



Deutsche Juristische Gesellschaft  
für Tierschutzrecht e.V.

Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V.  
c/o Erna-Graff-Stiftung für Tierschutz • Sieglindestraße 4 • 12159 Berlin

Frau  
Ministerin Dr. Peters  
  
Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr

c/o  
Erna-Graff-Stiftung für Tierschutz  
Sieglindestraße 4  
12159 Berlin  
Telefon +49 (0)30 8148 6841  
Telefax +49 (0)30 8529 743  
info@djgt.de  
<http://www.djgt.de>

**Betreff: Entwurf eines Gesetzes über das Verbandsbeschwerde- und  
Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzverbände  
(Tierschutzverbandsbeschwerde- und klagegesetz - TSVBKG)**

Berlin, 11.11.2010

Sehr geehrte Frau Ministerin Dr. Peters,

die Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht (DJGT) e. V. bedankt sich für die  
Gelegenheit, zu dem

*Entwurf eines Gesetzes über das Verbandsbeschwerde- und Verbandsklagerecht für  
anerkannte Tierschutzverbände (Tierschutzverbandsbeschwerde- und -klagegesetz -  
TSVBKG)*

Stellung nehmen zu können. Sie äußert sich innerhalb der dafür gesetzten Frist wie folgt:

I.

In § 1 Absatz 3 des Gesetzentwurfs wird das Klagerecht der klagebefugten Institutionen auf  
lediglich zwei Fälle begrenzt. Geklagt werden kann nur,

wenn die von einer klagebefugten Institution im Wege der Beschwerde angegangene  
oberste Tierschutzbehörde drei Monate oder länger untätig bleibt,

oder wenn die oberste Tierschutzbehörde die Rechtswidrigkeit der angegriffenen  
Maßnahme dadurch bestätigt, dass sie die zunächst handelnde Behörde zur Beseitigung  
des Rechtsverstoßes auffordert, diese aber dem Abhilfeverlangen keine Folge leistet.

Mit der Beschränkung der Klagebefugnis auf diese beiden Fälle wird das auf Seite 2 der amtl.  
Begründung angesprochene Ziel des Gesetzes, das bisher bestehende Ungleichgewicht zwischen  
den Tiernutzern und den für die Tiere handelnden Institutionen zu beseitigen, verfehlt (dazu  
nachfolgend 1). Die beabsichtigte Regelung stellt gegenüber den in der  
Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) enthaltenen Regelungen über das Vorverfahren einen  
Systembruch dar (dazu nachfolgend 2). Fälle, in denen eine klageberechtigte Institution von ihrem  
Klagerecht sinnvoll Gebrauch machen könnte, sind kaum denkbar (dazu nachfolgend 3). In jedem  
Fall ist es notwendig, den klageberechtigten Institutionen auch für den Fall, dass die oberste  
Tierschutzbehörde die angegriffene Maßnahme für rechtmäßig hält und demzufolge eine Abhilfe  
verweigert, ein Klagerecht einzuräumen (dazu nachfolgend 4)

Sparkasse Münsterland Ost  
Bankleitzahl 400 501 50

Seite 1 von 5 Konto 0000 496 448

1.

Das in der amtl. Begründung auf Seite 2 zu Recht angesprochene Ungleichgewicht zwischen den Tiernutzern und den für die Tiere handelnden Vereinen und Verbänden besteht darin, dass ein Tiernutzer - wenn er der Meinung ist, die Behörde habe ihm in einem Verwaltungsakt „zu viel“ Tierschutz abverlangt und ihn damit in unzumutbarer Weise belastet - folgende Möglichkeiten hat:

Er kann Widerspruch nach den §§ 68, 69 VwGO einlegen;

er kann - wenn die Widerspruchsbehörde der zunächst handelnden Behörde Recht gibt und seinen Widerspruch folglich zurückweist - klagen.

Die für den Tierschutz handelnden Institutionen können demgegenüber - wenn sie der Meinung sind, die Behörde habe in einem Verwaltungsakt „zu wenig“ Tierschutz verwirklicht oder eine tierschutzrechtlich gebotene Maßnahme zu Unrecht unterlassen - weder Widerspruch einlegen noch klagen.

Dieses Ungleichgewicht wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht beseitigt.

Zwar sollen die nach § 3 anerkannten Institutionen das Recht erhalten, gegenüber behördlichen Maßnahmen, die ein „zu wenig“ an Tierschutz darstellen, und gegenüber einem tierschutzwidrigen Unterlassen der Behörde eine Beschwerde bei der obersten Tierschutzbehörde zu erheben.

Wenn aber die oberste Tierschutzbehörde - analog zur Widerspruchsbehörde im Verfahren nach den §§ 68 ff. VwGO - der zunächst handelnden Behörde Recht gibt und die Beschwerde deswegen zurückweist und eine Abhilfe ablehnt, können die genannten Institutionen nicht klagen (obwohl die Tiernutzer, wenn ihr Widerspruch zurückgewiesen wird, ein umfassendes Klagerecht besitzen und dieses regelmäßig über zwei, manchmal auch über drei Gerichtsstufen hindurch nutzen können).

Um das genannte Ungleichgewicht zu beseitigen, müsste der Gesetzentwurf folglich ein Klagerecht der nach § 3 anerkannten Institutionen auch für den Fall vorsehen, dass die oberste Tierschutzbehörde einen Rechtsverstoß verneint und eine an die zunächst handelnde Behörde gerichtete Aufforderung, Abhilfe zu schaffen, unterlässt.

2.

Ein Klagerecht, das nur für den Fall genutzt werden kann, dass die mit der Beschwerde angegangene oberste Tierschutzbehörde den Rechtsverstoß bejaht und die zunächst handelnde Behörde auffordert, Abhilfe zu schaffen, stellt gegenüber der Regelung über das Vorverfahren in den §§ 68 ff. VwGO einen Systembruch dar.

Sinn und Zweck der §§ 68 ff. VwGO ist die Vorschaltung eines Vorverfahrens, das eine verwaltungsgerichtliche Klage für den Fall ausschließen soll, dass die gegenüber der handelnden Behörde nächsthöhere Behörde die Rechtswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme feststellt und entweder den Verstoß selbst beseitigt oder die nachgeordnete Behörde dazu auffordert. Stellt die nächsthöhere Behörde dagegen fest, dass die angegriffene Maßnahme

rechtmäßig sei, so löst dies die Klageberechtigung an das Verwaltungsgericht aus.

Was in § 1 Abs. 3 des Gesetzentwurfs vorgesehen ist, ist exakt das Umgekehrte: Eine Klageberechtigung soll nur bestehen, wenn die oberste Tierschutzbehörde der Beschwerde stattgibt und feststellt, dass die angegriffene Maßnahme rechtswidrig war. Stellt sie sich dagegen „schützend“ vor die handelnde Behörde und verneint einen Rechtsverstoß, so ist eine Klageberechtigung nicht gegeben. Während also der Tiernutzer (weiterhin) das Recht hat, zu klagen, wenn die nächsthöhere Behörde seinem Rechtsbehelf nicht stattgibt, soll den für den Tierschutz handelnden Institutionen dieses Recht in diesem Fall nicht zustehen. Sie sollen stattdessen nur klagen können, wenn die oberste Tierschutzbehörde ihrer Beschwerde stattgibt und gleichwohl - trotz der ihr zustehenden Weisungsbefugnisse - nicht durchsetzen kann, dass die handelnde Behörde den Rechtsverstoß beseitigt.

Das Ungleichgewicht zwischen Tiernutzern und den für den Tierschutz handelnden Institutionen wird auf diese Weise verfestigt. Zugleich wird das in den §§ 68 ff. VwGO vorgesehene Vorverfahren in sein Gegenteil verkehrt.

3.

Dem Umweltministerium des Saarlandes steht als oberster Tierschutzbehörde die Rechts- und Fachaufsicht und damit ein Weisungsrecht gegenüber den für die Anwendung des Tierschutzgesetzes zuständigen Landesbehörden zu.

Stellt also das Umweltministerium in einem Beschwerdeverfahren nach § 1 Abs. 1 des Gesetzentwurfes fest, dass eine ihm nachgeordnete Behörde gegen eine Vorschrift des Tierschutzgesetzes oder gegen eine aufgrund des Tierschutzgesetzes erlassene Rechtsverordnung verstoßen hat, so kann und wird es diesen Verstoß in aller Regel mit den Mitteln der Rechts- und Fachaufsicht beseitigen können. Ein Fall, in dem die oberste Landesbehörde die Rechtswidrigkeit einer behördlichen Maßnahme feststellt und die nachgeordnete Behörde sich einem entsprechenden Abhilfiverlangen dennoch widersetzt, ist unter rechtsstaatlichen Verhältnissen kaum denkbar. Sollte ein solcher Fall aber dennoch eintreten, so wäre es Sache des Ministeriums und ggf. der Landesregierung, für die Durchsetzung aufsichtlicher Weisungen zu sorgen. Weshalb hierfür privatrechtlich organisierte Tierschutzorganisationen tätig werden sollen, erschließt sich nur schwer.

Selbst wenn aber die unmittelbar handelnde Behörde (z. B. bei einer unter Missachtung von § 2 TierSchG erteilten Baugenehmigung) nicht der Rechts- und Fachaufsicht des Umweltministeriums unterstehen sollte, so untersteht sie doch der Aufsicht eines anderen Ministeriums. Es ist in einem solchen Fall in aller Regel möglich, dass das Umweltministerium mit dem im konkreten Fall aufsichtsführenden Ministerium Kontakt aufnimmt und dieses zum Erlass und zur Durchsetzung der notwendigen aufsichtsrechtlichen Weisungen veranlasst.

4.

Das ausdrücklich hervorgehobene Ziel des Gesetzentwurfs, das Ungleichgewicht zwischen den Tiernutzern und den Institutionen, die für den Tierschutz handeln, zu beseitigen oder wenigstens zu mildern, macht es erforderlich § 1 Abs. 3 wie folgt zu formulieren:

„Hält die oberste Tierschutzbehörde die Beschwerde für unbegründet und lehnt sie es deswegen ab, die angegriffene Behörde zur Beseitigung des behaupteten Rechtsverstoßes aufzufordern, so kann die in Absatz 1 genannte Institution nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung Klage auf Feststellung des behaupteten Rechtsverstoßes erheben. Dasselbe gilt, wenn die oberste Tierschutzbehörde über die Beschwerde nicht innerhalb von drei Monaten entscheidet.“

II.

Die in § 3 des Gesetzentwurfs vorgesehene Beschränkung der Anerkennung auf Vereine, Verbände und Stiftungen, die im Saarland eingetragen sind, schließt Institutionen, die bundesweit für den Tierschutz tätig sind, von einer Klageberechtigung aus. Das ist jedenfalls in Fällen, in denen ein bundesweit tätiger Verein oder Verband einen im Saarland ansässigen Landesverband hat, unberechtigt.

Stattdessen sollte hier - zumindest - eine Regelung eingefügt werden, wie sie in § 3 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine in der Freien Hansestadt Bremen enthalten ist:

Danach kann die Anerkennung „auch einem überregional tätigen Verein mit Sitz außerhalb der Freien Hansestadt Bremen erteilt werden, wenn eine satzungsgemäße Teilorganisation für das Gebiet des Landes besteht und diese für sich genommen die Anforderungen nach Satz 2 Nr. 4 (= Leistungsfähigkeit) erfüllt“.

III.

Nach § 2 Abs. 2 des Gesetzentwurfs bleibt es mehr oder weniger dem Zufall überlassen, ob eine klageberechtigte Institution von einem Verstoß einer Behörde gegen das Tierschutzrecht erfährt oder nicht.

Aus diesem Grund - aber auch, um mögliche Rechtsverstöße frühzeitig zu verhindern und den Sachverstand der anerkannten Institutionen rechtzeitig in ein Verwaltungsverfahren einzubinden und gerichtliche Verfahren auf diese Weise so weit wie möglich zu vermeiden - sollte den klage- und beschwerdeberechtigten Institutionen ein Mitwirkungsrecht im Verwaltungsverfahren eingeräumt werden.

Es sollte festgelegt werden, dass anerkannte Vereine ein Mitwirkungsrecht in Verwaltungsverfahren, in denen das Tierschutzgesetz oder eine auf seiner Grundlage erlassene Rechtsverordnung anzuwenden ist, erhalten.

Berechtigten Geheimhaltungsinteressen wird durch § 29 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) Rechnung getragen, und etwaigen Verzögerungen kann mit Hilfe von § 28 Abs. 2 VwVfG begegnet werden.

Vorbild für eine solche Regelung könnte § 2 des Gesetzentwurfs der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im sächsischen Landtag für ein „Sächsisches Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine“, Drucks. 4/10193, sein:

#### § 2

Abs. 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 § 4 a 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 Art. 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 Verfahren in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird. § 29 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes in der Fassung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718) in der jeweils geltenden Fassung gilt entsprechend. Eine in anderen Rechtsvorschriften vorgeschriebene inhaltsgleiche oder weitergehende Form der Mitwirkung bleibt unberührt.

Abs. 2: Die nach § 3 anerkannten Vereine sind zu Beginn der Vorbereitung von Rechtsvorschriften hiervon zu unterrichten. In den Fällen 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.

Für den Vorstand der DJGT

Dr. Christoph Maisack