

An den Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz
Ausschuss für Innovation, Wissenschaft, Forschung und
Technologie
Rechtsausschuss
z.Hd. Herrn Thomas Wilhelm
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Ausschließlich per Email an: anhoerung@landtag.nrw.de



Ansprechpartnerin für den Städtetag
NRW:
Hauptreferentin Regine Meißner
Tel.-Durchwahl: 0221/3771249
Fax-Durchwahl: 0211/3771 177
E-Mail: regine.meissner@staedtetag.de
Aktenzeichen: 39.06.00 N

Ansprechpartner für den Landkrei-
tag NRW:
Referent Dr. Kai Zentara
Tel.-Durchwahl: 0211/300491 230
Fax-Durchwahl: 0211/3004915230
E-Mail: zentara@lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 39.03.00

Ansprechpartner für den Städte- und
Gemeindebund NRW:
Referent Michael Becker
Tel.-Durchwahl: 0211/ 4587 244
Fax-Durchwahl: 0211/ 4587 291
E-Mail: @kommunen-in-nrw.de
Aktenzeichen:

Datum: 28.11.2011

**Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes über das Verbandsklage-
recht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine (Drucksache 15/2380)**

Ihre Einladung vom 03.11.2011

Unser Schreiben vom 21.07.2011 an den Vorsitzenden und die stellvertretende Vorsit-
zende des Ausschusses für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz sowie die Sprecher/in der Fraktionen im Ausschuss

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW bedankt sich für die
Möglichkeit zum Entwurf eines Gesetzes über das Verbandsklagerecht und Mitwir-
kungsrechte für Tierschutzvereine schriftlich und im Rahmen der Anhörung am
30.11.2011 Stellung nehmen zu können. Mit Schreiben vom 21.07.2011 an den Vor-
sitzenden und die stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für Klimaschutz, Um-
welt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie die Sprecher/in der
Fraktionen im Ausschuss haben wir aus Anlass der ersten Lesung bereits eine erste
Einschätzung zum Gesetzentwurf abgegeben und Ihnen die jeweiligen Stellungnahmen
der kommunalen Spitzenverbände gegenüber der Landesregierung aus dem vorparla-
mentarischen Beteiligungsverfahren (gemäß § 84 Abs. 3 GGO) übermittelt.

A. Bisheriger Verlauf des (vorparlamentarischen) Gesetzgebungsverfahrens und Beachtung der Beteiligungsrechte der kommunalen Spitzenverbände

Diese Stellungnahmen hat die Landesregierung (bzw. das federführende Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) inhaltlich weitestgehend nicht berücksichtigt. Der Gesetzentwurf wurde – von einigen Ausnahmen (namentlich der Korrektur mit Drucksache 15/2419) abgesehen – in einer in weiten Teilen wortgleichen Fassung in den Landtag eingebracht, wie er den kommunalen Spitzenverbänden Anfang Mai zur Stellungnahme vorgelegt wurde. Das nach dem Konnexitätsausführungsgesetz vorgeschriebene Kostenfolgeabschätzungsverfahren (§§ 3, 6 und 7 KonnexAG) nicht durchgeführt.

Vor diesem Hintergrund halten wir es für erforderlich, unsere Bedenken und Argumentationslinien im Wesentlichen erneut und unverändert gegenüber dem Landtag vorzubringen: Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen lehnt den Gesetzentwurf aus grundsätzlichen Erwägungen (s.u. **B.**) und wegen Zweifeln an der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes (s.u. **C.**) ab. Da ein erheblicher Mehraufwand und zusätzliche Aufgaben für die Kommunen vorgesehen werden, fordern wir für den Fall, dass es doch zu einer gesetzlichen Regelung im bislang vorgeschlagenen oder einem ähnlichen Umfang kommt, die Durchführung eines Kostenfolgeabschätzungsverfahrens nach § 3 KonnexAG sowie ggf. einen Kostenausgleich für die Mehrbelastungen der kommunalen Ebene nach §§ 1, 4 KonnexAG (s.u. **D.**).

B. Grundsätzliche Einschätzung / Notwendigkeit der gesetzlichen Regelung

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen spricht sich – dies sei zur Klarstellung vorangeschickt – grundsätzlich für eine Verwirklichung des Tierschutzes entsprechend seines Rangs als Staatszielbestimmung in Landesverfassung und Grundgesetz aus. Gleichwohl hält sie die Einführung eines Verbandsklagerechtes für anerkannte Tierschutzverbände nicht für angezeigt und tierschutzpolitisch für entbehrlich. Die Belange des Tierschutzes spielen in der täglichen Arbeit der kommunalen Behörden, namentlich den Veterinärämtern der Kreisordnungsbehörden, eine außerordentliche Rolle. Der Gesetzgeber hat die Aufgabe des Tierschutzes den beamteten Tierärzten zugewiesen (vgl. § 15 Abs. 2, 16a TierSchG; § 1 Bundestierärzteordnung). Diese nehmen die Aufgabe sehr ernst. Sie sind die „Treuhand“ und „Sachwalter“ für das Wohlergehen der Tiere, weil sie insbesondere einen umfassenden Überblick über die Tierhaltungen in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich besitzen. Daher ist bereits die Notwendigkeit der vorgeschlagenen gesetzlichen

Regelung schwer zu erkennen. Ein „Ungleichgewicht der Kräfte [...] im Verhältnis zwischen den Haltern von Nutz-, Heim-, Versuchs- und sonstigen dem Tierschutzgesetz unterfallenden Tieren (Tierhalter) und Tieren“, wie es im Vorspann zum Gesetzentwurf unter „A Problem- und Regelungsbedarf“ heißt, vermögen wir angesichts der umfassenden Verantwortungswahrnehmung durch die Tierschutzkontrollbehörden nicht zu erkennen. Im Übrigen widerspricht es den Rechtsgrundlagen, davon auszugehen, dass Tiere, die keine natürlichen oder juristischen Personen sind (vgl. § 90a BGB), überhaupt „Interessen“ haben, die in einem Verhältnis zu Haltern stehen können und einlagbar sein sollen.

Zusätzlich zu den Tierschutzkontrollbehörden nehmen bereits heute die weisungsfreien Tierschutzbeauftragten (§ 8b TierSchG) und die (mit Fachleuten besetzten) Tierversuchskommission (§ 15 Abs. 1 Satz 2ff. TierSchG) explizit Treuhänderfunktionen für das Wohl der Tiere wahr. Dies stellt die Notwendigkeit der vorgesehenen Regelung ebenfalls in Frage. Falls es für notwendig erachtet wird, könnten diese bereits bestehenden Institutionen mit zusätzlichen Rechtsbehelfen ausgestattet werden, um dem Tierschutz größeres Gewicht beizumessen.

Es steht im Übrigen zu befürchten, dass durch die vorgesehene Regelung letztlich den Werten des Tierschutzes – zumindest punktuell – mehr Schaden als Nutzen zu Teil wird. Mit dem Klagerecht und den weiteren Mitwirkungsrechten wird das Verhältnis zwischen Tierschutzbehörden und Tierschutzvereinen streitanfälliger, was dazu führen kann, dass die bisherige kooperative Zusammenarbeit sich konfrontativ gestaltet. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund nicht unwahrscheinlich, dass die im Tierschutz aktiven Privatpersonen nicht selten emotional, laienhaft, ohne umfassende Sachkunde und einseitig, teilweise sogar querulatorisch handeln. Lediglich in der Hälfte der angezeigten angeblichen Tierschutzverstöße liegt nach den Feststellungen der Tierschutzkontrollbehörden tatsächlich auch ein rechtswidriges Handeln des Tierhalters vor. Nicht immer kann ausgeschlossen werden, dass auch persönliche Motive handlungsleitend sind. Es werden immer wieder Fälle bekannt, in denen Tierschützer öffentlichkeitswirksam Strafanzeigen erstatten, die Staatsanwaltschaften jedoch bereits einen Anfangsverdacht als nicht gegeben ansehen und daher auf die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens verzichten. Dass diese Interessengruppe mit prozessualen Rechten ausgestattet werden soll, die anderen „Bürgerinitiativen“ im Regelfall nicht zustehen, ist schon aus grundsätzlichen Überlegungen nicht nachzuvollziehen.

Schließlich ist zu beachten, dass bereits heute schon verschiedene bewährte und effektive Möglichkeiten für Bürger und Vereine bestehen, vermeintlich rechtswidriges

Behördenhandeln überprüfen zu lassen, von der Fach- und Dienstaufsichtsbeschwerde, über das Petitionsrecht bis hin zur strafrechtlichen Überprüfung durch die Staatsanwaltschaften und Gerichte. Auch insoweit eignet sich das Argument einer vermeintlichen Rechtsschutzlücke nicht, um die Notwendigkeit gesetzgeberischen Tätigwerdens zu rechtfertigen.

C. Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW hat Zweifel daran, ob das Land für den vorliegenden Regelungsgegenstand die Regelungskompetenz besitzt. Wir begrüßen es insoweit, dass der Gesetzentwurf auf der dritten Seite der allgemeinen Begründung (S. 12 der Drucksache 15/2380) durchaus tiefgehende Ausführungen enthält. Diese können wir jedoch insgesamt nicht als schlüssig ansehen.

Die vorliegende Regelung unterliegt der Sperrwirkung aufgrund bundesgesetzlicher Regelung gem. Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 1, 20 GG und ist deshalb unzulässig. Die Sperrwirkung ist sowohl durch das umfassende Gebrauchmachen von der Gesetzgebungskompetenz durch positivrechtliche Normierung im Bundesrecht des gerichtlichen Verfahrens (Verwaltungsgerichtsordnung dazu I.) und des Tierschutzrechts(dazu II.) als auch durch bewussten Regelungsverzicht des Bundesgesetzgebers (dazu III.) eingetreten.

I. Überschreitung der Regelungskompetenzen des Landes im Bereich des gerichtlichen Verfahrens

Die Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Einführung eines Verbandsklagerechts für bestimmte Gruppen als Ausnahme vom Erfordernis einer (möglichen) subjektiven Rechtsverletzung folgt grundsätzlich aus Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. § 42 Abs. 2 VwGO (Ausführungen im ersten Absatz auf der dritten Seite der allgemeinen Begründung des Gesetzentwurfes, S. 12 der Drucksache 15/2380). Insoweit wird dem Landesgesetzgeber zwar ein eigener Handlungsspielraum eingeräumt. Dieser wird allerdings vorliegend insoweit überschritten, als der Gesetzentwurf vorsieht, je nach Gegenstand oder Rechtsbehelfen Betroffener (vgl. die Erwähnung von überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten oder gemeinnützigen wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen, Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen und Universitätskliniken in § 1 Abs.1 Satz 2 der zunächst eingebrachten Fassung des Gesetzentwurfes, Drs. 15/2380, die dann insoweit durch Drs. 15/2419 berichtigt wurde) verschiedene Klagearten für zulässig zu erklären (Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs: Einlegen

aller Rechtsbehelfe der VwGO gegen Genehmigungen und Erlaubnisse nach § 4a Abs. 2 Nr. 2, § 6 Abs. 3, § 8 Abs. 1, § 11 Abs. 1 TierSchG, bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken und Anordnungen oder die Unterlassung von Anordnungen nach § 16a TierSchG; gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs *abweichend von Satz 1* Beschränkung auf den Rechtsbehelf der Feststellungsklage im Hinblick auf Genehmigungen nach § 8 Abs. 1 TierSchG). Diese gesetzliche Differenzierung stellt eine verwaltungsprozessrechtliche Regelung dar, die von der Ausnahme des § 42 Abs. 2 VwGO nicht gedeckt ist. Der Landesgesetzgeber würde insoweit eine Frage des gerichtlichen Verfahrens regeln, obwohl diese bereits umfassend und erschöpfend – mit der Folge der Sperrwirkung durch Bundesrecht (in der Verwaltungsgerichtsordnung) normiert ist, Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.

II. Positivrechtliche Normierung im Tierschutzgesetz

Der Bundesgesetzgeber hat ferner mit dem Tierschutzgesetz von seiner Ermächtigung aus Art. 74 Abs.1 Nr. 20 GG Gebrauch gemacht und in diesem Gesetz u.a. bereits verwaltungsverfahrenrechtliche Institute zugunsten des Tierschutzes geregelt – namentlich etwa die Beteiligung eines Tierschutzbeauftragten bei Tierversuchen (§ 8b TierSchG) sowie einer Tierschutzkommission in den Fällen der §§ 15 Abs. 1 und 16b TierSchG. Weitergehende Beteiligungs- und Klagerechte für Tierschutzorganisationen in Landesgesetzen sind dadurch ausgeschlossen. Auch im Land Bremen hat man sich angesichts einer drohenden Unzulässigkeit gegen umfassende Mitwirkungsrechte im Verfahren sowie gegen die Einführung eines umfassenden Verbandsklagerechts entschieden und stattdessen lediglich eine (nachträgliche) Feststellungsklage für Tierschutzvereine vorgesehen (vgl. hierzu Bremische Bürgerschaft, Drs. 17/39, S. 2). Wenn, wie beabsichtigt, durch die Beteiligung von Verbänden und die Einlegung von Rechtsbehelfen mit aufschiebender Wirkung laufende Verwaltungsverfahren verzögert und Genehmigungen zudem durch Gestaltungsklagen in ihrem Bestand angegriffen werden können, widerspricht dies dem Sinn und Zweck einer durch Bundesrecht beschränkten Beteiligung in Verwaltungsverfahren nach dem TierSchG.

III. Bewusster Regelungsverzicht des Bundesgesetzgebers

Soweit im zweiten Absatz auf der dritten Seite der allgemeinen Begründung des Gesetzentwurfes (S. 12 der Drucksache 15/2380) darauf abgestellt wird, dass sich aus dem Scheitern einer Initiative des Landes Schleswig-Holstein im Bundesrat (BR-Drs. 157/04) im Jahr 2004 ein Regelungsverzicht für entsprechende landesrechtliche Regelungen nicht ableiten ließe, ist zum einen anzumerken, dass sich auch hierzu mit gu-

ten Gründen eine andere Rechtsauffassung vertreten lässt. Zum anderen ist aber auch zu erwähnen – und dies unterschlägt die Begründung des Gesetzentwurfes - dass die Abgeordneten *Häfner, Altmann, Beck, Höfken, Nickels, Schmidt* und *Wilhelm* sowie die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen am 27.11.1997 den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Verbandsklagerechts in den Deutschen Bundestag (Drucksache 13/9323) eingebracht haben, der die Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Tierschutzgesetzes vorsah, mit der Zielsetzung, anerkannten Tierschutzvereinen ein Verbandsklagerecht einzuräumen (Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO). Dieser Gesetzgebungsvorschlag, der mit dem Regelungsansatz des aktuell vorliegenden Entwurfs weitgehend deckungsgleich ist, hat sich nach Beginn der Ausschussberatungen im Frühjahr 1998 gemäß § 125 GO BT (Diskontinuitätsgrundsatz) erledigt. Dass es im Deutschen Bundestag in der 14., 15. und 16. Wahlperiode trotz einer Regierungsbeteiligung der den Antrag im Jahr 1997 stellenden Fraktion von 1998 bis 2005 nicht zu einer Wiederbefassung gekommen ist und auch die Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20.10.1998 ein Verbandsklagerecht lediglich für Umweltverbände (Abschnitt IV. 2) vorsieht, ferner der Koalitionsvertrag beider Parteien vom 16.10.2002 keinerlei Aussagen mehr zu einem solchen Vorhaben enthält, sind ein eindeutige Hinweise darauf, dass der Bundesgesetzgeber – entgegen der Behauptung auf S. 12 der Drucksache 15/2380 – bewusst auf die Normierung eines Verbandsklagerechts für anerkannte Tierschutzverbände verzichtet hat. Auch deswegen tritt die Sperrwirkung gem. Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 20 GG ein.

D. Mehrbelastungen für die kommunale Ebene/Kostenfolgeabschätzung nach den Vorschriften des KonnexAG

Der Gesetzentwurf geht offensichtlich davon aus, dass der Anwendungsbereich des KonnexAG gemäß § 1 Abs. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 4 nicht eröffnet ist und deswegen auch keine Kostenfolgeabschätzung im Sinne von § 3 KonnexAG vorzulegen war, die § 6 Abs. 1 KonnexAG vorsieht, wenn ein Gesetz eine neue Aufgabe übertragen soll. Unter „F Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände“ im Vorspann zum Gesetzentwurf wird ausgeführt, dass das Gesetz nicht konnexitätsrelevant sei, weil es nicht zu einer konnexitätsrelevanten Veränderung bestehender kommunaler Aufgaben führe. Durch die Einräumung eines Klagerechts für anerkannte Tierschutzvereine würden die den Vollzug prägenden besonderen Anforderungen an die Aufgabenerfüllung (Standards) nicht unmittelbar geändert. Klagemöglichkeiten gegen kommunale Entscheidungen seien im Rahmen der Verwaltungsgerichtsordnung bereits jetzt eröffnet. Die Einräumung einer

weiteren Klagemöglichkeit anerkannter Tierschutzverbände führe ggf. zu einer mengenmäßigen Änderung (Zunahme) von verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren, lasse aber die den Vollzug prägenden Standards in den jeweiligen Aufgabenbereichen unberührt. Gleiches gelte für die Mitwirkungs- und Informationsrechte.

Aus unserer Sicht ist es zunächst erfreulich, dass eingeräumt wird, dass es zu mengenmäßigen Mehrbelastungen kommen wird. Diese sind – im Umkehrschluss zu § 2 Abs. 4 S. 2 KonnexAG – ausgleichspflichtig, sofern sie die Aufgabenwahrnehmung „wesentlich verändern“. Wie hoch die mengenmäßigen Mehrbelastungen letztlich ausfallen werden, lässt sich durch eine Prognose über die Zahl der zu erwartenden Beteiligungen nach § 2 des Gesetzentwurfes bzw. der zu erwartenden Klagen nach § 1 des Gesetzentwurfes in einem Kostenfolgeabschätzungsverfahren nach § 3 KonnexAG, ggf. unter Einschaltung eines Gutachters, – abschätzen. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen geht angesichts der bereits bestehenden ausgeprägten Neigung des von dem Gesetzentwurf privilegierten Personenkreises, rechtliche Überprüfungen anzustrengen, davon aus, dass die Wesentlichkeitsschwelle des § 2 Abs. 5 KonnexAG überschritten wird. Es ist Sache des Gesetzgebers, im Gesetzgebungsverfahren nachvollziehbar darzulegen, inwiefern dies nicht der Fall sein sollte. Die Durchführung eines Kostenfolgeabschätzungsverfahrens nach § 3 KonnexAG ist überdies aber auch bereits geboten, weil der Anwendungsbereich des KonnexAG gemäß § 1 Abs. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 4 eröffnet ist. Entgegen den Ausführungen im Vorspann des Gesetzentwurfes resultiert jedenfalls eine wesentliche Erweiterung bestehender Aufgaben i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 KonnexAG, aus der Änderung der den Vollzug unmittelbar prägenden besonderen Anforderungen an die Aufgabenerfüllung (Standards). Sowohl im Bereich der unmittelbaren Veterinärverwaltung, als auch bei bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sind im Hinblick auf die Mitwirkungsrechte nach § 2 des Entwurfes (dazu I.) aber auch (z.T. antizipierend) im Hinblick auf Klageverfahren nach § 1 des Entwurfes (dazu II.) neue, jedenfalls wesentliche erweiterte Aufgaben zu bewältigen; zumindest wird eine signifikante Umstellung der Verwaltungsverfahrenswesen erforderlich.

I. Mitwirkungs- und Informationsrechte nach § 2 des Entwurfes

1. Äußerungs- und Einsichtsrechte bei bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfes ist vor der Erteilung von bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbs-

zwecken, einem anerkannten Verein von der jeweils zuständigen Behörde rechtzeitig Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die tierschutzrelevanten Sachverständigengutachten zu geben. Insoweit wird es erforderlich werden, dass bei den entsprechenden Genehmigungsbehörden Listen mit entsprechenden Vereinen und deren Adressen geführt und diese bei derartigen Verfahren angeschrieben werden sowie ggf. umfangreiche Materialien übermittelt bekommen. Das ist eine neue Tätigkeit, die nicht nur einen erhöhten Aufwand an Arbeitszeit, entsprechende Vervielfältigungs- und Versandkosten, sondern auch eine signifikante Veränderung der bisherigen Verfahrensabläufe und Prüfungsvorgänge bedeutet. Es muss bewertet und entschieden werden, wer, wann, welche Unterlagen erhält, wie ggf. mit personenbezogenen Daten betroffener Antragsteller in Antragsunterlagen und Sachverständigengutachten umzugehen ist - Überlegungen zum Datenschutz enthält die Begründung des Gesetzentwurfes nicht - und ob ggf. §§ 28 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3, 29 Abs. 2 VwVfG NRW greifen. Schließlich muss eine eingehende Äußerung geprüft, bewertet und im weiteren Verfahren berücksichtigt werden, ggf. sind umfangreiche Schriftsätze zur Gegendarstellung zu fertigen.

Eine Möglichkeit, den Mehraufwand für die Kommunen zu begrenzen, wäre die Beteiligung gem. § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfes an ein Antragserfordernis (wie bei § 2 Abs. 2 des Entwurfes) zu koppeln.

2. Äußerungsrechte bei bestimmten Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren nach dem TierSchG sowie von Kleintierställen

Auch das Beteiligungsverfahren nach § 2 Abs. 2 des Entwurfes ist neu und dürfte zu zusätzlichem Aufwand und unmittelbar zu Änderungen im Verwaltungsablauf führen. Es steht zu erwarten, dass aufgrund einer Auskunft nach § 2 Abs. 5 des Entwurfes „Sammelverlangen“ gestellt werden, die wiederum die unter 1. skizzierten Arbeitsschritte nach sich ziehen.

3. Auskunftsrecht über Anzahl und den Gegenstand laufender Verwaltungsverfahren

Auch das Auskunftsverfahren nach § 2 Abs. 5 des Entwurfes ist neu, erfordert eine Veränderung der Verwaltungsabläufe und bedeutet Mehraufwand. So wird es erforderlich werden, entsprechende Verfahrensübersichten zu führen und ggf. ständig zu aktualisieren. Außerdem wird in § 2 Abs. 5 Satz 1 des Entwurfes auf das IFG verwiesen, dessen Anwendung aufgrund der umfangreichen Prüfungs- und Anhörungsvorgaben im Hinblick auf die Rechte betroffener Dritter ebenfalls beträchtlichen Aufwand verur-

sacht (namentlich das Verfahren nach § 9 Abs. 2 IFG). Kritisch bewerten wir insoweit, dass ein Verweis auf die Kostenregelung des IFG (§ 11) unterbleibt. Es sollte aber möglich sein, für Auskünfte nach § 2 Abs. 5 des Entwurfes Gebühren zu erheben.

II. Verbandklagerecht nach § 1 des Entwurfes

Das neue Klagerecht bringt ebenfalls nicht nur einen wesentlichen quantitativen Mehraufwand, sondern auch eine signifikante Veränderung der bisherigen Verfahrensabläufe und Prüfungsvorgänge mit sich. Für entsprechende verwaltungsgerichtliche bzw. oberverwaltungsgerichtliche Verfahren sind umfangreiche Schriftsätze zeitnah zu erstellen und die Vorgänge zu vervielfältigen. Der organisatorische Ablauf muss nicht nur im Hinblick auf die Klagen selbst, sondern auch zur Vermeidung unnötiger Klageverfahren geändert werden. Die Erfahrungen der Ordnungsbehörden haben gezeigt, dass Erwartungen von Tierschutzvereinen im Einzelfall oft nicht mit dem, was rechtlich möglich ist, übereinstimmen. Künftig dürften daher noch mehr und ausführlichere Gespräche erforderlich werden, um zu erklären, welche Maßnahmen im Einzelfall notwendig und angemessen sind, um so unnötige Klagen zu vermeiden.

Insbesondere mit der Möglichkeit, gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 des Entwurfes gegen behördliche Anordnungen (bzw. deren Unterlassung) gemäß § 16a des TierSchG vorzugehen, sind große Rechtsunsicherheiten und beträchtlicher Mehraufwand verbunden, zumal sich bereits heute einzelne Behörden mit massenhaft eingehenden standardisierten Forderungsschreiben konfrontiert sehen. Die Vorschrift des § 16a TierSchG ist eine Generalklausel und enthält (zumal im Zusammenhang mit den Anforderungen aus § 2 TierSchG) eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, die dann gerichtlich – mit hohem Argumentationsaufwand auf allen Seiten – geklärt werden müssten. Eine Befugnis zur Verbandsklage könnte der Vorschrift zu dem de facto einen bis dato nicht vorgesehenen (vgl. VGH Mannheim, NJW 1997, 1798) Drittschutz verleihen und mithin zu noch mehr Rechtsunsicherheit führen.

Eine Möglichkeit, den mit derartigen Klageverfahren verbundenen Aufwand zu begrenzen, wäre – wiederum in Anlehnung an die Regelung im Land Bremen – eine Beschränkung auf Feststellungsklagen nach § 43 VwGO. Losgelöst vom Einzelfall und ohne Verzögerung laufender Verfahren könnte man Verstöße gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen auch so erfassen und ggf. für die Zukunft verhindern. Im Saarland wird, soweit ersichtlich, beabsichtigt, in einem parallelen Gesetzgebungsverfahren (Drucksache 14/480 des Landtages des Saarlandes) das Verbandsklagerecht entspre-

chend zu begrenzen. Dies könnte auch für Nordrhein-Westfalen eine mögliche Kompromisslösung sein.

E. Anerkennungsverfahren nach § 3 des Entwurfes

Wir bitten darum, das Anerkennungsverfahren zur Verhinderung der bereits unter B. beschriebenen Belastung des Verhältnisses zwischen Tierschutzorganisationen und Tierschutzkontrollbehörden restriktiv auszugestalten und allenfalls als seriös bekannten Institutionen besondere Klagerechte einzuräumen. Die im Entwurf vorgesehenen Voraussetzungen bedürfen insoweit der Ergänzung, etwa durch eine Prüfung, ob die betreffende Organisation auf missbräuchliches rechtliches Vorgehen (z.B. von vornherein aussichtslose und abwegige Aufsichtsbeschwerden oder Strafanzeigen) verzichtet.

F. Zusammenfassung

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen geht davon aus, dass es durch das vorgelegte Gesetz zu beträchtlichen Mehrbelastungen der kommunalen Ebene kommen wird, deshalb der Anwendungsbereich des KonnexAG NRW eröffnet ist und daher ein Kostenfolgeabschätzungsverfahren nach § 3 KonnexAG durchzuführen und ein Kostenausgleich nach § 1 KonnexAG zu regeln ist. Wir halten es für erforderlich, dass das in Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung vorgesehene Beteiligungsverfahren nachgeholt wird, und stehen hierfür zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Manfred Wienand
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Reiner Limbach
Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Rudolf Graaff
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen