

Gesetzentwurf

der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Titel **Sächsisches Gesetz über das Verbandsklagerecht für
Tierschutzvereine
(Sächsisches Tierschutzverbandsklagegesetz – SächsTVG)**

Dresden, den 29. Oktober 2007

Antje Hermenau MdL
und Fraktion

Eingegangen am: _____ Ausgegeben am: _____

Vorblatt zum Gesetzentwurf

„Sächsisches Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine“

A. Zielsetzung

Seit der Aufnahme des Tierschutzes als Staatszielbestimmung in Art. 20a Grundgesetz ist das Tier Rechtssubjekt mit Verfassungsrang. Auch das Tierschutzgesetz bestätigt den eigenständigen Rang des Tieres im Wertgefüge der in Natur und Umwelt eingebetteten menschlichen Gesellschaftsordnung. Selbst der EU-Reformvertrag fordert mittlerweile in Artikel III-121 die Union und die Mitgliedstaaten auf, den „Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung“ zu tragen. Die Einordnung des Tierschutzes als schutzbedürftiger Grundwert ist damit unzweifelhaft gegeben, gleichwohl fehlt es an der prozessualen Umsetzungsmöglichkeit der hiermit zugestandenen Rechte, da Tierrechte stellvertretend nicht geltend gemacht werden können. Derzeit wird der Verletzung von Tierrechten lediglich im Wege wenig aussichtsreicher Strafverfahren prozeduraler Raum gegeben. Anders als bei anderen Unmündigen wie Kindern, Behinderten oder der Umwelt ist dem Tier kein gesetzlicher Vertreter zur Seite gestellt.

Aus diesem Grund ist es geboten, anerkannten Tierschutzvereinen ein Mitwirkungsrecht in Tierinteressen betreffenden Verfahren ebenso wie ein Verbandsklagerecht einzuräumen. Derzeit fehlt den Vereinen die Klagebefugnis zugunsten des Tiers, da nach § 42 Abs. 2 VwGO die Verletzung eigener Rechte erforderlich ist. Da Tiere ihre subjektiven Rechte nicht selbst geltend machen können, muss die Schlussfolgerung aus der verfassungsrechtlichen Vorentscheidung zwangsläufig zu einer Erweiterung der Rechtslage dahingehend führen, existentielle Bedürfnisse von Tieren auch stellvertretend geltend machen zu können.

B. Wesentlicher Inhalt

Anerkannte Tierschutzvereine erhalten das Recht, sich bei der Planung von Verordnungen und sonstigen Rechtsvorschriften sowie im Rahmen bestimmter Genehmigungsverfahren zu äußern sowie eingeholte Stellungnahmen einzusehen. Die Anerkennung wird durch das Ministerium für Soziales erteilt, wenn der Verein gemeinnützig ist, jedermann offen steht, seit mehr als drei Jahren besteht, wenn er laut Satzung die Förderung des Tierschutzes mindestens auf dem Gebiet eines Landes zum Ziel hat sowie Gewähr bietet für die sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben.

Über das reine Einsichts- und Äußerungsrecht hinaus erhalten anerkannte Tierschutzverbände die Möglichkeit eines Verbandsklagerechts. Es besteht hiernach ein umfassendes Klagerecht im Rahmen von Verwaltungsverfahren, bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sowie von Unterlassensanordnungen nach § 16a TierSchG. Voraussetzungen für eine solche Klage ist die Behauptung eines Verstoßes

gegen eine Rechtsvorschrift, die zumindest auch Tierschutzbelange zu schützen bezweckt. Hatte der Verein im Verwaltungsverfahren Gelegenheit zur Äußerung, ist er im Verfahren über den Rechtsbehelf mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die er im Verwaltungsverfahren trotz Kenntnis nicht geltend gemacht hat.

C. Alternativen

Zur Verwirklichung des dargestellten Anliegens könnte auch an ein allgemeines Verbandsklagegesetz ohne Beschränkung auf die speziellen Schutzinteressen des Tiers gedacht werden. Daneben käme lediglich eine Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung in Betracht, insofern diese die Verletzung eigener Rechte voraussetzt. Beide Varianten sind jedoch abwegig bzw. rechtspolitisch nicht zweckmäßig. Vor allem aber sind sie nicht notwendig, da sich das avisierte Verbandsklagerecht im Tierschutzbereich eng anlehnen kann an die bereits bewährten Regelungen im Bundesnaturschutzgesetz, die nach über 20-jähriger Erfahrung mit dem naturschutzrechtlichen Verbandsklagerecht auf Landesebene im Jahre 2002 beschlossen wurden. Im Rahmen der Zielsetzung bestehen daher keine Alternativen.

E. Kosten

Der Landeshaushalt ist nicht betroffen. Ein gegebenenfalls in Verwaltung und Justiz entstehender erhöhte Arbeitsaufwand wäre durch die Bedeutung der Verbandsklage gerechtfertigt, ist aber angesichts der Erfahrungen, die in anderen Bereichen mit der Verbandsklage gemacht wurden, nicht zu erwarten.

**Sächsisches Gesetz über das Verbandsklagerecht für
Tierschutzvereine
(Sächsisches Tierschutzverbandsklagegesetz – SächsTVG)**

Vom (...)

§ 1 Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es, einen rechtlichen Rahmen zu schaffen für die Mitwirkung von Tierschutzorganisationen im Verwaltungsverfahren sowie für die Einlegung von Rechtsbehelfen auch ohne Verletzung eigener Rechte.

§ 2 Mitwirkungsrecht

(1) Einem nach § 3 anerkannten rechtsfähigen Verein ist Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in sämtliche Verwaltungsakten, Stellungnahmen und sonstigen Verfahrensunterlagen zu geben

1. im Rahmen der Vorbereitung von Gesetzen, Verordnungen und sonstigen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Tierschutzes durch Landesbehörden sowie

2. in Genehmigungsverfahren nach §§ 4a Abs. 2 Nr. 2, 6 Abs. 3, 8 Abs. 1, 11 Abs. 1 und 15 Abs. 3 des Tierschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2006 BGBl. I S. 1206, berichtigt S. 1313), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3294) in der jeweils geltenden Fassung sowie

3. in bau- und immissionsschutzrechtlichen Verfahren, die Belange des Tierschutzes berühren,

soweit er durch das betreffende Vorhaben in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird. § 29 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I Seite 102), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 05. Mai 2004 (BGBl. I Seite 718) in der jeweils geltenden Fassung gilt entsprechend. Eine in anderen Rechtsvorschriften vorgeschriebene inhaltsgleiche oder weitergehende Form der Mitwirkung bleibt unberührt.

(2) Die nach § 3 anerkannten Vereine sind zu Beginn der Vorbereitung von Rechtsvorschriften hiervon zu unterrichten. Im Falle des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 2 erfolgt die Unterrichtung innerhalb von drei Werktagen nach Eingang des Antrags. § 28 Abs. 2 VwVfG gilt entsprechend mit der Maßgabe, Einsicht nachträglich zu gewähren.

§ 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. einen Tätigkeitsbereich hat, der sich mindestens auf Sachsen erstreckt,
 3. im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre besteht und in diesem Zeitraum satzungsgemäß tätig gewesen ist,
 4. unter Berücksichtigung von Art und Umfang seiner bisherigen Tätigkeit, des Mitgliederkreises sowie seiner Leistungsfähigkeit Gewähr für sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet,
 5. wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke von der Körperschaftssteuer befreit ist und
 6. jedermann, der die Ziele des Vereins unterstützt, den Eintritt als Mitglied mit vollem Stimmrecht in der Mitgliederversammlung ermöglicht.
- In der Anerkennung ist der satzungsgemäße Aufgabenbereich, für den die Anerkennung gilt, zu bezeichnen.

(2) Die Anerkennung wird durch das Staatsministerium für Soziales ausgesprochen.

§ 4 Rechtsbehelfe der Vereine

(1) Ein nach § 3 anerkannter Verein kann, auch wenn er nicht in eigenen Rechten verletzt ist, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I Seite 686), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I Seite 3316) in der jeweils geltenden Fassung 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 des Tierschutzgesetzes,
2. bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, die Belange des Tierschutzes berühren, sowie
3. Anordnungen oder die Unterlassung von Anordnungen gemäß § 16a Tierschutzgesetz.

Die Rechte nach Satz 1 bestehen 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) Ein Rechtsbehelf nach Absatz 1 ist nur zulässig, wenn

1. der Verein geltend macht, dass der Erlass eines in Absatz 1 genannten Verwaltungsaktes Vorschriften des Tierschutzgesetzes oder anderen Rechtsvorschriften mit Tierschutzbezug, die bei Erlass des Verwaltungsaktes zu beachten waren, widerspricht und
2. der Umfang der Anerkennung sich auf den zu untersuchenden Tatbestand bezieht.

(3) Hatte der Verein im Verwaltungsverfahren rechtzeitig Gelegenheit zur Äußerung, ist er im Rahmen des Rechtsbehelfs mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die er im Verwaltungsverfahren nicht geltend gemacht hat, aber aufgrund der ihm überlassenen Unterlagen zum Gegenstand seiner Äußerung hätte machen können.

(4) Ist der Verwaltungsakt dem Verein nicht bekannt gegeben worden, sind Widerspruch und Klage binnen eines Jahres zu erheben, nachdem der Verein von dem Verwaltungsakt Kenntnis erlangt hat.

§ 5 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Rechtlicher und faktischer Rahmen

§ 42 Abs. 2 VwGO fordert als Klagevoraussetzung für verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz die Behauptung einer Verletzung eigener Rechte. Hinsichtlich der Verletzung etwaiger Rechte von Tieren wäre eine Klagebefugnis Einzelner allenfalls dann gegeben, wenn die Norm, deren Verletzung gerügt wird, zugleich drittschützend ist, also nicht nur im öffentlichen Interesse erlassen ist, sondern in ihrem Regelungsumfang auch dem Kläger dient. Bei Normen im Tierschutzbereich fehlt jedoch in aller Regel ein solcher Drittbezug. In der Praxis führt dies zu einem massiven Regelungsengpass. Wird etwa eine Genehmigung für ein Vorhaben beantragt, welches Bedenken in tierschutzrechtlicher Hinsicht begegnet, ist das Verfahren aus Sicht des Tieres auf der Ebene der behördlichen Entscheidung bereits beendet. Auch gegen eine tierschutzwidrige Entscheidung kann mangels Klagebefugnis nicht weiter vorgegangen werden – ganz anders im umgekehrten Fall: der Antragsteller einer solchen Genehmigung hat jederzeit die Möglichkeit, bei Ablehnung unter Berufung auf seine Berufs-, Eigentums- oder Wissenschaftsfreiheit den Rechtsweg zu beschreiten.

Da Tiere ihre Interessen nicht selbst vertreten können, läuft der verfassungsrechtlich verankerte Tierschutz weitgehend ins Leere. Die Rechtslage steht insoweit in direktem Widerspruch zum verfassungsgeberischen Auftrag.

2. Orientierung

Tierschutz ist ein Rechtsgut mit Verfassungsrang. Die daraus resultierende Verpflichtung zu umfassendem und effektivem Schutz obliegt gerade auch dem einfachen Gesetzgeber. Die Schutzziele sind existentieller Natur: artgemäße Haltung und Fütterung, Vermeidung von Leiden, Aufrechterhaltung gesunder Lebensräume und dgl. Da dem Schutzauftrag neben inhaltlicher Normierung nur durch effektive Kontrolle Genüge getan wird, ist dem Gesetzgeber aufgegeben, in prozeduraler Hinsicht die Umsetzung der Staatszielbestimmung sicherzustellen. Dem Gesetzgeber steht insofern zwar ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit zu; es sind jedoch taugliche und effektive Mittel zur Erfüllung des Schutzauftrages vorzugeben. Hier liegt die Einführung der tierschutzrechtlichen Verbandsklage sachlich nahe, zumal diese mittlerweile in einigen Bereichen des Privatrechts (§§ 13 ff. AGBG) und im Naturschutzrecht (§§ 58 ff. BNatSchG) als notwendiges Mittel effektiven Rechtsschutzes erfolgreich und anerkannt ist. Selbst im Wettbewerbsrecht besteht ein Verbandsklagerecht für Verbraucherschutzvereine (§ 3 UKlaG, § 13 UWG), obwohl hier eine Klagebefugnis aufgrund der Verletzung subjektiver Rechte im Einzelfall durchaus gegeben sein kann. Angesichts der verfassungsrechtlichen Bedeutung des Tierschutzes ist es rechtlich nicht tragbar, dem Tier diese Möglichkeit zu verwehren.

Nicht unwesentlicher und durchaus erwünschter Nebeneffekt der Verbandsklage durch die erweiterte gerichtliche Überprüfung ist die Konkretisierung der zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe des Tierschutzrechts. Derzeit ist die Situation der behördlichen Entscheidungen durch Vagheit und Uneinheitlichkeit geprägt. Die gerichtliche Prüfung

des Sachverhaltes wird durch den eingebundenen Sachverstand erleichtert und die bestehende verwaltungsgerichtliche Kontrolle effektiver für Tiere genutzt.

3. Inhalt

Nach dem Vorbild der §§ 58 ff. BNatSchG beschränkt sich die Klagebefugnis auf anerkannte eingetragene Vereine. Im Interesse einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung bestehen hohe Anforderungen an Leistungsfähigkeit, Tätigkeitsumfang und Mitgliederzahl. Um den fachlichen Sachverstand anerkannter Vereine bereits in das Verwaltungsverfahren zu integrieren, wird in Anlehnung an die entsprechenden naturschutzrechtlichen Regelungen die Mitwirkung von Vereinen bei wichtigen tierschutzrelevanten Planungen und Maßnahmen eingeführt. Der Katalog der von einem anerkannten Verein angreifbaren Verwaltungsentscheidungen orientiert sich dabei an wesentlichen Genehmigungen nach dem Tierschutzgesetz. Umfasst ist die Erteilung von Ausnahmen und Genehmigungen nach dem Tierschutzgesetz beim Schlachten ohne Betäubung (Schächten), beim Kürzen von Körperteilen, bei der Verwendung von Wirbeltieren für Tierversuche, die nicht für einen solchen Zweck gezüchtet wurden sowie beim Züchten, Halten, Zurschaustellen, Ausbilden, Handeln und Bekämpfen von Wirbeltieren nach den unter § 11 Abs. 1 TierSchG genannten Zwecken.

4. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes ergibt sich aus § 42 Abs. 2 VwGO. Hiernach ist eine verwaltungsgerichtliche Klage grundsätzlich zwar nur zulässig, wenn der Kläger geltend machen kann, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Dies gilt jedoch nur, „*soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist*“. Diese Öffnungsklausel stellt eine Ausnahme dar zur grundsätzlich alleinigen Regelungsbefugnis des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 20 Grundgesetz. Eine Kompetenzkollision zwischen Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG und dem Bundestierschutzgesetz einerseits sowie § 42 Abs. 2 VwGO andererseits besteht nicht, da der Bund seine Befugnis zu abschließender Regelung der Materie nicht wahrgenommen hat. Die Möglichkeit eines verwaltungsgerichtlichen Vorgehens mittels Verbandsklage wurde bei Erlass des Tierschutzgesetzes nicht in Betracht gezogen, im Gegenteil wurden lediglich materielle Schutzstandards beschlossen. Da weder der Gesetzeszweck noch die Gesetzssystematik die Annahme absichtlichen Unterlassens zulassen, ist der Landesgesetzgeber damit zur eigenständigen Einführung eines Tierschutzverbandsklagesetzes berechtigt.

5. Einwände

Rechtspolitische Einwände gegen die Verbandsklage sind ebenso wenig begründet wie verfassungsrechtliche Bedenken. Die Befürchtung, dass die Einführung einer Verbandsklage zu untragbaren Verfahrensverlängerungen führen könne, erscheint unbegründet, da auch im Naturschutzrecht die befürchtete „Prozessflut“ ausgeblieben ist. Auch die guten Erfahrungen mit dem Verbandsklagerecht in anderen europäischen und außereuropäischen Staaten bestätigen dies. Es ist davon auszugehen, dass das Mehr an Sachkunde durch die Beteiligung anerkannter Vereine zu einer sorgfältigen und ausgewogenen Verwaltungstätigkeit führen wird und Klagen auch aus Kapazitätsgründen nur im begründeten Ausnahmefall zu erwarten sind. Die Einführung der Verbandsklage lässt auch nicht einen Eingriff in Art. 19 Abs. 4 GG befürchten, da sie die Rechte

des Einzelnen aus § 42 Abs. 2 VwGO nicht tangiert, sondern lediglich für einen genau bezeichneten Bereich eine zusätzliche Klagebefugnisse ermöglicht.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Zweck des Gesetzes)

Gesetzeszweck ist die Umsetzung des verfassungsgeberischen Auftrags in materielle Rechtswirklichkeit.

Zu § 2 (Mitwirkungsrecht)

§ 2 regelt die Mitwirkung der vom Ministerium für Soziales anerkannten Vereine bei der Vorbereitung von Gesetzen, Rechtsverordnungen und sonstigen Verwaltungsvorschriften der Landesbehörden sowie in Genehmigungsverfahren nach dem Tierschutzgesetz. Den anerkannten Vereinen ist im Rahmen ihres satzungsmäßigen Aufgabenbereichs in den genannten Fällen Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in Gutachten und sonstige Verfahrensunterlagen zu geben. Vorgesehen ist eine Pflicht zur rechtzeitigen Unterrichtung sämtlicher anerkannter Vereine. Eine nachträgliche Unterrichtung ist im Einzelfall statthaft.

Zu § 3 (Anerkennung)

§ 3 übernimmt die im Naturschutzrecht in § 59 BNatSchG enthaltenen und bewährten Regelungen zum Anerkennungsverfahren.

Zu § 4 (Rechtsbehelfe von Vereinen)

Mit § 4 wird den anerkannten Tierschutzvereinen in bestimmten Fällen der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Die Verbandsklageregelung für Tierschutzvereine orientiert sich an den bestehenden Verbandsklageregelungen im Naturschutzrecht. Hinsichtlich des Katalogs der klagefähigen Rechtsakte beschränkt sich die Regelung auf die bedeutsamen Kernbereiche des Tierschutzgesetzes, ermöglicht aber auch weitergehende Rechte im Bereich des Bau- und Immissionsschutzrechts. Von der Verbandsklageregelung bleiben die bisherigen Möglichkeiten des Vereins zur Klageerhebung unberührt. Das gilt insbesondere für die Fälle, in denen ein Verein unmittelbar oder als Drittbetroffener in eigenen Rechten berührt ist und eine Verletzung eigener Rechte geltend macht.

Ausgeschlossen ist die Möglichkeit einer Verbandsklage, wenn ein Verwaltungsakt auf Grund einer Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren erlassen worden ist. Damit soll eine doppelte gerichtliche Befassung ausgeschlossen werden. Absatz 2 enthält Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Erhebung einer Verbandsklage. Nach Nummer 1 setzt die Zulässigkeit einer Klage voraus, dass nach Auffassung des Vereins der Erlass eines in Absatz 1 genannten Verwaltungsakts Rechtsvorschriften widerspricht, die zu beachten gewesen wären. Erfasst sind damit Vorschriften des Tierschutzgesetzes und solcher, die auf dessen Grundlage erlassen wurden.

Die Erhebung einer Verbandsklage ist nur zulässig, wenn der Verein durch den Verwaltungsakt in seinem satzungsmäßigen und von der Anerkennung umfassten Aufgabenbereich berührt ist. Das gleiche gilt, wenn der Verein im Verfahren zur Festsetzung des Verwaltungsakts mitwirkungsbefugt war und er sich hierbei in der Sache geäußert hat. Damit sollen die klageberechtigten Vereine angehalten werden, bereits im Verwal-

tungsverfahren ihren Sachverstand einzubringen. Der Verein ist hingegen nicht präkludiert, wenn er keine Gelegenheit zur Äußerung hatte.

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

Zu § 5 (Inkrafttreten)

Das Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.