

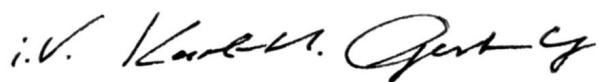
Gesetzentwurf

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Titel:

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

Dresden, den 21. März 2014



Antje Hermenau, MdL
und Fraktion

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.

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 Tieres, 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 dahin gehend führen, existenzielle 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 Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz 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 Unterlassungsanordnungen nach § 16a TierSchG. Voraussetzung 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 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 Tieres ge-

dacht 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 an die bereits bewährten Regelungen im Bundesnaturschutzgesetz, die nach über 20-jähriger Erfahrung mit dem naturschutzrechtlichen Verbandsklagerecht auf Landesebene im Jahre 2002 beschlossen wurden, anlehnen kann. Im Rahmen der Zielsetzung bestehen daher keine Alternativen.

E. Kosten

Ein gegebenenfalls in Verwaltung und Justiz entstehender erhöhter 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. Die Gerichtsgebühren sind von den Tierschutzverbänden zu tragen.

Sächsisches Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine

(Sächsisches Tierschutzverbandsklagegesetz – SächsTVG)

Vom

§ 1 Anwendungsbereich

Dieses Gesetzes gilt für die Mitwirkung von Tierschutzvereinigungen im Verwaltungsverfahren sowie für die Einlegung von Rechtsbehelfen durch Tierschutzvereinigungen, ohne dass diese eine Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen.

§ 2 Anerkennung von Tierschutzvereinen

(1) Die Anerkennung eines Tierschutzvereins wird auf Antrag erteilt. Sie ist zu erteilen, wenn der rechtsfähige Verein

1. nach seiner Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Tierschutzes fördert,
2. einen Tätigkeitsbereich hat, der sich mindestens auf das Gebiet des Freistaates 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 die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet,
5. wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke von der Körperschaftssteuer befreit ist und
6. jeder natürlichen Person, die die Ziele des Vereins unterstützt sowie die gesetzlichen und satzungsmäßigen Voraussetzungen erfüllt, 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 schriftlich durch das Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz erteilt. Die Anerkennung kann bei Wegfall der Voraussetzungen widerrufen werden. Der Widerruf ist erst zulässig, wenn der Tierschutzverein binnen angemessener Frist schriftlich zur Wiederherstellung des Zustandes aufgefordert wurde und diese fruchtlos verstrichen ist.

§ 3 Mitwirkungsrecht

(1) Einem nach § 2 anerkannten rechtsfähigen Verein ist Einsicht in sämtliche Verwaltungsakten, tierschutzrelevante Sachverständigengutachten und sonstige Verfahrensunterlagen zu geben

1. im Rahmen der Vorbereitung von Gesetzen, Verordnungen und sonstigen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Tierschutzes durch Behörden des Freistaates Sachsen,

2. in Verfahren nach § 4a Abs. 2 Nr. 2, § 6 Abs. 3, § 8 Abs. 1 und § 11 Abs. 1 des Tierschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2006 (BGBl. I S. 1206, 1313), das zuletzt durch Artikel 4 Abs. 90 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154, 13200) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung,

3. im Rahmen der Prüfung und Vorbereitung von Anordnungen nach § 16a des Tierschutzgesetzes, sowie

4. in bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, die Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken betreffen oder sonst die Belange des Tierschutzes berühren,

soweit der Verein durch das betreffende Vorhaben in seinem satzungsgemäßen Aufgabebereich berührt wird. § 29 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749, 2753) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, gilt entsprechend. Eine in anderen Rechtsvorschriften vorgeschriebene inhaltsgleiche oder weitergehende Form der Mitwirkung bleibt unberührt.

(2) Die nach § 2 anerkannten Vereine sind frühzeitig von Vorhaben nach Absatz 1 zu unterrichten. Dem anerkannten Verein ist Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer Frist von wenigstens einem Monat ab Unterrichtung zu geben. Im Falle des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 2 erfolgt die Unterrichtung innerhalb von drei Werktagen nach Eingang des Antrages. § 28 Abs. 2 VwVfG gilt entsprechend mit der Maßgabe, Einsicht nachträglich zu gewähren.

§ 4 Rechtsbehelfe der anerkannten Vereine

(1) Ein nach § 2 anerkannter Verein kann, auch wenn er nicht in eigenen Rechten verletzt ist, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3786, 3792), in der jeweils geltenden Fassung, einlegen gegen

1. Genehmigungen und Erlaubnisse nach § 4a Abs. 2 Nr. 2, § 6 Abs. 3, § 8 Abs. 1 und § 11 Abs. 1 des Tierschutzgesetzes,

2. bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, die Belange des Tierschutzes berühren, sowie

3. Anordnungen oder Unterlassungen 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 Tier-schutzbezug, 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 1. Januar 2015 in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeiner Teil:

I. Regelungsbedarf:

Tierschutz ist ein Rechtsgut mit Verfassungsrang. Die daraus resultierende Verpflichtung zu umfassendem und effektivem Schutz obliegt gerade auch dem Gesetzgeber. Die Schutzziele sind existenzieller Natur: artgemäße Haltung und Fütterung, Vermeidung von Leiden, Aufrechterhaltung gesunder Lebensräume. 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. Eine Verbandsklage ist zwischenzeitlich in verschiedensten Bereichen, etwa im Naturschutzrecht (§ 64 BNatSchG), im Umweltrecht (§ 2 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), im Wettbewerbsrecht (§ 8 Abs. 3 Nr. 2 UWG) und im Verbraucherschutzrecht (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 UKlaG) als notwendiges Mittel effektiven Rechtsschutzes anerkannt. 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.

§ 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 verfassungsrechtlichen Auftrag an den Gesetzgeber.

Es ist mit Einführung des Verbandsklagerechts nicht mit einer Prozessflut oder einem missbräuchlichen Gebrauch durch Tierschutzverbände zu rechnen. Die eher überschaubaren finanziellen und personellen Ressourcen sprechen bereits gegen derartige Befürchtungen. Nach einer Untersuchung des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen für die Jahre 2007 bis 2010 belief sich der Anteil von Verbandsklagen nach dem Naturschutzrecht auf 25 im Jahr, das sind etwa 0,03 % der Verwaltungsgerichtsverfahren (ohne Asylverfahren) (vgl. Fest/ Köpernik, aaO, S. 1479).

II. Gesetzgebungskompetenz des Freistaates Sachsen:

Die Gesetzgebungskompetenz des Freistaates Sachsen ergibt sich aus Artikel 70, 72, 74 Absatz 1 Nummer 1 Grundgesetz in Verbindung mit § 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 ermöglicht es sowohl dem Bundesgesetzgeber als auch dem Landesgesetzgeber durch Gesetz Personen, Behörden oder Verbänden ein Klagerecht einzuräumen (vgl. Fest/Köpernik „Das Verbandsklagerecht im Tierschutz“ DVBl. 2012, S. 1476).

Die Gesetzgebungskompetenz des Freistaates ist auch nicht etwa dadurch ausgeschlossen, dass der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz durch Erlass und Novellierung des Tierschutzgesetzes Gebrauch gemacht hätte. Die Möglichkeit eines verwaltungsgerichtlichen Vorgehens mittels Verbandsklage wurde bei Erlass des Tierschutzgesetzes nicht in Betracht gezogen. Vielmehr wurden darin (lediglich) materielle Schutzstandards beschlossen. Da weder der Gesetzeszweck noch die Gesetzssystematik die Annahme absichtlichen Unterlassens zulassen, ist der Landesgesetzgeber damit zur eigenständigen Einführung eines Tierschutzverbandsklagegesetzes berechtigt.

B. Besonderer Teil:

Zu § 1 (Zweck des Gesetzes):

Gesetzeszweck ist die Umsetzung des verfassungsgeberischen Auftrags in materielle Rechtswirklichkeit.

Zu § 2 (Anerkennung):

Nach dem Vorbild des Verbandsklagerechts im Umwelt- und Naturschutzrecht beschränkt sich die Klagebefugnis auf anerkannte eingetragene Vereine. Im Interesse einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung bestehen hohe Anforderungen an Leistungsfähigkeit, Tätigkeitsumfang und Mitgliederzahl. § 3 übernimmt im Wesentlichen die im § 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz enthaltenen und bewährten Regelungen zum Anerkennungsverfahren.

Zu § 3 (Mitwirkungsrecht):

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.

§ 2 regelt die Mitwirkung der vom Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz 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 § 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 wesentliche Genehmigungen des Tierschutzgesetzes, ermöglicht aber auch weitergehende Rechte im Bereich des Bau- und Immissionsschutzrechts. 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. 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 aufgrund 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 solche, 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 Verwaltungs-

verfahren 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)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten zum 1.1.2015.