

Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Markus Rinderspacher, Susann Biedefeld, Herbert Woerlein, Franz Schindler, Horst Arnold, Alexandra Hiersemann, Florian Ritter, Harry Scheuenstuhl, Klaus Adelt, Florian von Brunn, Ruth Müller, Inge Aures, Volkmar Halbleib, Natascha Kohnen, Hans-Ulrich Pfaffmann, Helga Schmitt-Bussinger, Dr. Simone Strohmayer** und **Fraktion SPD**

zur Einführung des Verbandsklagerechts für Tierschutzverbände und über Mitwirkungs- und Informationsrechte von Tierschutzverbänden (Bayerisches Tierschutzverbandsklage- und Tierschutzmitwirkungs- und -informationsrechtgesetz - BayTierSchVbklMIG)

A) Problem

Durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern: Verfassungsreformgesetz – Weiterentwicklung im Bereich der Grundrechte und Staatsziele vom 20. Februar 1998 wurde in Art. 141 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung der Tierschutz als Staatsziel in der Bayerischen Verfassung verankert. Damit wurden Tiere als fühlende Mitgeschöpfe anerkannt und es wurde dem Tierschutz auch gegenüber Verfassungsgütern, wie der Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre, der freien Berufs- und Gewerbeausübung, der Religionsfreiheit und der Freiheit von Kunst, der notwendige verfassungsrechtliche Stellenwert verliehen, der eine Güter- und Interessensabwägung ermöglicht.

Ebenso wurde durch die Staatszielbestimmung des Art. 20a Grundgesetz der ethische Tierschutz zum Rechtsgut mit Verfassungsrang erhoben. Daraus ergibt sich ebenfalls die Verpflichtung zu einem effektiven Schutz der Tiere.

Nach Bremen 2007 haben Hamburg, Nordrhein-Westfalen und das Saarland 2013 die Einführung der Tierschutzverbandsklage beschlossen. Rheinland-Pfalz folgte 2014. In Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg steht die Einführung der Verbandsklage ebenfalls auf der Agenda. Auf Bundesebene werden immer wieder Initiativen zur Einführung des Tierschutzverbandsklagerechts auf den Weg gebracht.

Trotz der Staatszielbestimmung und obwohl Tiere als schutzbedürftige Lebewesen und Mitgeschöpfe rechtlich anerkannt und um ihrer selbst willen geschützt werden, wird ihnen in Bayern bisher kein gesetzlicher Vertreter zugeordnet, der zu ihren Gunsten klagen könnte.

B) Lösung

Schaffung eines Verbandsklagerechts für die anerkannten Tierschutzverbände in Bayern. Mit dem Gesetz wird unter bestimmten Voraussetzungen den anerkannten Tierschutzverbänden in Bayern ein Verbandsklagerecht eingeräumt. Die zur Klagebefugnis sonst notwendige Behauptung der Verletzung eines subjektiven Rechts nach § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) entfällt. Zusätzlich bringt die Verbandsklage den in diesen Verbänden vorhandenen wertvollen Sachverstand zum öffentlichen Wohl in das gerichtliche Verfahren und damit die Entscheidungsfindung ein. Darüber hinaus werden durch

das Gesetz Mitwirkungs- und Informationsrechte für die anerkannten Tierschutzverbände in Bayern geschaffen.

C) Alternativen

Erlass eines Tierschutzverbandsklagegesetzes durch den Bundesgesetzgeber. Für ein solches fehlt es aber am politischen Willen (vgl. Beschluss des Bundesrats in seiner 805. Sitzung am 5. November 2004, den Gesetzesantrag des Landes Schleswig-Holstein „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine“ – Bundesrat Drucksache 157/04 vom 19. Februar 2004 – beim Deutschen Bundestag nicht einzubringen).

D) Kosten

Das Gesetz kann zu Mehrkosten durch erhöhten Arbeitsanfall bei den Gerichten führen, deren Höhe aber nicht abschätzbar ist.

Die Beteiligung der im Gesetz genannten Tierschutzverbände an Genehmigungsverfahren und sich daraus u. U. anschließende Klageverfahren können den Zeitbedarf und die Kosten für Genehmigungsverfahren im Einzelfall erhöhen. Es ist aber noch nicht absehbar, in welchem Maße diese Verbände von diesem Recht Gebrauch machen werden. Es ist aber davon auszugehen, dass die Verbände das Recht maßvoll und verantwortungsbewusst ausüben werden. Die nach Art. 42 Abs. 2 des Bayerischen Naturschutzgesetzes anerkannten Vereine nehmen das ihnen durch das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) eingeräumte Verbandsklagerecht auf dem Gebiet des Naturschutzes jedenfalls maßvoll und verantwortungsbewusst wahr.

Gesetzentwurf

zur Einführung des Verbandsklagerechts für Tierschutzverbände und über Mitwirkungs- und Informationsrechte von Tierschutzverbänden (Bayerisches Tierschutzverbandsklage- und Tierschutzmitwirkungs- und -informationsrechtegesetz – BayTierSchVbklMIG)

Art. 1 Verbandsklagerecht

(1) ¹Eine nach Art. 3 anerkannte Institution kann ohne in ihren Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO einlegen gegen

1. Genehmigungen und Erlaubnisse nach § 4a Abs. 2 Nr. 2, § 6 Abs. 3, § 8 Abs. 1, § 11 Abs. 1 TierSchG,
2. Verwaltungsakte von Landesbehörden, die Belange des Tierschutzes berühren sowie
3. Anordnungen oder die Unterlassung von Anordnungen nach § 16a TierSchG.

²Satz 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 Abs. 1 Satz 1 sind nur zulässig, wenn die Institution

1. geltend macht, dass der Erlass eines in Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 3 genannten Verwaltungsaktes oder die Unterlassung einer Anordnung nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Vorschriften des Tierschutzgesetzes oder Rechtsvorschriften, die aufgrund oder im Rahmen des Tierschutzgesetzes erlassen worden sind, widerspricht,
2. dadurch in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird und
3. zur Mitwirkung nach Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 berechtigt war und sie hierbei nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 in der Sache Stellung genommen hat oder ihr entgegen Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4, Sätze 3 und 4 keine Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden ist.

(3) Hat die Institution im Verwaltungsverfahren Gelegenheit zur Stellungnahme gehabt, ist sie im Verfahren über den Rechtsbehelf mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die sie im Verwaltungsverfahren nicht geltend gemacht hat, aber aufgrund der ihr überlassenen oder von ihr eingesehenen Unterlagen zum Gegenstand ihrer Stellungnahme hätte geltend machen können.

(4) Ist der Verwaltungsakt der Institution nicht bekannt gegeben worden, müssen Widerspruch und Klage binnen eines Jahres erhoben werden, nachdem die Institution von dem Verwaltungsakt Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können.

Art. 2 Mitwirkungs- und Informationsrechte

(1) ¹Einer nach Art. 3 anerkannten Institution (Verein, Verband oder Stiftung) ist Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben

1. bei Bundesratsangelegenheiten von tierschutzpolitischer Bedeutung,
2. bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Rang unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften der für den Tierschutz zuständigen Behörden,
3. in Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren nach § 4a Abs. 2 Nr. 2, § 6 Abs. 3, § 8 Abs. 1, soweit sie nicht bereits im Rahmen ihrer Mitwirkung in der Kommission nach § 15 Abs. 1 mit dem Verfahren befasst waren, und § 11 Abs. 1 TierSchG,
4. bei Verwaltungsakten von Landesbehörden, die Belange des Tierschutzes berühren,

soweit sie durch das Vorhaben in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt werden. ²Die Behörden räumen den Verbänden zur Abgabe der Stellungnahme eine angemessene Frist ein. ³Sind keine oder nur geringfügige Auswirkungen auf den Tierschutz zu erwarten, kann von einer Mitwirkung abgesehen werden. ⁴Art. 28 Abs. 2 Nrn. 1 und 2, Abs. 3 und Art. 29 Abs. 2 BayVwVfG gelten sinngemäß. ⁵Wird von einer Mitwirkung abgesehen, ist dies zu begründen.

(2) ¹Eine nach Art. 3 anerkannte Institution hat Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über den Tierschutz. ²Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften des Umweltinformationsgesetzes.

Art. 3 Anerkennung

(1) ¹Einem Verein, einem Verband oder einer Stiftung, der oder die in Bayern eingetragen ist, erteilt das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz auf Antrag die Anerkennung, wenn er oder sie

1. nach seiner oder ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Tierschutzes fördert,

2. seinen oder ihren Sitz in Bayern hat und sich der satzungsgemäße Tätigkeitsbereich auf das gesamte Gebiet des Freistaats erstreckt,
3. zum 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 zu berücksichtigen,
5. wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes von der Körperschaftsteuer befreit ist und
6. jedem, der die Ziele der Institution unterstützt, den Eintritt als Mitglied mit vollem Stimmrecht in der Mitgliederversammlung ermöglicht oder bei Institutionen, deren Mitglieder ausschließlich juristische Personen sind, die Mehrzahl der juristischen Personen diese Voraussetzung erfüllt.

²Die Anerkennung kann unter den Voraussetzungen des Satzes 1 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 1 Nrn. 3 bis 6 erfüllt.

(2) ¹In der Anerkennung ist der satzungsmäßige Aufgabenbereich, für den die Anerkennung gilt, zu bezeichnen. ²Sie 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. Allgemeines

Durch die Staatszielbestimmung des Art. 141 Abs. 1 Satz 2 Bayerische Verfassung und des Art. 20 a GG ist der ethische Tierschutz zum Rechtsgut mit Verfassungsrang geworden. Daraus ergibt sich für alle Staatsorgane, insbesondere für die Gesetzgeber, die Verpflichtung zu einem effektiven Schutz der Tiere. Diese Verpflichtung umfasst drei Elemente: Den Schutz der Tiere vor nicht artgemäßer Haltung, vermeidbaren Leiden sowie der Zerstörung ihrer Lebensräume.

Mit dem 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.

Dem Gesetzgeber steht für die Verwirklichung des Staatszieles 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 Verbandsklage. Die Verbandsklage ist seit den 70er Jahren in der rechtspolitischen Diskussion. Bei einer Verbandsklage klagt ein Verein, ohne die Verletzung eines subjektiven Rechts gemäß § 42 Abs. 2 VwGO zu rügen.

§ 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. Daher kann es zu einem rechtlichen Ungleichgewicht zwischen Tiernutzern und den zu schützenden Tieren kommen. Damit droht eine Teilentwertung der Tierschutzregelungen.

Inzwischen wurde die Verbandsklage in einigen Bereichen des Privatrechts (§§ 13 ff. AGBG) und im Naturschutzrecht (§§ 58 ff. BNatSchG) Der Gesetzgeber hat sogar im Wettbewerbsrecht die Verbandsklage für Verbraucherschutzvereine geschaffen (§ 3 UKlaG, § 13 UWG), obwohl Klagebefugnisse für betroffene Personen bereits bestehen.

Umso notwendiger ist es, nach der Verankerung des Tierschutzes als Staatsziel in der Bayerischen Verfassung und im Grundgesetz Tierschutzverbänden 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 TierSchG 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 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 Staatszieles erfüllt werden soll.

Wenn Tierschutzverbände klagen, ist zudem eine von Engagement und Sachkenntnis geprägte Prozessführung zu erwarten. Die Verbände verfügen in der Regel sowohl über fachliche wie über juristische Fachabteilungen und 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 Sachverstand erleichtert, die bestehende verwaltungsgerichtliche Kontrolle effektiver für Tiere genutzt.

Um auch schon im Vorfeld den tierschutzfachlichen Sachverstand der Verbände nutzen zu können, wird ebenfalls in Anlehnung an die entsprechenden naturschutzrechtlichen Regelungen die Mitwirkung der Verbände bei wichtigen tierschutzrelevanten Maßnahmen (untergesetzliches Regelwerk, Genehmigungen) eingeführt.

Der Katalog der von einem Verband angreifbaren Verwaltungsentscheidungen orientiert sich 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 Verband von einem ihm eingeräumten Mitwirkungsrecht auch Gebrauch gemacht hat.

Der Freistaat ist befugt, die Tierschutzverbandsklage zu regeln, denn der Bund hat von seiner konkurrierenden Gesetzgebung keinen abschließenden Gebrauch gemacht.

Gemäß Art. 72 Abs. 1 GG dürfen die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung eigene Gesetze nur erlassen, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Demnach sind landesrechtliche Regelungen grundsätzlich ausgeschlossen, wenn die bundesgesetzliche Regelung dieses Sachbereichs abschließenden Charakter hat (vgl. BVerfGE 2, 232, 235; 7, 342, 347; 18, 407, 415; 20, 238, 248; 21, 106, 115; 32, 319, 327). Ob eine bundesrechtliche Regelung abschließend ist oder nicht, kann nur einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes entnommen werden (vgl. BVerfGE 1, 283, 296; 67, 299, 324; 98, 265, 301; 102, 99, 114).

Der Erlass eines Bundesgesetzes über einen bestimmten Gegenstand rechtfertigt für sich allein noch nicht die Annahme, dass damit die Länder von einer Gesetzgebung ausgeschlossen sind; es können noch Bereiche übrig bleiben, deren Regelung für die Gesetzgebung der Länder offen ist (vgl. BVerfGE 102, 99, 114 f.). Maßgeblich ist, ob ein bestimmter Sachbereich umfassend und lückenlos geregelt ist oder jedenfalls nach dem aus Gesetzgebungsgeschichte und Materialien ablesbaren objektivierten Willen des Gesetzgebers abschließend geregelt werden sollte. Für die Frage, ob und inwieweit der Bund von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat, ist in erster Linie auf das Bundesgesetz selbst, sodann auf den hinter dem Gesetz stehenden Regelungszweck, ferner auf die Gesetzgebungsgeschichte und die Gesetzesmaterialien abzustellen (vgl. BVerfGE 98, 265, 300 f.).

Hat der Bund einen Sachbereich in Wahrnehmung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in diesem Sinne abschließend geregelt, so tritt die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG für eine Regelung der Länder in diesem Sachbereich unabhängig davon ein, ob die landesrechtlichen Regelungen den bundesrechtlichen Bestimmungen widerstreiten oder sie nur ergänzen, ohne ihnen zu widersprechen (vgl. BVerfGE 20, 238, 250; 102, 99, 115). Die Länder sind nicht berechtigt, eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz dort in Anspruch zu nehmen, wo sie eine - abschließende - Bundesregelung für unzulänglich und deshalb reformbedürftig halten; das Grundgesetz weist ihnen nicht die Aufgabe zu, kompetenzgemäß getroffene Entscheidungen des Bundesgesetzgebers „nachzubessern“ (vgl. BVerfGE 36, 193, 211 f.; 85, 134, 147; 98, 265, 300).

Das Recht des Tierschutzes ist Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht also nur konkurrierend, d. h., die Länder können landesrechtliche Regelungen erlassen, solange und

soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Dies ist, was die Tierschutzverbandsklage angeht, bis jetzt nicht der Fall gewesen.

Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG wurde durch das 29. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. März 1971 (BGBl I S. 207) in das Grundgesetz eingefügt, um ein bundeseinheitliches neuzeitliches Tierschutzgesetz schaffen zu können, das das bis dahin geltende und den an ein zeitgemäßes Tierschutzrecht zu stellenden Anforderungen nicht mehr genügende ehemalige Reichsrecht ablösen sollte. Der Bund erließ erstmals durch Gesetz vom 24. Juli 1972 (BGBl I S. 1277) ein bundeseinheitliches Tierschutzgesetz.

Das Tierschutzgesetz enthält bis heute keinerlei Regelungen über ein Verbandsklagerecht von Tierschutzvereinen. Dies allein berechtigt noch nicht zu der Annahme, den Ländern stehe eine ergänzende Gesetzgebungskompetenz zu, denn im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung darf sich der Landesgesetzgeber nicht in einen Widerspruch zum erkennbar gewordenen Willen des Bundesgesetzgebers begeben, eine bestimmte Materie nicht zu regeln zu wollen, auch nicht im Wege der Ausfüllung von Lücken. Ein solches absichtliches Unterlassen des Bundesgesetzgebers, die Verbandsklage im Tierschutzgesetz zu regeln, obwohl er dies aufgrund seiner Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG tun könnte, ist aber nicht ersichtlich. Dafür spricht auch nicht der Umstand, dass das Tierschutzgesetz seit 1972 mehrfach geändert worden ist und das aus dem Naturschutzrecht des Bundes und der Länder bekannte Verbandsklagerecht nicht in das Tierschutzgesetz übernommen wurde. Der Hinweis auf das Verbandsklagerecht aufgrund naturschutzrechtlicher Regelungen geht schon deswegen fehl, weil das Naturschutzrecht im Gegensatz zum Tierschutzrecht bis zur Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl I S. 2034 ff.), also bis zum Inkrafttreten der Föderalismusreform I, Gegenstand der Rahmengesetzgebung nach dem jetzt aufgehobenen Art. 75 GG und hier nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG war.

Dafür, dass die Länder nicht zum Erlass landesrechtlicher Regelungen für die Tierschutzverbandsklage befugt sein sollen, für die Sperrwirkung einer bundesrechtlich bewusst nicht geregelten Frage gegenüber landesrechtlichen Regelungen, spricht auch nicht der Umstand, dass eine Bundesratsinitiative des Landes Schleswig-Holstein auf Einführung des Tierschutzverbandsklagerechts im Tierschutzgesetz nach der Stellungnahme des Wirtschaftsausschusses des Bundestags mit Hinweisen auf die Gefahren für den Forschungs- und Pharmastandort Deutschland und den Risikofaktor, der insoweit in einem Verbandsklagerecht enthalten sein könnte, im Bundesrat abgelehnt wurde. Ein das Tierschutzverbandsklagerecht absichtlich nicht zu regeln wollender erkennbar gewordener Wille des Bundesgesetzgebers ist aus den Einwänden des Wirtschaftsausschusses nicht ableitbar, denn der Wirtschaftsausschuss kann nicht für den Bundesgesetzgeber sprechen.

Die Ergänzung tierschutzrechtlicher Bestimmungen durch ein bayerisches Tierschutzverbandsklagerecht

wird aus den vorgenannten Gründen ganz überwiegend bejaht.

Rechtspolitische Einwände gegen die Verbandsklage sind nicht begründet.

Gegen eine Verbandsklage wird 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.

Durch die Einführung einer Verbandsklage können 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 Verbandsklage 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. 4 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. Zu den einzelnen Vorschriften

Art. 1

Mit Abs. 1 Satz 1 wird den Tierschutzverbänden in den dort genannten Fällen der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.

Die Verbandsklageregelung orientiert sich im Grundsatz an den bestehenden Verbandsklageregelungen im Naturschutzrecht.

Abs. 1 Satz 2 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. Damit soll eine doppelte gerichtliche Befassung mit dem Verwaltungsakt ausgeschlossen werden.

Abs. 2 enthält Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Erhebung einer Verbandsklage. Nach Nr. 1 setzt die Zulässigkeit einer Klage voraus, dass der Verband geltend machen kann, dass der Erlass eines in Abs. 1 genannten Verwaltungsakts Rechtsvorschriften widerspricht, die bei dessen Erlass zu beachten waren. Erfasst sind damit Vorschriften des Tierschutzgesetzes oder solche, die aufgrund des Tierschutzgesetzes erlassen worden sind.

Nach Nr. 2 ist die Erhebung einer Verbandsklage nur zulässig, soweit der Verband durch den Verwaltungsakt in seinem satzungsmäßigen Aufgabenbereich berührt wird. Diese Zulässigkeitsvoraussetzung dient ebenso der Verklammerung mit der Vereinsmitwirkung wie die Zulässigkeitsvoraussetzung der Nr. 3, nach der eine Klage nur zulässig ist, wenn der Verband im Verfahren zur Festsetzung des Verwaltungsakts mitwirkungsbefugt war und er sich hierbei in der Sache geäußert hat (Präklusion). Damit sollen die Verbände gehalten 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 Verband ist allerdings nicht präkludiert, wenn ihm keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben wurde.

Abs. 3 sieht demgemäß vor, dass der Verband 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 sie ihre Sachkunde vorrangig bereits in das Mitwirkungsverfahren einbringen sollen.

Abs. 4 dient der Schaffung von Rechtssicherheit. Die Regelung entspricht den anhand des § 58 Abs. 2 VwGO in der Rechtsprechung entwickelten Regeln für die Verwirkung des Klagerechts. Die Frist von einem Jahr für die Erhebung von Klage und Widerspruch ist auch geboten, da das 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.

Art. 2

Abs. 1 regelt die Mitwirkung der nach Art. 3 anerkannten Tierschutzverbände

- bei Bundesratsangelegenheiten von tierschutzpolitischer Bedeutung,
- bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Rang unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften der für den Tierschutz zuständigen Behörden,
- in Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren nach § 4a Abs. 2 Nr. 2, § 6 Abs. 3, § 8 Abs. 1, soweit sie nicht bereits im Rahmen ihrer Mitwirkung in der Kommission nach § 15 Abs. 1 mit dem Verfahren befasst waren, und § 11 Abs. 1 TierSchG:
 - Schlachten ohne Betäubung (Schächten),
 - Kürzen der Schnabelspitzen bei Nutzgeflügel und das Kürzen des bindegewebigen Endstückes des Schwanzes von unter drei Monate alten männlichen Kälbern mittels elastischer Ringe und

- Verwendung von Wirbeltieren für Tierversuche, die nicht für einen solchen Zweck gezüchtet wurden sowie
- Züchten, Halten, Zurschaustellen, Ausbilden, Handeln und Bekämpfen von Wirbeltieren nach den unter § 11 Abs. 1 TierSchG genannten Zwecken.
- bei Verwaltungsakten von Landesbehörden, die Belange des Tierschutzes berühren.

Da den Tierschutzverbänden – anders als im Naturschutzbereich – kein umfassendes Informationsfreiheitsrecht zusteht, begründet Abs. 2 einen solchen speziellen Anspruch bezogen auf den Tierschutz. Das Verfahren richtet sich nach dem Umweltinformationsgesetz.

Art. 3

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

Art. 4

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.