



Die Berufung wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

Der Kläger begehrt die Anerkennung als Tierschutzorganisation nach dem Gesetz über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzorganisationen (TierSchMVG) vom 12.05.2015 (GBl. 317). Er ist ein eingetragener, als gemeinnützig anerkannter Verein, dessen Zweck nach seiner Satzung die Förderung des Tierschutzes ist.

Der Kläger ist - nach seinem eigenen Vorbringen, dem der Beklagte nicht entgegengetreten ist - eine Schwesterorganisation der Organisation PETA USA, die weltweit über 5 Mio. Unterstützer habe. In Stuttgart betreibe er eine Geschäftsstelle mit 57 fest angestellten Mitarbeitern, über die er zahlreiche tierschutzrechtliche Aktivitäten entfalte. Er sei finanziell leistungsfähig. Im Jahr 2015 habe er insgesamt steuerneutrale Einnahmen i.H.v. 4.078.794,00 EUR erzielt, die sich aus Spenden i.H.v. 3.877.008,33 EUR und Erbschaften und Vermächtnisse i.H.v. 201.785,67 EUR zusammensetzten. Allein über die in Baden-Württemberg ansässigen Fördermitglieder habe er im Jahr 2015 Einnahmen i.H.v. 397.732,34 EUR generiert.

Die vom Kläger vorgelegte Satzung vom 29.03.2012 bestimmt über den Erwerb der Mitgliedschaft in § 8 u. a.:

„1. Fördermitglied kann werden, wer sich zum Vereinszweck bekennt und einen regelmäßigen Beitrag leistet.

2. Stimmberechtigtes Mitglied kann jede Person werden, die das 18. Lebensjahr vollendet hat, sich zur Gewaltfreiheit und zu den Rechten der Tiere bekennt, sich überparteilich verhält und wer in der Vergangenheit bewiesen hat, dass er sich aktiv für die Ziele von PETA und ihre Verwirklichung nach Maßgabe der hierfür getroffenen Richtlinien einsetzt.

Ordentliches Mitglied kann ferner jede juristische Person werden, insbesondere solche, zu deren Aufgaben die Unterstützung des Tierschutzes gehört.

3. Über Aufnahmeanträge entscheidet der Vorstand. Der Antrag soll Namen, das Alter, den Beruf und die Anschrift des Antragstellers enthalten.

...“

Mit Schreiben vom 27.11.2015 beantragte der Kläger beim Regierungspräsidium Stuttgart die Anerkennung als mitwirkungs- und verbandsklageberechtigte Tierschutzorganisation nach dem TierSchMVG. Der Beklagte teilte dem Kläger mit Schreiben vom 07.03.2016 mit, über den Antrag erst nach Erlass der Durchführungsverordnung zum TierSchMVG zu entscheiden.

Am 29.04.2016 erhob der Kläger Untätigkeitsklage zum Verwaltungsgericht Stuttgart. Mit Bescheid vom 19.12.2016 lehnte der Beklagte den Antrag des Klägers auf Anerkennung ab. Es fehle an den Anerkennungsvoraussetzungen nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und Nr. 6 TierSchMVG. Zudem bestünden Zweifel an einer sachgerechten Aufgabenerfüllung des Klägers nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TierSchMVG

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 30.03.2017 die Klage als unbegründet abgewiesen. Es stehe nicht in Streit, dass der Kläger die Anerkennungsvoraussetzungen des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1, 3, 5 und 7 TierSchMVG erfülle. Offen bleiben könne, ob der Kläger die Anerkennungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und Nr. 4 TierSchMVG erfülle. Insoweit dürfte irrelevant sein, dass der Kläger in Baden-Württemberg nicht mindestens 500 ordentliche Mitglieder habe. Zwar setze § 3 Abs. 3 DVO TierSchMVG dies für die Annahme einer landesweiten Tätigkeit voraus. Diese Norm dürfte jedoch keine zulässige Konkretisierung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG sein. Denn der Mitgliederkreis sei kein taugliches Kriterium für die Frage, ob sich der nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG maßgebliche *satzungsgemäße* Tätigkeitsbereich, mit dem auf ein formales Kriterium abgestellt werde, auf das gesamte Landesgebiet erstrecke oder nicht. Dass der *tatsächliche* Tätigkeitsbereich eines Vereins bei der Beurteilung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG unbeachtlich sei, werde zum einen bestätigt durch die Binnensystematik des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG, der neben dem *satzungsgemäßen* Tätigkeits-

bereich auf das ebenfalls formale Kriterium des Vereinssitzes in Baden-Württemberg abstelle, zum zweiten durch die Gesetzssystematik des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchMVG, der hinsichtlich eines tatsächlichen Tätigwerdens nur auf die Nr. 1 (und nicht auch auf die Nr. 2) verweise und zum dritten durch die Gesetzesbegründung zu § 5 TierSchMVG (LT-Drs. 15/6593, S. 19), wonach mit den Anerkennungs Voraussetzungen in Nr. 3 - 7 dem Gedanken Rechnung getragen werde, dass im Interesse einer *sachgerechten Aufgabenwahrnehmung* bestimmte Voraussetzungen wie Mitgliederzahl und landesweite Tätigkeit unerlässlich seien.

Dem geltend gemachten Anerkennungsanspruch des Klägers stehe jedenfalls entgegen, dass die Aufnahmebedingungen für stimmberechtigte Mitglieder in der klägerischen Satzung den gesetzlichen Anforderungen des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG nicht genügten. Denn der Erwerb der (ordentlichen) Vereinsmitgliedschaft mit Stimmberechtigung in der Mitgliederversammlung nach § 8 Nr. 2 der klägerischen Satzung sei an qualitativ weitergehende, zum Teil unbestimmte Voraussetzungen geknüpft. Für die Beurteilung der Frage, ob diese Satzungsbestimmung den gesetzlichen Anforderungen entspreche, könne auf die Maßstäbe zurückgegriffen werden, die das Bundesverwaltungsgericht zu § 29 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG a. F. aufgestellt habe. Denn § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG entspreche inhaltlich und von der Zielsetzung her § 29 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG a. F. Durch § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG solle gewährleistet werden, dass der Verein binnendemokratisch organisiert sei, was nur dann der Fall sei, wenn das Beitrittsrecht als stimmberechtigtes Mitglied grundsätzlich jedermann, der die Ziele des Vereins unterstütze, voraussetzungslos offen stehe. Neben diesem Erfordernis eines grundsätzlichen „Jedermanns-Beitrittsrechts“ sei einem die Anerkennung als mitwirkungsberechtigter Verein erstrebenden Verein lediglich zuzubilligen, Bewerbern den Beitritt zu versagen, die die Vereinsziele objektiv nicht unterstützten. Diesen Vorgaben des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG entsprächen das Alterserfordernis („das 18. Lebensjahr vollendet hat“), das Überparteilichkeitserfordernis („sich überparteilich verhält“) und das vergangenheitsbezogene Beweiserfordernis („in der Vergangenheit bewiesen hat, dass er sich aktiv für die Ziele

von ... und ihre Verwirklichung nach Maßgabe der hierfür getroffenen Richtlinien einsetzt“) in § 8 Nr. 2 der klägerischen Satzung nicht.

Durch die Festlegung des Mindestbeitrittsalters auf 18 Jahre würden Jugendliche als stimmberechtigte Vereinsmitglieder ausgeschlossen, ohne dass bei ihnen eine mangelnde Vereinsunterstützung vorliegen oder zu befürchten sein müsse. Das Erfordernis, sich überparteilich zu verhalten, sei zu pauschal und inhaltlich unbestimmt. Es sei nicht vorhersehbar, unter welchen Umständen einem Beitrittskandidaten vom Vorstand des Klägers der Vereinsbeitritt versagt werde, so dass eine Missbrauchsgefahr bestehe, die der Gesetzgeber bewusst habe ausschließen wollen. Unbestimmt seien die Beitrittsvoraussetzungen auch insofern, als ein Einsatz für die Ziele nach Maßgabe der hierfür getroffenen Richtlinien gefordert werde. Auf welche Richtlinien hier verwiesen werde, lasse sich - nachdem die Richtlinien nicht veröffentlicht seien - weder von einem Beitrittskandidaten noch von der Kammer erkennen. Auch in der Voraussetzung einer aktiven Vereinsunterstützung in der Vergangenheit könne keine zulässige Einschränkung des Beitrittsrechts gesehen werden, weil sich aus dem Verhalten in der Vergangenheit nicht generell und ohne Weiteres der Schluss ziehen lasse, dass von Personen, die sich nicht bereits in der Vergangenheit aktiv für die Ziele des Vereins eingesetzt hätten, eine Vereinsunterstützung zukünftig objektiv nicht zu erwarten sei.

Dass die in § 8 Nr. 2 der klägerischen Satzung enthaltenen Beitrittsvoraussetzungen über die von § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG gedeckten Einschränkungen hinausgingen, werde durch die tatsächlichen Verhältnisse beim Kläger untermauert: So habe der Kläger tatsächlich deutschlandweit nur neun stimmberechtigte Vereinsmitglieder, von denen nur drei in Baden-Württemberg lebten. Dieser kleinen Zahl an ordentlichen Vereinsmitgliedern stünden allein in Baden-Württemberg ca. 22.000 Fördermitglieder gegenüber. Hinzu komme, dass die Homepage des Klägers an mehreren Stellen Hinweise/Links auf den Erwerb der Fördermitgliedschaft enthalte und eine entsprechende Antragstellung unmittelbar über ein Online-Eingabeformular ermögliche. Demgegenüber finde sich auf der Homepage des Klägers zur ordentlichen Mitgliedschaft lediglich der lapidare, nicht verlinkte Hinweis darauf, dass sich nähere Informationen

hierzu aus der klägerischen Satzung ergäben. Ein entsprechendes Antragsformular finde sich dort nicht. Tatsächlich sei beim Kläger seit nunmehr über zehn Jahren auch kein Aufnahmeantrag als stimmberechtigtes Mitglied mehr gestellt worden (ausf. VG Stuttgart, Urt. v. 30.03.2017 - 4 K 2539/16 - juris).

Auf den Antrag des Klägers hat der Senat mit Beschluss vom 21.03.2018 die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zugelassen. Während des Berufungsverfahrens wurde die Verordnungsermächtigung in § 6 Nr. 3 TierSchMVG durch Art. 2 des Gesetzes zur Einführung des Gesetzes zur Ausführung des Tiergesundheitsgesetzes und anderer tiergesundheitsrechtlicher Vorschriften und zur Änderung weiterer Gesetze vom 19.06.2018 (GBl. S. 223) geändert.

Mit der Berufung verfolgt der Kläger sein Begehren weiter. Er macht geltend, er erfülle alle Anerkennungs Voraussetzungen nach § 5 TierSchMVG. Der Kläger habe mit Beschluss der Mitgliederversammlung vom 18.07.2018 Änderungen seiner Satzung beschlossen. Die Änderungen seien am 01.10.2018 in das Vereinsregister eingetragen worden. Nach § 1 Abs. 2 der geänderten Satzung habe der Kläger seinen Sitz in Stuttgart. Der satzungsgemäße Tätigkeitsbereich erstrecke sich nach § 3 Abs. 3 der geänderten Satzung auf das gesamte Bundesgebiet, daher auch auf Baden-Württemberg. § 6 der geänderten, vom Kläger vorgelegten Satzung lautet u.a.:

„1. Fördermitglied kann werden, wer sich zum Vereinszweck bekennt und einen regelmäßigen Beitrag leistet.

2. Ordentliches Mitglied kann jede natürliche Person werden, die sich zur Gewaltfreiheit gegenüber Tieren bekennt, und wer sich aktiv für die Ziele von PETA und ihre Verwirklichung einsetzt. Ordentliches Mitglied kann ferner jede juristische Person werden, insbesondere solche, zu deren Aufgabe die Unterstützung des Tierschutzes gehört. Ordentliche Mitglieder haben ein Stimmrecht in der Mitgliederversammlung.

3. Über Aufnahmeanträge entscheidet der Vorstand. Der Antrag soll Namen, das Alter, den Beruf und die Anschrift des Antragstellers enthalten.  
...“

Der Kläger bringt vor, die Anerkennung sei eine gebundene Entscheidung, bei der dem Beklagten kein Beurteilungsspielraum zustehe.

Er erfülle die Voraussetzung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchMVG. Sein Zweck sei nach der Satzung eindeutig die Förderung des Tierschutzes. Allein darauf komme es an. Im Übrigen widme sich der Kläger in seiner tagtäglichen Arbeit der Förderung des Tierschutzes. Es ändere entgegen dem Vorbringen des Beklagten in der Berufungserwiderung nichts an der Tierschutzarbeit des Klägers, dass er es für nötig halte, Tieren eigene Rechte zu verleihen.

Die Anerkennungs Voraussetzungen nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG seien ebenfalls erfüllt. Er habe seinen Sitz in Stuttgart. Entsprechend der Satzung sei er tatsächlich im gesamten Land Baden-Württemberg tätig und erfülle daher die Voraussetzung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG. Durch Tätigkeitsübersichten, Aufstellungen zu Aktionen und juristische Verfahren sowie Presseberichte sei bereits erstinstanzlich nachgewiesen worden, dass der Kläger auch tatsächlich im gesamten Land Baden-Württemberg tätig sei. Unerheblich sei daher, ob das Kriterium des Tätigkeitsbereichs in § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG formal oder tatsächlich zu verstehen sei. Der Umstand, dass der Kläger eine Mindestanzahl von 500 ordentlichen Mitgliedern nicht erreiche, stehe nicht entgegen. § 3 Abs. 3 Satz 1 DVO TierSchMVG beruhe nicht auf einer ausreichenden Ermächtigungsgrundlage. Denn die Anzahl ordentlicher Mitglieder sei kein im Rahmen von § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG zu berücksichtigendes Kriterium, da es nach dieser Vorschrift ausschließlich auf den satzungsgemäßen Tätigkeitsbereich ankomme. Der Mangel sei auch nicht durch die nachträgliche Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage geheilt worden. Denn die Kompetenz zum Erlass einer Norm müsse nach der höchstgerichtlichen Rechtsprechung im Augenblick der Ausfertigung der Norm bestanden haben. Ohne Erlass einer geänderten Rechtsverordnung auf Grundlage der geänderten Verordnungsermächtigung in § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 19.06.2018 könne der Beklagte die Durchführungsbestimmung aus § 3 Abs. 3 Satz 1 DVO TierSchMVG nicht anwenden. Zudem sei § 3 Abs. 3 DVO TierSchMVG keine zulässige Konkretisierung der Anforderung aus § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG. Der Wortlaut der Gesetzesformulierung „der satzungsgemäße Tätigkeitsbereich“ in § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG bedeute dasselbe wie „nach Maßgabe der Satzung“. Auch die Binnensystematik des § 5

Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG spreche dafür, dass es sich um ein formales Kriterium handele. Denn auch der in § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG angesprochene Sitz des Vereins sei ein formales Kriterium. Der Beklagte könne auch deswegen keine Mindestanzahl von 500 ordentlichen Mitgliedern als Anerkennungsvoraussetzung fordern, weil die geänderte Verordnungsermächtigung in § 6 Nr. 3 Buchst. a TierSchMVG i.d.F. vom 19.06.2018 das Nichterreichen einer Mindestmitgliederzahl als absolutes Ausschlusskriterium für die Anerkennung nicht vorsehe. Vielmehr sei nunmehr auch die Möglichkeit von Nachweisen von Aktivitäten im Land normiert. Damit solle ersichtlich dem Umstand Rechnung getragen werden, dass auch eine Tierschutzorganisation mit wenigen ordentlichen Mitgliedern ohne Weiteres landesweit tätig sein könne. Dieser Beschränkung der Verordnungsermächtigung in § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 19.06.2018 werde § 3 Abs. 3 Satz 1 DVO TierSchMVG nicht gerecht.

Zudem verstoße § 3 Abs. 3 DVO TierSchMVG gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der entgegen der Auffassung des Beklagten anwendbar sei. Nach der Begründung zu § 3 Abs. 3 DVO TierSchMVG solle die Mindestanzahl ordentlicher Mitglieder sicherstellen, dass es sich bei den anzuerkennenden Tierschutzorganisationen um Einrichtungen handele, die sowohl organisatorisch als auch von ihrer Mitgliederzahl in der Lage seien, die Belange des Tierschutzes im gesamten Bundesland zu vertreten und auch gegenüber der Öffentlichkeit darzustellen. Der von dem Beklagten im Verfahren vorgetragene Zweck, die Interessenverfolgung Einzelner oder Weniger zu verhindern, ergebe sich aus der Verordnungsbegründung nicht. Zur Erfüllung des Zwecks der Sicherstellung einer Vertretung der Belange des Tierschutzes im gesamten Bundesland sei die Festlegung einer Mindestanzahl ordentlicher Mitglieder ungeeignet. Denn trotz einer geringen Anzahl ordentlicher Mitglieder könne ein Verein - wie der Kläger - eine landesweite und erfolgreiche Vereinsarbeit leisten, während ohne Weiteres denkbar sei, dass sehr große Tierschutzvereine sich nur mit dem Schutz einer speziellen Tierart beschäftigten, die nur in bestimmten Gebieten des Landes vorkomme. Die Maßnahme sei zudem nicht erforderlich. Als milderer Mittel hätte es genügt, eine Auflistung der landesweiten Aktivitäten zu verlangen. Die mangelnde Erforderlichkeit werde zudem dadurch belegt, dass Stiftungen die Anforderungen nicht erfüllen müssten. Zudem sei das Verlangen

einer Mindestanzahl ordentlicher Mitglieder nicht verhältnismäßig im engeren Sinne.

Ebenso verstoße § 3 Abs. 3 DVO TierSchMVG gegen den allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG, da er Tierschutzvereine und Stiftungen ohne rechtfertigenden Grund ungleich behandle. Der Umstand, dass Stiftungen anders als Vereine der staatlichen Aufsicht unterlägen, rechtfertige die Ungleichbehandlung nicht. Jeder Verein, gleich wie viele ordentliche Mitglieder er habe, sei binnendemokratischer organisiert als eine Stiftung. Es erschließe sich auch nicht, wie die staatliche Stiftungsaufsicht bei Tierschutzstiftungen eine binnendemokratische Kontrolle durchführen solle. Denn das Stiftungsgesetz sehe nur eine Rechtsaufsicht, keine Fachaufsicht über die Stiftung vor. Ein Stifter könne sich weitestgehende Einflussmöglichkeiten sichern, indem er sich zum alleinigen Vorstand der Stiftung bestelle. Eine Möglichkeit der Einflussnahme der Stiftungsaufsicht bestehe insoweit nicht.

Zudem liege eine gleichheitswidrige Ungleichbehandlung von Tierschutzvereinen mit Fördermitgliedern und Tierschutzvereinen mit ordentlichen Mitgliedern vor. Unzutreffend sei in diesem Zusammenhang die Behauptung des Beklagten, den Fördermitgliedern des Klägers stehe kein Teilnahmerecht in der Mitgliederversammlung zu. Nach § 8 Abs. 1 der Satzung des Klägers könnten alle Mitglieder an der Mitgliederversammlung teilnehmen. Es erschließe sich nicht, weshalb eine binnendemokratische Organisation eines Vereins erst bei einer bestimmten Anzahl von ordentlichen Mitgliedern anzunehmen sein solle. Der Kläger fasse wie alle Vereine seine Beschlüsse per Mehrheitsbeschluss. Für die Beschlussfassung sei es daher unerheblich, ob ein Verein 5.000 oder 500 ordentliche Mitglieder habe. Ein Verein mit 500 ordentlichen Mitgliedern sei nicht per se demokratischer organisiert als ein Verein mit 50 ordentlichen Mitgliedern. In einer Tierschutz-Dachorganisation, die nur sieben ordentliche Mitglieder habe, von denen eines eine Tierschutzorganisation mit 500 natürlichen Personen als ordentliche Mitglieder sei, herrschten keine demokratischeren Zustände als beispielsweise in einer Tierschutzorganisation mit sieben ordentlichen Mitgliedern, die allesamt natürliche Personen seien. Der Vortrag des Beklagten, wie die demokratische Binnenstruktur einer Mitgliedsorganisation auf

die Mitgliederversammlung der Tierschutz-Dachorganisation ausstrahle, sei nicht nachvollziehbar.

Der Kläger erfülle die Anerkennungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TierSchMVG. Der Vorwurf des Beklagten, dass der Kläger durch die Verbreitung von Informationen über Tierschutzskandale rechtswidriges und eventuell sogar strafrechtliches Tun unterstütze und fördere, sei ohne jede Substanz. Eine Prozessflut sei durch die Anerkennung des Klägers nicht zu erwarten. Auch der Vorwurf des Beklagten, dass der Kläger nach der Anerkennung die eingeräumten Rechte nicht sachgerecht im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung nutzen werde, sei ohne jede Substanz. Der sachgerechten Aufgabenerfüllung stehe nicht entgegen, dass der Kläger nur sieben ordentliche Mitglieder habe. Er verfüge über gefestigte organisatorische Strukturen, eine professionelle personelle Ausstattung und finanzielle Unabhängigkeit.

Auch erfülle der Kläger die Anerkennungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG. Die Ausführungen des Beklagten zu vermeintlichen Aufnahmehürden hätten sich jedenfalls infolge der Satzungsänderungen erledigt. Nach § 6 Abs. 2 der geänderten Satzung des Klägers könne ordentliches Mitglied jede natürliche Person werden, die sich zur Gewaltfreiheit gegenüber Tieren bekenne und sich aktiv für die Ziele des Klägers und ihre Verwirklichung einsetze. Von ordentlichen Mitgliedern zu verlangen, dass sie die Ziele des Klägers unterstützten, sei zulässig. Der Erwerb der ordentlichen Mitgliedschaft werde vom Kläger nicht faktisch behindert. Der Kläger verweise auf seiner Homepage - die nicht der einzige und auch nicht der hauptsächliche Weg sei, sich über den Kläger zu informieren - hinsichtlich der Möglichkeit des Erwerbs der Mitgliedschaft auf die dort abrufbare Satzung. Jeder Interessent könne sich über die unterschiedlichen Formen der Mitgliedschaft informieren und dann frei entscheiden, welche Art der Mitgliedschaft für ihn die richtige sei. Es sei nicht die Zielsetzung des Klägers, den Mitgliedern kein volles Stimmrecht zukommen zu lassen. Aus der Zahl der ordentlichen Mitglieder lasse sich kein Rückschluss auf eine rechtliche oder faktische Aufnahmehürde konstruieren, ebenso wenig

aus der Anzahl der bei Mitgliederversammlungen anwesenden Mitglieder. Mündige Bürger seien sehr wohl in der Lage, eine selbstbestimmte Entscheidung darüber zu treffen, auf welche Weise sie sich einbringen wollten.

Die Behauptung des Beklagten, die Satzung des Klägers sei auf seiner Homepage kaum auffindbar, sei unzutreffend. Die Satzung des Klägers lasse sich bereits problemlos mit einer Google-Suche nach den Begriffen „PETA“ und „Satzung“ finden. Ebenso einfach lasse sich die Satzung auf der Homepage des Klägers über die Suchfunktion der Webpage finden. Die Suchfunktion sei in der Kopfzeile der Startseite [www.peta.de](http://www.peta.de) unmittelbar aufrufbar. Die Suche nach dem Begriff „Satzung“ liefere den Link auf die Satzung des Klägers. Auf der Startseite [www.peta.de](http://www.peta.de) sei unmittelbar die Seite „Über PETA“ mit Informationen über den Kläger verlinkt. Dort sei wiederum die Seite „Transparenz“ verlinkt, über die die Satzung abrufbar sei. Für § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG sei es unerheblich, welche Angaben der Kläger hinsichtlich der ordentlichen Mitgliedschaft auf seiner Homepage bereitstelle. Der Kläger sei weder verpflichtet, auf seiner Homepage Informationen zur Mitgliedschaft zur Verfügung zu stellen, noch sei er verpflichtet, überhaupt eine Homepage vorzuhalten. Entscheidend sei allein, ob der Kläger Interessenten eine ordentliche Mitgliedschaft ermögliche. Dies richte sich nach der Satzung, nicht nach den Angaben auf der Homepage. Die Homepage des Klägers stelle die verschiedenen Möglichkeiten zur Unterstützung des Klägers transparent und nachvollziehbar dar. Dies gelte auch hinsichtlich der verschiedenen Formen der Mitgliedschaft. Diese seien in §§ 5 und 6 der Satzung dargestellt.

Im Vergleich dazu fänden sich auf der Homepage des von dem Beklagten anerkannten Deutschen Tierschutzbund - Landesverband Baden-Württemberg e.V./Landestierschutzverband Baden-Württemberg e.V. unter dem Punkt „Mitgliedschaft“ ausschließlich Informationen zur Möglichkeit einer Fördermitgliedschaft. Informationen zu einer ordentlichen Mitgliedschaft enthalte die Homepage nicht. Auf der Homepage des von der Beklagten anerkannten Menschen für Tierrechte Tierversuchsgegner Baden-Württemberg e.V. finde sich unter dem Punkt „Was tun“ ausschließlich ein Hinweis auf die Möglichkeit einer Fördermitgliedschaft. Informationen zu einer ordentlichen Mitgliedschaft enthalte

die Homepage nicht. Auf der Homepage des Bund gegen Missbrauch der Tiere e.V. Geschäftsstelle Baden-Württemberg finde sich unter dem Punkt „Mitgliedschaft“ zwar ein Mitgliedsantrag zum Herunterladen. Die Satzung knüpfe das Stimmrecht jedoch an die Vollendung des 18. Lebensjahres und das Verstreichen einer sechsmonatigen Karenzzeit

Das von dem Beklagten bemühte „Jedermann“-Erfordernis stehe einer Anerkennung des Klägers nicht entgegen. Es solle nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 29 BNatSchG a.F. zum einen eine einseitige berufliche oder parteipolitische Steuerung des Vereins verhindern. Ein Ausschluss von Vereinen mit einer geringen Anzahl ordentlicher Mitglieder von der Anerkennung erfordere diese Rechtsprechung nicht. Dass der Kläger seine Tätigkeit an beruflichen oder parteipolitischen Kriterien anstelle des Tierschutzes ausrichte, behaupte selbst der Beklagte nicht. Zum anderen gehe es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beim „Jedermann“-Erfordernis darum, den Verwaltungsaufwand in vernünftigen Grenzen zu halten. Damit sei vor allem derjenige Verwaltungsaufwand gemeint, der nach der Anerkennung seitens des Vereins durch Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte ausgelöst werde. Um zu vermeiden, dass dieser Aufwand infolge der Anerkennung einer unüberschaubaren Vielzahl von Kleinstvereinen, die jeweils aus wenigen Mitgliedern bestünden, überhandnehme, solle der Aspekt der Mitgliederzahl im Rahmen des Kriteriums der Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung berücksichtigt werden. Der Aspekt der Mitgliederzahl sei daher der Anerkennungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TierSchMVG zuzuordnen. Mittels einer Zusammenschau der dort genannten Aspekte sei zu ermitteln, ob die Tierschutzorganisation die Gewähr zur sachgerechten Aufgabenerfüllung biete. Dabei spielten neben der Anzahl ordentlicher Mitglieder die Zahl der Fördermitglieder, die Art und der Umfang der bisherigen Tätigkeit des Vereins und sonstige Aspekte zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Vereins eine Rolle. Der Kläger sei trotz einer geringen Anzahl ordentlicher Mitglieder eine in Baden-Württemberg ansässige und nachgewiesenermaßen äußerst erfolgreich arbeitende Organisation. Auch zeige die Regelung des § 3 Abs. 3 Satz 3 DVO TierSchMVG, wonach zu den ordentlichen Mitgliedern auch ordentliche Mitglieder von Tierschutzvereinen zählten, die ihrerseits Mitglieder der betreffenden

Tierschutzorganisation seien, dass auch bei Dach-Tierschutzorganisationen eine geringe Anzahl stimmberechtigter ordentlicher Mitglieder einer Anerkennung nicht entgegenstehe, obwohl die nur „mittelbaren“ Mitglieder am Willensbildungs- und Kontrollprozess der Dach-Tierschutzorganisation nicht mitwirken könnten.

Zudem halte der Beklagte in seiner Anerkennungspraxis die eigene Auslegung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG nicht durch. Er habe den Landestierschutzverband Baden-Württemberg e.V. anerkannt, obwohl dieser neue Mitglieder als Einzelpersonen nicht voraussetzungslos - was der Kläger von dem Kläger aber verlange - aufnehme, sondern nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 seiner Satzung „Einzelpersonen, deren wissenschaftliche oder technische Kenntnisse oder deren wirtschaftliches Vermögen die Ziele des Verbandes fördern“. Der Landestierschutzverband Baden-Württemberg e.V. schließe durch § 8 Abs. 2 Nr. 3 seiner Satzung ein Stimmrecht für Einzelmitglieder aus. Ausschließlich andere Tierschutzvereine könnten ordentliches Mitglied im Landestierschutzverband Baden-Württemberg e.V. werden. Der ebenfalls anerkannte Bund gegen Missbrauch der Tiere e.V. gestehe nach § 3 Abs. 2 seiner Satzung einem Vereinsmitglied erst nach einer sechsmonatigen Karenzzeit die Ausübung des Stimmrechts zu. Ferner knüpfe die Satzung die ordentliche Mitgliedschaft an die Vollendung des 18. Lebensjahres. Nach der Auffassung des Beklagten seien diese Regelungen nicht zu beanstanden, während er beim Kläger auf die Notwendigkeit eines voraussetzungslosen Erwerbs der ordentlichen Mitgliedschaft poche.

Auch verstoße § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, indem er für antragstellende Vereine ohne nachvollziehbaren Grund strengere Voraussetzungen für die Anerkennung als für Stiftungen aufstelle. Der Gesetzgeber habe unzweifelhaft die Anerkennungsmöglichkeit auch für Stiftungen eröffnen wollen. Da diese keine mitgliedschaftliche Verfasstheit hätten, sei § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG teleologisch dahin zu reduzieren, dass diese Voraussetzung nur für die eine Anerkennung beantragenden Vereine, jedoch nicht für Stiftungen gelten solle. In dieser unterschiedlichen Ausgestaltung der Anerkennungsvoraussetzungen für Vereine und Stiftungen

liege ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Diese Ungleichbehandlung sei verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Es handele sich um eine Ungleichbehandlung, die Personengruppen verschieden behandle. Sie könne daher nur gerechtfertigt sein, wenn die differenzierende Regelung auf hinreichend sachbezogenen, nach Art und Gewicht vertretbaren Gründen beruhe. Daran fehle es hier. Insbesondere lasse sich die Differenzierung nicht mit dem angeblich bestehenden Erfordernis einer binnendemokratischen Organisation rechtfertigen. Denn ein Verein verfüge mit der Mitgliederversammlung über ein demokratisch strukturiertes Beschlussgremium, während die Festlegung der Angelegenheiten in einer Stiftung sich ausschließlich an dem - unter Umständen von einer einzigen Person festgelegten - Stifterwillen, wie er in der Satzung formuliert sei, orientiere. Daher verfüge jeder eingetragene Verein über einen größeren Grad an binnendemokratischer Organisation als eine Stiftung.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 30. März 2017 - 4 K 2539/16 - zu ändern, den Bescheid des Beklagten vom 19.12.2016 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, dem Kläger die Anerkennung gemäß seinem Antrag vom 27.11.2015 als mitwirkungs- und klageberechtigte Tierschutzorganisation nach § 5 Abs. 1 TierSchMVG zu erteilen.

Der Beklagte tritt der Berufung entgegen und beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Zur Begründung bringt er schriftsätzlich vor, der Kläger erfülle nicht alle Anerkennungsvoraussetzungen nach § 5 Abs. 1 Satz 2 TierSchMVG. Auch nach Auffassung des Beklagten handele es sich hierbei um eine gebundene Entscheidung, die keinen gerichtsfesten Beurteilungsspielraum eröffne.

Die Vereinsziele des Klägers seien unvereinbar mit dem Tierschutz des TierSchMVG. Der Kläger lasse nach seiner Satzung, die im Lichte seines „Leitbildes“ auszulegen sei, als stimmberechtigte Mitglieder nur Personen zu, die sich zu den „Tierrechten“ bekennen (§ 8 Nr. 2 der Satzung) und damit die

Nutztierhaltung ablehnten. Auch die als Satzungszweck (§ 2 der Satzung) beschriebene Förderung des Tierschutzes münde in die „Förderung der Tierrechte“ ein. Die Verbandsklage passe sich jedoch in ein System des geltenden Tierschutzrechts ein, das auf einen gerechten Interessenausgleich zwischen dem Staatsziel Tierschutz und der grundrechtlich gewährleisteten Nutztierhaltung ausgerichtet sei. Der Tierschutz in den Augen des Klägers sei mithin ein anderer als der Tierschutz, dessen Ziele zu fördern Anerkennungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchMVG sei. Es sei zu befürchten, dass der Kläger nach einer Anerkennung nicht an der Zielsetzung des TierSchMVG orientierte Prozesse auslösen werde. Mit dem Gesetzeszweck sei es nicht vereinbar, wenn der Kläger auch zukünftig als Plattform zur Verbreitung wie auch immer beschaffter Informationen Dritter, die Tierschutzskandale dokumentierten, auftrete. Dadurch werde rechtswidriges und eventuell sogar strafrechtliches Tun unterstützt und gefördert. Die Voraussetzung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchMVG erfülle er daher nicht, ebenso wenig die nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TierSchMVG.

Der Kläger erfülle die Anerkennungsvoraussetzungen nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG nicht. Er sei nicht auf Baden-Württemberg ausgerichtet, sondern Teil einer international agierenden Organisation. Durch § 3 Nr. 3 seiner neuen Satzung bringe er klar zum Ausdruck, dass der Verein zur Verwirklichung seiner Ziele im ganzen Bundesgebiet und im Ausland tätig sei.

Das Erfordernis von 500 ordentlichen Mitglieder nach § 3 Abs. 3 Satz 1 DVO TierSchMVG sei nicht erfüllt. Der Kläger verfüge bundesweit über neun ordentliche stimmberechtigte Vereinsmitglieder, von denen zwei im Ausland lebten, und über drei ordentliche Mitglieder in ganz Baden-Württemberg. § 3 Abs. 3 Satz 1 DVO TierSchMVG habe in § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG eine gesetzliche Grundlage. Der Begriff des satzungsgemäßen Tätigkeitsbereichs in § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG beschreibe kein formales Kriterium. Hätte der Gesetzgeber ein lediglich formales Kriterium normieren wollen, hätte er dies eindeutiger regeln und davon sprechen können, dass sich der Tätigkeitsbereich des Vereins „nach seiner Satzung“ auf das gesamte Gebiet des

Landes erstrecke. Die Formulierungen „satzungsgemäß“ und „nach seiner Satzung“ seien nicht synonym. Der Gesetzgeber habe in § 29 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG a.F. und § 29 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG a.F. diese Begriffe auch unterschieden. Der „Tätigkeitsbereich“ sei in der Vorschrift des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG das alleinige Hauptwort und das formale Kriterium „satzungsgemäß“ nur Beiwort und damit Eigenschaft prägend. Bereits der Wortlaut lasse daher auch eine andere Auslegung zu, die im formalen Kriterium der Satzungskonformität kein ausschließliches, sondern ein zusätzliches (Eigenschaft-)Element sehe. Damit genüge es nicht, wenn sich der Tätigkeitsbereich einer Tierschutzorganisation nur ihrer Satzung nach landesweit erstrecke, sondern dies müsse - im Sinne einer Übereinstimmung zwischen Recht und Wirklichkeit - auch im tatsächlichen Geschehen so sein. Dabei müsse die Tätigkeit satzungsgemäßer Natur sein und könne sich nicht in anderer Weise, z.B. in rein wirtschaftlicher Art erfüllen. Das Gesetz verlange daher lediglich, dass eine tatsächlich landesweit ausgeübte Tätigkeit satzungskonform sei, indem - im Sinne einer negativen Voraussetzung - die Satzung keine regionalen Einschränkungen einer landesweiten Tätigkeit enthalten dürfe. Gegen eine solche Auslegung spreche auch nicht die Binnensystematik von § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG. Denn mit dem Erfordernis, dass der Verein seinen Sitz in Baden-Württemberg haben müsse, werde ebenfalls nicht allein auf ein formales Kriterium abgestellt. Denn auch der tatsächliche Sitz des Vereins müsse sich im Land befinden.

Auch der Umstand, dass § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchMVG auf Nr. 1 und nicht auf Nr. 2 verweise, stehe dieser Auslegung nicht entgegen. Der einsichtige Grund für diese Verweisung liege darin, dass nur in Nr. 1, nicht aber in Nr. 2 mit der Förderung der Ziele des Tierschutzes das Tätigkeitsziel anerennungsfähiger Organisationen näher beschrieben werde. Ein Verweis auf Nr. 2 mache daher in Nr. 3 wenig Sinn.

Die Verordnungsermächtigung in § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 beziehe sich ausdrücklich auf § 5 Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 TierSchMVG und damit auch auf dessen Nr. 2, was die landesweite Tätigkeit anbelange. Handelte es sich bei der landesweiten Tätigkeit nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG

nur um ein formales Kriterium, wäre für eine Konkretisierung dieses Tatbestandsmerkmals in einer Rechtsverordnung kein Raum. Zudem sei dem Verordnungsgeber durch die nur beispielhafte Aufzählung in § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 („insbesondere“, „zum Beispiel“) bei seiner Konkretisierung freigestellt, welche konkretisierenden Kriterien er für welche tatbestandliche Voraussetzung zur Anerkennung heranziehe. Daher sei es fehlerhaft, in der beispielhaften Benennung der Mindestmitgliederzahl diese als ein Kriterium anzusehen, das ausschließlich zur Konkretisierung der sachgerechten Aufgabenwahrnehmung nach Nr. 4 verwendet werden dürfe. Das beispielhaft erwähnte Konkretisierungskriterium der Mindestmitgliederzahl beziehe sich auf beide beispielhaft angeführten konkretisierungsbedürftigen Anerkennungs Voraussetzungen. Die Mitgliederzahl könne nicht nur für die Konkretisierung einer sachgerechten Aufgabenerfüllung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TierSchMVG, sondern auch für die Konkretisierung einer landesweiten Tätigkeit nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG herangezogen werden.

Die vom Verwaltungsgericht für § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG herangezogene historische Auslegung könne unbeachtlich bleiben, zumal es sich hier um ein Redaktionsversehen handle. Die historische Auslegung könne eine mit anderen Methoden gewonnene Auslegung nur bestätigen, aber nicht widerlegen.

Entgegen der Auffassung des Klägers habe der Verordnungsgeber in § 3 Abs. 3 DVO TierSchMVG den ihm vom Gesetzgeber eingeräumten Gestaltungsspielraum nicht überschritten. Dort, wo der Gesetzgeber den Begriff des Mitglieds näher darlege, kenne er nur das ordentliche Mitglied (§ 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG), von Fördermitgliedern sei dagegen an keiner Stelle die Rede. Die Auffassung, dass es im Wortsinne des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG ausreiche, dass die Satzung für jedermann das Angebot enthalte, stimmberechtigtes Mitglied zu werden, würde nicht dem gesetzgeberischen Postulat der Binnendemokratie entsprechen. Mit der Forderung nach Binnendemokratie habe der Gesetzgeber offensichtlich erreichen wollen, dass die Mitglieder aufgrund ihres Stimm- und Antragsrechts kontrollieren und steuern könnten, ob

sich der Verein an die satzungsmäßige Verfolgung und Förderung von Tierschutzzielen halte, landesweit in Baden-Württemberg tätig sei, dabei eine aufgabengerechte Aufgabenerfüllung gewährleiste und wie der Verein das neue Instrument der Verbandsklage anwende.

Zudem habe der Gesetzgeber mit der Neuregelung von § 6 Nr. 3 TierSchMVG eine Klarstellung vorgenommen. Nach der Ansicht des Gesetzgebers handele es sich bei dem Merkmal in § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG, dass sich der satzungsgemäße Tätigkeitsbereich auf das gesamte Gebiet des Landes erstrecken müsse, nicht um ein rein formales Kriterium. Vielmehr seien gerade auch die tatsächlichen Verhältnisse der Tierschutzorganisation im Land in die Bewertung einzubeziehen. Dies habe der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung klar zum Ausdruck gebracht. Die fortbestehende Regelung in § 3 Abs. 3 Satz 1 DVO TierSchMVG sei damit auch von der neuen, konkretisierten Verordnungsermächtigung gedeckt. Die Auffassung des Klägers, das nachträgliche Inkrafttreten einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage könne eine Rechtsverordnung, die zuvor auf eine unzureichende Grundlage gestützt worden sei, nicht heilen, treffe hier nicht zu. Die Ermächtigungsgrundlage des § 6 Nr. 3 TierSchMVG sei ordnungsgemäß am 12.05.2015 verkündet worden und am 13.05.2005 in Kraft getreten. Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz habe von der Ermächtigung des § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 mit dem Erlass der DVO TierSchMVG vom 08.07.2016 Gebrauch gemacht. Die Durchführungsverordnung sei damit von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt. Der Gesetzgeber habe mit der Neufassung des § 6 Nr. 3 TierSchMVG in rein deklaratorischer Weise das bisher Gewollte einer Klarstellung unterzogen. Ein neuer Erlass der Rechtsverordnung sei daher nicht notwendig gewesen.

Das Erfordernis einer Mindestanzahl ordentlicher Mitglieder verletze den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht. Insoweit bestehe keine einzige verfassungsrechtlich geschützte subjektive Rechtsposition des Klägers. Er vermöge eine solche selbst nicht zu benennen. Mangels subjektiver Rechtsposition komme es bei einer Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf Geeignetheit

und Erforderlichkeit nicht an. Im Übrigen seien Geeignetheit und Erforderlichkeit auch gegeben. Eine Mindestzahl an ordentlichen Mitgliedern sei geeignet zu verhindern, dass das Verbandsklagerecht der Interessenwahrung Einzelner oder Weniger diene. Die Argumentation des Klägers, er sei in Baden-Württemberg äußerst aktiv und habe dort 22.000 Fördermitglieder, so dass man nicht nur die Interessen Einzelner oder Weniger verfolge, treffe nicht zu. Die Fördermitglieder hätten auf der jährlichen Mitgliederversammlung weder Stimm- noch Antrags- oder Rederecht. Es sei bereits zweifelhaft, ob sie ein Teilnahmerecht hätten. Zudem ziele das Gesetz darauf, dass anerkannte Tierschutzorganisationen in die Verwaltungsverfahren durch Mitwirkung eingebunden würden. Diese landesweit tätigen und anerkannten Tierschutzorganisationen sollten die zuständigen unteren Veterinärbehörden bei ihrer Arbeit unterstützen. Ordentliche Mitglieder solcher Organisationen vor Ort könnten so Hinweise, Erkenntnisse und Sonderwissen in das Verfahren einbringen. Fördermitglieder könnten bereits aus rechtlichen Gründen, z.B. des Datenschutzes eine solche Aufgabe nicht erfüllen.

Auch die Erforderlichkeit sei gegeben. Entgegen der Auffassung des Klägers komme als milderer Mittel nicht in Betracht, die geforderte Mindestmitgliederzahl nicht auf ordentliche Mitglieder zu beschränken. Das Ziel zu verhindern, dass die Aktivität des anerkannten Vereins von den Interessen Einzelner oder Weniger beherrscht werde, könne nur durch eine ausreichende binnendemokratische Kontrolle gewährleistet werden.

Die Mindestanzahl von 500 Mitgliedern sei auch kein Verstoß gegen die Angemessenheit. Sie diene auch dazu, die landesweite Tätigkeit des Vereins als legitimes Ziel sicherzustellen. Der Ausschluss von kleineren, nur lokalen oder regionalen Tierschutzvereinen sei nicht unverhältnismäßig, zumal diese über eine Mitgliedschaft in einem Dachverband mittelbar mitwirken könnten. Wie der Kläger selbst einräume, hätten alle überregionalen, in Baden-Württemberg relevanten Tierschutzorganisationen ihre Anerkennung erhalten. Soweit der Kläger seine eigene Betroffenheit als Nachweis für eine Unangemessenheit ins Feld führe, sei dies verfehlt. Der Kläger lehne jede Nutzung von Tieren für menschliche Zwecke kategorisch ab. Das TierSchMVG ziele jedoch auf eine

Mitwirkung in Verwaltungsverfahren und die Initiierung von Gerichtsverfahren im derzeit geltenden Tierschutzrecht, das einen Interessenausgleich zwischen der durch die Grundrechte garantierten Tiernutzung und dem Staatsziel des Tierschutzes im Sinne einer praktischen Konkordanz bewirke.

Das Erfordernis einer Mindestanzahl ordentlicher Mitglieder verstoße nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Im Verhältnis zu Stiftungen handele es sich nicht um eine Ungleichbehandlung von im Wesentlichen gleichen Sachverhalten. Vereine und Stiftungen seien keine im Wesentlichen vergleichbaren Sachverhalte. Die Ungleichbehandlung von Vereinen im Verhältnis zu Stiftungen, die keine Mitglieder und damit auch keine ordentlichen Mitglieder haben könnten, sei zudem gerechtfertigt. Vereine unterlägen nicht der staatlichen Aufsicht. Bei ihnen seien es die ordentlichen Mitglieder, die mit der Mitgliederversammlung und mittels ihres Stimm- und Antragsrechts Kontrolle ausüben und dafür sorgen könnten, dass der Verein satzungsgemäß seiner sachgerechten Aufgabenerfüllung nachkomme. Mangels Mitglieder entfalle bei Stiftungen diese binnendemokratische Kontrolle. An deren Stelle trete die staatliche Stiftungsaufsicht (§§ 8 ff. StiftG). Außerdem sei der Stiftungsbereich nicht regelungsfrei. Auch in einer Stiftung könne es vorkommen, dass für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung eine binnendemokratische Organisationsstruktur nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TierSchMVG gefordert werden könne. Der geänderte § 6 Nr. 3 Buchst. b TierSchMVG i.d.F. vom 19.06.2018 sehe hierzu eine Verordnungsermächtigung vor, von der bisher noch kein Gebrauch gemacht worden sei.

Auch eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung gegenüber Vereinen mit einer Vielzahl von ordentlichen Mitgliedern liege nicht vor. Der Gesetzgeber habe mit seiner Forderung nach Binnendemokratie erreichen wollen, dass die Mitglieder aufgrund ihres Stimm- und Antragsrechts kontrollieren und steuern könnten, ob sich der Verein an die satzungsgemäße Verfolgung und Förderung von Tierschutzzielen halte, landesweit in Baden-Württemberg tätig sei, dabei eine sachgerechte Aufgabenerfüllung gewährleiste und das eingeräumte Sonderrecht der Verbandsklage verantwortungsvoll wahrnehme. Eine solche Kontrolle und Steuerung sei durch Fördermitglieder nicht möglich. Darin liege ein ausreichend gewichtiger Sachgrund für die Differenzierung. Zudem könne der

Kläger durch eigenes Verhalten - indem er mehr ordentliche Mitglieder aufnehme - den nachteiligen Auswirkungen der Differenzierung begegnen.

Auch der Vergleich des Klägers mit dem Deutschen Tierschutzbund - Landesverband Baden-Württemberg e.V. gehe fehl. In § 3 Abs. 3 Satz 3 DVO TierSchMVG sei ausdrücklich geregelt, dass zu den ordentlichen Mitgliedern auch ordentliche Mitglieder von Tierschutzvereinen zählten, die ihrerseits Mitglieder der betreffenden Tierschutzorganisation seien. Die Regelung sei getragen vom Willen des Ordnungsgebers, dass die jeweilige Tierschutzorganisation selbst bereits über eine demokratische Binnenstruktur verfüge, die dann über die Vertretung durch den Vorstand in die Dachorganisation ausstrahle. Der jeweilige Vorstand sei in der Dachorganisation an die Beschlüsse seines Vereins gebunden. Zudem finde im Wege der Rechenschaftspflicht mindestens zum Ende der Amtszeit des Vorstands eine nachträgliche demokratische Kontrolle seiner Arbeit statt. Für die Ungleichbehandlung bestehe ein gewichtiger Sachgrund, da der Kläger nur wenige ordentliche Mitglieder habe, hingegen den 114 Tierschutzvereinen 47.000 ordentliche Mitglieder zugerechnet würden.

Die Fördermitglieder des Klägers seien keine Mitglieder im Rechtssinne. Auch wenn man entgegen der Auffassung des Beklagten für die Mindestmitgliederzahl nicht ausschließlich auf ordentliche Mitglieder abstelle, sondern auch andere Mitgliedsarten berücksichtigen wolle, erfülle der Kläger mit seinen 22.000 Fördermitgliedern in Baden-Württemberg die Anforderungen nicht. Denn die Satzung des Klägers schweige sich darüber aus, ob die Fördermitglieder wenigstens ein Teilnahme-, Rede-, Informations- oder Wahlrecht hätten. Da die Satzung kein Mindestmaß an mitgliedschaftlichen Verwaltungsrechten für Fördermitglieder vorsehe, seien diese keine Mitglieder im Rechtssinne, sondern lediglich (Dauer)Spender mit einem irreführenden Namen.

Die Anerkennungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG erfülle der Kläger nicht. Nach der hier übertragbaren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Naturschutzrecht müsse der Verein, um die erstrebte Anerkennung zu erhalten, im Grundsatz jeden Bewerber aufnehmen,

der die Ziele des Vereins unterstütze. Da bereits in der regelmäßigen Beitragsleistung unmissverständlich eine über eine bloße Erklärung der Bereitschaft, den Verein zu unterstützen, hinausgehende, auf Dauer angelegte tatsächliche Unterstützung der Vereinsziele liege, müsse der Verein dem Beitrag zahlenden „Jedermann“ die ordentliche Mitgliedschaft anbieten. Dem Verein werde dadurch nicht die Möglichkeit genommen, eine Unterwanderung durch solche Personen abzuwehren, die dem Verein voraussehbar durch in ihrer Person liegende Gründe schaden oder durch ihr zu erwartendes Verhalten den Verein an der sachgerechten Aufgabenerfüllung hindern würden. Eine solche Unterwanderung könne durch eine Einzelfallprüfung bei der jeweiligen Aufnahme durch Ablehnungsgründe abgewehrt werden, die nicht in der Satzung normiert zu sein brauchten. Solche positiven wie negativen Aufnahmevoraussetzungen könnten wegen ihres Einzelfallcharakters niemals abschließend geregelt werden. Gleichwohl müsse die Entscheidung objektiv nachvollziehbar sein. Auch nach der Satzungsänderung bestehe die faktische Behinderung des Erwerbs der ordentlichen Mitgliedschaft fort. Auf der Internetseite des Klägers seien weder ein Antragsformular für eine ordentliche Mitgliedschaft noch Hinweise darauf, was eine Person unternehmen müsse, um ordentliches Mitglied zu werden, zu finden. Auf seiner Homepage werbe der Kläger für die Fördermitgliedschaft, über die gut sichtbar Informationen zu erhalten seien. Hinweise auf die ordentliche Mitgliedschaft ließen sich an keiner Stelle erkennen. Ganz versteckt und erst nach unzähligen Klicks sei die Satzung auf der Homepage so angeordnet, dass sie kaum zu finden sei. Über die Satzung hinaus seien Informationen zur ordentlichen Mitgliedschaft nicht vorhanden. Ein Interessent könne sich nicht informieren, wie er die ordentliche Mitgliedschaft erhalten könne. Der Kläger gestehe weiterhin ein, dass es nur wenige ordentliche Mitglieder gebe. Über die genaue Anzahl der ordentlichen Mitglieder sowie über die tatsächliche Aufnahmepraxis schweige er sich nach wie vor aus. Da nach § 6 Nr. 2 i.V.m. § 6 Nr. 3 der neuen Satzung der Antrag auf eine ordentliche Mitgliedschaft unter anderem den Beruf enthalten solle, seien pauschal ganze Berufsgruppen wie Metzger, Tierhalter oder Schlachthofbetreiber von dem Erwerb einer ordentlichen Mitgliedschaft ausgeschlossen. Das verstoße gegen das in § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG normierte Jedermanns-Recht, ordentliches Mitglied zu werden.

In der mündlichen Verhandlung vom 12.03.2020 wurden vom Senat am 25.02.2020 und 11.03.2020 gefertigte Screenshots der Homepage des Klägers, diese Homepage selbst sowie die Homepages des Landestierschutzverbands Baden-Württemberg e.V. und des Menschen für Tierrechte - Baden-Württemberg e.V. in Augenschein genommen. Wegen der Einzelheiten wird auf die Niederschrift zur mündlichen Verhandlung samt Anlagen Bezug genommen.

Der Kläger hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat erklärt, dass er über sieben ordentliche Mitglieder verfüge. Auch im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht habe er sieben ordentliche Mitglieder gehabt; die Angabe im Urteil des Verwaltungsgerichts, er habe neun Mitglieder, treffe nicht zu. Richtig sei, dass es in den zehn Jahren vor der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht keine Anträge auf Aufnahme als ordentliches Mitglied gegeben habe. Nach dieser Verhandlung habe es bis zur Verhandlung vor dem Senat vier Anträge auf Aufnahme als ordentliches Mitglied gegeben. Diese seien alle vom Vorstand abgelehnt worden, da es sich um Anträge von Personen gehandelt habe, die erkennbar den Kläger hätten unterwandern wollen. So habe ein Antragsteller eine gegen den Kläger gerichtete Website betrieben. Der Kläger habe es nicht in der Hand, ob, von wem und wie viele Anträge auf Aufnahme als ordentliches Mitglied bei ihm gestellt würden. Der Mitgliedsbeitrag für ordentliche Mitglieder betrage 5,-- EUR im Monat.

Der Leiter der Rechts- und Wissenschaftsabteilung des Klägers hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat angegeben, dass er, wenn es für die Anerkennung auf eine gleichberechtigte Darstellung der Fördermitgliedschaft und der ordentlichen Mitgliedschaft auf der Homepage des Klägers ankomme, für den Kläger erkläre, dass sich der Kläger zu einer solchen Darstellung verpflichte, und dass er vom Vorstand für diese Erklärung bevollmächtigt sei.

Der Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat erklärt, er halte seine Bedenken gegen die Erfüllung der Anerkennungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchMVG nicht aufrecht. Zudem sei er nunmehr der Auffassung, dass der Kläger den Nachweis einer landesweiten Tätigkeit i.S.v.

§ 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG erbracht habe. Aufgrund der klarstellenden Änderung des § 6 Nr. 3 TierSchMVG sei jetzt auch der tatsächliche Nachweis einer landesweiten Tätigkeit zulässig.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Akten des Beklagten, die Akte des Verwaltungsgerichts sowie die Schriftsätze der Beteiligten nebst Anlagen verwiesen.

### **Entscheidungsgründe**

I. Die Berufung ist nach Zulassung durch den Senat statthaft und auch sonst zulässig. Die Berufungsbegründungsschrift wurde form- und fristgemäß beim Verwaltungsgerichtshof eingereicht (vgl. § 124 a Abs. 6 Satz 1 und 2 VwGO) und entspricht auch inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (bestimmter Antrag, ausreichende Begründung; vgl. § 124 a Abs. 6 Satz 3, Abs. 3 Satz 4 VwGO).

II. Die Berufung ist nicht begründet. Denn die zulässige Klage ist nicht begründet. Der Bescheid des Beklagten vom 19.12.2016 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Der Kläger hat im maßgeblichen Zeitpunkt der Berufungsverhandlung vor dem Senat (1) keinen Anspruch auf Anerkennung als mitwirkungs- und verbandsklageberechtigte Tierschutzorganisation nach § 5 Abs. 1 Satz 2 TierSchMVG (2).

1. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Begründetheit der vorliegenden Klage ist der Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Senats. Bei einer - wie hier - Verpflichtungsklage ist grundsätzlich auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung abzustellen, es sei denn, aus den im Einzelfall anzuwendenden materiell-rechtlichen Vorschriften ergibt sich, dass auf einen früheren Zeitpunkt - insbesondere den Zeitpunkt der Behördenentscheidung - abzustellen ist (st. Rspr., vgl. BVerwG, vgl. Beschl. v. 30.01.2014 - 7 B 21.13 - juris). Letzteres ist hier nicht der Fall.

2. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Anerkennung als mitwirkungs- und verbandsklageberechtigte Tierschutzorganisation. Zwar ergibt sich bei Erfüllung aller Anerkennungsvoraussetzungen nach § 5 Abs. 1 Satz 2 TierSchMVG ein Anspruch auf Anerkennung (a). Der Kläger erfüllt jedoch nicht alle Anerkennungsvoraussetzungen (b).

a) Sind die Voraussetzungen für eine Anerkennung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 TierSchMVG gegeben, „ist sie zu erteilen“. Damit ist nicht nur eine Pflicht der zuständigen Behörde, die Anerkennung auszusprechen, geregelt, sondern auch ein subjektiv-öffentliches Recht des betreffenden Vereins auf Anerkennung.

Dieses Recht auf Anerkennung hat das Land wirksam normiert. Denn es hatte für den Erlass des TierSchMVG die notwendige Gesetzgebungskompetenz. Der Bund hat insoweit weder mit der auf dem Kompetenztitel für das gerichtliche Verfahren in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG beruhenden Verwaltungsgerichtsordnung noch mit dem auf dem Kompetenztitel für das Tierschutzrecht in Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG beruhenden Tierschutzgesetz abschließende Regelungen getroffen.

Die Verwaltungsgerichtsordnung enthält zwar für das verwaltungsgerichtliche Verfahren grundsätzlich abschließende Regelungen. Der Bund hat mit dem Tatbestandsmerkmal „soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist“ in § 42 Abs. 2 VwGO jedoch Ausnahmen vom Erfordernis der Klagebefugnis ermöglicht und damit den Raum auch für Verbandsklagen geschaffen. Diese Öffnungsklausel ermöglicht abweichende Regelungen für den Bund und die Länder (BVerwG, Urt. v. 29.04.1993 - 7 A 3/92 - BVerwGE 92, 263, 264, m.w.N.; Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl., § 42 Rn. 403).

Auch die bundesrechtliche Regelung des Tierschutzgesetzes entfaltet keine Sperrwirkung im Hinblick auf eine landesrechtliche Verbandsklage. Das Tierschutzgesetz regelt im Wesentlichen nur materielle Schutzstandards. Die prozedurale Sicherung des Tierschutzes in gerichtlichen Verfahren war nicht Gegenstand des 1972 erlassenen Tierschutzgesetzes. Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber bewusst auf prozessrechtliche Regelungen zur Stärkung des

Tierschutzes verzichtet und damit landesrechtliche Regelungen gesperrt hätte, fehlen (Caspar, DÖV 2008, 145, 149 ff.; Fest/Köpernick, DVBl. 2012, 1473, 1476 f.; Rossi, NuR 2016, 733, 735 ff.; Schürmeier, NuR 2017, 316, 318 f.; Gärditz, EurUP 2018, 487, 491 f.; Schlacke, Stellungnahme vom 28.11.2011 gegenüber dem Landtag NRW, Stellungnahme 15/1112, S. 12 f.). Auch soweit der Gesetzgeber später Regelungen zur Tierschutzkommission in § 15 Abs. 1, § 16b TierSchG und zum Tierschutzbeauftragten in § 8b TierSchG schuf, regelte er damit die Frage von Mitwirkungsrechten im Tierschutzrecht nicht abschließend (so aber Löwer, Stellungnahme vom 24.11.2011 gegenüber dem Landtag NRW, Stellungnahme 15/1110, S. 5 f.; ähnlich Lorz/Metzger, TierSchG, 5. Aufl., Einf. Rn. 124 f. [abgeschwächte Bedenken in der 6. Aufl., Einf. Rn. 124 f., nicht mehr thematisiert in der 7. Aufl.]). Zu Unrecht wird für den abschließenden Charakter dieser Regelungen angeführt, dass der Bundesgesetzgeber, wenn er hier das Gewicht des Tierschutzes weitestgehend verfahrensrechtlich hätte absichern wollen, er dies angeordnet hätte (Löwer, a.a.O.). Denn allein die Möglichkeit für den Gesetzgeber, anlässlich einer Gesetzesänderung bestimmte Regelungen treffen zu können, reicht für die Annahme einer erschöpfenden und abschließenden Regelung, die Sperrwirkung für die Länder hat, nicht aus. Zudem beschränken sich die angeführten Regelungen im Tierschutzgesetz auf das Verwaltungsverfahren, betreffen das gerichtliche Verfahren jedoch nicht, so dass für eine Sperrwirkung hinsichtlich landesrechtlicher Vorschriften, bestimmten Tierschutzorganisationen ein Klagerecht einzuräumen, kein Raum ist (so zutreffend Maisack, Stellungnahme vom 23.11.2011 gegenüber dem Landtag NRW, Stellungnahme 15/1111, S. 19 ff.). Das Verbandsklagerecht enthält gegenüber diesen Regelungen zur Tierschutzkommission und zum Tierschutzbeauftragten folglich eine ganz andere Rechtsqualität (Fest/Köpernick, a.a.O.). Es ist daher nicht anzunehmen, dass diese Regelungen eine erschöpfende und abschließende Regelung mit Sperrwirkung sind. Das TierSchMVG ist daher kompetenzrechtlich unbedenklich (R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl., § 42 Rn. 248).

b) Der Kläger erfüllt nicht alle Anerkennungsvoraussetzungen des § 5 Abs. 1 Satz 2 TierSchMVG.

aa) Das Erfordernis nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchMVG, dass der anzuerkennende Verein nach seiner Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Tierschutzes fördert, erfüllt der Kläger. Nach dem klaren Wortlaut von § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchMVG kommt es nur darauf an, ob die Satzung des Vereins - rechtlich - die ideelle, nicht nur vorübergehende vorwiegende Förderung des Tierschutzes vorsieht (ebenso zur vergleichbaren Vorschrift des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 3 UmwRG Rn. 14 [Stand: Juni 2019]). Dem entspricht die Satzung des Klägers. Sie bestimmt in § 2 Nr. 2, dass der Zweck des Vereins die Förderung des Tierschutzes ist.

Ohne Erfolg hat der Beklagte ursprünglich vorgebracht - und daran nicht mehr festgehalten -, dass der Kläger nicht auf einen Tierschutz im Sinne des Tierschutzgesetzes, der einen Ausgleich zwischen dem Schutz der Tiere und den berechtigten Interessen der Tierhalter bezwecke, ziele, sondern auf einen davon abweichenden, im Tierschutzgesetz so nicht verankerten Tierschutz, da der Kläger ausweislich seines Leitbildes unter anderem Tierversuche und das Halten und Töten von Tieren zum Zwecke des Verzehrs gänzlich ablehne. Der Umstand, dass der Kläger nach seinem Leitbild, gemessen an den Regelungen des Tierschutzgesetzes, ein „Mehr an Tierschutz“ erstrebt, steht der Anerkennung nicht grundsätzlich entgegen. Denn anzuerkennende Vereine sind nicht verpflichtet, sich nur für das derzeit gesetzlich geregelte Ausmaß des Tierschutzes einzusetzen, solange keine konkreten Anhaltspunkte vorliegen, dass sie nach der Anerkennung die durch das Gesetz vorgesehenen Mitwirkungs- und Klagerechte dazu benutzen werden, in diesen Verfahren sachwidrige, erkennbar einer gesetzlichen Grundlage entbehrende Verfahrenshandlungen vorzunehmen und diese Verfahren damit zu behindern. Solche konkreten Anhaltspunkte sind nicht erkennbar. Zudem kann eine Anerkennung widerrufen werden, wenn nachträglich Tatsachen bekannt werden, die solche sachwidrigen Verfahrenshandlungen eines anerkannten Vereins belegen.

bb) Der Kläger erfüllt die Anerkennungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG.

Er hat den im Gesetz geforderten Sitz in Baden-Württemberg; denn nach § 1 Nr. 2 seiner Satzung liegt sein Sitz in Stuttgart.

Der Kläger erfüllt auch die Voraussetzung, dass sich sein satzungsgemäßer Tätigkeitsbereich auf das gesamte Gebiet des Landes erstreckt. Maßgebend ist nicht allein der in der Satzung bestimmte Tätigkeitsbereich. Vielmehr kommt es auch auf den Tätigkeitsbereich in tatsächlicher Hinsicht an (a). Unschädlich für die Erfüllung der Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG ist dabei, wenn der satzungsgemäße Tätigkeitsbereich über Baden-Württemberg hinausgeht (b). Das Erfordernis, dass der Verein nach seiner Satzung und tatsächlich einen landesweiten Tätigkeitsbereich hat, hat der Verordnunggeber aufgrund der insoweit wirksamen Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 in § 3 Abs. 3 Satz 1 DVO TierSchMVG mit der Voraussetzung einer Mindestzahl von 500 ordentlichen Mitgliedern nicht in rechtmäßiger Weise geregelt (c). Unbeschadet dessen schließt - wovon nun auch der Beklagte ausgeht - § 3 Abs. 3 Satz 1 DVO TierSchMVG einen anderweitigen Nachweis einer landesweiten Tätigkeit nicht aus (d). Einen solchen Nachweis hat der Kläger erbracht (e).

(a) Im Rahmen des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG ist nicht allein der in der Satzung bestimmte Tätigkeitsbereich maßgebend. Vielmehr kommt es auch auf einen landesweiten Tätigkeitsbereich in tatsächlicher Hinsicht an. Dies ergibt die Auslegung der Vorschrift.

(aa) Der Wortlaut der Norm ist nicht eindeutig. Der Wortlaut des Begriffs „satzungsgemäßer Tätigkeitsbereich“ legt zunächst das Verständnis nahe, dass es allein auf den Tätigkeitsbereich, wie er in der Satzung bestimmt ist, ankommt. Hätte der Gesetzgeber - wie es der Beklagte vorbringt - regeln wollen, dass maßgeblich sein soll, dass der Tätigkeitsbereich des Vereins sich in tatsächlicher Hinsicht auf Baden-Württemberg erstreckt und diese Tätigkeit des Vereins seiner Satzung entspricht, hätte es nahegelegen wie folgt zu formulieren: „...sich der Tätigkeitsbereich tatsächlich und nach seiner Satzung auf das gesamte Gebiet des Landes erstreckt“ oder „...sich der Tätigkeitsbereich auf das gesamte Gebiet des Landes erstreckt und dies seiner Satzung entspricht“. Der

Begriff „satzungsgemäß“ wird dementsprechend in anderen Zusammenhängen als rein rechtliche Voraussetzung verstanden, die erfüllt ist, wenn eine entsprechende Satzungsbestimmung besteht. So hat das Bundesverwaltungsgericht in einem obiter dictum für die Berechtigung, Verbandsklagen nach dem Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (UKlaG) zu erheben, das Erfordernis, dass es sich um Vereine handeln muss, zu deren „satzungsmäßigen Aufgaben“ es gehört, Interessen der Verbraucher durch nicht gewerbsmäßige Aufklärung und Beratung wahrzunehmen (§ 4 Abs. 2 Satz 1 UKlaG), dahin verstanden, dass dem Verein „nach seiner Satzung - rechtlich - die Wahrnehmung von Verbraucherinteressen durch nicht gewerbsmäßige Aufklärung und Beratung obliegt“ (BVerwG, Urt. v. 03.04.2019 - 8 C 4/18 - juris Rn. 11).

Dieses Verständnis des Wortlauts ist jedoch nicht zwingend. So haben über Jahrzehnte die ordentlichen Gerichte in ständiger Rechtsprechung und die ganz überwiegende Meinung in der rechtswissenschaftlichen Literatur § 13 Abs. 1a UWG, der durch Gesetz vom 21.07.1965 eingefügt wurde (BGBl. I, S. 625) und bestimmte, dass wettbewerbsrechtliche Unterlassungsansprüche auch von Verbänden geltend gemacht werden können, „zu deren satzungsgemäßen Aufgaben es gehört, die Interessen der Verbraucher durch Aufklärung und Beratung wahrzunehmen“, dahin verstanden, dass diese Klagebefugnis voraussetzt, dass der Verband die Interessen der Verbraucher durch Aufklärung und Beratung nicht nur nach dem Wortlaut der Satzung, sondern auch tatsächlich wahrnimmt. In seiner Leitentscheidung hierzu hat der Bundesgerichtshof u.a. auf den Unterschied zwischen „satzungsgemäß“ und „satzungsmäßig“ abgestellt und hierzu ausgeführt, dass das Gesetz nicht nur eine rein formale, nur „satzungsmäßige“ Festlegung der Verbandsaufgabe fordert, sondern voraussetzt, dies müsse zu den „satzungsgemäßen Aufgaben“ des betreffenden Verbandes gehören (BGH, Urt. v. 30.06.1972 - I ZR 16/71 - NJW 1971, 1988, 1990; ebenso BGH, Urt. v. 07.11.1985 - I ZR 105/83 - NJW 1986, 1347; je m.w.N.). In gleicher Weise ist während seines Bestehens § 13 Abs. 2 Nr. 1 AGBG ganz überwiegend verstanden worden. Die Voraussetzung für das Verbandsklage-recht, dass es zu den „satzungsgemäßen Aufgaben“ des Verbandes gehört, die Interessen der Verbraucher durch Aufklärung und Beratung wahrzunehmen,

war nach dieser Auffassung nur erfüllt, wenn die Aufgabe auch tatsächlich wahrgenommen wurde (vgl. nur Lindacher, in: Wolf/Horn/Lindacher, AGBG, 1984, § 13 Rn. 7; Gerlach, in: MüKo-BGB, Bd. 1, 3. Aufl. 1993, § 13 AGBG Rn. 66 ff.; Werner, in: Erman, BGB, Bd. 1, 8. Aufl. 1989, § 13 AGBG Rn. 6; BGH, Urt. v. 20.03.1986 - VII ZR 191/85 - NJW 1986, 1613; je m.w.N.; so auch der Wille des Gesetzgebers, vgl. BT-Drs. 7/5422, S. 11). In diesem Sinne wird auch § 4 Abs. 1 Satz 2 UKlaG vielfach in der rechtswissenschaftlichen Literatur - anders als in der aufgeführten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts - dahin verstanden, dass die Klagebefugnis nur gegeben ist, wenn die Aufgabe auch tatsächlich wahrgenommen wird (vgl. Micklitz/Rott, in: MüKo-ZPO, 5. Aufl. 2017, § 4 UKlaG Rn. 17; Baetge, in: jurisPK-BGB, Bd. 2, 9. Aufl. 2020, § 4 UKlaG Rn. 11; Piekenbrock, in: Staudinger, BGB, § 4 UKlaG Rn. 5 [Neubearbeitung 2019]).

Zwar ist nicht zu verkennen, dass diese Auslegung von § 13 Abs. 1a UWG - der nur die weitere Voraussetzung „soweit die Verbände als solche in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten klagen können“ hatte - zumindest auch von dem Gedanken geprägt ist, dadurch einen Missbrauch des Verbandsklagerechts ausschließen zu können. So hat der Bundesgerichtshof in seiner Leitentscheidung 1972 für seine Auslegung u.a. angeführt, dass das deutsche Wettbewerbsrecht zur Abwehr unlauterer Wettbewerbshandlungen keine Popularklage für jedermann kenne und dass bei einer Auslegung, dass es allein auf die Satzung ankomme, sich jeder eingetragene Verein unschwer das Klagerecht verschaffen könnte, ohne dass ihm der Einwand des Rechtsmissbrauchs entgegengehalten werden könne (BGH, Urt. v. 30.06.1972, a.a.O.). Zugleich scheint sich diese Auslegung von § 13 Abs. 1a UWG im vorherrschenden Verständnis zu § 13 Abs. 2 Nr. 1 AGBG und zu § 4 Abs. 2 Satz 1 UKlaG fortgesetzt zu haben, ohne dass geprüft wurde, ob die zusätzlichen Tatbestandsvoraussetzungen dieser Normen (u.a. das Erfordernis von 75 ordentlichen Mitgliedern), die § 13 Abs. 1a UWG nicht kannte, eine solche Auslegung entbehrlich machten. Gleichwohl zeigt diese Auslegung, dass der Begriff „satzungsgemäß“ nicht notwendig nur rein rechtlich zu verstehen ist. Insbesondere kann der Wortlaut des Begriffs „satzungsgemäß“ eher eine inhaltliche, materielle Bedeutung haben als der formalere Begriff „satzungsmäßig“.

(bb) Maßgeblich dafür, dass es nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG auf den tatsächlichen Tätigkeitsbereich des Vereins ankommt, sprechen systematische Gesichtspunkte. Zwar hat das Verwaltungsgericht Stuttgart im angefochtenen Urteil zutreffend ausgeführt, dass binnensystematische Gründe des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG eine rein rechtliche Auslegung nahelegen. Denn mit dem Vereinssitz wird in § 5 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG ebenfalls auf ein formales Kriterium abgestellt. Zudem verweist - worauf das Verwaltungsgericht ebenfalls zutreffend hingewiesen hat - § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchMVG hinsichtlich eines tatsächlichen Tätigwerdens nur auf § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchMVG und nicht auch auf § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG.

Entscheidende Bedeutung kommt jedoch der Verordnungsermächtigung in § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 zu. Soweit darin das für den Tiererschutz zuständige Ministerium ermächtigt wird, durch Rechtsverordnung nähere Kriterien und deren Nachweise für eine Anerkennung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1 - 4 TierSchMVG, insbesondere Nachweise, die eine landesweite Tätigkeit belegen, zu regeln, wird deutlich, dass der Gesetzgeber in § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG vom Erfordernis einer landesweiten Tätigkeit des Vereins auch in tatsächlicher Hinsicht ausgeht. Denn die in § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 angesprochenen Nachweise, die eine landesweite Tätigkeit belegen, sind offenkundig auf § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG bezogen. Denn das Erfordernis einer landesweiten Tätigkeit wird im Übrigen in § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 - 4 TierSchMVG nicht angesprochen.

Dies gilt auch für § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TierSchMVG. Hier sieht das Gesetz vor, dass bei der dort geregelten Voraussetzung, dass der Verein die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet, Art und Umfang der bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis und die Leistungsfähigkeit des Vereins zu berücksichtigen sind. Zwar mag eine Zusammenschau der Voraussetzung einer landesweiten Tätigkeit i.S.v. § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG und der einer sachgerechten Aufgabenerfüllung i.S.v. § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TierSchMVG

ergeben, dass die sachgerechte Aufgabenerfüllung gerade auch landesweit gewährleistet sein muss. Für die Frage, auf welche Anerkennungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 TierSchMVG die Ermächtigung, Nachweise, die eine landesweite Tätigkeit belegen, zu regeln, bezogen ist, sind die Anerkennungsvoraussetzungen des § 5 Abs. 1 Satz 2 TierSchMVG jedoch isoliert zu betrachten. Denn die nach Art. 61 Abs. 1 Satz 2 LV vorgeschriebene Begrenzung der Ermächtigung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß gebietet eine klare und eindeutige Zuordnung von Verordnungsermächtigung und auszufüllender Vorschrift. Bei dieser isolierten Betrachtung der Anerkennungsvoraussetzungen hat die Ermächtigung, Nachweise, die eine landesweite Tätigkeit belegen, zu regeln, keinen Bezug zur Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung i.S.v. § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TierSchMVG. Dieses Kriterium soll sicherstellen, dass der anzuerkennende Verein in der Lage ist, die mit der Anerkennung verbundenen Aufgaben zu bewältigen. Er muss fachlich und organisatorisch in der Lage sein, die Mitwirkung in den in § 2 Abs. 1 TierSchMVG genannten Verfahren zu leisten sowie die in § 3 Abs. 1 TierSchMVG aufgeführten Rechtsbehelfsverfahren effektiv durchzuführen. Zu einer sachgerechten Aufgabenerfüllung in diesem Sinne sind - bei isolierter Betrachtung - grundsätzlich auch Verbände mit einem relativ eng begrenzten geographischen Tätigkeitsbereich ohne landesweite Präsenz in der Lage (so zutreffend zur Parallelvorschrift des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 UmwRG: Bunge, UmwRG, 2. Aufl., § 3 UmwRG Rn. 49; Fellenberg/Schiller, a.a.O., § 3 UmwRG Rn. 26; Schieferdecker, in: Hoppe/Beckmann/Kment [Hrsg.], UVPg, UmwRG, 5. Aufl., § 3 UmwRG Rn. 43; ebenso in der Sache VG Hamburg, Urt. v. 28.11.2003 - 22 VG 2478/2002 - juris Rn. 37, zur Parallelvorschrift des § 29 Abs. 2 BNatSchG a.F.).

Kann folglich die Verordnungsermächtigung nach § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015, Nachweise, die eine landesweite Tätigkeit belegen, zu regeln, nur für die Anerkennungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG, dass sich der satzungsgemäße Tätigkeitsbereich auf das gesamte Gebiet des Landes erstreckt, Bedeutung haben, ist dies bei der Auslegung von § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG maßgeblich zu berücksichtigen. Nachweise, die eine landesweite Tätigkeit belegen, zu regeln, ist nur notwendig, wenn § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG eine landesweite Tätigkeit des

Vereins auch in tatsächlicher Hinsicht voraussetzt. Denn einer ergänzenden Regelung in einer Verordnung bedürfte es nicht, wenn § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG lediglich voraussetzte, dass die Satzung des Vereins einen auf das gesamte Gebiet des Landes erstreckten Tätigkeitsbereich des Vereins vorsieht; denn ein solches Erfordernis könnte durch Vorlage der Satzung nachgewiesen werden. Folglich würde, wenn man § 5 Abs. 1 Satz 2 TierSchMVG dahin auslegte, dass es lediglich einer Satzungsbestimmung zum landesweiten Tätigkeitsbereich des Vereins bedarf, die Verordnungsermächtigung in § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015, Nachweise, die eine landesweite Tätigkeit belegen, zu regeln, vollkommen leerlaufen. Es ist nicht anzunehmen, dass dies der Intention des Gesetzgebers entspricht. Im Zweifel ist eine - nach den üblichen Auslegungsmethoden mögliche - Auslegung vorzuziehen, die das wenig sinnvolle Ergebnis eines gänzlich fehlenden Anwendungsbereichs einer Norm vermeidet. Denn in der Regel entspricht nur eine solche Auslegung dem vom Gesetzgeber Gewollten (vgl. nur BVerwG, Urt. v. 14.04.1983 - 5 C 110/79 - DVBl. 1983, 1249; BFH, Urt. v. 25.09.2014 - IV R 44/11 - BFHE 246, 470; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 28.02.2019 - 2 S 929/17 - juris Rn. 68; SächsOVG, Urt. v. 22.02.2019 - 2 A 313/17 - juris Rn. 24).

(cc) Aus dem historischen Willen des Gesetzgebers folgt nichts Anderes. Zwar heißt es in der Gesetzesbegründung für den Regierungsentwurf: „Mit den Anerkennungsvoraussetzungen in Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 bis 7 wird dem Gedanken Rechnung getragen, dass im Interesse einer sachgerechten Aufgabewahrnehmung und Klagevertretung bestimmte Voraussetzungen wie Mitgliederzahl, Leistungsfähigkeit, längerfristige Erfahrung, landesweite Tätigkeit, Öffentlichkeit und Gemeinnützigkeit der Tierschutzorganisation sowie die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen unerlässlich sind“ (LT-Drs. 15/6593, S. 19). Im Hinblick auf das Kriterium der landesweiten Tätigkeit nimmt der Gesetzgeber hier auf die Anerkennungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG gerade nicht Bezug. Dies spricht prima facie für die Auffassung, dass § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG nur in einem rechtlichen Sinn zu verstehen ist. Sollte der Gesetzgeber diese Vorstellung gehabt haben, hat sie im Gesetzeswortlaut jedoch keinen ausreichenden Niederschlag gefunden und kann daher keine Berücksichtigung finden. Denn - wie ausgeführt -

kann die Verordnungsermächtigung in § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 nur dann einen sinnvollen Inhalt haben, wenn § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG dahin zu verstehen ist, dass der Tätigkeitsbereich des Vereins sich nach der Satzung und in tatsächlicher Hinsicht auf das gesamte Landesgebiet erstreckt.

(dd) Diese Auslegung entspricht dem Zweck der Vorschrift. Die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TierSchMVG kann bei isolierter Betrachtung - wie dargelegt - auch von regional begrenzten Vereinen erfüllt werden. Die Voraussetzung eines landesweiten Tätigkeitsbereichs in § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG dient folglich unabhängig von der Fähigkeit von Vereinen zur sachgerechten Aufgabenerfüllung einer Einschränkung des Kreises der anerkennungsfähigen Organisationen auf größere, nämlich landesweit tätige Organisationen, um die Effektivität der Wahrnehmung der geschaffenen Mitwirkungs- und Klagerechte zu erhöhen. Diesen Zweck verwirklicht das Erfordernis eines in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht landesweiten Tätigkeitsbereichs in deutlich größerem Umfang als ein bloßes Erfordernis eines in der Satzung vorgesehenen landesweiten Tätigkeitsbereichs.

(b) Unschädlich für die Erfüllung der Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG ist, wenn der satzungsgemäße Tätigkeitsbereich des anzuerkennenden Vereins - wie im Fall des Klägers, der nach § 3 Nr. 3 seiner Satzung zur Verwirklichung seiner Zwecke im gesamten Bundesgebiet und im Ausland tätig wird - Baden-Württemberg erfasst, aber darüber hinausgeht. Denn ein über Baden-Württemberg hinausgehender Tätigkeitsbereich eines Vereins erstreckt sich jedenfalls auch auf Baden-Württemberg. Aus welchen Gründen sich ergeben soll, dass nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG ein über Baden-Württemberg hinausgehender Tätigkeitsbereich der Anerkennung entgegenstehen sollte, ist unter keinem Auslegungsgesichtspunkt ersichtlich und wird von dem Beklagten auch nicht konkret dargelegt.

(c) Das in § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG bestimmte Erfordernis, dass der Verein nach seiner Satzung und tatsächlich einen landesweiten Tätigkeitsbereich hat, hat der Verordnungsgeber aufgrund der insoweit wirksamen Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 in § 3 Abs. 3 Satz 1 DVO TierSchMVG mit der Voraussetzung einer Mindestzahl von 500 ordentlichen Mitgliedern nicht in rechtmäßiger Weise geregelt. § 3 Abs. 3 Satz 1 DVO TierSchMVG ist daher, jedenfalls soweit er die Voraussetzung einer Mindestzahl von 500 ordentlichen Mitgliedern regelt, nichtig.

(aa) § 6 Abs. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 enthält die Ermächtigung an den Verordnungsgeber, nähere Kriterien und deren Nachweise für eine Anerkennung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1 - 4 TierSchMVG, insbesondere Nachweise, die eine landesweite Tätigkeit belegen, oder Kriterien, die die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung nach § 5 Abs. 1 Satz Nr. 4 TierSchMVG konkretisieren, z.B. durch Festlegung von Mindestmitgliederzahlen der Tierschutzorganisation oder nachzuweisenden beruflichen Qualifikation zu regeln. Diese Ermächtigung ist wirksam, jedenfalls soweit sie zur Regelung von Nachweisen, die eine landesweite Tätigkeit belegen, ermächtigt. Insbesondere entspricht sie insofern Art. 61 Abs. 1 Satz 2 LV. Nach dieser Vorschrift müssen bei der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Die Vorschrift ist dem wortgleichen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nachgebildet. Daher kann die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG zur Auslegung von Art. 61 Abs. 1 Satz 2 LV herangezogen werden (StGH Bad.-Württ., Urt. vom 07.03.1980 - GR 1/1979 - ESVGH 30, 9, 11 f.).

Danach soll sich das Parlament seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft nicht dadurch entäußern können, dass es einen Teil der Gesetzgebungsmacht der Exekutive überträgt, ohne die Grenzen dieser Kompetenzen bedacht und diese nach Tendenz und Programm so genau umrissen zu haben, dass der Bürger schon aus der gesetzlichen Ermächtigung erkennen und vorhersehen kann, was ihm gegenüber zulässig sein soll und welchen möglichen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können.

Die Ermächtigungsnorm muss in ihrem Wortlaut nicht so genau wie irgend möglich gefasst sein. Sie hat von Verfassungs wegen nur hinreichend bestimmt zu sein. Dazu genügt es, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Entstehungsgeschichte der Norm (st. Rspr.; vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 27.06.2002 - 2 BvF 4/98 - BVerfGE 106, 1, 19; Beschl. v. 18.07. 2005 - 2 BvF 2/01 - 113, 167, 269).

Diesen Anforderungen entspricht die in § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 enthaltene Ermächtigung, durch Rechtsverordnung Nachweise, die eine landesweite Tätigkeit belegen, zu regeln. Sie ist hinreichend bestimmt. Bereits dem Wortlaut kann entnommen werden, dass der Ordnungsgeber zu der materiellen Voraussetzung einer landesweiten Tätigkeit die formelle Frage, welche Nachweise hierfür bestimmt werden sollen, ergänzend regeln kann. Aus dem Gesamtzusammenhang wird zudem deutlich, dass sich diese Ermächtigung auf die Regelung bloßer Nachweise beschränkt und keine inhaltliche Ausgestaltung des Begriffs der landesweiten Tätigkeit im Rahmen des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG gestattet. Denn zur Regelung von „Kriterien“, die einen gesetzlichen Begriff inhaltlich „konkretisieren“, ermächtigt § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 ausdrücklich nur im Hinblick auf den Begriff der sachgerechten Aufgabenerfüllung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TierSchMVG.

Eine weitergehende Ermächtigung, dass der Ordnungsgeber die Voraussetzung einer landesweiten Tätigkeit im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG inhaltlich konkretisieren kann, ergibt sich nicht aus dem Umstand, dass § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 „insbesondere“ zur Regelung von Nachweisen, die eine landesweite Tätigkeit belegen, und allgemein zur Regelung näherer Kriterien und deren Nachweise für eine Anerkennung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1 bis 4 TierSchMVG ermächtigt. Zur inhaltlichen Konkretisierung von in dem Gesetz enthaltenen Tatbestandsmerkmalen ermächtigt § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 ausdrücklich nur im Hinblick auf die Gewähr einer sachgerechten Aufgabenerfüllung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TierSchMVG. Bereits das deutet darauf hin, dass der Gesetzgeber die Befugnis zu einer inhaltlichen Konkretisierung durch den Ordnungsgeber in einem

weiteren Bereich nicht beabsichtigte. Zudem würde eine verfassungsgemäße Befugnis zur inhaltlichen Konkretisierung hinsichtlich weiterer Tatbestandsmerkmale gemäß Art. 61 Abs. 1 Satz 2 LV einer Bestimmung im Gesetz bedürfen, welche Tatbestandsmerkmale konkretisiert werden können und - wenigstens umrissen - in welcher Weise eine solche Konkretisierung erfolgen können soll. Denn nur dann wäre hinreichend erkennbar, welchen möglichen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erfolgende materielle Ausgestaltung eines gesetzlichen Tatbestandsmerkmals in der Verordnung haben kann.

Dasselbe gilt für den letzten Halbsatz von § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 mit der Formulierung „zum Beispiel durch Festlegung von Mindestmitgliederzahlen der Tierschutzorganisation“. Auch daraus folgt keine weitergehende Ermächtigung, dass der Ordnungsgeber die Voraussetzung einer landesweiten Tätigkeit im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG inhaltlich konkretisieren kann. Denn nach seiner Stellung in § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 bezieht sich dieser letzte Halbsatz nur auf die Ermächtigung, die Kriterien für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TierSchMVG zu konkretisieren.

(bb) Die Ermächtigung in § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015, durch Verordnung Nachweise, die eine landesweite Tätigkeit belegen, zu regeln, hat der Ordnungsgeber mit § 3 Abs. 3 Satz 1 DVO TierSchMVG überschritten. Denn das Erfordernis einer Mindestmitgliederzahl von 500 ordentlichen Mitgliedern ist nicht bloß eine Regelung von Nachweisen einer landesweiten Tätigkeit, sondern nimmt eine inhaltliche Konkretisierung des Begriffs der landesweiten Tätigkeit vor, zu der der Ordnungsgeber nicht ermächtigt ist. Zwischen einer landesweiten Tätigkeit einer Tierschutzorganisation und ihrer Mitgliederzahl besteht kein unmittelbarer Zusammenhang. Eine Zahl von mindestens 500 ordentlichen Mitgliedern mag zwar ein sehr gewichtiges Indiz für eine landesweite Tätigkeit einer Tierschutzorganisation sein. Eine landesweite Tätigkeit setzt jedoch begrifflich und in der Sache nicht eine hohe dreistellige Zahl ordentlicher Mitglieder voraus. Eine landesweite Förderung der Ziele des Tierschutzes kann

auch unter Berücksichtigung der Aufgaben nach einer Anerkennung, die Mitwirkungs- und Klagerechte nach dem TierSchMVG wahrzunehmen, eine Tierschutzorganisation auch mit einer deutlich geringeren Mitgliederzahl leisten.

(cc) Aufgrund der Überschreitung der gesetzlichen Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 ist § 3 Abs. 3 Satz 1 DVO TierSchMVG, jedenfalls soweit er die Voraussetzung einer Mindestmitgliederzahl von 500 ordentlichen Mitgliedern regelt, nichtig (vgl. Bauer, in: Dreier: GG, Bd. II, 3. Aufl., Art. 80 Rn. 58; Brenner, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl., Art. 80 Rn. 82; Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 80 Rn. 137 [Stand: Dezember 2013]; je m.w.N.).

(dd) Für die Wirksamkeit von § 3 Abs. 3 Satz 1 DVO TierSchMVG kommt es allein auf die Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 an, nicht auf die durch Gesetz vom 19.06.2018 geänderte Verordnungsermächtigung. Die im Zeitpunkt des Erlasses einer Rechtsverordnung für diese gültige gesetzliche Ermächtigungsgrundlage begrenzt und steuert das Verfahren zum Erlass und den Inhalt der Rechtsverordnung. Ebenso wie eine aufgrund einer nicht ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung erlassene Rechtsverordnung, um wirksam zu werden, nach dem Inkrafttreten der wirksamen gesetzlichen Grundlage erneut verkündet werden muss (BGH, Urt. v. 15.02.1979 - III ZR 172/77 - MDR 1979, 825; BVerwG, Urt. v. 29.04.2010 - 2 C 77/08 - BVerwGE 137, 30), kann eine Rechtsverordnung, die wegen Überschreitens der gesetzlichen Ermächtigung nichtig ist, nicht nachträglich durch Änderung der gesetzlichen Ermächtigung geheilt werden. Denn eine erst nach Inkrafttreten der Rechtsverordnung in Kraft getretene gesetzliche Ermächtigung kann die Funktion, das Verfahren zum Erlass und den Inhalt der Rechtsverordnung zu begrenzen und zu steuern, nicht haben. Die Gültigkeit einer Rechtsverordnung darf nicht von Umständen abhängen, die weder aus ihr selbst noch aus der ihr zu Grunde liegenden gesetzlichen Ermächtigung ersichtlich sind (so zutreffend BGH, Urt. v. 15.02.1979, a.a.O.).

Eine „Heilung“ der wegen Überschreitens der Ermächtigungsgrundlage in § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 12.05.2015 nichtigen Norm in der Durchführungsverordnung durch das nachträgliche Inkrafttreten des geänderten § 6 Nr. 3 TierSchMVG i.d.F. vom 19.06.2018 würde zudem gegen das Zitiergebot des Art. 61 Abs. 1 Satz 3 LV verstoßen. Denn die Durchführungsverordnung führt nur § 6 TierSchMVG „vom 12. Mai 2015 (GBl. S. 317)“ als Ermächtigungsgrundlage an.

Nach Art. 61 Abs. 1 Satz 3 LV ist die Rechtsgrundlage in der Verordnung anzugeben. Die Norm entspricht Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG, dessen Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht mithin herangezogen werden kann. Das Zitiergebot soll die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage kenntlich und damit auffindbar machen. Die Exekutive muss durch Angabe ihrer Ermächtigungsgrundlage sich selbst des ihr aufgegebenen Normsetzungsprogramms vergewissern und hat sich auf dieses zu beschränken. Es kommt daher nicht nur darauf an, ob sie sich überhaupt im Rahmen der delegierten Rechtssetzungsgewalt bewegt, vielmehr muss sich die in Anspruch genommene Rechtssetzungsbefugnis gerade aus den von ihr selbst angeführten Vorschriften ergeben. Außerdem dient das Zitiergebot der Offenlegung des Ermächtigungsrahmens gegenüber dem Adressaten der Verordnung. Das soll ihm die Kontrolle ermöglichen, ob die Verordnung mit dem ermächtigenden Gesetz übereinstimmt. Das Zitiergebot statuiert insoweit ein rechtsstaatliches Formerfordernis, das die Prüfung erleichtern soll, ob sich der Ordnungsgeber beim Erlass der Verordnung im Rahmen der ihm erteilten Ermächtigung gehalten hat (vgl. BVerfG, Urt. v. 06.07.1999 - 2 BvF 3/90 - BVerfGE 101, 1, 42; Kammerbeschl. v. 29.04.2010 - 2 BvR 871/04 - juris Rn. 51).

Die genannte „Heilung“ wäre mit diesem Zweck des Zitiergebots unvereinbar und würde daher gegen dieses verstoßen. Die Funktionen des Zitiergebots, dass die Exekutive durch Angabe ihrer Ermächtigungsgrundlage sich selbst des ihr aufgegebenen Normsetzungsprogramms vergewissern muss und sich auf dieses zu beschränken hat und dass dem Adressaten der Verordnung die Kontrolle ermöglicht wird, ob die Verordnung mit dem ermächtigenden Gesetz übereinstimmt, würden verfehlt.

(d) Unbeschadet der Nichtigkeit des in § 3 Abs. 3 Satz 1 DVO TierSchMVG geregelten Erfordernisses einer Mindestzahl von 500 ordentlichen Mitgliedern schließt diese Vorschrift - auch wenn sie entgegen der Ausführungen unter (c) wirksam wäre - einen anderweitigen Nachweis einer landesweiten Tätigkeit nicht aus. Mit der Regelung, dass von einer landesweiten Tätigkeit auszugehen ist, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, bringt der Ordnungsgeber lediglich zum Ausdruck, dass bei Vorliegen der in § 3 Abs. 3 Satz 1 DVO TierSchMVG genannten Bedingungen die Voraussetzung einer landesweiten Tätigkeit erfüllt ist. Andere Möglichkeiten, den Nachweis einer landesweiten Tätigkeit zu führen, sind Tierschutzorganisationen damit nicht abgeschnitten.

Zwar ging der Ordnungsgeber ausweislich des mit Schreiben des Amtschefs des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz vom 15.03.2016 übersandten Entwurfs der Durchführungsverordnung einschließlich der Begründung hierzu davon aus, dass § 3 Abs. 3 regelt, „dass das Kriterium einer ‚landesweiten Tätigkeit‘ voraussetzt, dass die betreffende Tierschutzorganisation mindestens 1.000 ordentliche Mitglieder hat“. Jedoch ergibt sich aus der Verordnung gerade nicht, dass eine Mindestmitgliederzahl von 500 ordentlichen Mitgliedern *Voraussetzung* einer landesweiten Tätigkeit sein soll. Denn mit der an eine Vermutungsregelung angelehnten Formulierung „auszugehen ist“ wird mehr als der gesetzliche Schluss vom Vorliegen der genannten Mitgliederzahl auf eine landesweite Tätigkeit nicht geregelt. Dies zeigt auch der Vergleich mit den davon abweichenden Formulierungen z.B. in § 3 Abs. 1 Satz 1 DVO TierSchMVG („Die Tierschutzorganisation ist ideell im Sinne von § 5 Abs. 1 Nummer 1 TierSchMVG tätig, wenn...“) und in § 3 Abs. 5 DVO TierSchMVG („Bei der Berücksichtigung von Art und Umfang der bisherigen Tätigkeit der Tierschutzorganisation im Sinne von § 5 Abs. 1 Nummer 4 TierSchMVG muss diese...“), die sich abschließenden Charakter beilegen.

Die Möglichkeit des anzuerkennenden Vereins, auf andere Weise einen Nachweis seiner landesweiten Tätigkeit zu erbringen, wäre auch zu bejahen, wenn man auf § 3 Abs. 3 Satz 1 DVO TierSchMVG nach der Änderung von § 6 Nr. 3 TierSchMVG durch das Gesetz vom 19.06.2018 abstellt. Denn auch dann

würde sich aus dem Wortlaut von § 3 Abs. 3 Satz 1 DVO TierSchMVG ergeben, dass sich die Vorschrift selbst keinen abschließenden Charakter beimisst. Hierfür spräche auch die Neufassung der Verordnungsermächtigung in § 6 Nr. 3 Buchst. a TierSchMVG i.d.F. vom 19.06.2018: Indem die Ermächtigung darauf gerichtet ist, Kriterien zu bestimmen, die eine landesweite Tätigkeit „vermuten lassen“, ist erst recht die Möglichkeit eröffnet, außerhalb der Vermutungsregelung z.B. durch eine Vielzahl von Einzelnachweisen von Aktivitäten im Land eine landesweite Aktivität zu belegen. Dafür spricht auch, dass die neue Verordnungsermächtigung in § 6 Nr. 3 Buchst. a TierSchMVG i.d.F. vom 19.06.2018 durch die Tatbestandsmerkmale „oder durch Nachweise von Aktivitäten im Land“ ergänzt worden ist, auch wenn der Ordnungsgeber hiervon bisher keinen Gebrauch gemacht hat.

(e) Den Nachweis einer landesweiten Tätigkeit hat der Kläger erbracht. Er hat erstinstanzlich mit dem Schriftsatz vom 06.07.2016 und den hierzu beigefügten Anlagen K 3 bis K 24 zahlreiche Unterlagen vorgelegt, die eine landesweite Tätigkeit im Bereich des Tierschutzes belegen.

cc) Die Anerkennungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchMVG erfüllt der Kläger. Er besteht seit mindestens fünf Jahren. Er ist in diesem Zeitraum auch im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchMVG tätig gewesen. Aus den oben ausgeführten Gründen ist auch insoweit der Einwand des Beklagten unerheblich, der Kläger setze sich nicht für den nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchMVG gemeinten Tierschutz, sondern einen darüberhinausgehenden Tierschutz ein.

dd) Der Kläger erfüllt die Anerkennungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TierSchMVG nicht. Nach dieser Vorschrift muss der Verein die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bieten; dabei sind Art und Umfang seiner bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit des Vereins zu berücksichtigen.

Das Kriterium der Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung soll sicherstellen, dass der anzuerkennende Verein in der Lage ist, die mit der Anerkennung verbundenen Aufgaben zu bewältigen. Er muss fachlich, organisatorisch und finanziell in der Lage sein, die Mitwirkung in den in § 2 Abs. 1 TierSchMVG genannten Verfahren zu leisten sowie die in § 3 Abs. 1 TierSchMVG genannten Rechtsbehelfsverfahren effektiv durchzuführen. Dabei macht das Gesetz hinsichtlich einzelner Merkmale, die für die sachgerechte Aufgabenerfüllung von Bedeutung sind, keine festen Vorgaben. Denn Art und Umfang der bisherigen Tätigkeit, Mitgliederkreis und Leistungsfähigkeit sind „zu berücksichtigen“. Sie sind von Bedeutung „nur“ im Hinblick auf den Gesetzeszweck, dass die Vereine in der Lage sein müssen, die mit der Anerkennung verbundenen Rechte angemessen und effektiv wahrzunehmen. Folglich steht eine geringere finanzielle Leistungsfähigkeit eines Vereins einer Anerkennung nicht entgegen, wenn die sachgerechte Aufgabenwahrnehmung durch eine hohe Anzahl engagierter Mitglieder oder deren besondere Fachkunde gewährleistet wird. Umgekehrt steht eine geringere Mitgliederanzahl einer Anerkennung nicht entgegen, wenn die Organisation und die Leistungsfähigkeit des Vereins die sachgerechte Aufgabenwahrnehmung sicherstellt. Eine bestimmte Mindestmitgliederzahl ergibt sich daher aus dem Erfordernis, dass der Verein eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung gewährleisten muss, nicht von vornherein (vgl. zur Parallelvorschrift des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 UmwRG: Bunge, a.a.O., § 3 UmwRG Rn. 48 ff.; Fellenberg/Schiller, a.a.O., § 3 UmwRG Rn. 24 ff.; Schieferdecker, a.a.O., § 3 UmwRG Rn. 34 ff.).

Jedoch haben die drei Kriterien Art und Umfang der bisherigen Tätigkeit, Mitgliederkreis und Leistungsfähigkeit auch jeweils eine selbständige Bedeutung. Der Gesetzgeber hat sie nicht als alternative Merkmale, die nicht alle erfüllt sein müssen, ausgestaltet. Jedes dieser Kriterien ist zu berücksichtigen und muss in einem gewissen Mindestmaß gegeben sein. Denn mit der Anerkennung nach § 5 TierSchMVG erhält der Verein erhebliche Befugnisse, um auf die Erfüllung des Gemeinwohlbelangs des Tierschutzes hinwirken zu können. Zudem soll eine Anerkennung nach § 5 TierSchMVG - bei Fortbestand der Anerkennungsvoraussetzungen - auf eine längere Dauer angelegt sein. Für die *Gewähr* einer sachgerechten Aufgabenerfüllung bedarf es einer dauerhaft gesicherten

Aufgabenerledigung. Dies ist umso eher gegeben, wenn jedes Kriterium mehr als nur geringfügig erfüllt ist. Der „Kompensation“ eines nur in ganz geringem Ausmaß erfüllten Kriteriums durch in erheblichem Umfang erfüllte andere Kriterien sind somit Grenzen gesetzt.

Mit dem Tatbestandsmerkmal des Mitgliederkreises sind vom Gesetz nicht allein quantitative Anforderungen beschrieben. Denn der Gesetzgeber stellt nicht auf die Mitgliederzahl ab. Die darüberhinausgehende Bedeutung des Begriffs des Mitgliederkreises ergibt sich aus dem Bezug zur Gewähr der sachgerechten Aufgabenerfüllung. Der Bestand an Mitgliedern soll in der Lage sein, die nach der Anerkennung dem Verein zustehenden Befugnisse der Aufgabe entsprechend wahrzunehmen. Das Gesetz ist damit darauf angelegt, dass die aufgrund der Anerkennung bestehenden Befugnisse - zumindest zu einem erheblichen Teil - gerade durch die Mitglieder wahrgenommen werden.

Aus dem Umstand, dass der Kompensation eines nur in ganz geringem Umfang erfüllten Kriteriums durch in erheblichem Umfang erfüllte andere Kriterien Grenzen gesetzt sind, und dem weiteren Umstand, dass das Gesetz darauf angelegt ist, dass die aufgrund der Anerkennung bestehenden Befugnisse - zumindest zu einem erheblichen Teil - gerade durch die Mitglieder wahrgenommen werden, folgt: Die Zahl der Mitglieder muss die Zahl der Vorstandsmitglieder nicht nur geringfügig überschreiten. Auf die Vorschriften des bürgerlichen Rechts kommt es dabei nicht maßgeblich an. Diese enthalten das Soll-erfordernis von mindestens sieben Mitgliedern für die Eintragung eines Vereins (§ 56 BGB) und die Pflicht zur Entziehung der Rechtsfähigkeit des eingetragenen Vereins bei einer Zahl von weniger als drei Mitgliedern (§ 73 BGB). Ist die Einhaltung dieser Erfordernisse in Frage gestellt, kann dies einer sachgerechten Aufgabenerfüllung entgegenstehen, da im Falle des Ausscheidens von Mitgliedern die Arbeit des Vereins empfindlich beeinträchtigt sein kann oder gar eingestellt werden muss (vgl. Fellenberg/Schiller, a.a.O., Rn. 25 mit Hinweis auf Berkemann, Umweltverbandsklage, S. 70; auch: BVerwG, Urt. v. 06.12.1985, 1985 - 4 C 55/82 - BVerwGE 77, 277, juris Rn. 14). Diese Mindestzahlen des bürgerlichen Rechts sind jedoch im Hinblick auf die dargestellten Zwecke des TierSchMVG zu gering (vgl. Schieferdecker, a.a.O., § 3 UmwRG

Rn. 42 [Mindestmitgliederzahl zwischen 25 und 50]; VG Hamburg, Urt. v. 28.11.2003 - 22 VG 2478/2002 - juris Rn. 33 [Mitgliederzahl von 40 ausreichend]). Daher sind bei einem Unterschreiten der Zahl von 40 ordentlichen Mitgliedern Zweifel an der Gewähr der sachgerechten Aufgabenerfüllung im Hinblick auf den Mitgliederkreis indiziert und ist daher stets sehr sorgfältig zu prüfen, ob die geringe Mitgliederzahl der Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung entgegensteht. Denn die dauerhafte Gewähr einer sachgerechten Aufgabenerfüllung bedingt, dass Zweifel an der Gewähr der sachgerechten Aufgabenerfüllung erst dann nicht mehr bestehen, wenn die genannten Mindestzahlen des BGB mit einer gewissen Deutlichkeit überschritten sind.

Nach diesem Maßstab erfüllt der Kläger die Anerkennungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TierSchMVG nicht. Aufgrund seiner langjährigen, umfangreichen Tätigkeit, seiner großen Geschäftsstelle in Stuttgart und des großen Zuflusses an Beiträgen und Spenden unterliegt seine Leistungsfähigkeit *insoweit* keinen Zweifel. Auch der Umstand, dass der Kläger ein „Mehr an Tierschutz“ als nach dem Tierschutzgesetz anstrebt, steht aus den oben zu aa) gemachten Ausführungen entgegen der Auffassung des Beklagten nicht entgegen. Aufgrund der sehr geringen Zahl von nur sieben ordentlichen Mitgliedern ist jedoch die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung nicht hinreichend dauerhaft gesichert. Daran ändert der vom Kläger angeführte Umstand, dass er seit 25 Jahren bestehe und seine satzungsgemäße Tätigkeit ausübe, nichts. Der Kläger erreicht die Grenze von 40 ordentlichen Mitgliedern, bei deren Unterschreiten Zweifel an der Gewähr der sachgerechten Aufgabenerfüllung gerade zu einem erheblichen Teil durch die Mitglieder indiziert sind, deutlich nicht. Zudem hat sich die Anzahl der ordentlichen Mitglieder seit 2007 nicht erhöht und wurden in diesem Zeitraum nur vier Anträge auf Aufnahme als ordentliches Mitglied gestellt, die nach den Angaben des Klägers von Personen stammten, die den Kläger unterwandern wollten. Trotz der Leistungsfähigkeit des Klägers im Übrigen ist daher die Gewähr sachgerechter Aufgabenerfüllung nicht gegeben.

ee) Die Anerkennungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 TierSchMVG ist beim Kläger unstreitig gegeben. Er ist wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke von der Körperschaftsteuer befreit.

ff) Der Kläger erfüllt die Anerkennungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG nicht. Nach dieser Vorschrift muss ein Verein, um die Anerkennung zu erlangen, jedem den Eintritt als Mitglied, das in der Mitgliederversammlung volles Stimmrecht hat, ermöglichen, der die Ziele des Vereins unterstützt.

Diese Bestimmung ist verfassungsgemäß (a). Sie verlangt nicht, dass der Verein nur Mitglieder hat, die das volle Stimmrecht haben. Einer Anerkennung steht es daher nicht entgegen, wenn der Verein - nach seiner Satzung und tatsächlich - auch Mitglieder ohne Stimmrecht hat. Voraussetzung ist jedoch nicht nur, dass die Satzung des Vereins eine Mitgliedschaft mit vollem Stimmrecht vorsieht. Hinzutreten muss, dass der Verein auch in tatsächlicher Hinsicht jedem den Erwerb einer solchen Mitgliedschaft mit vollem Stimmrecht ermöglicht (b). Daran fehlt es beim Kläger (c). Auf eine etwaige Ungleichbehandlung im Verhältnis zu anderen, von dem Beklagten anerkannten Tierschutzorganisationen kann sich der Kläger nicht mit Erfolg berufen (d).

(a) § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG ist verfassungsgemäß. Die Vorschrift verstößt insbesondere nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG.

Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Der Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind

(st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.07.1998 - 1 BvR 1554/89 u.a. - BVerfGE 98, 365, 385; Beschl. v. 21.06.2011 - 1 BvR 2035/07 - BVerfGE 129, 49, 68 f.; Urt. v. 19.02.2013 - 1 BvL 1/11 u.a. - BVerfGE 133, 59, 86).

Nach diesem Maßstab liegt hier eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem vor, die durch ausreichende Sachgründe gerechtfertigt ist. Die Ungleichbehandlung liegt darin, dass für Stiftungen, anders als für Vereine, die Anerkennungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG nicht gilt. Denn diese Vorschrift ist dahin auszulegen, dass sie auf Stiftungen keine Anwendung findet. Stiftungen sind nicht mitgliedschaftlich verfasst. Das Erfordernis, jedem den Eintritt als Mitglied, das in der Mitgliederversammlung volles Stimmrecht hat, zu ermöglichen, können Stiftung daher von vornherein nicht erfüllen. Für diese Auslegung, dass § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG auf Stiftungen keine Anwendung findet, spricht der Wortlaut der Vorschrift insoweit, als die Tatbestandsmerkmale „Mitglied, das in der Mitgliederversammlung volles Stimmrecht hat“ und „die Ziele des Vereins unterstützt“ ersichtlich ausschließlich auf die Anerkennung eines Vereins bezogen sein können. Zwar ist der Wortlaut von § 5 Abs. 1 Satz 2 TierSchMVG insofern ungenau gefasst, als er mit der Formulierung in seinem 1. Halbsatz „ist zu erteilen, wenn der Verein oder die Stiftung“ - jedenfalls bei einer ersten Lektüre - so verstanden werden könnte, alle aufgeführten sieben Anerkennungsvoraussetzungen müssten jeweils von Verein und Stiftung erfüllt werden. Im Hinblick auf die dargelegten strukturellen Unterschiede zwischen Verein und Stiftung ist die Vorschrift des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG jedoch - worauf der Kläger zu Recht hingewiesen hat - teleologisch dahin zu reduzieren, dass sie auf Stiftungen nicht anzuwenden ist.

Es handelt sich um eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem. An wesentlich Gleichem fehlt es bei Bestimmungen, die verschiedenen rechtlichen Ordnungsbereichen zugehörig sind und in anderen systematischen Zusammenhängen stehen (BVerfG, Beschl. v. 18.06.1975 - 1 BvL 4/74 - BVerfGE 40, 121, 139 f.; Beschl. v. 19.12.2012 - 1 BvL 18/11 - BVerfGE 133, 1, 21). Eine solche Bestimmung liegt hier nicht vor, da § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG für den

einheitlichen Bereich der Anerkennung von Tierschutzorganisationen unterschiedliche Rechtsfolgen für Vereine und Stiftungen trifft und somit eine Ungleichbehandlung durch eine Differenzierung der Rechtsfolgen in *einem* Ordnungsbereich gegeben ist (vgl. dazu nur Wollenschläger, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., Art. 3 Rn. 82, 84; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl., Art. 3 Rn. 11).

Die Ungleichbehandlung von Vereinen und Stiftungen durch § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG in der dargelegten Auslegung ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Sie hat ihren rechtfertigenden Grund in dem Zweck der Vorschrift und der unterschiedlichen Verfasstheit von Stiftungen und Vereinen. Der Gesetzgeber orientierte sich bei der Regelung der Anerkennungsvoraussetzungen bewusst an den umwelt- und naturschutzrechtlichen Regelungen und beabsichtigte, mit den Anerkennungsvoraussetzungen der Nummern 3 bis 7 dem Gedanken Rechnung zu tragen, dass im Interesse einer sachgerechten Aufgabewahrnehmung und Klagevertretung bestimmte Voraussetzungen wie Mitgliederzahl, Leistungsfähigkeit, längerfristige Erfahrung, landesweite Tätigkeit, Öffentlichkeit und Gemeinnützigkeit der Tierschutzorganisation sowie die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen unerlässlich sind (LT-Drs. 15/6593, S. 19). Denn die Einräumung von Mitwirkungsrechten und Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzorganisationen soll nach § 1 Satz 2 TierSchMVG einen Beitrag zur Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Staatsziels Tierschutz (Art. 20a GG, Art. 3b LV) leisten. Die anerkannten Tierschutzorganisationen sollen sich als unabhängige Sachwalter der Allgemeinheit für den Tierschutz einsetzen. Dies schließt Vereinigungen aus, die sich nur einem eingegrenzten, einseitig zusammengesetzten Kreis von Interessenten öffnen. Wenn anerkannte Tierschutzorganisationen als „Anwalt der Tiere“ Gemeinwohlinteressen wahrnehmen sollen, soll sichergestellt sein, dass sie aufgrund ihrer internen Verfasstheit die Allgemeinheit repräsentieren. Der Gesetzgeber will folglich - wie bei den vergleichbaren Regelungen in § 29 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 BNatSchG a.F. (BNatSchG v. 20.12.1976, BGBl. I S. 3574) und heute § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 UmwRG - mit dem Erfordernis, jedem, der die Ziele des Vereins unterstützt, den Eintritt als Mitglied mit vollem Stimmrecht in der Mitgliederversammlung zu ermöglichen, eine demokratische Binnenstruktur des

anzuerkennenden Vereins und damit auch die Pluralität von Meinungen im Verein gewährleisten (vgl. zu § 29 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 BNatSchG a.F. BVerwG, Urt. v. 06.12.1985, a.a.O., juris Rn. 14; NdsOVG, Urt. v. 08.03.1990 - 3 A 308/87 - NVwZ 1990, 999, 1000; zu § 3 UmwRG: Schieferdecker, a.a.O., § 3 UmwRG Rn. 56 ff.; Fellenberg/Schiller, a.a.O., § 3 UmwRG Rn. 30; Bunge, a.a.O., § 3 UmwRG Rn. 56; Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2. Aufl., § 63 BNatSchG Rn. 67).

Dieser legitime Zweck, die Anerkennung nur Vereinen mit einer demokratischen Binnenstruktur zu gewähren, ist ein hinreichender Sachgrund für das Anerkennungserfordernis des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG für Vereine. Die Ungleichbehandlung der Vereine im Verhältnis zu Stiftungen, für die § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG nicht gilt, ist dadurch gerechtfertigt, dass Stiftungen keine mitgliedschaftliche Struktur haben und ihrerseits - anders als Vereine - der Aufsicht des Landes unterliegen. Die Stiftungsaufsicht ist inhaltlich darauf gerichtet zu überwachen, dass die Verwaltung der Stiftung die Gesetze, das Stiftungsgeschäft und die Satzung beachtet (§ 8 Abs. 1 Satz 2 des Stiftungsgesetzes für Baden-Württemberg [StiftG] vom 04.10.1977, zuletzt geändert durch Art. 6 der Verordnung vom 23.02.2017, GBl. S. 99, 100). Sie kann nach § 8 Abs. 2, §§ 9 - 13 StiftG zu diesem Zweck verschiedene Maßnahmen treffen, zu denen Unterrichtung über einzelne Angelegenheiten, Prüfung der Verwaltung der Stiftung, Beanstandung von Maßnahmen der Stiftungsorgane, Anordnung bestimmter Maßnahmen, Durchsetzung von Maßnahmen mittels Ersatzvornahme, Abberufung und Bestellung von Organmitgliedern und Anzeigepflichten gehören. Diese Mittel der Stiftungsaufsicht sind zwar nicht in vergleichbarer Weise wie das Jedermann-Erfordernis des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG darauf gerichtet, eine demokratische Binnenstruktur und die Pluralität von Meinungen zu gewährleisten und zu befördern. Mit der Überwachung der Einhaltung von Stiftungsgeschäft und Satzung unterliegt eine nach § 5 Abs. 1 TierSchMVG anerkannte Stiftung - deren Satzung die Förderung der Ziele des Tierschutzes zum Gegenstand haben muss (§ 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchMVG) - jedoch im Vergleich zu nach § 5 Abs. 1 TierSchMVG anerkan-

ten Vereinen zusätzlichen Maßgaben, die das gesetzgeberische Interesse einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung und Klagevertretung durch anerkannte Tierschutzorganisationen zu verwirklichen geeignet sind.

Die Ungleichbehandlung von Vereinen mit einer Vielzahl von Fördermitgliedern, aber wenigen ordentlichen Mitgliedern im Verhältnis zu Vereinen mit einer Vielzahl von ordentlichen Mitgliedern, ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Sie hat ihren rechtfertigenden Grund in dem Zweck der Vorschrift, dass die anerkannten Tierschutzorganisationen sich als unabhängige, möglichst plural zusammengesetzte Sachwalter der Allgemeinheit für den Tierschutz einsetzen und daher Vereinigungen, die sich nur einem eingeeengten, einseitig zusammengesetzten Kreis von Interessenten öffnen, nicht anerkannt werden sollen. Dieser Grund rechtfertigt auch die Ungleichbehandlung zu Tierschutz-Dachorganisationen. Diese haben zwar selbst nur Tierschutzorganisationen als Mitglieder. Diese Mitglieder haben wiederum aber natürliche Personen als Mitglieder und repräsentieren so die Allgemeinheit. Die Mitglieder der Tierschutzorganisationen, die ihrerseits Mitglied in einer Tierschutz-Dachorganisation sind, haben über ihre Mitgliedschaftsrechte die Möglichkeit, über ihre Vertreter in der Tierschutz-Dachorganisation Einfluss zu nehmen. Aus diesem Grund sieht auch § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 Halbs. 3 UmwRG eine vergleichbare, nicht zu beanstandende Regelung vor.

(b) § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG verlangt nicht, dass der Verein nur Mitglieder hat, die das volle Stimmrecht haben (aa). Voraussetzung ist jedoch, dass der Verein auch in tatsächlicher Hinsicht jedem den Erwerb einer Mitgliedschaft mit vollem Stimmrecht ermöglicht (bb).

(aa) Aus § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG folgt nicht, dass ein Verein, um anerkannt werden zu können, sämtlichen Personen, die ihm angehören, ein Stimmrecht einräumen muss, und einer Anerkennung daher entgegensteht, dass ein Verein auch Fördermitglieder ohne Stimmrecht hat (so aber zu § 3 Abs. 1 UmwRG: Heselhaus, a.a.O., § 63 BNatSchG Rn. 67; Schieferdecker, a.a.O., § 3 UmwRG Rn. 59; zu § 29 Abs. 2 BNatSchG a.F.: NdsOVG, Urt. v. 08.03.1990 - 3 A 308/87 - NVwZ 1990, 999, 1000 f.). Zulässig ist auch eine

Satzungsbestimmung, nach der die ordentlichen Mitglieder, nicht aber die lediglich fördernden Mitglieder ein Stimmrecht haben. Notwendig ist lediglich, dass allen Personen eine Mitgliedschaft mit Stimmrecht ermöglicht wird (zu § 3 Abs. 1 UmwRG: Fellenberg/Schiller, a.a.O., § 3 UmwRG Rn. 33; Bunge, § 3 UmwRG Rn. 55; zu § 29 Abs. 2 BNatSchG a.F.: VG Berlin, Urt. v. 27.10.1993 - 1 A 216.91 - LKV 1994, 375, 376). Für diese Auslegung spricht bereits der Wortlaut: § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG bestimmt lediglich, dass jedem der Eintritt ermöglicht werden muss, der die Ziele des Vereins unterstützt. Entsprechend dieser Regelung kann jeder, der gemäß der Zweckbestimmung des Vereins tätig werden will, ordentliches Mitglied werden. Ein Erfordernis, dass der Verein nur ordentliche Mitglieder haben darf, lässt sich dem Gesetzestext in keiner Weise entnehmen. Auch aus dem Zweck der Vorschrift, nur Vereine mit einer demokratischen Binnenstruktur anzuerkennen, folgt ein solches Erfordernis nicht. Denn der Umstand, dass ein Verein neben ordentlichen Mitgliedern mit Stimmrecht auch Fördermitglieder ohne Stimmrecht hat, steht einer demokratischen Binnenstruktur nicht entgegen. Zudem können Fördermitglieder in erheblichem Umfang zur finanziellen Leistungsfähigkeit eines Vereins beitragen und damit die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung i.S.v. § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TierSchMVG erhöhen (so zutreffend zu § 3 Abs. 1 UmwRG: Bunge, a.a.O., § 3 UmwRG Rn. 55).

(bb) § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG setzt voraus, dass der Verein auch in tatsächlicher Hinsicht jedem den Erwerb einer Mitgliedschaft mit vollem Stimmrecht ermöglicht. Der Wortlaut der Vorschrift ist insoweit nicht eindeutig. Er lässt sowohl die Auslegung zu, dass das Tatbestandsmerkmal „ermöglicht“ bereits gegeben ist, wenn nach der Satzung die Möglichkeit besteht, Mitglied mit Stimmrecht zu werden, als auch die Auslegung, dass es jedermann tatsächlich leicht möglich sein muss, Mitglied mit Stimmrecht zu werden. Die letztgenannte Auslegung liegt nach dem Wortlaut etwas näher. Denn es hätte sich für den Gesetzgeber angeboten, andere Formulierungen wie „nach der Satzung ermöglicht“ oder „einräumt“ zu wählen, wenn es allein auf die satzungsgemäße Möglichkeit einer Mitgliedschaft mit Stimmrecht ankäme.

Für die Auslegung, dass der Verein auch in tatsächlicher Hinsicht jedem den Erwerb einer Mitgliedschaft mit vollem Stimmrecht ermöglichen muss, spricht maßgeblich der Zweck der Vorschrift. Dem gesetzgeberischen Ziel, dass die anerkannten Tierschutzorganisationen als unabhängige Sachwalter der Allgemeinheit wirken und daher Vereine eine demokratische Binnenstruktur mit einer Pluralität von Meinungen haben sollen, dient eine nur nach der Satzung bestehende, tatsächlich aber schwer zu verwirklichende Möglichkeit, Mitglied mit vollem Stimmrecht zu werden, nicht. Die Möglichkeit, Mitglied mit vollem Stimmrecht zu werden, muss auch effektiv gegeben sein, da andernfalls das gesetzgeberische Ziel leerzulaufen droht. Ein ganz wesentliches Indiz dafür, dass die Möglichkeit, Mitglied mit vollem Stimmrecht zu werden, effektiv besteht, ist dabei, dass der Verein eine erhebliche Anzahl an ordentlichen Mitgliedern hat.

Mit diesem Erfordernis, dass der Verein nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG auch in tatsächlicher Hinsicht jedem, der den Verein unterstützt, eine Mitgliedschaft mit vollem Stimmrecht ermöglichen muss, ist es unvereinbar, wenn der Verein Interessenten an einer Mitgliedschaft in einer Art und Weise informiert, die eine Fördermitgliedschaft, die mit keinem Stimmrecht verbunden ist, so deutlich in den Vordergrund stellt, dass es für einen durchschnittlichen Interessenten nur mit einem ganz erheblichen Aufwand möglich ist zu erfahren, dass es eine Mitgliedschaft mit einem Stimmrecht gibt, es zudem unverhältnismäßig schwierig ist herauszufinden, mit welchen Rechten und Pflichten diese Mitgliedschaft verbunden ist, und schließlich die Beantragung dieser Mitgliedschaft in praktischer Hinsicht erheblich umständlicher ist als die Beantragung einer Fördermitgliedschaft ohne Stimmrecht.

(c) So liegt es im Fall des Klägers. Für den typischen Interessenten an einer Mitgliedschaft beim Kläger ist es unverhältnismäßig schwierig herauszufinden, dass es die Möglichkeit, ein ordentliches Mitglied mit Stimmrecht zu werden, gibt, mit welchen Rechten und Pflichten eine solche Mitgliedschaft verbunden ist und wie sie beantragt werden kann. Dies zeigt die Homepage des Klägers [www.peta.de](http://www.peta.de), die der Senat in der mündlichen Verhandlung in Augenschein genommen hat und die zu diesem Zeitpunkt - auch nach dem übereinstimmen-

den Vorbringen der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung - die Fördermitgliedschaft und die ordentliche Mitgliedschaft so darstellten, wie es den vom Senat am 25.02.2020 und 11.03.2020 gefertigten und zur Akte genommenen Screenshots (Anlage P 2 zur Niederschrift der mündlichen Verhandlung) entspricht.

Heutzutage ist insbesondere angesichts der Ubiquität des Internets für den durchschnittlichen Dritten die Homepage des Klägers [www.peta.de](http://www.peta.de) der hauptsächlich gewählte Weg, sich über diesen und eine Mitgliedschaft zu informieren. Die vom Kläger vorgetragene weiteren Informationswege stehen demgegenüber deutlich im Hintergrund. Die von ihm vorgelegten aktuellen Werbepostkarten (Anlagen K 58 und K 59) enthalten keine eigenständigen Informationen über Möglichkeiten der Mitgliedschaft, sondern verweisen insoweit lediglich auf [www.peta.de/Transparenz](http://www.peta.de/Transparenz). Auch die Ansprache an Informationsständen, auf Demonstrationen und bei Aktionen wird im Regelfall allenfalls dazu führen, dass sich Interessierte im Anschluss daran auf der Homepage des Klägers informieren. Es ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass der Kläger bei diesen Gelegenheiten überhaupt oder in nennenswertem Umfang Broschüren, Flyer oder sonstige Materialien mit Informationen zur Mitgliedschaft, die nicht lediglich auf die Homepage des Klägers hinweisen, verteilt oder anbietet.

Auf der Homepage [www.peta.de](http://www.peta.de) findet sich in der Kopfzeile der Punkt „Mitglied werden“. Nach einem Klick hierauf öffnet sich unter „[www.peta.de/unterstuetzen](http://www.peta.de/unterstuetzen)“ die Seite mit der sogleich deutlich sichtbaren Überschrift „PETA-Fördermitglied werden“. Auf dieser Seite können sogleich online der Mitgliedsbeitrag gewählt, die persönlichen Daten eingegeben, zwischen verschiedenen Zahlungsmethoden gewählt und die Fördermitgliedschaft beantragt werden. Auf dieser Seite findet sich lediglich weit unten der Hinweis: „Genauere Informationen zur Mitgliedschaft und Fördermitgliedschaft ergeben sich aus der Satzung.“ Die Satzung ist dort nicht verlinkt. Sie muss vielmehr selbstständig gesucht werden. Schon aus dieser Gesamtgestaltung der Seite [www.peta.de/unterstuetzen](http://www.peta.de/unterstuetzen) ergibt sich eine ganz erhebliche Behinderung der Möglichkeit, ordentliches Mitglied zu werden.

Auch im Übrigen ist eine einfache Möglichkeit, sich über die ordentliche Mitgliedschaft zu informieren, nicht vorhanden. Die Homepage [www.peta.de](http://www.peta.de) hat in einer oberen Kopfzeile die Punkte „Über PETA“ „Erfolge“ „Themenseite A-Z“ „Fragen&Antworten“ „Presseportal“ „Mitglied werden“ „Tiermissbrauch melden“, die angeklickt werden können. Klickt man auf den Punkt „Über PETA“ öffnet sich eine Seite mit mehreren Abschnitten. Unter dem Abschnitt „Transparenz“ wird weder die Satzung noch die Möglichkeit, Mitglied zu werden, angesprochen, sondern die Verpflichtung des Klägers, als Unterzeichner der Initiative Transparente Zivilgesellschaft das 10-Punkte-Programm zur Transparenz mit Informationen über die Organisation zu veröffentlichen. Klickt man auf den in diesem Abschnitt „Transparenz“ vorhandenen Link „PETA.de/Transparenz“, ist dort die Satzung des Klägers verlinkt. Eine über den bloßen Satzungstext hinausgehende Information über die Möglichkeit, ordentliches Mitglied mit Stimmrecht zu werden, ist dort nicht vorhanden. Ein Antragsformular für die ordentliche Mitgliedschaft ist dort nicht vorhanden.

Die Homepage [www.peta.de](http://www.peta.de) hat eine zweite, kurz unter der dargestellten Kopfzeile befindliche Zeile. Sie nennt die Punkte „NEUIGKEITEN“ „KAMPAGNEN“ „THEMEN“ „VEGAN LEBEN“ „AKTIV WERDEN“ „JOBS“ „SHOP“ und am rechten Rand etwas abgesetzt „HELFEN“, die angeklickt werden können. Über Klicks auf „AKTIV WERDEN“ und „HELFEN“ gelangt man zu der Möglichkeit, Fördermitglieder zu werden oder zu spenden. Eine einfache Information über die Möglichkeit, ordentliches Mitglied zu werden, erhält man dort nicht.

Dies gilt in vergleichbarer Weise für die Fußzeile von [www.peta.de](http://www.peta.de). Dort finden sich das Feld „JETZT HELFEN“, bei dessen Anklicken man auf eine Seite mit Informationen zu Spenden gelangt, und das Feld „PETA-FÖRDERER WERDEN“, dessen Anklicken zur Fördermitgliedschaft führt.

Gibt man in der Suchfunktion unter [www.peta.de](http://www.peta.de) das Stichwort „Mitglied“ ein, wird als erstes Ergebnis „[www.peta.de/unterstuetzen](http://www.peta.de/unterstuetzen)“ angezeigt, als fünftes Ergebnis die Satzung von PETA Deutschland e.V. Bereits bei der Darstellung der Suchergebnisse wird unter dem fünften Ergebnis als Text angezeigt: „Ordentliches **Mitglied** kann jede natürliche Person werden, die sich zur Gewaltfreiheit

gegenüber Tieren bekennt und wer sich aktiv für die Ziele von PETA und...“. Klickt man auf dieses Ergebnis, gelangt man zum Satzungstext. Eine einfache Information über die Möglichkeit, ordentliches Mitglied zu werden, und ein Antragsformular findet man hier ebenfalls nicht. Dies gilt auch für das zweite Suchergebnis [www.peta.de/aktiv](http://www.peta.de/aktiv), das wiederum über die Fördermitgliedschaft informiert.

Zudem erfährt ein Interessent an keiner Stelle, ob ein ordentliches Mitglied die Pflicht hat, einen Vereinsbeitrag zu zahlen und wie hoch dieser ggfs. ist. Der typische Interessent erwartet hierzu jedoch Informationen, da Vereinsmitgliedschaften regelmäßig mit der Pflicht zur Entrichtung eines Mitgliedsbeitrags verbunden sind. Auch dadurch wird der Zugang zur ordentlichen Mitgliedschaft in tatsächlicher Hinsicht erheblich erschwert.

Schließlich ist beim Kläger die seit 2007 unveränderte Zahl von sieben ordentlichen Mitglieder kein Indiz dafür, dass die Möglichkeit, Mitglied mit vollem Stimmrecht zu werden, effektiv besteht. Denn es mangelt an der für eine solche Indizwirkung erheblichen Anzahl an ordentlichen Mitgliedern.

Aus dem Vorbringen des Klägers, dass sich seine Satzung problemlos mit einer Google-Suche nach den Begriffen „PETA“ und „Satzung“, mit der Suchfunktion auf [www.peta.de](http://www.peta.de) und auf der Homepage unter dem Punkt „Über PETA“ finden lasse, folgt nichts Anderes. Denn allein das Auffinden der Satzung ist keine ausreichende Information über eine ordentliche Mitgliedschaft, da ein Antragsformular und eine Information über Rechte und Pflichten des ordentlichen Mitglieds fehlen. Zudem wird, wie dargelegt, die Fördermitgliedschaft deutlich in den Vordergrund gestellt.

Die Erfüllung der Anerkennungsvoraussetzung des § 5 Abs. Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG ergibt sich auch nicht aus der Erklärung des Leiters der Rechts- und Wissenschaftsabteilung des Klägers in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat, dass er, wenn es für die Anerkennung auf eine gleichberechtigte Darstellung der Fördermitgliedschaft und der ordentlichen Mitgliedschaft auf der Homepage des Klägers ankomme, für den Kläger erkläre, dass sich der

Kläger zu einer solchen Darstellung verpflichtet, und dass er vom Vorstand für diese Erklärung bevollmächtigt sei. Unabhängig von der Frage, ob der Leiter der Rechts- und Wissenschaftsabteilung des Klägers zu einer solchen Erklärung bevollmächtigt war und diese daher den Kläger bindet, erfordert die Erfüllung der Anerkennungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 TierschMVG, dass es im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung für den typischen Interessierten an einer Mitgliedschaft beim Kläger nicht unverhältnismäßig schwierig ist herauszufinden, dass es die Möglichkeit, ein ordentliches Mitglied mit Stimmrecht zu werden, gibt, welche Rechte und Pflichten damit verbunden sind und wie er sie beantragen kann. Eine Verpflichtungserklärung kann dieses Erfordernis nicht ersetzen. Denn für die Frage, ob dieses Erfordernis erfüllt ist, kommt es maßgeblich auf die tatsächliche Ausgestaltung der Homepage des Klägers im Einzelnen an. Unbeschadet dessen bestand für den Kläger während des Berufungsverfahrens hinreichend Anlass, seine Homepage entsprechend diesem Erfordernis umzugestalten, wenn er dies für angezeigt gehalten hätte. Denn bereits das Verwaltungsgericht ist im angefochtenen Urteil ausführlich auf diesen Gesichtspunkt eingegangen; er war auch in erheblichem Umfang Gegenstand des Berufungsvorbringens der Beteiligten.

(d) Auf eine etwaige Ungleichbehandlung im Verhältnis zu anderen, von dem Beklagten anerkannten Tierschutzorganisationen kann sich der Kläger nicht mit Erfolg berufen. Einen Anspruch auf Anerkennung kann der Kläger aus Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. einer ggfs. rechtswidrigen Anerkennungspraxis bezüglich anderer Vereine nicht herleiten. Selbst wenn man unterstellt, dass die vom Kläger genannten Vereine von dem Beklagten anerkannt wurden, obwohl sie nicht die gesetzlichen Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TierSchMVG erfüllen, kann der Kläger daraus keinen Anspruch herleiten. Denn einen Anspruch auf „Gleichheit im Unrecht“ vermittelt Art. 3 Abs. 1 GG nicht (vgl. nur BVerwG, Ur. v. 15.01.1999 - 2 C 9/98 - ZBR 1999, 281; OVG NRW, Beschl. v. 09.03.2011 - 1 A 2526/09 - juris Rn. 37).

gg) Der Kläger erfüllt die Anerkennungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 TierSchMVG, da er die hierin geforderte datenschutzrechtliche Verpflichtung abgegeben hat.

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Ellenberger

Hettich

Dr. Hug

**Beschluss**  
**vom 12. März 2020**

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird nach § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 2 GKG auf 5.000,-- EUR festgesetzt.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

Ellenberger

Hettich

Dr. Hug