur Klagebefugnis sonst notwendige Behauptung der Verletzung eines subjektiven Rechtes, § 42 Abs. 2 VwGO, entfällt. Zusätzlich bringt die Verbandsklage den in den Vereinen vorhandenen wertvollen Sachverstand zum öffentlichen Wohl in das gerichtliche Verfahren und damit die Entscheidungsfindung ein.

Gleichzeitig wird ein Anerkennungsverfahren für Tierschutzvereine verankert, um - wie im Bereich des Naturschutzes - den Kreis der antragsberechtigten Vereine abzugrenzen und das Verbandsklagerecht auf den satzungsmäßigen Aufgabenbereich zu beschränken.

C. Alternativen

Zur Verwirklichung des hier dargestellten Anliegens könnte ein Verbandsklagegesetz erlassen werden (so der Vorschlag von Bender, DVBl. 1977, S. 169 ff.). Für den Erlass eines generellen Verbandsklagegesetzes fehlt allerdings der rechtspolitische Bedarf.

Eine Verwirklichung wäre auch durch eine entsprechende Änderung in der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und dem Gerichtskostengesetz (vgl. Bundestagsdrucksache 13/9323 vom 27.11.1997) möglich.

Da aber bereits im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) ein Verbandsklagerecht verankert ist, sollte aus systematischen Gründen auch das Verbandsklagerecht für Tierschutzverbände im Rahmen des Fachrechts erfolgen.

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

Das Gesetz wird möglicherweise Mehrkosten durch erhöhten Arbeitsanfall bei den Gerichten verursachen, deren Höhe aber nicht abschätzbar ist.

Die Beteiligung der Tierschutzvereine an Genehmigungsverfahren und sich daraus u. U. anschließende Klageverfahren können den Zeitbedarf und die Kosten für Genehmigungsverfahren im Einzelfall erhöhen.

Es ist noch nicht absehbar, in welchem Maße die Vereine von diesem Recht Gebrauch machen werden.

Die anerkannten Naturschutzverbände nehmen das ihnen eingeräumte Recht maßvoll und verantwortungsbewusst wahr.

E. Sonstige Kosten

Entfällt

19.02.04

Gesetzesantrag
des Landes Schleswig-Holstein

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Verbandsklagerechts
für Tierschutzvereine**

Der Minister für Umwelt, Naturschutz
und Landwirtschaft
des Landes Schleswig-Holstein

Kiel, den 19. Februar 2004

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dieter Althaus

Sehr geehrter Herr Präsident,

die schleswig-holsteinische Landesregierung hat beschlossen, dem Bundesrat
den als Anlage beigefügten

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Verbandsklagerechts für
Tierschutzvereine**

mit der Bitte zuzuleiten, die Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß
Artikel 76 Abs. 1 Grundgesetz zu beschließen.

Mit Bezug auf § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates bitte ich Sie,
die Vorlage auf die Tagesordnung der 797. Sitzung des Bundesrates am 12. März
2004 zu setzen.

Klaus Müller

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine

Vom 2004

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Tierschutzgesetzes

Das Tierschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Mai 1998 (BGBl. I S. 1105, berichtigt S. 1818), zuletzt geändert durch Artikel 11 § 1 des Gesetzes vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3082), wird wie folgt geändert:

1. Nach dem Elften Abschnitt wird folgender Zwölfter Abschnitt eingefügt.

„Zwölfter Abschnitt

Mitwirkung von Vereinen

§ 17

Vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft anerkannte Vereine

(1) Einem vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft anerkannten Verein ist Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben

1. bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Range unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Tierschutzes durch oder das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft,

2. in Genehmigungsverfahren nach § 15 Abs. 3, wenn der Verein einen Tätigkeitsbereich hat, der sich auf das Gebiet bezieht, in dem die Genehmigung erteilt wird,

soweit er durch das Vorhaben in seinem satzungsmäßigen Aufgabenbereich berührt wird.

(2) § 28 Abs. 2 Nr. 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.

(3) Absatz 1 Nr. 2 gilt auch für die von den Ländern im Rahmen des § 19 anerkannten Vereine, soweit diese in ihrem Tätigkeitsbereich betroffen sind.

§ 18

Anerkennung durch das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

- (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 über das Gebiet eines Landes hinausgeht,
 3. im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei 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 dem Körperschaftssteuergesetz von der Körperschaftsteuer befreit ist und
 6. jedermann, der die Ziele des Vereins unterstützt, die Mitgliedschaft mit vollem Stimmrecht in der Mitgliederversammlung ermöglicht; bei Vereinen, deren Mitglieder ausschließlich juristische Personen sind, kann von der in Satz 1 genannten Voraussetzung abgesehen werden, sofern die Mehrzahl dieser juristischen Personen diese Voraussetzung erfüllt.

In der Anerkennung ist der satzungsgemäße Aufgabenbereich, für den die Anerkennung gilt, zu bezeichnen.

(2) Die Anerkennung wird durch das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft ausgesprochen.

§ 19

Von den Ländern anerkannte Vereine

(1) Die Länder erlassen Vorschriften über die Mitwirkung und Anerkennung von rechtsfähigen Vereinen nach den in den Absätzen 2 und 3 genannten Maßgaben.

(2) Einem von den Ländern oder nach § 18 anerkannten Verein ist Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben

1. bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Rang unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften der für den Tierschutz zuständigen Behörden der Länder,
2. in Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren nach § 4a Abs. 2 Nr. 2, § 6 Abs. 3, § 8 Abs. 1, soweit ein Tierschutzverband nicht bereits im Rahmen seiner Mitwirkung in der Kommission nach § 15 Abs. 1 mit dem Verfahren befasst war, und § 11 Abs. 1.

Die Länder können eine weitergehende Form der Mitwirkung festlegen. Sie können darüber hinaus

1. die Mitwirkung anerkannter Vereine auch in anderen Verfahren vorsehen, soweit die Mitwirkung auf landesrechtlichen Vorschriften beruht sowie
2. bestimmen, dass in Fällen, in denen Auswirkungen auf den Tierschutz nicht oder nur in geringfügigem Umfang oder Ausmaß zu erwarten sind, von einer Mitwirkung abgesehen werden kann.

(3) Für die Anerkennung muss der Verein nach seiner Satzung einen Tätigkeitsbereich haben, der sich auf das Gebiet des Landes erstreckt; § 18 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 3 bis 6 ist entsprechend anzuwenden.

§ 20

Rechtsbehelfe von Vereinen

(1) Ein nach § 18 oder aufgrund landesrechtlicher Vorschriften nach Maßgabe von § 19 anerkannter Verein kann ohne in seinen Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung einlegen gegen

1. Genehmigungen und Erlaubnisse nach § 4a Abs. 2 Nr. 2, § 6 Abs. 3, § 8 Abs. 1, § 11 Abs. 1 und § 15 Abs. 3,
2. bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen der Länder, die Belange des Tierschutzes berühren, sofern der räumliche Tätigkeitsbereich des Vereins betroffen ist sowie
3. Anordnungen oder die Unterlassung von Anordnungen nach § 16a.

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 Nr. 1 und 2 sind nur zulässig, wenn der Verein

1. geltend macht, dass der Erlass eines in Absatz 1 genannten Verwaltungsaktes Vorschriften dieses Gesetzes oder Rechtsvorschriften, die aufgrund oder im Rahmen dieses Gesetzes erlassen worden sind, widerspricht,
2. dadurch in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich, soweit sich die Anerkennung darauf bezieht, berührt wird und
3. zur Mitwirkung nach § 17 Abs. 1 Nr. 2, § 19 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 oder landesrechtlichen Vorschriften im Rahmen des § 19 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 berechtigt war und er sich hierbei in der Sache geäußert hat oder ihm entgegen § 17 Abs. 1 oder im Rahmen des § 19 Abs. 2 erlassener landesrechtlicher Regelungen 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.

§ 20a

Anspruch auf Informationen über den Tierschutz

Ein nach § 18 oder aufgrund landesrechtlicher Vorschriften nach Maßgabe von § 19 anerkannter Verein hat Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über den Tierschutz. Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften des Umweltinformationsgesetzes.

2. Der bisherige Zwölfte Abschnitt wird Dreizehnter Abschnitt, die bisherigen §§ 17 bis 20a werden §§ 21 bis 25.
3. Der bisherige Dreizehnte Abschnitt wird Vierzehnter Abschnitt, die bisherigen §§ 21 bis 22 werden §§ 26 bis 29.
4. In den bisherigen §§ 19 und 20 wird jeweils die Angabe „§ 17“ durch die Angabe „§ 21“ ersetzt. In dem bisherigen § 20a wird die Angabe „§ 20“ durch die Angabe „§ 24“ ersetzt.“

Artikel 2**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt. Es ist im Bundesgesetzblatt zu verkünden.

Berlin,

Der Bundespräsident

Der Bundeskanzler

Die Bundesministerin für
Verbraucherschutz, Ernährung und
Landwirtschaft

Begründung:

1. Problemstellung

§ 42 Abs. 2 VwGO fordert die Behauptung einer Verletzung in eigenen Rechten (Klagebefugnis) als Sachentscheidungsvoraussetzung für verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz. Ebenso fordert § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO die Klagebefugnis als Voraussetzung einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle.

Nach der Rechtsprechung kann ein Kläger die Verletzung eigener Rechte aber nur behaupten, wenn die Norm, deren Verletzung er rügt, drittschützend ist. Drittschützend ist eine Norm, die nicht nur dem öffentlichen Interesse dient, sondern zumindest auch den Kläger schützen soll.

Bei Normen des Tierschutzes fehlt, ähnlich wie bei Normen des Umweltschutzes, meist eine Regelung mit Drittbezug, da sie allein dem öffentlichen Interesse dienen.

Tiere können ihre Interessen nicht selbst artikulieren. Es kann zu einem rechtlichen Ungleichgewicht zwischen Tiernutzern und den zu schützenden Tieren kommen. Damit droht eine Teilentwertung der Tierschutzregelungen.

Erlässt beispielsweise die nach § 15 Tierschutzgesetz (TierSchG) zuständige Behörde zum Nachteil eines Tiernutzers eine Anordnung nach § 16a TierSchG, so kann der Nutzer mit Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln nach der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) hiergegen vorgehen. Hinzu kommen noch Klagen vor den ordentlichen Gerichten auf Schadensersatz und Entschädigung. Bleibt die Behörde indes untätig steht niemandem zugunsten der Tiere eine entsprechende Rechtsposition zu.

Ähnlich ist es, wenn eine Genehmigung für ein Vorhaben beantragt wird, bei dem aufgrund der Auslegung von § 2 TierSchG Bedenken bestehen, dass den Tieren Leiden zugefügt oder sie einer nicht artgerechten Haltung ausgesetzt werden: Verweigert die zuständige Behörde die beantragte Genehmigung, so muss sie mit verwaltungsgerichtlichen Klagen durch mehrere Instanzen hindurch und u. U. auch mit Entschädigungsklagen rechnen. Stellt sie dagegen ihre Bedenken zurück und genehmigt das Vorhaben, so kann niemand eine richterliche Überprüfung der Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Tierschutzrechts herbeiführen, weil die Belange von Tieren nicht einklagbar sind.

Deshalb besteht die Gefahr, dass bei der Anwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe (z. B. des § 2 TierSchG) mit Blick auf den einseitigen interessenorientier-

ten Druck und das einseitige Prozessrisiko durch die Behörden unter Umständen zu Lasten der Tiere entschieden wird.

2. Problemlösung

A. Allgemeiner Teil

Durch die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG ist der ethische Tierschutz zum Rechtsgut mit Verfassungsrang geworden. Daraus ergibt sich für alle Staatsorgane, insbesondere aber für die Gesetzgeber, die Verpflichtung zu einem effektiven Schutz der Tiere. Diese Verpflichtung umfasst drei Elemente, nämlich: den Schutz der Tiere vor nicht artgemäßer Haltung, vermeidbaren Leiden sowie der Zerstörung ihrer Lebensräume (amtliche Begründung, BT-Drs 14/8860).

Mit diesem Schutzauftrag geht die Pflicht zur effektiven Kontrolle einher. Dem Gesetzgeber ist aufgegeben, verfahrensrechtliche Normen zu schaffen, die auch in prozeduraler Hinsicht die Verwirklichung der drei Vorgaben des Staatszieles sicherstellen. Dazu gehört neben einer umfassenden Information der Öffentlichkeit auch ein Mindestmaß an Öffentlichkeitsbeteiligung bei staatszielrelevanten Entscheidungen (vgl. Epiney in: v. Mangoldt; Klein; Starck: Das Bonner Grundgesetz, Art. 20 a; Rn 79, 85).

Dem Gesetzgeber steht zwar für die Verwirklichung des Staatsziels und seiner Unterziele ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit zu. Dies entbindet ihn aber nicht von der Pflicht, das jeweils effektivste Mittel zur Erfüllung seines Schutzauftrages anzuwenden.

Ein solches Mittel ist die tierschutzrechtliche (im Folgenden immer: altruistische) Verbandsklage. Die Verbandsklage ist seit den 70er Jahren in der rechtspolitischen Diskussion. Bei einer derartigen Verbandsklage klagt ein Verein, ohne die Verletzung eines subjektiven Rechts zu rügen.

Inzwischen wurde die Verbandsklage in einigen Bereichen des Privatrechts (§§ 13 ff. AGBG) und im Naturschutzrecht (§§ 58 ff. BNatSchG und in der ganz überwiegenden Zahl der Länder-Naturschutzgesetze) Bestandteil des deutschen Rechts. Der Gesetzgeber hat sogar im Wettbewerbsrecht die Verbandsklage für Verbraucherschutzvereine geschaffen (§ 3 UKlaG, § 13 UWG), obwohl Klagebefugnisse für betroffene Personen bereits bestehen.

Um so notwendiger ist es nach der Verankerung der Tierschutzes als Staatsziel in der Verfassung, anerkannten, rechtsfähigen Tierschutzvereinen Klagebefugnisse

einzuräumen, um den berechtigten und von der Rechtsordnung anerkannten Interessen der Tiere zur Geltung verhelfen zu können.

Die Verbandsklage stellt sicher, dass Entscheidungen auch dann durch unabhängige Gerichte überprüft werden können, wenn allein die Verletzung tierschutzrechtlicher Bestimmungen in Betracht kommt. Sie bewirkt außerdem, dass behördliche Entscheidungen nach § 16a 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.

Nicht nur ein „Zu viel“ an Tierschutz, sondern auch ein „Zu wenig“ muss gerichtlich überprüfbar sein, wenn der Schutz- und Kontrollauftrag des neuen Staatsziels erfüllt werden soll.

Wenn anerkannte Tierschutzvereine klagen, ist zudem eine von Engagement und Sachkenntnis geprägte Prozessführung zu erwarten. Die Vereine sind besser als der Einzelne in der Lage, die Interessen von Tieren vor Gericht zu vertreten. Die gerichtliche Prüfung des Sachverhaltes wird durch den eingebundenen Sachverständigen erleichtert, die bestehende verwaltungsgerichtliche Kontrolle effektiver für Tiere genutzt.

Nach dem Vorbild der §§ 58 ff. BNatSchG beschränkt sich die Klagebefugnis auf eingetragene Vereine, die staatlich anerkannt sein müssen, um die Verbandsklage nach dem Tierschutzrecht nicht allen erdenklichen Vereinen zu ermöglichen.

Schon im Interesse einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung und Klagevertretung sind bestimmte Voraussetzungen (z. B. Mitgliederzahl, Leistungsfähigkeit, überregionale Tätigkeit, Öffentlichkeit, Gemeinnützigkeit) unerlässlich. Damit wird gleichzeitig einer eventuellen Missbrauchsgefahr begegnet.

Um auch schon 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 (untergesetzliches Regelungsnetzwerk, Genehmigungen) eingeführt.

Aus kompetenzrechtlichen Gründen werden die Mitwirkung bei von Bundesbehörden durchzuführenden Verfahren sowie die Anerkennung von Bundesvereinen

geregelt. Die Länder werden verpflichtet für ihren Bereich entsprechende Vorschriften zu erlassen.

Der Katalog der von einem anerkannten Verein angreifbaren Verwaltungsentscheidungen orientiert sich dabei an wesentlichen Genehmigungen nach dem Tierschutzgesetz. Klagefähig ist die Erteilung von Ausnahmen und Genehmigungen nach dem TierSchG:

- für ein Schlachten ohne Betäubung (Schächten),
- für das Kürzen der Schnabelspitzen bei Nutzgeflügel und das Kürzen des bindegewebigen Endstückes des Schwanzes von unter drei Monate alten männlichen Kälbern mittels elastischer Ringe und
- für die Verwendung von Wirbeltieren für Tierversuche, die nicht für einen solchen Zweck gezüchtet wurden sowie
- für das Züchten, Halten, Zurschaustellen, Ausbilden, Handeln und Bekämpfen von Wirbeltieren nach den unter § 11 Abs. 1 TierSchG genannten Zwecken.

Gegenstand einer Verbandsklage können nur solche Vorschriften sein, die zumindest auch den Belangen des Tierschutzes zu dienen bestimmt sind. Voraussetzung für eine Verbandsklage ist, dass der Verein anerkannt und in seinem satzungsmäßigen Aufgabenbereich berührt ist und er von einem ihm eingeräumten Mitwirkungsrecht auch Gebrauch gemacht hat.

Gesetzgebungskompetenzen

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich vorrangig aus der Zuständigkeit zur konkurrierenden Gesetzgebung auf dem Gebiet des Tierschutzes (Artikel 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 20 GG), aber auch aus Artikel 74 Abs. 1 GG Nummer 1 (Strafrecht und das gerichtliche Verfahren), Nummer 3 (Vereins- und Versammlungsrecht), Nummer 11 (Recht der Wirtschaft) und Nummer 13 (Förderung der wissenschaftlichen Forschung).

Die Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund ist zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse sowie zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich (Artikel 72 Abs. 2 GG, auch i. V. m. Artikel 75 GG).

Die Regelungen des Gesetzentwurfs beziehen sich durchweg auf Sachverhalte, die regelmäßig über die Grenzen eines Landes hinausweisen und nicht primär von

örtlichen oder regionalen Besonderheiten geprägt sind. Die Bewältigung dieser Sachverhalte ist nur durch eine bundeseinheitliche Regelung zu erreichen. Zumindest die Vorgabe eines bundeseinheitlichen Rahmens ist folglich zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich.

Die Vereinsmitwirkung und –klage ist zur Schaffung eines allgemeinen Handlungsrahmens für Bürger und Wirtschaft erforderlich, der im gesamten Bundesgebiet im Wesentlichen der gleiche sein muss. Ansonsten bestünde die Gefahr einer Zersplitterung rechtlicher Regelungszusammenhänge, die es dem Bürger erschweren würde, sich in zumutbarer Weise in dem jeweils zu beachtenden Recht zu orientieren. Die Regelungen sind daher zugleich geeignet und notwendig, um einer Auseinanderentwicklung der Lebensverhältnisse in den verschiedenen Regionen des Bundesgebiets entgegenzuwirken und die Wirtschaftseinheit in den verschiedenen Regionen des Bundesgebiets zu wahren.

Rechtspolitische Einwände gegen die Einführung eines Verbandsklagerechts

Rechtspolitische Einwände gegen die Verbandsklage sind ebenso wenig begründet wie verfassungsrechtliche Bedenken.

So wird gegen eine Verbandsklage vorgetragen, die Einführung einer Verbandsklage führe zu einer Prozessflut, Verfahren würden verlängert und die ohnehin überlastete Justiz zusätzlich belastet. Diese Befürchtungen sind unbegründet.

Trotz der Existenz von Verbandsklagen z. B. im Naturschutzrecht ist die befürchtete Prozessflut ausgeblieben. Die gleichen guten Erfahrungen sind mit dem Verbandsklagerecht in anderen europäischen und außereuropäischen Staaten gemacht worden. So haben neben anderen Staaten etwa die USA, Schweiz und Frankreich Verbandsklagerechte. Auch in diesen Staaten hat eine Prozessflut nicht stattgefunden, wie eine Studie des Instituts für Umweltrecht im Auftrag des Umweltbundesamtes eindrucksvoll belegt (vgl. Winkelmann, Christian, Untersuchung der Verbandsklage im Umweltrecht im internationalen Vergleich, Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes, Bremen 1992).

Durch die Einführung einer Verbandsklage könnten Gerichte sogar entlastet werden. An die Stelle vieler Einzelklagen wird zu einem Teil die Verbandsklage treten. Bei dieser Verbandsklage tritt ein dem einzelnen Bürger an Sachkunde überlegener Verein auf. Dieses Mehr an Sachkunde kann sich das Gericht zunutze machen. Schließlich wird die oben beschriebene präventive Wirkung der Verbands-

klage zu einer sorgfältigeren Verwaltungstätigkeit führen und so die Anlässe für Klagen verringern.

Durch die Einführung einer Verbandsklage ist auch kein etwaiger Eingriff in Art. 19 Abs. IV GG zu besorgen, da die Verbandsklage die Rechte des Einzelnen aus § 42 Abs. 2 VwGO nicht tangiert, sondern zusätzlich für einen abgegrenzten Bereich weitergehende Klagebefugnisse einräumt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 Nr. 1

Zum Zwölften Abschnitt (Mitwirkung von Vereinen)

Zu § 17 (Vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft anerkannte Vereine)

§ 17 regelt die Mitwirkung der vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft anerkannten Vereine bei der Vorbereitung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft auf dem Gebiet des Tierschutzes sowie bei weiteren von Bundesbehörden zu erlassenden tierschutzrelevanten Entscheidungen.

Nach Absatz 1 ist den vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft anerkannten Vereinen den im Katalog der Mitwirkungsfälle genannten Rechtsakten Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben, soweit der Verein durch den Rechtsakt in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird.

Absatz 1 Nr. 1 regelt die Beteiligung bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Range unter dem Gesetz stehenden Vorschriften, wobei das Rechtsgebiet klar definiert wird.

Absatz 1 Nr. 2 umfasst den einzigen Fall, in dem eine Bundesbehörde im Bereich des TierSchG eine Genehmigung erteilt (Tierversuche durch die Bundeswehr).

In Absatz 2 sind die notwendigen Ausnahmen von einer Beteiligung gemäß dem Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt.

Absatz 3, soweit dieser von den Ländern anerkannte Vereine betrifft, regelt den genannten Tätigkeitsbereich aus Absatz 1 Nr. 2 räumlich und sachlich.

Zu § 18 (Anerkennung durch das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft)

§ 18 übernimmt die sich im Naturschutzrecht (§ 59 BNatschG) bewährten Anerkennungsverfahren.

Zu § 19 (Von den Ländern anerkannte Vereine)

§ 19 betrifft die Beteiligung und Anerkennung von Tierschutzvereinen durch die Länder.

Absatz 1 verpflichtet die Länder, unter Beachtung der in den folgenden Absätzen enthaltenen rahmenrechtlichen Maßgaben, Vorschriften über die Mitwirkung und Anerkennung von rechtsfähigen Vereinen zu erlassen.

Absatz 2 regelt den Umfang der Mitwirkung der von den Ländern anerkannten Tierschutzvereine. Die vom Bund nach § 18 anerkannten Verbände werden dabei ausdrücklich mit einbezogen. Diese Erweiterung ist sinnvoll und zweckmäßig, da die wichtigen und besonders kompetenten Tierschutzverbände bundesweit organisiert sind. Darüber hinaus hat es anders als im Naturschutzbereich ein Verbandsklagerecht auf Länderebene quasi zur Vorbereitung für eine bundesrechtliche Regelung nie gegeben. Hinsichtlich der Form der Beteiligung entspricht die Regelung mit der Eröffnung der Gelegenheit zur Stellungnahme und dem Recht zur Einsicht in Sachverständigengutachten dem § 17 Abs. 1, wobei den Ländern die Möglichkeit offen steht, eine weitergehende Form der Mitwirkung vorzusehen (Absatz 2 Satz 2).

Der Katalog der Mitwirkungsfälle des Absatzes 2 Satz 1 Nr. 1 übernimmt die Regelung des § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 entsprechend für die Landesebene.

In Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 wird die Mitwirkung bei der Erteilung von Ausnahmen nach dem Tierschutzgesetz:

- für ein Schlachten ohne Betäubung (Schächten),
- für das Kürzen der Schnabelspitzen bei Nutzgeflügel und das Kürzen des bindegewebigen Endstückes des Schwanzes von unter drei Monate alten männlichen Kälbern mittels elastischer Ringe und
- für die Verwendung von Wirbeltieren für Tierversuche sowie
- die Mitwirkung bei der Erteilung von Genehmigungen für das Züchten, Halten, Zurschaustellen, Ausbilden, Handeln und Bekämpfen von Wirbeltieren nach den unter § 11 Abs. 1 TierSchG genannten Zwecken geregelt.

Die erhebliche Relevanz für die Belange des Tierschutzes legt es nahe, in diese enumerativ aufgelisteten Verwaltungsverfahren den Sachverstand der anerkannten Tierschutzvereine einzubeziehen.

Absatz 2 Sätze 2 und 3 stellen klar, dass die Länder eine weitergehende Form der Mitwirkung sowie eine Erweiterung des Katalogs der Mitwirkungsfälle vorsehen können. Daneben wird durch Satz 3 den Ländern die Möglichkeit eröffnet, für Bagatellfälle, in denen Auswirkungen auf die Tiere nicht oder nur im geringfügigen Umfang oder Ausmaß zu erwarten sind, von einer Mitwirkung abzusehen.

Absatz 3 enthält Bestimmungen hinsichtlich der Voraussetzungen einer Anerkennung von Vereinen durch die Länder. Durch die Anknüpfung an die in der Vorschrift im Einzelnen aufgeführten Voraussetzungen der Anerkennung von Vereinen durch das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft sowie durch die landesweite Tätigkeit wird ein bundesweit einheitliches Maß hinsichtlich der Anerkennungsvoraussetzungen sicher gestellt.

Zu § 20 (Rechtsbehelfe von Vereinen)

Mit § 20 wird den anerkannten Tierschutzvereinen in den dort genannten Fällen der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Damit wird auf Bundesebene ein Instrument für Tierschutzvereine eingeführt, das bislang nicht existiert.

Die Verbandsklageregelung für Tierschutzvereine orientiert sich im Grundsatz an den bestehenden Verbandsklageregelungen im Naturschutzrecht. Die Vereinheitlichung der Klagevoraussetzungen trägt ähnlich wie in anderen Bereichen zugleich zur Rechtssicherheit bei.

Hinsichtlich des Katalogs der klagefähigen Rechtsakte beschränkt sich die Regelung auf die bedeutsamen Kernbereiche, ermöglicht aber auch weitergehende Rechte im Bereich von Rechtsakten der Länder (Abs. 1 Satz 1 Nr. 2).

Von der bundesrechtlichen Verbandsklageregelung bleiben die bisherigen Möglichkeiten der Vereine zur Klageerhebung unberührt. Das gilt insbesondere für die Fälle, in denen ein Verein, zum Beispiel als unmittelbar oder als Drittbetroffener in eigenen Rechten berührt ist und eine Verletzung seiner Rechte geltend macht.

Absatz 1 Satz 1 regelt den Anwendungsbereich der tierschutzrechtlichen Verbandsklage. Das Recht zur Klageerhebung wird den vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft sowie von den Ländern anerkannten Vereinen eingeräumt und im Wesentlichen auf diejenigen Verwaltungsentscheidungen konzentriert, an deren Erlass der Verein nach § 17 bzw. Landes-

vorschriften im Rahmen des § 19 zur Mitwirkung berechtigt war. Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung, soweit sich aus den Absätzen 2 bis 4 nichts anderes ergibt.

Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 trägt der erweiterten Vereinsmitwirkung bei der Befreiung von Verboten und der Erteilung von Genehmigungen nach § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 TierSchG Rechnung.

Die Erweiterung der Klagemöglichkeiten in Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ermöglicht, die unter Nummer 1 abschließend genannten Genehmigungsverfahren auf solche Verfahren zu erweitern, die ebenfalls Belange des Tierschutzes berühren.

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

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 solcher, die aufgrund 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 ihren Sachverstand einzubringen, damit die Behörde in der Lage ist, schon in diesem Stadium etwaigen Bedenken nachzugehen.

Auch sollen von der Verwaltungsentscheidung Begünstigte vor einem überraschenden Prozessvortrag geschützt werden.

Der Verein ist allerdings nicht präkludiert, wenn ihm keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben wurde.

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. Es handelt sich dabei um eine materielle Präklusion. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die anerkannten Tierschutzverbände ihre Sachkunde vorrangig bereits in das Mitwirkungsverfahren einbringen sollen.

Absatz 4 dient der Schaffung von 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 dass Klagerecht von gemeinnützigen Vereinen wahrzunehmen ist und diese bei der fachlichen wie vielfach auch bei der finanziellen Vorbereitung in besonderem Maße auf die Mitwirkung von ehrenamtlich tätigen Mitgliedern angewiesen sind.

Zu § 20a (Anspruch auf Informationen über den Tierschutz)

Da den anerkannten Tierschutzverbänden – anders als im Naturschutzbereich – kein umfassendes Informationsfreiheitsrecht zusteht, begründet § 20a einen solchen speziellen Anspruch bezogen auf den Tierschutz. Das Verfahren richtet sich nach dem Umweltinformationsgesetz.

Zu Artikel 1 Nummer 2 – 4

Aufgrund der Einfügung des Verbandsklagerechts durch einen neuen zwölften Abschnitt, verschieben sich die bisherigen §§ 17 – 22 entsprechend.

Zu Artikel 2

Das Gesetz trifft am Tage nach seiner Verkündung im Bundesgesetzblatt in Kraft.