

VEREINIGUNG DER VERWALTUNGSRICHTER RHEINLAND-PFALZ – VVR –

Vereinigung der Verwaltungsrichter Rh-Pf * 56068 Koblenz

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft,
Ernährung, Weinbau und Forsten
– z. Hd. Frau MinRn. Gottheit-Stramm –
Kaiser-Friedrich-Straße 1
55116 Mainz

ROVG Hartmut Müller-Rentschler
Vorsitzender der VVR
Deinhardpassage 1
56068 Koblenz
Telefon: 0261/1307 10362
Telefax: 0261/1307 18010
Internet: www.vvr-rp.de
E-Mail: hartmut.mueller-rentschler@ovg.mjv.rlp.de

Koblenz, den 19. Juli 2013

Tierschutz – Entwurf eines Landesgesetzes über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine (TierSchMVG) – Ihr Schreiben vom 3. Juli 2013

Ihr Aktenzeichen: 104-85 603-2/2011-1#314

Sehr geehrte Frau Gottheit-Stramm,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem vorgenannten Gesetzentwurf danke ich Ihnen.

Namens der Vereinigung der Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz – VVR – nehme ich zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung, beschränke mich dabei aber wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit auf einige Anmerkungen zum geplanten Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine:

1. Allgemeine Anmerkungen

a. Mehrbelastung für die rheinland-pfälzische Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die VVR teilt grundsätzlich die Einschätzung in der Begründung des Gesetzentwurfs, dass die Einführung eines Verbandsklagerechts für anerkannte

Tierschutzvereine voraussichtlich nicht zu einer erheblichen Mehrbelastung der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit führen wird. Hierfür sprechen die in der Begründung des Gesetzentwurfs unter "D. Kosten" angeführten Erwägungen sowie die bisher im Land Bremen gemachten Erfahrungen, die allerdings wegen der geringen Größe des Landes und der dortigen Beschränkung auf eine Feststellungsklage nur bedingt vergleichbar sind. Ob die Einführung des Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine zu einer ins Gewicht fallenden Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte und des Oberverwaltungsgerichts führen wird, wird außer von der Zahl der zukünftig im Verfahren nach § 2 des Gesetzes anerkannten Tierschutzvereine sowie deren jeweiliger Finanzkraft auch von Zahl, Art, Umfang und Umstrittenheit der zu treffenden, nach § 3 Abs. 1 Nrn. 1 bis 3 des Gesetzes anfechtbaren tierschutzrelevanten Behördenentscheidungen abhängen. Wir halten es deshalb für erforderlich, etwa ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes eine Evaluation seiner Auswirkungen – auch und gerade auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit – durchzuführen. Sollte sich danach eine ins Gewicht fallende Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte ergeben haben, wird dies bei der (in den letzten Jahren stark zurückgefahrenen) Personalausstattung der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit angemessen zu berücksichtigen sein.

b. Gesetzgebungskompetenz des Landes

Zu der Frage, ob der Landesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung eines Verbandsklagerechts im Tierschutzrecht besitzt, werden unterschiedliche Rechtsauffassungen vertreten, die der Landesregierung aus der rechtspolitischen Diskussion zu einer früheren Bundesratsinitiative des Landes Schleswig-Holstein sowie aus den Diskussionsbeiträgen zu ähnlichen Gesetzgebungsvorhaben in anderen Bundesländern bekannt sein werden. Im Kern wird vorgebracht, dass der Bundesgesetzgeber mit den im Tierschutzgesetz des Bundes enthaltenen, differenzierenden Regelungen zur Unterstützung der Behörden durch Externe (insbesondere gemäß § 15 Abs. 1 TierSchG), mit denen er nur für Teilbereiche des Tierschutzrechts eine Einbeziehung von Tierschutzorganisationen vorgesehen hat, von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 1 GG abschließend Gebrauch gemacht hat, so dass – da der

Tierschutz auch nicht zu den Regelungsbereichen gehört, für die nach Art. 72 Abs. 3 GG abweichende Regelungen der Länder zulässig sind – anders als im Naturschutzrecht kein Raum für Regelungen der Länder über weitergehende Mitwirkungs- und Klagerechte der Tierschutzvereine verblieben sei. Diese Argumentation erscheint uns nicht von vornherein unbegründet, so dass das Land mit dem vorgelegten Gesetzentwurf ein gewisses Risiko einer späteren Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes eingeht. Es muss der politischen Entscheidung der Landesregierung überlassen bleiben, ob sie dieses Risiko auch angesichts der von ihr erwarteten nicht sehr hohen praktischen Bedeutung des Gesetzes in Kauf nehmen will.

2. Zu § 3 des Gesetzentwurfs

Die Regelungen des § 3 TierSchMVG-E sind zwar in Wortlaut und Struktur (außer an § 64 BNatSchG) an § 2 (i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz1) des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes – UmwRG – angelehnt, weichen jedoch an mehreren Stellen davon ab, ohne dass für uns eine überzeugende sachliche Begründung dafür ersichtlich ist. Einige der Abweichungen werfen vielmehr rechtliche Zweifelsfragen auf, so dass wir empfehlen, sich auch insoweit stärker an Wortlaut und Aufbau des § 2 UmwRG – der gegenüber § 64 BNatSchG neueren, „modernerer“ Vorschrift - zu orientieren. Im Einzelnen möchten wir auf Folgendes aufmerksam machen:

a. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2: Klagemöglichkeit gegen bau- und immissions-schutzrechtliche Genehmigungsentscheidungen für Tierhaltungen zu Erwerbszwecken

Bei der Eröffnung der Verbandsklagemöglichkeit für anerkannte Tierschutzvereine auch gegen die in Nr. 2 genannten immissionsschutzrechtlichen Entscheidungen muss berücksichtigt werden, dass diese Klagemöglichkeit in einem gewissen Überschneidungsbereich (soweit es sich um UVP-pflichtige Vorhaben sowie um Vorhaben i.S.v. § 1 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG handelt) in ein "Konkurrenzverhältnis" zu den entsprechenden Klagemöglichkeiten für anerkannte Umweltverbände nach §§ 2 Abs. 1 i. V. m. 1 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 UmwRG gegen solche Entscheidungen tritt. Um "Doppelbefassungen" und die Gefahr divergierender Entscheidungen der Verwaltungsgerichte (etwa bei

Zuständigkeit unterschiedlicher Spruchkörper nach dem jeweiligen Geschäftsverteilungsplan) möglichst zu vermeiden, bedarf es zum einen einer klaren, sich aus der Regelung der Zulässigkeit des Rechtsbehelfs ergebenden Abgrenzung, die Verletzung welcher Vorschriften von dem jeweiligen Verband (Umweltverband oder Tierschutzverein) gerügt werden darf. Angesichts der Vielzahl der nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG einerseits und nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 des Entwurfs andererseits in Betracht kommenden umwelt- oder tierschutzrelevanten Vorschriften erscheint nicht von vornherein unproblematisch, ob eine trennscharfe Abgrenzung zwischen nur "umweltrelevanten" und nur "tierschutzrelevanten" Vorschriften immer ohne weiteres möglich sein wird. Allerdings dürften die Beschränkungen der Rügefähigkeit in § 3 Abs. 2 Nr. 1 des Entwurfs eine hinreichend klare Abgrenzung ermöglichen. Bedenklich ist hingegen gerade in Bezug auf diese Klagemöglichkeit, dass es in § 3 des Entwurfs an einer § 2 Abs. 5 UmwRG entsprechenden Regelung des Begründetheitsmaßstabs fehlt (siehe dazu noch unter d.). Hier könnte bei den anerkannten Tierschutzvereinen der Eindruck entstehen, dass sie nach "Überspringen" der Zulässigkeitshürde durch bloße Geltendmachung einer Verletzung tierschutzrelevanter Vorschriften im Rahmen der Begründetheitsprüfung eine "Vollprüfung" der angefochtenen Genehmigung anhand aller einschlägigen Vorschriften des formellen und materiellen Rechts erreichen können. Dies dürfte von der Landesregierung sicher nicht gewollt sein; für eine solche "Besserstellung" der Tierschutzvereine gegenüber den verbandsklagebefugten Umweltverbänden wäre eine sachliche Rechtfertigung auch nicht ersichtlich.

b. § 3 Abs. 1 Satz 2: Beschränkung des Verbandsklagerechts gegen Tierversuchsgenehmigungen auf die Feststellungsklage

Die Begründung (S. 20 des Entwurfs) für die Beschränkung der statthaften Klagemöglichkeiten auf die Feststellungsklage bei Tierversuchsgenehmigungen leuchtet uns nicht ohne weiteres ein. Zum einen wird eine sachliche Rechtfertigung, weshalb gerade in diesem Bereich der Genehmigungsinhaber nicht gehindert werden soll, "sofort von der Genehmigung Gebrauch zu machen", in der Begründung nicht genannt. Zum anderen dürfte die Erwartung, den Rechtsschutz des Tierschutzvereins mit der Beschränkung auf die Feststellungsklage auf eine nur "nachträgliche" gerichtliche Feststellung der

Rechtmäßigkeit (bzw. Rechtswidrigkeit) der erteilten Genehmigung zu reduzieren und damit ein sofortiges Gebrauchmachen von der Genehmigung zu ermöglichen, nicht ohne weiteres aufgehen. Abgesehen davon, dass der Wortlaut der Bestimmung die Möglichkeit einer "vorbeugenden Feststellungsklage" (die allerdings an besondere Zulässigkeitschürden gebunden ist) nicht ausschließt, stehen den Tierschutzvereinen auch in diesem Bereich die Möglichkeiten des vorläufigen Rechtsschutzes nach der VwGO grundsätzlich zur Verfügung; denkbar erscheint jedenfalls ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO zur Sicherung des behaupteten Feststellungsanspruchs, um aus Sicht des Tierschutzvereins die Schaffung vollendeter Tatsachen zu verhindern. Vor diesem Hintergrund sollte erwogen werden, auf die Beschränkung auf die Feststellungsklage zu verzichten.

c. § 3 Abs. 2 Nr. 2: Berührung des anerkannten Vereins in seinem satzungsmäßigen Aufgabenbereich

Bei der Regelung in § 3 Abs. 2 Nr. 2 des Entwurfs fällt auf, dass sich die Regelung – anders als § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG – nicht auf das "Geltendmachen" der Berührung des Verbandes in seinem satzungsmäßigen Aufgabenbereich als Zulässigkeitsvoraussetzung beschränkt, sondern zumindest den Eindruck erweckt, als setze bereits die Zulässigkeit der Klage voraus, dass diese Berührung "feststeht". § 2 Abs. 5 Satz 1 HS 2 UmwRG verlangt dieses Feststehen der Berührung satzungsmäßiger Belange erst für die Begründetheit. Da § 3 Abs. 2 des Entwurfs ausweislich der Begründung (S. 21) aber nur die "Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Erhebung einer Verbandsklage" regeln will, sollte, um Irritationen bei den Rechtsanwendern bis hin zu einer Vorverlagerung von Teilen der Begründetheitsprüfung in die Zulässigkeit zu vermeiden, eine an den Wortlaut des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG angelehnte Fassung der Regelung gewählt werden ("geltend macht, dadurch in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich, soweit sich die Anerkennung darauf bezieht, berührt zu sein ...").

d. Fehlen einer § 2 Abs. 5 UmwRG entsprechenden Regelung des Begründetheitsmaßstabs

Wie oben unter a. für einen Teilbereich bereits ausgeführt, stellt es aus unserer Sicht ein erhebliches Manko des Gesetzentwurfs dar, dass es an einer § 2 Abs. 5 UmwRG entsprechenden Regelung des Maßstabs für die gerichtliche Prüfung der Begründetheit von Tierschutzverbandsklagen fehlt. Dies erscheint uns auch generell für alle mit dem Gesetz eröffneten Klagemöglichkeiten zumindest aus Gründen der Rechtsklarheit und -sicherheit notwendig. Wird die Begründetheit von Tierschutzverbandsklagen nicht auf die Fälle beschränkt, in denen tierschutzrelevante Vorschriften tatsächlich verletzt sind, kann sich u. U. die Frage stellen, ob die Klage auch dann begründet ist, wenn andere als tierschutzrelevante Bestimmungen (z. B. auch solche des Verfahrensrechts) verletzt wurden (ein solches Auseinanderfallen von Antragsbefugnis und Umfang der Begründetheitsprüfung gibt es beispielsweise im Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO). Immerhin hat sich der Bundesgesetzgeber veranlasst gesehen, in § 2 Abs. 5 UmwRG zur Klarstellung eine ausdrückliche Regelung zum Maßstab der Begründetheitsprüfung zu treffen. Wir möchten daher empfehlen, § 3 des Entwurfs um eine § 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 UmwRG nachgebildete Regelung zu ergänzen.

Für eine weitere Beteiligung der VVR in dieser Angelegenheit wäre ich sehr dankbar.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Hartmut Müller-Rentschler