

Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Margarete Bause, Dr. Martin Runge, Ulrike Gote, Dr. Christian Magerl, Renate Ackermann, Anne Franke, Eike Hallitzky, Ludwig Hartmann, Thomas Mütze, Maria Scharfenberg, Adi Sprinkart, Claudia Stamm, Susanna Tausendfreund** und **Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrecht für Tierschutzvereine

A) Problem

Mit diesem Gesetz soll anerkannten Tierschutzvereinen ein Verbandsklagerecht eingeräumt werden, damit sie die Interessen der Tiere als deren Treuhänder nicht nur aussprechen, sondern erforderlichenfalls auch vor Gericht geltend machen und einklagen können. Auf diesem Wege soll das Ungleichgewicht der Kräfte abgebaut werden, das gegenwärtig im Verhältnis zwischen den Haltern von Nutz-, Heim-, Versuchs- und sonstigen dem Tierschutzgesetz unterfallenden Tieren (Tierhalter) und Tieren besteht. Denn derzeit kann nur gegen ein „Zuviel“ an Tierschutz geklagt werden (nämlich von Seiten der Tierhalter), nicht aber auch gegen ein „Zuwenig“ (von Seiten der Tierschutzvereine). Tiere auch über das Institut des Verbandsklagerechts für anerkannte Tierschutzvereine zu schützen entspricht den Staatszielbestimmungen zum Tierschutz in Art. 20a des Grundgesetzes und in Art. 141 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Bayern.

Zugleich soll anerkannten Tierschutzvereinen die Mitwirkung an tierschutzrelevanten Rechtsetzungs- und Verwaltungsverfahren des Landes ermöglicht werden, um auch in diesen Bereichen bestehende Ungleichgewichte abzubauen.

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die Religionsausübungsfreiheit sowie die Wissenschafts- und Forschungsfreiheit in ihren durch das Grundgesetz und das Tierschutzgesetz vorgegebenen Rahmen durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht beeinträchtigt werden.

In Bremen existiert seit 2007 ein Verbandsklagerecht für Tierschutzverbände, das Saarland und Nordrhein-Westfalen stehen kurz vor der Einführung.

B) Lösung

Das Gesetz schafft eine gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Rechtsbehelfen anerkannter Tierschutzvereine gegenüber Verwaltungsakten bayerischer Behörden mit Bezug zum Tierschutz. Weiterhin schafft das Gesetz die rechtliche Grundlage zur Mitwirkung anerkannter Vereine bei tierschutzrelevanten Rechtsetzungs- und Verwaltungsverfahren.

C) Alternativen

Fortbestand des Ungleichgewichts der Kräfte im Verhältnis zwischen Tierhaltern und Tieren.

D) Kosten

Es sind keine zusätzlichen Kosten für den Haushalt des Freistaats zu erwarten, da für die Behörden des Freistaats kein relevanter Mehraufwand entsteht. Das Anerkennungsverfahren für Tierschutzvereine ist mit bestehenden Ressourcen des Freistaats durchführbar.

Wesentliche Verzögerungen in Verwaltungsverfahren sind nicht zu befürchten. Die Ausübung der Mitwirkungsrechte ist an Fristen gebunden, die im materiellen Fachrecht bestimmte Verfahrensfristen nicht überschreiten. Zudem kann die zuständige Behörde gegebenenfalls im Einzelfall die sofortige Vollziehung eines angegriffenen Verwaltungsaktes anordnen. Eine wesentliche zusätzliche Belastung der Gerichte ist in Anbetracht der Erfahrungen, die mit der Verbandsklage in anderen Bereichen, insbesondere im Umwelt- und Naturschutz, gemacht worden sind, nicht zu erwarten. Geheimhaltungsinteressen des Staates und anderer Beteiligter werden über die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes geschützt.

Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Keine Auswirkungen auf kommunale Selbstverwaltung, da keine kommunalen Zuständigkeiten begründet oder erweitert werden.

Das Gesetz ist nicht konnexitätsrelevant, weil es nicht zu einer konnexitätsrelevanten Veränderung bestehender kommunaler Aufgaben führt.

Das Gesetz räumt anerkannten Tierschutzvereinen ein „Verbandsklagerecht“ gegen tierschutzrechtliche Entscheidungen und tierschutzrelevante bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken ein. Die klagegegenständlichen Entscheidungen werden zwar auch von kommunalen Behörden getroffen. Durch die Einräumung eines Klagerechts für anerkannte Tierschutzvereine werden die den Vollzug prägenden besonderen Anforderungen an die Aufgabenerfüllung (Standards) aber unmittelbar nicht geändert. Klagemöglichkeiten gegen kommunale Entscheidungen sind im Rahmen der Verwaltungsgerichtsordnung bereits jetzt eröffnet. Die Einräumung einer weiteren Klagemöglichkeit für anerkannte Tierschutzvereine führt gegebenenfalls zu einer mengenmäßigen Änderung (Zunahme) verwaltungsgerichtlicher Streitverfahren, lässt aber die den Vollzug prägenden Standards in den jeweiligen Aufgabenbereichen unberührt.

Gleiches gilt für die eingeräumten Mitwirkungs- und Informationsrechte. Im Rahmen von bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken werden bereits eine Vielzahl von Betroffenen und Trägern öffentlicher Belange beteiligt. Die künftig erforderliche zusätzliche Beteiligung anerkannter Tierschutzvereine stellt zwar einen gewissen Mehraufwand im Rahmen laufender Verfahren dar, verändert aber nicht die den Vollzug prägenden Standards in konnexitätsrelevanter Art und Weise.

Finanzielle Auswirkungen auf Unternehmen und private Haushalte

Keine

Gesetzentwurf

über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrecht für Tierschutzvereine (BayTierschutzVMG)

Art. 1 Verbandsklagerecht

(1) ¹Ein nach Art. 3 anerkannter Verein (anerkannter Verein) kann, ohne die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung einlegen gegen

1. Genehmigungen und Erlaubnisse nach § 4a Abs. 2 Nr. 2, § 6 Abs. 3, § 8 Abs. 1 und § 11 Abs. 1 Tierschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2006 (BGBl. I S. 1206, 1313) in der jeweils geltenden Fassung,
2. bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken und
3. Anordnungen oder die Unterlassung von Anordnungen nach § 16a Tierschutzgesetz.

²Gegen eine Genehmigung nach § 8 Abs. 1 Tierschutzgesetz ist abweichend von Satz 1 allein der Rechtsbehelf der Feststellungsklage statthaft. ³Satz 1 und 2 gilt nicht, wenn ein dort aufgeführter Verwaltungsakt auf Grund einer Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren erlassen oder in einem solchen Verfahren als rechtmäßig bestätigt worden ist.

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

1. geltend macht, dass der Erlass eines in Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 3 genannten Verwaltungsakts oder die Unterlassung eines Verwaltungsakts im Sinn von Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Vorschriften des Tierschutzgesetzes, Rechtsvorschriften, die aufgrund des Tierschutzgesetzes erlassen worden sind, oder unmittelbar geltenden Rechtsakten der Europäischen Union im Anwendungsbereich des Tierschutzgesetzes (tierschutzrelevante Vorschriften) widerspricht,
2. dadurch in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird und
3. zur Mitwirkung nach Art. 2 Abs. 1 oder 2 berechtigt war und er sich hierbei in der Sache geäußert hat oder ihm entgegen Art. 2 Abs. 1 oder 2 keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist. Ein Rechtsbehelf gegen eine Genehmigung nach § 8 Abs. 1 Tierschutzgesetz ist darüber hinaus nur zulässig, wenn mindestens zwei Mitglieder der Kommission nach § 15 Abs. 1 Satz 2 Tierschutzgesetz das Vorhaben abgelehnt haben.

(3) Hat der anerkannte Verein Gelegenheit zur Mitwirkung in den Fällen des Art. 2 Abs. 1 oder 2 gehabt, ist er im Verfahren über den Rechtsbehelf mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die er im Rahmen einer Mitwirkung nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können.

(4) Ist eine Entscheidung nach Abs. 1 dem anerkannten Verein nicht bekannt gegeben worden, muss der Rechtsbehelf innerhalb eines Jahres erhoben werden, nachdem der Verein von der Entscheidung Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können.

Art. 2 Mitwirkungs- und Informationsrechte

(1) Einem anerkannten Verein ist von der jeweils zuständigen Behörde rechtzeitig Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die tierschutzrelevanten Sachverständigen-gutachten zu geben

1. bei der Vorbereitung von tierschutzrelevanten Rechts- und Verwaltungsvorschriften der für den Tierschutz zuständigen Behörden des Freistaats und
2. vor der Erteilung bau- und immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken, soweit das Vorhaben den satzungsgemäßen Aufgabenbereich des anerkannten Vereins berührt. Satz 1 Nr. 2 gilt nicht für Vorhaben zur Errichtung von Kleintierställen bis zu 50 Kubikmeter Brutto-Rauminhalt.

(2) Die jeweils zuständige Behörde hat einem anerkannten Verein auf dessen Verlangen in Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren nach § 4a Abs. 2 Nr. 2, § 6 Abs. 3, § 8 Abs. 1 und § 11 Abs. 1 Tierschutzgesetz sowie nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 dieses Gesetzes Gelegenheit zur Äußerung zu geben.

(3) ¹Art. 28 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 und Art. 29 Abs. 2 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes in der jeweils geltenden Fassung gelten sinngemäß. ²Der anerkannte Verein hat Einwendungen innerhalb von vier Wochen, nachdem ihm Gelegenheit zur Äußerung gegeben wurde, gegenüber der zuständigen Behörde zu erheben.

(4) In anderen Rechtsvorschriften vorgeschriebene inhaltsgleiche oder weitergehende Formen der Mitwirkung des anerkannten Vereins bleiben unberührt.

(5) Auf Antrag hat die zuständige Behörde den anerkannten Verein über die Anzahl und den Gegenstand laufender Verwaltungsverfahren der in Abs. 2 genannten Art zu informieren.

Art. 3 Anerkennung

(1) ¹Die Anerkennung wird auf Antrag durch das für den Tierschutz zuständige Staatsministerium erteilt. ²Sie ist zu erteilen, wenn der rechtsfähige Verein

1. nach seiner Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Tierschutzes fördert,
2. seinen Sitz in Bayern hat und sich der satzungsgemäße Tätigkeitsbereich auf das gesamte Gebiet des Freistaats erstreckt,
3. im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens fünf Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinn der Nr. 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 und
6. den Eintritt als Mitglied, das in der Mitgliederversammlung volles Stimmrecht hat, jedem ermöglicht, der die Ziele des Vereins unterstützt.

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

(2) Die Anerkennung gilt für das Gebiet des Freistaats Bayern.

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

Art. 4 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung

A) Allgemein

Durch die Staatszielbestimmungen des Art. 20a Grundgesetz (GG) und des Art. 141 der Verfassung des Freistaates Bayern ist der Tierschutz zum Rechtsgut mit Verfassungsrang erhoben worden. Daraus ergibt sich für alle Staatsorgane, so auch für die Gesetzgeber in Bund und Freistaat, die Verpflichtung, einen effektiven Schutz der Tiere zu wahren und fortzuentwickeln.

Durch das Tierschutzgesetz und die auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen werden Tiere um ihrer selbst willen geschützt. Zweck des Tierschutzgesetzes ist es, aus der Verantwortung des Menschen für das Tier dessen Leben und Wohlbefinden zu schützen. Niemand darf einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen. Die Verpflichtung, Tiere vor Schmerzen, Leiden oder Schäden zu bewahren, gilt auch für den Bereich der Wissenschaft und Forschung. Ein ganzer Abschnitt im Tierschutzgesetz befasst sich mit Regelungen zu Tierversuchen. Anträge zu Tierversuchen werden durch die Behörde auf ihre Unerlässlichkeit und ethische Vertretbarkeit überprüft. Eine Sachverständigenkommission aus Vertretern von Tierschutzorganisationen und Personen mit einem naturwissenschaftlichen Hochschulstudium (Tierärzte, Biologen, Wissenschaftler) unterstützt und berät die Behörde bei ihrer Entscheidungsfindung. Das Verbandsklagerecht und die Mitwirkungsrechte sollen diesen Schutz noch erweitern. Künftig soll nicht nur den Haltern von Nutz-, Heim-, Versuchs- und sonstigen dem Tierschutzgesetz unterfallenden Tieren (Tierhalter) der Rechtsweg offen stehen, sondern Tierschutzverbänden als Treuhändern der Tiere die Möglichkeit eröffnet werden, Belange des Tierschutzes durch die Gerichte kontrollieren zu lassen. Hierdurch soll ein Ungleichgewicht bei den Klagemöglichkeiten beseitigt werden.

Erlässt beispielsweise die nach § 15 Tierschutzgesetz (TierSchG) zuständige Behörde zum Nachteil eines Tierhalters eine Anordnung nach § 16a TierSchG, so kann der Tierhalter mit Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln nach der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) hiergegen vorgehen. Hinzu kommen noch mögliche Klagen vor den ordentlichen Gerichten auf Entschädigung. Vergleichbare Rechtsbehelfe zugunsten der Tiere stehen niemandem zu.

Ähnlich ist es, wenn von einem Tierhalter eine Genehmigung für ein Vorhaben beantragt wird, bei dem mit Blick auf die Vorschriften des Tierschutzgesetzes Bedenken bestehen, dass den Tieren unnötige oder unverträgliche Leiden zugefügt oder sie einer nicht artgerechten Haltung ausgesetzt werden: Verweigert die Behörde die beantragte Genehmigung, so muss sie mit verwaltungsgerichtlichen Klagen des Tierhalters durch mehrere Instanzen hindurch und unter Umständen auch noch mit Entschädigungsklagen rechnen. Wird das Vorhaben genehmigt, so kann niemand eine gerichtliche Überprüfung des Vorhabens auf seine Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Tierschutzrechts herbeiführen. Dies liegt daran, dass Tiere selbst nicht klagen können und es gegenwärtig auch keinen Treuhänder gibt, der kraft Gesetzes dazu berechtigt wäre. Dieser Zustand ist vor dem Hintergrund der Staatszielbestimmungen des Art. 20a GG und Art. 141 der Verfassung des Freistaates Bayern nicht befriedigend.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten, die das gegenwärtig geltende Tierschutzrecht den Tierschutzvereinen einräumt, sind zur Beseitigung dieses rechtlichen Ungleichgewichts ungeeignet. Kommissionen wie z.B. die Tierschutzkommission haben lediglich eine beratende Funktion. Die Aufgabe eines Treuhänders, der die verletzten Belange von Tieren stellvertretend für diese geltend macht und notfalls vor Gericht einklagt, kann von diesen Gremien nicht erfüllt werden.

Auch die jedermann gegebene Möglichkeit zur Strafanzeige gegenüber tierquälerischen Nutzungsformen ist unzureichend, denn das repressive Strafrecht kann auf den Tierschutz nur in besonders extremen Fällen generalpräventiv einwirken, nicht aber auch „in einem Normalfall objektiv rechtswidriger Tierhaltung“ (so ausdrücklich das LG Darmstadt NStZ 1984, 173, 175).

Das liegt in erster Linie daran, dass nicht alle Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften strafbewehrt sind. Dies gilt insbesondere für das gesetzliche Gebot zu verhaltensgerechter Unterbringung von Tieren in § 2 TierSchG. Hier kann eine gerichtliche Überprüfung allein durch die Verwaltungsgerichte erfolgen. Diese aber können von den Tierschutzorganisationen nicht angerufen werden, solange es nicht die tierschutzrechtliche Verbandsklage gibt.

Letztlich bietet die Möglichkeit für Tierschutzorganisationen, festgestellte tierschutzwidrige Zustände ggf. medial in der Öffentlichkeit anzuprangern, keine hinreichende Gewähr für deren Beseitigung.

Mit der Schaffung verfahrensrechtlicher Normen, die die Mitwirkung in Verwaltungsverfahren und Überprüfungsmöglichkeiten durch Gerichte eröffnen, leistet der Gesetzgeber einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung des Staatsziels Tierschutz. Mit diesem Schutzauftrag geht die Pflicht zur effektiven Kontrolle des Tierschutzgesetzes und abgeleiteter Rechtsvorschriften einher. Zwar steht dem Gesetzgeber bei der Verwirklichung des Staatsziels und seiner Gewährleistungselemente 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 effektives Mittel ist die tierschutzrechtliche Verbandsklage.

Mit Einführung der tierschutzrechtlichen Verbandsklage wird anerkannten Tierschutzvereinen die Möglichkeit eröffnet, erforderlichenfalls gegen behördliche Handlungen (z.B. gegen die Genehmigung von Rodeo-Veranstaltungen, von Tierversuchsvorhaben oder von anderen tierbelastenden Umgangsformen), aber auch gegen ein Untätigbleiben der Behörden (z.B. Nicht-Einschreiten gegen eine tierschutzwidrige Tierhaltung) die Verwaltungsgerichte anzurufen, wenn die betreffende Handlung (Genehmigung) bzw. das Untätigbleiben gegen tierschutzrechtliche Vorgaben verstößt. Als Treuhänder können die anerkannten Tierschutzvereine die Rechte der Tiere gerichtlich geltend machen.

Durch das vorliegende Gesetz wird unter bestimmten Voraussetzungen gemeinnützig anerkannten Tierschutzvereinen auf Ebene des Freistaats das Verbandsklagerecht eingeräumt. Die zur Klagebefugnis grundsätzlich notwendige Behauptung der Verletzung eines subjektiven Rechtes (vgl. § 42 Abs. 2 VwGO) entfällt.

Dabei geht der Gesetzgeber davon aus, dass die Religionsausübungsfreiheit sowie die Wissenschafts- und Forschungsfreiheit in ihren durch das Grundgesetz und das Tierschutzgesetz vorgegebenen Rahmen durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht beeinträchtigt werden. Insbesondere hat die Einführung des Verbandsklagerechts keinen Einfluss auf die vom Tierschutzgesetz vorgeschriebene Güterabwägung zwischen den schützenswerten Interessen der Tiere und anderen schützenswerten Rechten.

Eine solche Klagemöglichkeit gibt es bereits im Naturschutzrecht (§ 64 BNatSchG), im Wettbewerbsrecht (§ 8 Abs. 3 Nr. 2 UWG), im Umweltrecht (§ 2 Umweltrechtsbehelfsgesetz) und im Verbraucherschutzrecht (§ 3 UKlaG).

Die Gesetzgebungskompetenz des Freistaats ergibt sich aus Art. 70, 72, 74 Nr. 1 GG in Verbindung mit § 42 Abs. 2 VwGO.

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit nicht das Grundgesetz dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis verleiht. Zwar erstreckt sich nach Art. 74 Nr. 1 GG die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf das gerichtliche Verfahren, und es wird davon ausgegangen, dass der Bund in Ausschöpfung dieser Kompetenz die gerichtlichen Verfahrensordnungen, darunter auch die Verwaltungsgerichtsordnung erschöpfend geregelt hat. Indes sind auch auf Sachgebieten, die der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit unterliegen und die in dieser Weise vom Bund kodifiziert worden sind, einzelne Vorbehalte zugunsten der Landesgesetzgebung möglich und zulässig. Einen solchen Vorbehalt enthält § 42 Abs. 2 VwGO erster Halbsatz: „Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist ...“ Diese Bestimmung ermächtigt sowohl den Bundes- als auch den Gesetzgeber des Freistaats, durch Gesetz Personen, Behörden oder beteiligungsfähigen Verbänden ein Klagerecht einzuräumen, ohne dass diese eine individuelle Rechtsverletzung geltend machen müssen.

Ein Ausschluss der Gesetzgebungskompetenz des Freistaats durch ein Gebrauchmachen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Tierschutzbereich (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG) wird nicht gesehen. Es liegt weder ein Ausschluss durch positivrechtliche Normierung seitens des Bundesgesetzgebers vor noch durch einen bewussten Regelungsverzicht.

Die nachträgliche Einfügung neuer verwaltungsverfahrenrechtlicher Institute in das Tierschutzgesetz wie z.B. die Tierschutzkommission (§ 15 Abs. 1 TierSchG) oder den Tierschutzbeauftragten (§ 8b TierSchG) lässt nicht den Schluss zu, dass damit eine erschöpfende und abschließende Verfahrensregelung getroffen worden sei. Zudem weist die Verbandsklage eine völlig differenzierte Rechtsqualität gegenüber den bestehenden Verfahrensregelungen im Tierschutzrecht auf. Es gibt keinerlei Anhaltspunkte, dass der Bundesgesetzgeber durch die Einführung der genannten Rechtsinstitute eine Verbandsklage bewusst ausschließen wollte (s. hierzu Caspar in DÖV 2008, S. 145, 149 ff.).

Im Ergebnis sprechen die überwiegenden Argumente dafür, dass der Bundesgesetzgeber die Klagebefugnis in tierschutzrelevanten Verfahren nicht abschließend im Tierschutzgesetz regeln wollte und insofern den Ländern die Möglichkeit zur Schaffung einer landesrechtlichen Regelung auf der Grundlage des § 42 Abs. 2 Halbsatz 1 VwGO eröffnet ist. Es steht daher den Ländern frei, aufgrund eigener Kompetenz ein Verbandsklagerecht einzuführen. Bremen hat dies bereits durch den Erlass des Gesetzes über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine vom 25. September 2007 getan.

Um – wie im Bereich des Naturschutzes – den Kreis der antragsberechtigten Vereine abzugrenzen, wird ein Anerkennungsverfahren für Tierschutzvereine verankert: Nach dem Vorbild des § 64 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 Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Freistaats und Genehmigungen eingeführt. Die bereits im frühen Verfahrensstadium durchgeführte Beteiligung der anerkannten Tierschutzvereine führt dazu, dass die Behörde tierschutzrechtliche Bedenken und Einwände

frühzeitig erfährt und bei der Entscheidung angemessen berücksichtigen kann. Anerkannte Tierschutzvereine sind besser als der Einzelne in der Lage, die Interessen von Tieren vor Gericht zu schützen.

Befürchtungen, dass die Einführung der Verbandsklage zu einer Prozessflut führen könnte, sind unbegründet. Da nur anerkannte Vereine klagen können und das Kostenrisiko im Unterliegensfall zu tragen haben, ist z.B. im Naturschutzrecht nach der Einführung des Verbandsklagerechtes die befürchtete Prozessflut ausgeblieben.

B) Im Einzelnen

Zu Art. 1: Rechtsbehelfe von Vereinen

Das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine orientiert sich im Grundsatz an den bestehenden Verbandsklageregelungen im Umwelt- und Naturschutzrecht.

Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 lässt die tierschutzrechtliche Verbandsklage gegen folgende Genehmigungen und Erlaubnisse der jeweils zuständigen Behörden zu:

- Ausnahmegenehmigung für ein Schlachten ohne Betäubung (Schächten) nach § 4 a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG,
- Erlaubnis zum Kürzen der Schnabelspitze bei Nutzgeflügel und zum Kürzen des bindegewebigen Endstückes des Schwanzes von unter drei Monate alten männlichen Kälbern mittels elastischer Ringe nach § 6 Abs. 3 TierSchG,
- Genehmigung für Versuche an Wirbeltieren nach § 8 Abs. 1 TierSchG,
- Genehmigung für das Züchten, Halten, Zur Schau Stellen, Ausbilden, Handeln und Bekämpfen von Wirbeltieren nach § 11 Abs. 1 TierSchG.

Die Erweiterung der Klagemöglichkeiten in Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 betrifft Genehmigungsverfahren zu Vorhaben nach der Landesbauordnung und dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), die das Halten von Tieren zu Erwerbszwecken zum Gegenstand haben. Bei derartigen Vorhaben sind regelmäßig tierschutzrelevante Vorschriften im Sinn von § 1 Abs. 2 Nr. 1 als öffentlich-rechtliche Vorschriften im Sinn von Art. 68 Abs. 1 Satz 1 BayBauO bzw. § 6 Nr. 2 BImSchG, zu beachten. Das Verbandsklagerecht erstreckt sich nicht auf Vorhaben zur privaten (Hobby)Tierhaltung sowie Haltungen zu Lehr- und Forschungszwecken an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Dies wird durch die Anknüpfung an das Merkmal „Erwerbszweck“ verdeutlicht. In der Sache ist das gerechtfertigt, weil Tierschutzbelange in Erwerbszusammenhängen aus wirtschaftlichen Gründen in besonderer Weise Gefahr laufen, nicht hinreichend beachtet zu werden. Ohne die gesetzliche Möglichkeit, die Einhaltung der zum Schutz der Lebens- und Wohlbefindensinteressen von Tieren ergangenen Vorschriften durch die Verwaltungsgerichte überprüfen zu lassen, bliebe die Treuhänderstellung, die das Gesetz den anerkannten Tierschutzvereinen einräumen will, unvollständig und der angestrebte effektive Tierschutz würde verfehlt.

Diesem Anliegen entspricht auch die Erweiterung der Klagemöglichkeiten in Abs. 1 Satz 1 Nr. 3. Das gegenwärtig herrschende rechtliche Ungleichgewicht im Verhältnis zwischen Tierhaltern und zu schützenden Tieren wird in den Fällen, in denen Anlass für eine behördliche Anordnung nach § 16a TierSchG besteht, besonders offenbar: erlässt die zuständige Behörde eine tierschutzrechtliche Anordnung, dann muss sie mit Anfechtungsklage, ggf. auch Berufung und Revision von Seiten des betroffenen Tierhalters

(und im Anschluss daran ggf. auch noch mit Klagen des Tierhalters auf Entschädigung) rechnen; unterlässt sie dagegen die Anordnung, so gibt es niemanden, der die Rechtmäßigkeit des Unterlassens verwaltungsgerichtlich überprüfen lassen könnte. Nur ein „Zuviel“ an Tierschutz (aus der Sicht des von einer § 16a-Anordnung betroffenen Tierhalters) kann zur gerichtlichen Prüfung gestellt werden, nicht dagegen auch ein „Zuwenig“ (aus der Sicht der betroffenen Tiere, deren Belange möglicherweise verletzt sind). Dies ist ein Ungleichgewicht, das mit dem Gebot zu einem effektiven Tierschutz nach Art. 20a GG und dem Gedanken der Fairness gegenüber dem Schwächeren unvereinbar ist.

Abs. 1 Satz 2 beschränkt den statthaften Rechtsbehelf gegen eine Tierversuchsgenehmigung auf die Feststellungsklage. Mit der Feststellungsklage kann nachträglich die Rechtmäßigkeit einer erteilten Genehmigung gerichtlich festgestellt werden, ohne dass der Genehmigungsinhaber gehindert ist, sofort von der Genehmigung Gebrauch zu machen. Darüber hinaus ist eine Feststellungsklage gegen eine erteilte Tierversuchsgenehmigung nur zulässig, wenn die besondere Zulässigkeitsvoraussetzung des Art. 1 Abs. 2 Satz 2 erfüllt ist.

Abs. 1 Satz 3 schließt die Möglichkeit einer Verbandsklage für den Fall aus, dass ein in Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 genannter Verwaltungsakt auf Grund einer Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren erlassen worden ist. Dasselbe gilt, wenn die Unterlassung einer Anordnung nach § 16a TierSchG gerichtlich als rechtmäßig bestätigt worden ist. Damit soll eine doppelte gerichtliche Befassung mit dem Verwaltungsakt ausgeschlossen werden.

Abs. 2 enthält Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Erhebung einer Verbandsklage. Nach Satz 1 Nr. 1 setzt die Zulässigkeit einer Klage voraus, dass der Verein geltend machen kann, der Erlass eines in Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 3 genannten oder die Unterlassung eines in Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 genannten Verwaltungsaktes widerspreche Rechtsvorschriften des Tierschutzgesetzes oder Rechtsverordnungen aufgrund des Tierschutzgesetzes oder unmittelbar geltenden Rechtsakten der Europäischen Union im Anwendungsbereich des Tierschutzgesetzes.

Nach Satz 1 Nr. 2 ist die Verbandsklage nur zulässig, soweit der Verein durch den Verwaltungsakt oder seine Unterlassung in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird.

Einer weiteren Regelung zur Begründetheit der Klage bedarf es nicht. Der angegriffene Verwaltungsakt kann im Verbandsklagungsverfahren nur darauf überprüft werden, ob der geltend gemachte Verstoß gegen tierschutzrelevante Rechtsvorschriften nach § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 tatsächlich vorliegt (vgl. Kopp, VwGO, 16. Aufl. (2009), § 113 Rn. 25 zur vergleichbaren Regelung in § 61 Abs. 2 BNatSchG). Dies folgt aus Sinn und Zweck der die beschränkte Zulässigkeit der Klage regelnden Vorschrift des § 1 Abs. 2 und dem Institut einer Verbandsklage. Einer ausdrücklichen Regelung dazu im Gesetz bedarf es nicht. Die Prüfungsdichte wird zusätzlich eingeschränkt durch die Folgen materieller Präklusion. Die Klage wird durch den Eintritt der Präklusion – soweit diese reicht – zumindest unbegründet, ohne dass insoweit eine inhaltliche Prüfung des Verwaltungsakts erfolgt (vgl. Eyermann, VwGO, 13. Aufl. (2010), § 113 Rn. 4 unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 24. Mai 1996 – 4 A 38/95 –, NVwZ 1997, 489 ff.).

Art. 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 bestimmt eine weitere besondere Zulässigkeitsvoraussetzung für Fälle, in denen der anerkannte Verein gemäß Art. 2 Abs. 1 oder Abs. 2 zur Mitwirkung berechtigt war. In diesen Fällen ist eine Klage nur zulässig, wenn der Verein sich auch bereits im Verwaltungsverfahren in der Sache geäußert hat oder ihm keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben wurde. Hat der Verein in den Fällen des Art. 2 Abs. 1 oder 2 von seinem Mitwir-

kungsrecht keinen Gebrauch gemacht oder in den Fällen des Art. 2 Abs. 2 sich kein Mitwirkungsrecht verschafft oder sich in der Sache nicht geäußert, steht Art. 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 der Zulässigkeit einer Verbandsklage entgegen. Art. 1 Abs. 2 Satz 2 bestimmt für Klagen gegen Tierversuchsgenehmigungen eine weitere, besondere Zulässigkeitsvoraussetzung. Danach kann ein Rechtsbehelf gegen eine Tierversuchsgenehmigung nur eingelegt werden, wenn mindestens zwei Mitglieder der Kommission nach § 15 Abs. 1 Satz 2 Tierschutzgesetz die Durchführung des genehmigten Tierversuchs abgelehnt haben. Die Beschränkung der Klagemöglichkeit ist hier sachlich gerechtfertigt, da ein einstimmiges oder ganz überwiegend einheitliches Votum zu Gunsten des Tierversuchs der auch mit Vertretern der Tierschutzverbände besetzten Kommission nach § 15 Abs. 1 Satz 2 Tierschutzgesetz die Gewähr dafür bietet, dass die Tierversuchsgenehmigung nicht gegen Tierschutzrecht verstößt.

Nach Abs. 3 ist in denjenigen Fällen, in denen dem anerkannten Verein im vorausgegangenen Verwaltungsverfahren nach Art. 2 Abs. 1 oder 2 die Gelegenheit zur Mitwirkung gegeben wurde, der Rechtsbehelf nur zulässig, wenn er tatsächlich mitgewirkt und sich hierbei zur Sache geäußert hat (materielle Präklusion). Damit sollen die klageberechtigten Vereine angehalten werden, im Verwaltungsverfahren frühzeitig ihren Sachverstand einzubringen, damit die Behörde in der Lage ist, bereits in einem frühen Verfahrensstadium etwaigen Bedenken nachzugehen. Auch sollen von der Verwaltungsentscheidung Begünstigte vor einem für sie überraschenden Prozessvortrag geschützt werden. Der Verein ist allerdings nicht präkludiert, wenn ihm eine Gelegenheit zur Äußerung verwehrt wurde.

Rechtsbehelfe im Sinn des Art. 1 Abs. 3 sind die nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung allgemein statthaften Rechtsbehelfe.

Abs. 4 dient der Schaffung von Rechtssicherheit. Die Regelung orientiert sich an den in der obergerichtlichen Rechtsprechung zu § 58 Abs. 2 VwGO entwickelten Kriterien für die Verwirkung des Klagerechts. Um die Frist des Absatzes 4 auf einen Monat nach Bekanntgabe zu verkürzen, kann die zuständige Behörde dem anerkannten Verein die Entscheidung unter Beifügung einer ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung auch noch nachträglich bekanntgeben.

Zu Art. 2: Mitwirkung von Vereinen

Abs. 1 regelt die obligatorische Mitwirkung der anerkannten Vereine:

1. bei der Vorbereitung von tierschutzrelevanten Rechts- und Verwaltungsvorschriften der für den Tierschutz zuständigen Landesbehörden,
2. vor der Erteilung bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken. Durch die Anknüpfung an das Merkmal „Erwerbszweck“ werden private (Hobby-)Tierhaltungen nicht von der obligatorischen Mitwirkung erfasst. Ausgenommen sind nach Satz 2 auch (kleine) Stallbauvorhaben bis zu einem Brutto-Rauminhalt von 50 Kubikmetern. Dies entspricht einer Stallgrundfläche von 4 mal 5 Metern bei einer Stallhöhe von 2,50 Metern. Konkret sollen tierschutzrechtlichen Einwendungen bei befürchteten Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften frühzeitig geltend gemacht werden können. Die Vereine sind von der jeweils zuständigen Behörde so rechtzeitig über das Vorhaben und die Mitwirkungsrechte zu informieren, dass sie die Gelegenheit zur Äußerung bzw. zur Einsichtnahme wirksam wahrnehmen können.

In Abs. 2 wird für anerkannte Vereine ein Mitwirkungsrecht für folgende Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren geregelt:

- Schlachten ohne Betäubung (Schächten) nach § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG,
- Kürzen der Schnabelspitzen bei Nutzgeflügel und das Kürzen des bindegewebigen Endstückes des Schwanzes von unter drei Monate alten männlichen Kälbern mittels elastischer Ringe (§ 6 Abs. 3 TierSchG)
- Verwendung von Wirbeltieren für Tierversuche nach § 8 Abs. 1 TierSchG,
- Verwendung von Wirbeltieren nach den unter § 11 Abs. 1 TierSchG genannten Zwecken: Züchten, Halten, zur Schau Stellen, Ausbilden, Handeln und Bekämpfen von Wirbeltieren,
- Vorhaben zur Errichtung von Kleintierställen bis zu 50 Kubikmeter Brutto-Rauminhalt.

Die erhebliche Relevanz für die Belange des Tierschutzes legt es nahe, den Sachverstand der anerkannten Tierschutzvereine in diese Verwaltungsverfahren einzubeziehen. Zur Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwandes wird bei diesen zahlenmäßig umfangreichen Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren aber auf eine obligatorische Mitwirkung der anerkannten Vereine durch die zuständige Behörde verzichtet. Es obliegt dem anerkannten Verein, bei der Behörde vorstellig zu werden, um an entsprechenden Verwaltungsverfahren mitzuwirken. Im Vorfeld einer Mitwirkung können die anerkannten Vereine von den zuständigen Behörden Informationen über Anzahl und Gegenstand laufender Verfahren der in Abs. 2 genannten Art durch ein Informationsersuchen nach Abs. 5 erhalten.

In Abs. 3 Satz 1 sind die notwendigen Ausnahmen von einer Beteiligung in Anlehnung an und unter Verweis auf die Vorgaben des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) zur Anhörung geregelt. Danach kann von einer Beteiligung abgesehen werden, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalles nicht geboten ist, insbesondere wenn eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint, oder wenn durch die Beteiligung die Einhaltung einer für die Entscheidung maßgebenden Frist in Frage gestellt würde (Art. 28 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 BayVwVfG). Eine Beteiligung muss unterbleiben, wenn ihr ein zwingendes öffentliches Interesse entgegensteht (Art. 28 Abs. 3 BayVwVfG). Durch den Verweis auf Art. 29 Abs. 2 BayVwVfG werden u.a. öffentliche und private Geheimhaltungsinteressen geschützt. Wenn durch das Bekanntwerden einzelner Tatsachen, die in einem Sachverständigengutachten genannt sind, berechnete Geheimhaltungsinteressen Beteiligter oder dritter Personen verletzt würden, kann die Behörde die entsprechenden Stellen schwärzen oder in anderer Weise unkenntlich machen oder, wenn dies nicht möglich ist, die Einsicht in das Gutachten ganz verweigern.

Die in Satz 2 bestimmte Äußerungsfrist von vier Wochen stellt sicher, dass es durch die Beteiligung des anerkannten Vereins nicht zu Verzögerungen im Verwaltungsverfahren kommt. Nach Ablauf der Frist ist der anerkannte Verein mit weiteren Einwendungen präkludiert (vgl. Art. 1 Abs. 3).

Abs. 4 stellt klar, dass inhaltsgleiche oder weitergehende Mitwirkungsrechte eines anerkannten Vereins neben Art. 2 bestehen bleiben.

Abs. 5 Satz 1 gibt einem nach Art. 3 anerkannten rechtsfähigen Verein gegenüber der zuständigen Fachbehörde einen eigenständigen Anspruch auf Zugang zu Informationen über Anzahl und Gegenstand laufender Verfahren der in Art. 2 Abs. 2 genannten

Art. Die auf Antrag zu erteilenden Informationen sollen den anerkannten Verein in die Lage versetzen, im Vorfeld eines Mitwirkungsverlangens nach Art. 2 Abs. 2 zu beurteilen oder zu entscheiden, ob er im Einzelfall gemäß Absatz 2 seine Mitwirkung an einem laufenden Verfahren verlangt.

Zu Art. 3: Anerkennung

Zuständige Behörde für die Anerkennung rechtsfähiger Tierschutzvereine ist das für den Tierschutz zuständige Ministerium als oberste Tierschutzbehörde. Die Voraussetzungen, unter denen die Anerkennung auf Antrag zu erteilen ist, orientieren sich an den umwelt- und naturschutzrechtlichen Regelungen. Mit den Aner-

kennungsvoraussetzungen in Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3 bis 6 wird dem Gedanken Rechnung getragen, dass im Interesse einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung und Klagevertretung bestimmte Voraussetzungen wie z.B. Mitgliederzahl, Leistungsfähigkeit, längerfristige Erfahrung, landesweite Tätigkeit, Öffentlichkeit und Gemeinnützigkeit des Vereins unerlässlich sind. Durch diese Anforderungen wird gleichzeitig einer eventuellen Missbrauchsgefahr begegnet.

Zu Art. 4: Inkrafttreten

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.