

# Welche Veränderungen haben sich in Deutschland durch die Staatszielbestimmung Tierschutz ergeben?

**Präsentation von Dr. Christoph Maisack**

Vorsitzender Deutsche juristische Gesellschaft für  
Tierschutzrecht e. V.

- Stabsstelle Landestierschutzbeauftragte -

Workshop „Tierschutz: Reif für die Verfassung?“

AGES Akademie

Symposium 3./4. Juni 2013, Vetmed Uni Wien



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHEN RAUM  
UND VERBRAUCHERSCHUTZ

# **Art. 20a GG lautet seit 01.08.2002:**

**„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“**



Die amtliche Begründung nennt als  
Teilziele (oder Gewährleistungselemente) :

- ✓ „Schutz der Tiere vor nicht artgemäßer Haltung
- ✓ vermeidbaren Leiden
- ✓ sowie der Zerstörung ihrer Lebensräume“



# Aus der Literatur:

- Verhältnis Staatszielbestimmungen zu anderen Verfassungsnormen  
"vom Prinzip der formalen Gleichrangigkeit geprägt"  
(vgl. z. B. Murswiek in: Sachs, Grundgesetz, Art. 20a Rn 55).
- In Konkurrenzlagen sind damit einseitige Prioritätsentscheidungen  
„definitiv ausgeschlossen“  
(Scholz in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Art. 20a Rn 42).
- "Bei konfligierenden Verfassungswerten ist der Grad ihrer  
Betroffenheit durch die konkrete Regelung zu berücksichtigen"  
(Sommermann in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 20 a Rn 24).



# Veränderungen in der Rechtsprechung? Veränderungen in der Gesetzgebung?



- Zunächst: Darstellung der Auswirkungen auf die Rechtsprechung anhand einiger Beispiele



# **BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2010**

## **- 2 BvF 1/07 -**

### Wesentlicher Inhalt:

*§ 13 b Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung ist mit dem Grundgesetz unvereinbar.*

### **Begründung:**

Das Bundesministerium hat die Tierschutzkommission nicht in ordnungsgemäßer Weise beteiligt:

- die Anhörung der Tierschutzkommission sei nur „pro forma“ durchgeführt worden,
- die neue Verordnung sei bereits „beschlossene Sache“ gewesen,
- die Anhörung sei somit „nicht beratungsoffen“ erfolgt.



# Aussagen des BVerfG mit Bezug auf Art. 20a GG:

- „Mit der Aufnahme des Tierschutzes in diese Grundgesetznorm sollte der ethisch begründete Schutz des Tieres, wie er bereits Gegenstand des Tierschutzgesetzes war, gestärkt werden.“
- „Als Belang von Verfassungsrang ist der Tierschutz, nicht anders als der in Art. 20a GG schon früher zum Staatsziel erhobene Umweltschutz, im Rahmen von Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen und kann geeignet sein, ein Zurücksetzen anderer Belange von verfassungsrechtlichem Gewicht - wie etwa die Einschränkung von Grundrechten - zu rechtfertigen; er setzt sich aber andererseits gegen konkurrierende Belange von verfassungsrechtlichem Gewicht nicht notwendigerweise durch.“



- „Den normsetzenden Organen, die dem Staatsziel Tierschutz mit geeigneten Vorschriften Rechnung zu tragen haben, kommt dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zu.“
- Anhebung solcher Verfahrensvorschriften, die sicherstellen sollen, dass tierschutzrelevante Normsetzungen auf der Grundlage **spezieller Fachkenntnisse, Erfahrungen und systematisch erhobener Informationen** erfolgen, auf die Ebene des Art. 20a GG.





# Schlussfolgerungen:

- Prinzipielle Gleichordnung des Staatsziels Tierschutz mit anderen Verfassungsgütern, einschl. Grundrechten;
- vorsichtige Übertragbarkeit von Auslegungsregeln, die für das 1994 implementierte Staatsziel Umweltschutz entwickelt worden sind, auf das 2002 geschaffene Staatsziel Tierschutz;
- Verfassungsrang solcher Verfahrensvorschriften, die sicherstellen sollen, dass tierschutzrelevante Entscheidungen auf der Basis vollständiger und zutreffender **Fachkenntnisse, Erfahrungen und systematisch erhobener Informationen** getroffen werden;
- Übertragung der Mülheim-Kärlich-Rechtsprechung, wonach die Missachtung von Verfahrens- und Kompetenznormen, die zum Schutz bestimmter Grundrechte erlassen worden sind, eine Verletzung dieser Grundrechte darstellen können, auf das Staatsziel Tierschutz (also auch insoweit eine Gleichstellung des Staatsziels mit Grundrechten);
- Möglicherweise sogar Geltung der im Planungsrecht entwickelten Abwägungsfehlerlehre auf alle Normsetzungen im Ausstrahlungsbereich der Staatsziele Tierschutz und Umweltschutz (so jedenfalls Durner in: DVBl. 2011 S. 97, 99)



- Dann wäre ein Gesetz, bei dem Tierschutzbelange und Nutzerinteressen gegeneinander abzuwägen sind, u.a. verfassungswidrig, wenn
  - Abwägungsausfall (d.h. keine Abwägung),
  - Abwägungsdefizit (d.h. Außerachtlassung von Tatsachen oder Gesichtspunkten, die für die Abwägung von Bedeutung gewesen wären),
  - Abwägungsüberhang (d.h. Berücksichtigung falscher Tatsachen oder sachfremder Gesichtspunkte).
  - Zugleich ergäbe sich daraus eine Verpflichtung des Gesetzgebers, seine Abwägung eingehend zu begründen.



# VG Bremen, Urteil vom 28.05.2010

## - 5 K 1274/09 - (Tierversuchsgenehmigung für Versuche an Makaken)

- Aufgrund seiner Einbeziehung in Art. 20 a GG „steht der Tierschutz der Wissenschaftsfreiheit in Art. 5 Abs. 3 GG dem Grunde nach im Range gleich“.
- „Bei der Frage nämlich, ob die beantragten Versuche unerlässlich i. S. des § 7 Abs. 2 Satz 2 TierSchG sind, ermittelt die Behörde - u. a. durch Einschaltung des Bundesinstituts für Risikoforschung (ZEBET) - die Möglichkeiten von Alternativmethoden zu den beantragten Tierversuchen und setzt diese gegebenenfalls durch. Für die Kontrolle der in § 7 Abs. 3 TierSchG geregelten Genehmigungsvoraussetzungen (= ethische Vertretbarkeit) gilt - wie ausgeführt - nichts anderes.“



## In Anlehnung an das Planungsrecht

"muss die zuständige Behörde

1. eine sachgerechte Abwägung überhaupt durchführen und darf sich nicht irrtümlich für gebunden erachten.
2. sind alle nach Lage des Falles relevanten Gesichtspunkte zu ermitteln und in die Abwägung mit einzubeziehen.
3. muss die Bedeutung und Gewichtung des/der betroffenen Belange/s zutreffend erkannt werden.
4. muss der Ausgleich zwischen den betroffenen Belangen so vorgenommen werden, dass er nicht außer Verhältnis zu ihrer objektiven Gewichtung steht“.

Abweichend vom Planungsrecht sei aber kein behördlicher - gerichtsfreier - Abwägungs- und Gestaltungsspielraum anzuerkennen, vielmehr stelle sich die Abwägung als streng rechtliche Angemessenheitsprüfung dar, die voller gerichtlicher Kontrolle unterliege.



Dennoch sagt das VG Bremen:

*die von der Bremer Genehmigungsbehörde verfügte  
Ablehnung der Tierversuchsgenehmigung war  
**rechtswidrig.***

Begründung:

die Behörde hätte

- Sachverständigengutachten zu Art und Ausmaß der Tierbelastung
- und zur Frage des mit dem Versuchsvorhaben angestrebten wissenschaftlichen Nutzens und seiner Bedeutung

einholen müssen.



# OVG Bremen, Urt. v. 11.12.2012 (1 A 180/10)

- Die Genehmigungsbehörde ist an die Angaben und Bewertungen des antragstellenden Wissenschaftlers insoweit gebunden, als sie sich darauf beschränken muss, diese auf ihre Plausibilität zu überprüfen.
- Das gilt aber nur für die Angaben und Bewertungen zur Bedeutung des wissenschaftlichen Nutzens und zum Fehlen geeigneter Alternativmethoden.
- Dagegen sind die Art, die Intensität, die Dauer, die Frequenz usw. der den Tieren zugefügten Schmerzen, Leiden und Schäden in vollem Umfang zu überprüfen.

Für den Tierschutz bedeutet dieses Urteil (im Vergleich zu VG Bremen) also einen Rückschritt.



- Aber: ab dem 01.01.2013 (= Inkrafttreten der EU-Richtlinie 2010/63) würde die vom OVG angenommene Bindung der Genehmigungsbehörde an die Angaben und Bewertungen des antragstellenden Wissenschaftlers zur Bedeutung des Nutzens und zum Fehlen von Alternativmethoden gegen Art. 38 dieser Richtlinie verstoßen.
- (vgl. Erwägungsgrund Nr. 39: Projektbewertung durch die Behörde „unabhängig von den an der Studie Beteiligten“)



# **Kammergericht (KG) Berlin, Beschluss vom 24.07.2009 - (4) 1 Ss 235/09 (150/99) – (Tierschutz versus Kunstfreiheit)**

## Wesentlicher Inhalt:

*Die Tötung zweier Kaninchen im Rahmen einer Kunstinszenierung verstieß gegen § 17 Nr. 1 TierSchG. Die Tötung geschah ohne vernünftigen Grund.*

## **Aus den Gründen:**

"Werden mit einem Eingriff mehrere Zwecke verfolgt, so ist für die Rechtfertigung allein der - nach objektiver Betrachtung zu bestimmende - Hauptzweck maßgeblich."

Der künstlerische Zweck, auf den demnach für die Frage der Rechtfertigung allein abzustellen war, wurde als nicht ausreichend zur Ausfüllung eines vernünftigen Grundes befunden.





# Aussagen des KG zu Art. 20 a GG:

- „Jedes Grundrecht unterliegt vielmehr verfassungsimmanenten Schranken; zu diesen gehören auch Staatszielbestimmungen, die den Grundrechten gleichrangig sind. Jedenfalls seit der Aufnahme des Tierschutzes als Staatszielbestimmung in das Grundgesetz im Jahr 2002 bedarf es deshalb auch bei schrankenlos gewährleisteten Grundrechten einer Abwägung mit den Interessen des Tierschutzes und des Ausgleichs im Wege der praktischen Konkordanz.“
- „Motiv der Aufnahme des Tierschutzes in das Grundgesetz war die Anerkennung der Mitgeschöpflichkeit von Tieren im Verhältnis zum Menschen. Dieses Motiv lässt die Staatszielbestimmung des Tierschutzes in der Abwägung mit der Kunstfreiheit besonders schwer wiegen.“



# OLG Magdeburg, Beschl. vom 28.06.2011

## - 2 Ss 82/11 - (Tötung überzähliger Zootiere)

### Wesentlicher Inhalt:

*Tötung zweier Tigerwelpen geschah ohne vernünftigen Grund.*

### **Aus den Gründen:**

"Nirgendwo ist vorgesehen, im Zoo geborene Jungtiere, die nicht zur Erhaltung ihrer Art beitragen können, umzubringen ... Der Artenschutz und die biologische Vielfalt erfordern keine Euthanasie. Es wird schlimmstenfalls notwendig, zuchtungeeignete Tiere zu gegebener Zeit fortpflanzungsunfähig zu machen und sie nicht in ein Erhaltungszuchtprogramm aufzunehmen. Dies genügte, um einen brauchbaren Genpool zu gewährleisten ... Der zur Arterhaltung zur Verfügung stehende Platz lieferte den Angeklagten kein Argument gegen das Lebensrecht der Jungtiere. Die Vermehrung von Zootieren ist grundsätzlich nur zu ermöglichen, wenn auch die artgerechte Unterbringung der Nachkommen gesichert ist (Tierschutzbericht 2003 - BT-Drs.: 15/723)."



# Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 30.04.2009, - 7 C 14/08 -

## Wesentlicher Inhalt:

*Die Übergangsregelung, wonach die herkömmliche Käfighaltung von Legehennen bis Ende 2008/2009 beendet werden musste, ist verfassungsgemäß.*



## **Aus den Gründen u. a.:**

"Die nicht artgerechte, aber dennoch seit Jahrzehnten praktizierte Haltung von Legehennen ist ein mit Art. 20a GG unvereinbarer Zustand, dem so schnell wie auch unter Berücksichtigung der Interessen und Rechte der Anlagebetreiber möglich abgeholfen werden muss"



# OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 03.02.2010 - 5 S 28.09 -

(Fortnahmeanordnung nach § 16 a Satz 2 Nr. 2 TierSchG - Anordnung  
sofortiger Vollziehbarkeit)

## Wesentlicher Inhalt:

*Besteht bei einer Fortnahmeanordnung nach § 16 a Satz 2 Nr. 2 TierSchG aufgrund ernstzunehmender Anhaltspunkte hinreichender Anlass zu der Annahme, dass aus der weiteren Haltung oder Betreuung von Tieren durch den Betroffenen eine Gefahr für deren angemessene Ernährung, Pflege und verhaltensgerechte Unterbringung resultiert, so gebietet es der aus Art. 20a GG ableitbare Auftrag, dass der Halter oder Betreuer „die Folgen tierschutzrechtlicher Maßnahmen i. S. von § 16a TierSchG hinzunehmen hat“ (d. h., dass im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung gegenüber dem privaten Suspensivinteresse Vorrang besitzt, auch dann, wenn sich die Rechtmäßigkeit der Fortnahme nicht mit überwiegender Wahrscheinlichkeit feststellen lässt).*



# **VG Saarbrücken, Urteil vom 24.02.2010**

**- 5 K 531/09 -**

**(kein Entschließungsermessen der Veterinärbehörde in den Fällen des § 16a TierSchG)**

## Wesentlicher Inhalt:

*§ 16 a verpflichtet auch im Hinblick auf Art. 20a GG die Veterinärbehörden zum Einschreiten gegen festgestellte oder zu besorgende Verstöße gegen die sich aus § 2 oder den aus der Tierschutz-NutztierhaltungsVO ergebenden Pflichten des Tierhalters; ein Entschließungsermessen besteht insoweit nicht.*



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHEN RAUM  
UND VERBRAUCHERSCHUTZ

# VG Gießen, Urteil vom 27.02.2012

## - 4 K 2064/11.GI - (Fundtiere / ausgesetzte Tiere)

### Wesentlicher Inhalt:

*(Auch) aus Art. 20a GG resultiert die Pflicht, ein besitzlos gewordenes Tier als Fundsache zu behandeln, solange nicht eindeutig und mit Sicherheit festgestellt werden kann, dass es ausgesetzt worden ist.*



### **Folge:**

Besitzlose Tiere (insbesondere Katzen) müssen von den Gemeinden als "Anscheins-Fundsachen" behandelt werden, d. h. keine Ablehnung einer Kostenübernahme mit der Begründung, dass es sich um ausgesetzte Tiere handle.



# **OLG Hamm, Urteil vom 21.07.2004**

## **(OLGR Hamm 2004, 345; Anreicherung der Meinungs- und Pressefreiheit durch Art. 20a GG)**

### Wesentlicher Inhalt:

*Das Grundrecht der Pressefreiheit umfasst auch die Verbreitung unzulässig beschaffter Informationen, weil es zur Kontrollaufgabe der Presse gehört, auf Missstände von öffentlicher Bedeutung hinzuweisen.*

*Das gilt nicht nur dort, wo über eindeutig rechtswidrige und verbotene Zustände berichtet wird, sondern auch für die Berichterstattung über solche Fehlentwicklungen und Missstände, die noch die Formen des geltenden Rechts für sich in Anspruch nehmen können.*

*Insoweit muss die verfassungsrechtliche Wertentscheidung, die in der Staatszielbestimmung Tierschutz (Art. 20a GG) zum Ausdruck kommt, bei der Auslegung des einfachen Rechts beachtet werden: Subjektive Rechte ergeben sich daraus zwar nicht, doch reichert die Vorschrift die Grundrechte an und verstärkt die grundrechtlichen Gewährleistungen einschl. der Meinungs- und der Pressefreiheit.*



# **Zusammenfassung der Veränderungen in der Rechtsprechung als Folge der Aufnahme des Tierschutzes als Staatsziel in das Grundgesetz, soweit diese sich aus den zitierten Entscheidungen ergeben:**

1. Staatsziel Tierschutz als Maßstab für die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe
2. Staatsziel Tierschutz als Maßstab für die Ausfüllung von Generalklauseln
3. Staatsziel Tierschutz gleichrangig mit Grundrechten und somit imstande, deren Einschränkung (auch bei vorbehaltlosen Grundrechten) zu rechtfertigen
4. Staatsziel Tierschutz nicht weniger wichtig als Staatsziel Umweltschutz (so dass die zu Letzterem entwickelten Auslegungsregeln mit einiger Vorsicht auch für den Tierschutz gelten)





5. Staatsziel Tierschutz erhöht die Bedeutung von Verfahrensvorschriften, die sicherstellen sollen, dass tierschutzrelevante Entscheidungen nur aufgrund vollständiger und zutreffender „spezieller Fachkenntnisse, Erfahrungen und systematisch erhobener Informationen“ getroffen werden
6. Möglicherweise: Geltung der Abwägungsfehlerlehre für alle Rechtsnormen im sachlichen Ausstrahlungsbereich der Staatsziele Tier und Umweltschutz
7. Möglicherweise: Geltung der Abwägungsfehlerlehre bei der Prüfung der ethischen Vertretbarkeit von Tierversuchsvorhaben nach § 7 Abs. 3
8. Staatsziel Tierschutz bewirkt eine Anreicherung der Grundrechte des tierschützend tätigen Bürgers und entfaltet so eine mittelbare (d. h. bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und Generalklauseln in zivilrechtlichen Vorschriften zu beachtende) Drittwirkung



# Veränderungen in der Gesetzgebung?

- Vgl. das „Dritte Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes“, (Bundestagsbeschluss v. 13.12.2012):
  - Weiterhin Zulassung der betäubungslosen Kastration männlicher Ferkel bis 2019
  - Ausdrückliche Erlaubnis des Heißbrandes bei Pferden (als zusätzliche „Kennzeichnung“ zur EU-rechtlich obligatorischen Transponderkennzeichnung)
  - Kein Verbot von Ausstellungen mit qualgezüchteten Tieren

also keine Veränderungen.



- Vgl. aber auch einen Gesetzentwurf des Bundesrats (= Länderkammer) zur Neuregelung des sog. Schächtens:
  - Genehmigung nur noch, wenn nachgewiesen ist, dass den Tieren durch das Fehlen der Betäubung keine zusätzlichen, erheblichen Schmerzen oder Leiden zugefügt werden.

Aber: Im Bundestag wird dieser Gesetzentwurf nicht behandelt.

Also: Im Ergebnis keine Veränderung.



# Fazit zur Frage „Veränderungen in der Gesetzgebung?“

- Wenn im Deutschen Bundestag Parteien die Mehrheit haben, die keinen effektiven Tierschutz wollen, kann das Staatsziel Tierschutz auf dieser Ebene im Ergebnis nichts bewirken.
- Für etwaige künftige politische Mehrheiten, die einen effektiven Tierschutz (z.B. bei der betäubungslosen Ferkelkastration oder dem Heißbrand) wollen, würde das Staatsziel Tierschutz die erforderliche verfassungsrechtliche Grundlage liefern (wegen der Höherstufung des Tierschutzes vom anerkannten Gemeinschaftswert zum Verfassungswert).





Vielen Dank für Ihr Interesse!

Ich freue mich  
auf eine lebhafte Diskussion!



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHEN RAUM  
UND VERBRAUCHERSCHUTZ