

GESETZENTWURF

der Regierung des Saarlandes

betr.: Gesetz über das Verbandsbeschwerde- und Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzverbände (Tierschutzverbandsbeschwerde- und -klagegesetz-TSVBKG)

A. Problem und Ziel

Die Staatszielbestimmung des Artikels 20 a des Grundgesetzes verpflichtet Bund und Länder zum Schutz der Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Nach Artikel 59 a Absatz 3 der Landesverfassung werden Tiere als Lebewesen und Mitgeschöpfe geachtet und geschützt.

Der Landesgesetzgeber hat allerdings nur eingeschränkte Möglichkeiten zur Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben: Das Tierschutzrecht ist ganz überwiegend Bundesrecht. Raum für landesrechtliche Modifikationen des materiellen Schutzniveaus lässt das Tierschutzgesetz des Bundes nicht zu. Auch wesentliche Aspekte des Verfahrens und der Organisation des Gesetzesvollzugs werden durch das Tierschutzgesetz abschließend bundeseinheitlich geregelt.

In die Zuständigkeit der Länder fällt hingegen - jedenfalls solange noch kein entsprechendes Bundesgesetz erlassen wurde - die Einführung eines Verbandsbeschwerde- und Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine.

Für die Einführung eines Verbandsbeschwerde- und Verbandsklagerechts für anerkannte Tierschutzverbände sprechen folgende Erwägungen: Das Tierschutzgesetz bezweckt einen Ausgleich zwischen den Interessen der Tiere und den Interessen der Tiernutzer (vergleiche § 1 Satz 2: „Niemand darf einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerz, Leiden oder Schäden zufügen.“). Während allerdings die Tiernutzer regelmäßig die Möglichkeit haben, Entscheidungen der für den Gesetzesvollzug zuständigen Behörden, die zu ihren Lasten gehen, gerichtlich überprüfen zu lassen, steht ein solches Recht den betroffenen Tieren (naturgemäß) nicht zu. Durch ein Verbandsbeschwerde- und Verbandsklagerecht können die betroffenen Tierschutzinteressen besser berücksichtigt und die Kontrolle des Gesetzesvollzugs intensiviert werden. Dies dürfte mittel- und langfristige zu einer effektiveren Umsetzung des im Tierschutzgesetz normierten materiellen Schutzniveaus in die Praxis führen, ohne das Schutzniveau selber zu verändern.

Gerade bei der landesgesetzlichen Einführung des Verbandsklagerechts ist allerdings darauf zu achten, dass die Anforderungen des Tierschutzes mit den Anforderungen des Forschungs- und Wirtschaftsstandortes Saarland zu einem vernünftigen Ausgleich gebracht werden. Dies wird durch die Ausgestaltung als Feststellungsklage mit vorgeschalteter Verbandsbeschwerde erreicht. Die Feststellungsklage ermöglicht anerkannten Tierschutzvereinen, Tierschutzverbänden und Tierschutzstiftungen zunächst die behördliche und gegebenenfalls hierauf folgend die gerichtliche Überprüfung behördlicher Maßnahmen, ohne dass laufende Verwaltungsverfahren verzögert werden. Stellt zunächst die betroffene Behörde bzw. – im Falle einer Betroffenheit der unteren Tier-schutzbehörde (Landesamt für Gesundheit und Verbraucherschutz) – die oberste Tier-schutzbehörde (Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr) aufgrund einer Be-schwerde fest, dass eine bestimmte Maßnahme gegen Vorschriften des Tierschutzge-setzes verstößt, ist die betroffene Behörde gehalten, Abhilfe zu schaffen. Kommt diese Behörde dem nicht nach, so steht den Verbänden die Möglichkeit der Erhebung einer Feststellungsklage offen.

Stellt ein Gericht fest, dass die beklagte Maßnahme gegen Vorschriften des Tier-schutzgesetzes verstößt, haben die zuständigen Behörden diese Rechtsauffassung bei allen zukünftigen Entscheidungen zu beachten. Ob unter Berücksichtigung des Be-standsinteresses des Begünstigten auch eine Aufhebung bereits ergangener Entschei-dungen in Betracht kommt, beurteilt sich nach den einschlägigen Rechtsvorschriften des allgemeinen Verwaltungsrechts (z.B. § 48 SVwVfG: Rücknahme eines rechtswidri-gen Verwaltungsakts).

B. Lösung

Zu einem konsequenten Schutz der Gesamtheit der Natur gehört auch, dass Tiere nicht nur als Nutzobjekte behandelt werden, sondern dass ihnen um ihrer selbst willen Schmerz und Leid erspart bleiben und sie artgerecht leben dürfen. Durch das Tier-schutzverbandsbeschwerde- und -klagegesetz wird eine Regelung geschaffen, die dem verfassungsmäßig verankerten Tierschutz stärker Rechnung trägt. Bisher gibt es nur in Bremen ein vergleichbares Gesetz. Dem Saarland käme somit auch eine Vorrei-terrolle in Sachen Tierschutz zu.

C. Alternativen

Keine. Im Koalitionsvertrag wurde die Einführung eines Verbandsklagerechts für aner-kannte Tierschutzverbände vereinbart.

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Keine.

2. Vollzugaufwand

Durch Einführung eines Beschwerderechtes für Tierschutzverbände werden offensicht-lich unberechtigte Klagen vermieden. Von einer wesentlich erhöhten Arbeitsbelastung der Gerichte ist bei den zu erwartenden geringen Fallzahlen nicht auszugehen.

Die Aufgaben werden mit dem bereits vorhandenen Personal bewältigt werden kön-nen.

E. Sonstige Kosten

Keine.

F. Auswirkungen von frauenpolitischer Bedeutung

Keine.

G. Federführende Zuständigkeit

Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr.

G e s e t z**über das Verbandsbeschwerde- und Verbandsklagerecht
für anerkannte Tierschutzverbände****(Tierschutzverbandsbeschwerde- und -klagegesetz- TSVBKG)****Vom**

Der Landtag wolle beschließen:

§ 1**Verbandsbeschwerde und Verbandsklagerecht**

(1) Ein nach § 3 anerkannter rechtsfähiger Verein, ein Verband oder eine nach § 3 anerkannte Stiftung kann, ohne die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen, nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung Klage erheben auf Feststellung, dass Behörden des Landes oder der Landkreise, des Regionalverbandes, der Städte oder Gemeinden gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes oder gegen Rechtsvorschriften, die auf Grund des Tierschutzgesetzes erlassen worden sind, verstoßen oder verstoßen haben.

(2) Eine Klage nach Absatz 1 ist nicht zulässig, wenn die angegriffene Maßnahme

1. den Verein, den Verband oder die Stiftung nicht in seinem/ihrem satzungsgemäßen Aufgabengebiet berührt,
2. auf Grund einer Entscheidung in einem gerichtlichen Verfahren erlassen worden ist oder
3. in einem gerichtlichen Verfahren als rechtmäßig bestätigt worden ist.

(3) Die in Absatz 1 genannte Institution ist nur dann zur Erhebung einer Klage nach Absatz 1 befugt, wenn sie bei der zuständigen Behörde zuvor schriftlich eine Beschwerde eingereicht und diese aufgefordert hat, den behaupteten Rechtsverstoß zu beseitigen und diese der Aufforderung nicht innerhalb von drei Monaten nachkommt. Die Aufforderung muss innerhalb eines Jahres ab dem Zeitpunkt erfolgen, zu dem die Institution von den Tatsachen, die den behaupteten Rechtsverstoß begründen, Kenntnis erlangt hat.

(4) Bei behaupteten Rechtsverstößen durch Maßnahmen oder Entscheidungen der unteren Tierschutzbehörde ist die in Absatz 1 genannte Institution nur dann zur Erhebung einer Klage nach Absatz 1 befugt, wenn sie zuvor schriftlich bei der obersten Tierschutzbehörde Beschwerde erhoben hat und die untere Tierschutzbehörde trotz Aufforderung durch die oberste Tierschutzbehörde den Rechtsverstoß zu beseitigen, dieser Aufforderung nicht innerhalb von drei Monaten nachkommt. Die Klagebefugnis nach Absatz 1 besteht auch, wenn die oberste Tierschutzbehörde die untere Tierschutzbehörde nicht innerhalb von drei Monaten aufgefordert hat, den behaupteten Rechtsverstoß zu beseitigen. Die Beschwerde muss innerhalb eines Jahres ab dem Zeitpunkt erfolgen, zu dem die Institution von den Tatsachen, die den behaupteten Rechtsverstoß begründen, Kenntnis erlangt hat.

§ 2

Mitwirkungs- und Informationsrechte

(1) Einer nach § 3 anerkannten Institution ist Gelegenheit zur Äußerung bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Rang unter einem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften durch die für den Tierschutz zuständigen Behörden des Landes zu geben.

(2) Im Übrigen bleiben die Rechte auf freien Zugang zu Informationen über den Tierschutz aus sonstigen Rechtsvorschriften unberührt.

§ 3

Anerkennung

(1) Die oberste Tierschutzbehörde erteilt auf Antrag einem im Saarland eingetragenen Verein, Verband oder einer Stiftung die Anerkennung, wenn er oder sie

1. nach der Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Tierschutzes fördert,
2. den Sitz im Saarland hat und der satzungsgemäße Tätigkeitsbereich im Gebiet des Landes liegt,
3. im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens fünf Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig gewesen ist,
4. die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet; dabei sind Art und Umfang der bisherigen Tätigkeit sowie die Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen,
5. wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke nach § 5 Absatz 1 Nummer 9 des Körperschaftsteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3427), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 (BGBl. S. 3950), in der jeweils geltenden Fassung, von der Körperschaftsteuer befreit ist.

Die Anerkennung kann unter den Voraussetzungen des Satzes 1 Nummer 1 und 3 bis 5 auch einem überregional tätigen Verein mit Sitz außerhalb des Saarlandes erteilt werden, wenn eine satzungsgemäße Teilorganisation für das Gebiet des Landes besteht und diese für sich genommen die Anforderungen nach Satz 1 Nummer 4 erfüllt.

(2) In der Anerkennung ist der satzungsmäßige Aufgabenbereich, für den die Anerkennung gilt, zu bezeichnen. Sie gilt für das Gebiet des Landes.

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

§ 4

Inkrafttreten und Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft und tritt am 31. Dezember 2020 außer Kraft.

B e g r ü n d u n g :

A. Allgemeines

Die Staatszielbestimmung des Artikels 20 a des Grundgesetzes verpflichtet Bund und Länder zum Schutz der Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Entsprechend wurde auch der Tierschutz in der saarländischen Verfassung verankert. Nach Artikel 59 a Absatz 3 der Landesverfassung werden Tiere als Lebewesen und Mitgeschöpfe geachtet und geschützt. Objektiv-rechtlich ist dieser Absatz als Staatsziel zu werten. Absatz 3 bindet alle Hoheitsträger und verpflichtet sie zum Schutz der einzelnen Tiere (Wendt u. a., Verfassung des Saarlandes, Kommentar, 2009, Art. 59, Absatz 3).

Der Landesgesetzgeber hat allerdings nur eingeschränkte Möglichkeiten zur Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben: Das Tierschutzrecht ist ganz überwiegend Bundesrecht. Raum für landesrechtliche Modifikationen des materiellen Schutzniveaus lässt das Tierschutzgesetz des Bundes nicht zu. Auch wesentliche Aspekte des Verfahrensverfahrens und der Organisation des Gesetzesvollzugs werden durch das Tierschutzgesetz abschließend bundeseinheitlich geregelt.

In die Zuständigkeit der Länder fällt hingegen - jedenfalls solange noch kein entsprechendes Bundesgesetz erlassen wurde - die Einführung eines Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine. Gemäß § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung kann durch Bundes- oder Landesgesetz bestimmt werden, dass eine Klage auch dann zulässig ist, wenn der Kläger nicht geltend machen kann, in seinen Rechten verletzt zu sein. Eine abschließende spezialgesetzliche Regelung der Klagebefugnis, durch die die allgemeine Ermächtigung des § 42 Abs. 2 VwGO verdrängt würde, ist dem Tierschutzgesetz nicht zu entnehmen.

Für die Einführung eines Verbandsbeschwerde- und Verbandsklagerechts für anerkannte Tierschutzverbände sprechen folgende Erwägungen: Das Tierschutzgesetz bezweckt einen Ausgleich zwischen den Interessen der Tiere und den Interessen der Tiernutzer (vergleiche § 1 Satz 2: „Niemand darf einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerz, Leiden oder Schäden zufügen.“). Während allerdings die Tiernutzer regelmäßig die Möglichkeit haben, Entscheidungen der für den Gesetzesvollzug zuständigen Behörden, die zu ihren Lasten gehen, gerichtlich überprüfen zu lassen, steht ein solches Recht den betroffenen Tieren (naturgemäß) nicht zu. Durch ein Verbandsbeschwerde- und Verbandsklagerecht können die betroffenen Tierschutzinteressen besser berücksichtigt und die Kontrolle des Gesetzesvollzugs intensiviert werden. Dies dürfte mittel- und langfristige zu einer effektiveren Umsetzung des im Tierschutzgesetz normierten materiellen Schutzniveaus in die Praxis führen, ohne das Schutzniveau selber zu verändern.

Gerade bei der landesgesetzlichen Einführung des Verbandsklagerechts ist allerdings darauf zu achten, dass die Anforderungen des Tierschutzes mit den Anforderungen des Forschungs- und Wirtschaftsstandortes Saarland zu einem vernünftigen Ausgleich gebracht werden. Dies wird durch die Ausgestaltung als Feststellungsklage mit vorgeschalteter Verbandsbeschwerde erreicht. Die Feststellungsklage ermöglicht anerkannten Tierschutzvereinen, Tierschutzverbänden und Tierschutzstiftungen zunächst die behördliche und gegebenenfalls hierauf folgend die gerichtliche Überprüfung behördlicher Maßnahmen, ohne dass laufende Verwaltungsverfahren verzögert werden. Stellt zunächst die betroffene Behörde bzw. – im Falle einer Betroffenheit der unteren Tierschutzbehörde (Landesamt für Gesundheit und Verbraucherschutz) – die oberste Tierschutzbehörde (Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr) aufgrund einer Beschwerde fest, dass eine bestimmte Maßnahme gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes verstößt, ist die betroffene Behörde gehalten, Abhilfe zu schaffen. Kommt diese Behörde dem nicht nach, so steht den Verbänden die Möglichkeit der Erhebung einer Feststellungsklage offen.

Stellt ein Gericht fest, dass die beklagte Maßnahme gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes verstößt, haben die zuständigen Behörden diese Rechtsauffassung bei allen zukünftigen Entscheidungen zu beachten. Ob unter Berücksichtigung des Bestandsinteresses des Begünstigten auch eine Aufhebung bereits ergangener Entscheidungen in Betracht kommt, beurteilt sich nach den einschlägigen Rechtsvorschriften des allgemeinen Verwaltungsrechts (z.B. § 48 SVwVfG: Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts).

B. Im Einzelnen

§ 1 (Verbandsbeschwerde- und Verbandsklagerecht)

Der Begriff „Verbandsbeschwerde- und Verbandsklagerecht“ ist als Oberbegriff zu verstehen. Unter dem Begriff „Verband“ sind auch anerkannte Tierschutzvereine und Tierschutzstiftungen zu verstehen. Anerkannten Tierschutzvereinen, Tierschutzverbänden oder Tierschutzstiftungen wird durch § 1 das Recht eingeräumt, eine Verbandsbeschwerde und gegebenenfalls eine Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO zu erheben, ohne die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen (vergleiche zur entsprechenden Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO auf Feststellungsklagen BVerwG, Urteil vom 29. Juni 1995 – 2C 32/94, NJW 1996, S. 139 m. w. N.). Das berechnete Interesse des Vereins oder eines Verbands oder einer Stiftung an der baldigen rechtlichen Überprüfung der angegriffenen Entscheidung ist nach der Konzeption des Gesetzes regelmäßig gegeben. Sollte eine der genannten Institutionen ausnahmsweise ihre Ziele mit einer Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen können, weil sie durch eine behördliche Maßnahme in eigenen Rechten verletzt wird, greift die Subsidiaritätsklausel des § 43 Abs. 2 VwGO.

Absatz 1

Beantragt werden kann nur die Feststellung eines Verstoßes gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes und gegen Vorschriften, die auf Grund des Tierschutzgesetzes erlassen worden sind – insbesondere gegen Rechtsverordnungen gemäß §§ 2 a, 4 b, 12 Abs. 2, 13 Abs. 2 und 3, 13 a, 16 c des Tierschutzgesetzes – nicht aber die Feststellung eines Verstoßes gegen mögliche tierschutzrelevante Vorschriften in sonstigen Gesetzen (etwa der Landesbauordnung oder des Bundesimmissionsschutzgesetzes). Diese Einschränkung dient der Rechtssicherheit, da der Kreis der möglichen tierschutzrelevanten Vorschriften in sonstigen Gesetzen nicht präzise und abschließend bestimmt werden kann.

Beklagte können nur die Behörden des Landes, der Landkreise, des Regionalverbandes, der Städte und Gemeinden sein. Für die Einführung eines Verbandsklagerechts gegen Maßnahmen von Bundesbehörden fehlt dem Land die Gesetzgebungskompetenz (vergleiche BVerwG, Urteil vom 29. April 1993 – 7 A 3/92, NVwZ 1993, S. 891, 892; Urteil vom 5. März 1997 – 11 A 14/96, NVwZ-RR 1997, S. 606; Urteil vom 5. Dezember 2001 – 9 A 13/01, NVwZ 2002, S. 470, 471).

Absatz 2

Absatz 2 normiert, unter welchen besonderen Voraussetzungen eine Feststellungsklage nach Absatz 1 und folglich die Feststellungsklage nach Absatz 3 und 4 unzulässig ist.

Absatz 3

Mit Absatz 3 wird ein Beschwerderecht dem Recht auf Feststellungsklage vorgeschaltet. Ein Klagerecht besteht nur, sofern die angegriffene Behörde nicht innerhalb von drei Monaten nach Aufforderung den behaupteten Rechtsverstoß beseitigt.

Absatz 3 Satz 2 gewährleistet im Interesse der Rechtssicherheit, dass Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften möglichst zeitnah geltend gemacht werden.

Absatz 4

Absatz 4 eröffnet den Tierschutzverbänden ein Beschwerderecht bei der obersten Tierschutzbehörde, sofern die angegriffene Entscheidung von der unteren Tierschutzbehörde erlassen wurde. Dadurch wird sicher gestellt, dass die zuständige oberste Tierschutzbehörde die Möglichkeit erhält, sich mit dem Vorbringen der Institution fachaufsichtlich auseinander zu setzen. Sofern der behauptete Rechtsverstoß nicht innerhalb von drei Monaten nach Einreichung der Beschwerde beseitigt ist oder die oberste Tierschutzbehörde nicht innerhalb von drei Monaten hierzu aufgefordert hat, besteht ein Klagerecht nach Absatz 1.

Absatz 4 Satz 3 gewährleistet im Interesse der Rechtssicherheit, dass Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften möglichst zeitnah geltend gemacht werden.

§ 2 (Mitwirkungs- und Informationsrechte)

Die Vorschrift normiert – zum Teil deklaratorisch – sonstige Mitwirkungs- und Informationsrechte anerkannter Tierschutzvereine, Tierschutzverbände und Institutionen.

§ 3 (Anerkennung)

Die Vorschrift ist weitgehend der bewährten Regelung des Saarländischen Naturschutzgesetzes nachgebildet. Nach Absatz 1 Satz 2 haben auch überregional tätige Vereine mit Sitz außerhalb des Saarlandes, die für sich genommen die genannten Anforderungen erfüllen, das Recht, einen Antrag auf Anerkennung zu stellen.

§ 4 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten und Außerkrafttreten.