

**Sonderdruck / Offprint:**

---

# **Animal Law – Tier und Recht**

**Developments and Perspectives  
in the 21st Century**

**Entwicklungen und Perspektiven  
im 21. Jahrhundert**

**Herausgegeben von / Edited by**

**Margot Michel**

**Daniela Kühne**

**Julia Hänni**



**DIKE**

Zürich/St. Gallen 2012

# 10 Jahre Staatsziel Tierschutz in Deutschland

*Lena Hildermann/Alice Fertig\**

## Inhaltsübersicht

I.	Einführung	531
II.	Rechtsnatur des Art. 20a GG	534
	1. Finale Struktur	535
	2. Rechtliche Verbindlichkeit	536
	3. Objektiv-rechtliche Natur	538
III.	Vorgaben des Staatsziels Tierschutz für die Staatstätigkeit	540
	1. Adressaten des Staatsziels Tierschutz	541
	2. Konkretisierende Subprinzipien des Staatsziels Tierschutz	542
	3. Zwischenergebnis	545
IV.	Einfluss des Staatsziels Tierschutz auf Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung	545
	1. Einfluss auf die Gesetzgebung	547
	2. Auswirkungen in der Rechtsprechung	553
	a) Einschränkung von Grundrechten	554
	b) Anreicherung von Grundrechten	559
	c) Prüfungsmaßstab für Rechtsnormen unterhalb der Verfassung	561
	d) Berücksichtigung bei der Auslegung von Rechtsnormen und im Rahmen von Interessenabwägungen	562
	3. Auswirkungen in der Verwaltungspraxis	564
V.	Zusammenfassung und Fazit	565

## I. Einführung

Vor nunmehr fast 10 Jahren, zum 1. August 2002, wurde das bundesdeutsche Grundgesetz (GG)<sup>1</sup> in Art. 20a GG um das «Staatsziel Tierschutz» erweitert. Art. 20a GG lautet seitdem:

---

\* Die Autorin Lena Hildermann ist als Unternehmensjuristin in Würzburg tätig. Die Autorin Alice Fertig ist Rechtsanwältin in München. Beide Autorinnen gehören dem Vorstand der Deutschen Juristischen Gesellschaft für Tierschutzrecht an.

<sup>1</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. 1949 I, 1 ff., zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 21. Juli 2010, BGBl. 2010 I, 944 ff.

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.

Erklärter Zweck dieser Grundgesetzänderung war es, dem Tierschutz Verfassungsrang zu verleihen und damit die Wirksamkeit der einfachgesetzlichen Regelungen des Tierschutzgesetzes (TierSchG)<sup>2</sup> sicherzustellen<sup>3</sup>. Hintergrund dessen ist, dass einige Vorschriften des Tierschutzgesetzes in vorbehaltlos gewährte Grundrechte eingreifen. Hierzu gehören unter anderem die Regelungen zur Durchführung von Tierversuchen gemäß §§ 7 ff. TierSchG, die einen Eingriff in die gemäß Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG schrankenlos gewährte Wissenschaftsfreiheit darstellen. Weiterhin beschränkt die Vorschrift des § 4a Abs. 1 TierSchG die Religionsfreiheit gemäß Art. 4 Abs. 1, 2 GG, indem das religiöse Schächten, also das Schlachten eines warmblütigen Tieres ohne vorherige Betäubung, nur unter bestimmten Voraussetzungen mit behördlicher Ausnahmegenehmigung gemäß § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG erlaubt wird.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können Grundrechte ohne ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt – wie die Wissenschaftsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG und die Religionsfreiheit gemäß Art. 4 Abs. 1, 2 GG – aber nur durch kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtsgüter eingeschränkt werden<sup>4</sup>. Dem Tierschutz kam nach der überwiegenden Rechtsprechung der Fachgerichte<sup>5</sup> und der herrschenden Lehre<sup>6</sup> vor der Grundgesetzänderung jedoch kein Verfassungsrang zu<sup>7</sup>. Damit stand eine teilweise Verfassungswidrigkeit des Tierschutzgesetzes im Raum.

---

<sup>2</sup> Tierschutzgesetz vom 24. Juli 1972 in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2006, BGBl. 2006 I, 1206 ff., 1313 ff., zuletzt geändert durch Art. 20 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010, BGBl. 2010 I, 1934 ff.

<sup>3</sup> BT-Drs. 14/8860, 1 ff.; BT-Drs. 14/9090, 4.

<sup>4</sup> BVerfG NJW 2004, 47, 47 f.; BVerfG NJW 1980, 575, 578.

<sup>5</sup> BVerwG NVwZ 1998, 853, 855; VGH Kassel NJW 1994, 1608, 1610; VGH München NVwZ-RR 1993, 190, 193; VG Berlin NVwZ-RR 1994, 506, 507 ff.; AG Kassel NStZ 1991, 443, 444; AG Balingen NJW 1982, 1006, 1007; a.A. OVG Hamburg NVwZ 1994, 592, 594; offengelassen: BVerwG NJW 2001, 1225, 1226.

<sup>6</sup> SCHOLZ, in: Maunz/Düring, GG, Art. 20a, Rn. 61 [Stand: Juni 2002] m.w.N.; FABER, UPR 2002, 378, 378; KLOEPFER/ROSSI, JZ 1998, 369, 369 f. m.w.N.

<sup>7</sup> Zu den von der Literatur entwickelten Ansätzen zur Begründung eines Verfassungsrangs des Tierschutzes FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 58 ff. m.w.N.; GLOCK, Staatsziel Tierschutz, 26 ff.; KLOEPFER, in: BK, GG, Art. 20a, Rn. 13 [Stand: April 2005]; OBERGFELL, ZRP 2001, 193, 195 f.; CASPAR, ZRP 1998, 441, 442; KUHLMANN, NuR 1995, 1, 8; LÜBBE, NuR 1994, 469 ff.

Das Bundesverfassungsgericht hat eine Entscheidung über den Verfassungsrang des Tierschutzes und die Verfassungsmäßigkeit der insoweit kritischen Vorschriften des Tierschutzgesetzes stets umgangen<sup>8</sup>. Deutlich wird dies vor allem in seinem sog. «Schächt-Urteil» vom 15. Januar 2002<sup>9</sup>. Das Gericht prüfte die Versagung einer Schächtgenehmigung für einen Metzgerbetrieb am Maßstab der Berufsfreiheit<sup>10</sup> – und nicht, jedenfalls nicht unmittelbar, am Maßstab der vorbehaltlos gewährten Religionsfreiheit<sup>11</sup>. Es wurde argumentiert, das Schächten sei zwar Ausdruck religiöser Überzeugung, aber kein Akt der Religionsausübung. Die Religionsfreiheit gemäß Art. 4 Abs. 1, 2 GG wirke sich daher nur insofern aus, als der Schutz der Berufsfreiheit durch die Religionsfreiheit «verstärkt» werde. Auf diese Weise kamen im Ergebnis nur die weiten Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG zum Tragen. Die Frage eines Verfassungs-rangs des Tierschutzes, die sich im Rahmen einer Prüfung am Maßstab der Religionsfreiheit aktualisiert hätte, spielte somit keine Rolle<sup>12</sup>.

Obwohl der Verfassungs-rang des Tierschutzes in diesem Fall folglich nicht entscheidungserheblich war<sup>13</sup>, kann man mutmaßen, dass dieses Urteil und die dadurch ausgelösten Diskussionen in der Öffentlichkeit letztlich die Wende im jahrelangen Streit um die Einführung eines Staatsziels «Tierschutz» brachten<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> BVerfG NVwZ 2000, 909, 910; BVerfG NJW 1999, 3253, 3257; BVerfG NVwZ 1994, 894 ff.

<sup>9</sup> BVerfG NJW 2002, 663; Urteilsbesprechungen bei OEBBECKE, NVwZ 2002, 320 ff., KÄSTNER, JZ 2002, 491 ff.; NEUREITHER, JuS 2002, 1168 ff.

<sup>10</sup> Diese wurde vorliegend durch das Auffanggrundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG vermittelt, da sich der Beschwerdeführer als türkischer Staatsangehöriger nicht auf das «Deutschengrundrecht» der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG berufen konnte.

<sup>11</sup> Die Religionsfreiheit gemäß Art. 4 Abs. 1, 2 GG ist als «Jedermanngrundrecht» nicht auf deutsche Staatsbürger beschränkt.

<sup>12</sup> Kritisch hierzu DIETZ, DÖV 2007, 489, 489 f. m.w.N.; TRAUlsen, NuR 2007, 800, 801; KÄSTNER, JZ 2002, 491, 493 f.

<sup>13</sup> Im Ergebnis gab das Bundesverfassungsgericht dem Beschwerdeführer Recht. Zwar bejahte es die Verfassungsmäßigkeit des § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG. Um dem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 1, 2 und 2 GG Rechnung zu tragen, sei aber eine verfassungskonforme, weite Auslegung der Tatbestandsmerkmale «zwingende Vorschriften» und «Religionsgemeinschaft» geboten, was die Behörden und Instanzgerichte im konkreten Fall versäumt hätten.

<sup>14</sup> Eingehend zur Entstehungsgeschichte: v. LOEPER, Tierrechte, 158 ff.; SCHRÖTER, NuR 2007, 468, 468 f.; HIRT/MAISACK/MORITZ, TierSchG, Art. 20a GG, Rn. 1 ff.; FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 30 ff.; KLOEPFER, in: BK, GG, Art. 20a, Rn. 14 f. [Stand: April 2005]; CASPAR/SCHRÖTER, Staatsziel Tierschutz, 12 ff., 22 ff.; BRAUN, DÖV 2003, 488, 488 f.

Das 10-jährige Jubiläum dieser Grundgesetzänderung bietet nun Anlass, ein Fazit zu ziehen und die Frage zu stellen, welchen Einfluss die Einführung des Staatsziels Tierschutz auf die Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung seither hatte. Dabei ist zunächst auf die Rechtsnatur der Norm einzugehen (II.) und auf die aus dem Staatsziel Tierschutz folgenden Vorgaben für die drei genannten Gewalten (III.). Im Anschluss daran werden Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis daraufhin untersucht, wie sich die Einführung des Staatsziels Tierschutz in den vergangenen zehn Jahren konkret ausgewirkt hat (IV.). Die gefundenen Ergebnisse werden schließlich zusammengefasst und bewertet (V.).

## II. Rechtsnatur des Art. 20a GG

Für die Verankerung des Tierschutzes im Grundgesetz wurde die Form einer «Staatszielbestimmung» gewählt<sup>15</sup>.

Staatszielbestimmungen sind heute als eigene Kategorie von Verfassungsnormen anerkannt<sup>16</sup>. Der Begriff findet sich, soweit ersichtlich, erstmals in einer von HANS PETER IPSEN im Jahr 1949 gehaltenen Rede über das Grundgesetz<sup>17</sup>. Als selbstständige Normkategorie hat sich der Terminus mit dem im Jahr 1983 veröffentlichten Bericht der vom Bundesinnenministerium und Bundesjustizministerium eingesetzten Sachverständigenkommission «Staatsziele/Gesetzgebungsaufträge» durchgesetzt. Deren Definition vom Begriff der Staatszielbestimmung, die von nahezu jedem Autor in diesem Zusammenhang wörtlich zitiert wird, darf mittlerweile als verfassungsrechtsdogmatisches Allgemeingut gelten<sup>18</sup>. Staatszielbestimmungen sind danach

«Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das

---

<sup>15</sup> Vgl. die Überschrift des verfassungsändernden Gesetzes, «Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Staatsziel Tierschutz) vom 26. Juli 2002», BGBl. 2002 I, 2862 ff.; auch: BT-Drs. 14/8860, 1, 3; die rechtliche Qualifizierung des Art. 20a GG als Staatszielbestimmung entspricht wohl einhelliger Ansicht, vgl. BVerwG NVwZ-RR 2002, 217, 217; SANNWALD, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 20a, Rn. 4; EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 32; FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 134.

<sup>16</sup> SOMMERMANN, Staatsziele, 326, 396.

<sup>17</sup> IPSEN, Über das Grundgesetz, 8.

<sup>18</sup> SOMMERMANN, Staatsziele, 351; HAHN, Staatszielbestimmungen, 63.

staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften»<sup>19</sup>.

Im Wesentlichen zeichnen sich Staatszielbestimmungen durch drei Merkmale aus, auf die im Folgenden einzugehen sein wird: Sie weisen eine finale, keine konditionale Struktur auf (1.), sie sind rechtlich verbindlich im Hinblick auf das «Ob», lassen jedoch hinsichtlich des «Wie» einen weiten Gestaltungsspielraum (2.) und sie sind rein objektiv-rechtlicher Natur, können subjektive Rechte aber im Einzelfall ergänzen (3.).

## 1. Finale Struktur

Bei der Untersuchung des Art. 20a GG zeigt sich schnell, dass sich die Norm dem für viele Rechtsvorschriften typischen «wenn ... dann»-Schema entzieht. Art. 20a GG knüpft nicht an die Erfüllung eines bestimmten Tatbestandes eine zwingende Rechtsfolge, sondern sieht ganz allgemein einen Schutz der Tiere durch den Staat vor.

Diese strukturelle Wesensart kann anhand der Normkategorien von Regeln und Prinzipien beschrieben werden<sup>20</sup>. Während Regeln dem oben genannten klassischen Aufbau folgen, zeichnen sich Prinzipien – zu dieser Kategorie zählen Staatszielbestimmungen – dadurch aus, dass sie den Normadressaten verpflichten, sein Handeln final auf einen bestimmten, abstrakt formulierten Zweck hin auszurichten<sup>21</sup>. Als Optimierungsgebote schreiben sie vor, das jeweilige Ziel in Bezug auf die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten in einem möglichst hohen Maß zu realisieren<sup>22</sup>. Dies ist nicht so zu verstehen, dass bei der Verwirklichung eines bestimmten Schutzniveaus das Ziel endgültig erreicht wäre; vielmehr handelt es sich um einen «permanenten Konkretisierungsauftrag», der sich, abhängig von den jeweiligen tatsächlichen Gege-

<sup>19</sup> Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, Bericht der Sachverständigenkommission, Rn. 7.

<sup>20</sup> SOMMERMANN, Staatsziele, 359; CASPAR/SCHRÖTER, Staatsziel Tierschutz, 17; FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 135; CALLIESS, Rechtsstaat und Umweltstaat, 125; allgemein zur Unterscheidung von Regeln und Prinzipien ALEXU, Theorie der Grundrechte, 71 ff.; DWORKIN, Taking Rights Seriously, 22 ff., der zwischen «rules», «principles» und «policies» unterscheidet; bisweilen ist auch die Rede von Konditionalprogrammen und Finalprogrammen, vgl. SOMMERMANN, Staatsziele, 358; UHLE, DÖV 1993, 947, 950; dieser Differenzierung liegt jedoch im Wesentlichen der gleiche Gedanke zugrunde wie der Unterscheidung zwischen Regeln und Prinzipien.

<sup>21</sup> CASPAR/SCHRÖTER, Staatsziel Tierschutz, 17; FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 135.

<sup>22</sup> ALEXU, Theorie der Grundrechte, 75 f.

benheiten, immer wieder neu aktualisiert<sup>23</sup>. Dagegen können Regeln stets nur entweder erfüllt oder nicht erfüllt werden<sup>24</sup>.

Die skizzierte Differenzierung ist selbstverständlich idealtypischer Natur. In der Rechtswirklichkeit finden sich verschiedenartige Überschneidungen und Mischformen. Auch wenn Staatszielbestimmungen rechtstheoretisch als Prinzipien einzuordnen sind, weisen sie dennoch Elemente mit Regelcharakter auf<sup>25</sup>. Dies ist beispielsweise im Hinblick auf den Kernbereich des jeweiligen Staatsziels der Fall<sup>26</sup>. Für das Sozialstaatsziel hat das Bundesverfassungsgericht etwa entschieden, aus Art. 20 Abs. 1 GG folge zwingend, dass der Staat die Mindestvoraussetzungen für eine menschenwürdige Existenz zu schaffen habe. Eine Verpflichtung zu Sozialleistungen in einem bestimmten Umfang könne wegen der Weite und Unbestimmtheit der Norm jedoch nicht abgeleitet werden<sup>27</sup>. Übertragen auf das Staatsziel Tierschutz bedeutet dies, dass der Staat aufgrund von Art. 20a GG verpflichtet ist, jedenfalls ein Mindestmaß an Tierschutz zu gewährleisten<sup>28</sup>. Als «wenn ... dann»-Regel formuliert: «*Wenn* Tierschutzbelange betroffen sind, *dann* muss jedenfalls ein Schutzminimum verwirklicht werden». Auf die Frage, welche konkreten Verpflichtungen sich daraus ergeben, wird nachfolgend unter III.2. näher eingegangen.

## 2. Rechtliche Verbindlichkeit

Der soeben beschriebene Prinzipiencharakter darf nicht so verstanden werden, als seien Staatsziele lediglich unverbindliche Programmsätze. Staatsziele sind vielmehr unmittelbar geltendes, bindendes Recht, die den Staat – auf höchster Rechtsstufe – verpflichten, sein Handeln an dem Schutzgut auszurichten und bei seinen Entscheidungen zu berücksichtigen<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 57; HAHN, Staatszielbestimmungen, 64; KLOEPFER, in: BK, GG, Art. 20a, Rn. 25 [Stand: April 2005]; SCHOLZ, in: Maunz/Düring, GG, Art. 20a, Rn. 35 [Stand: Juni 2002].

<sup>24</sup> ALEXY, Theorie der Grundrechte, 76 am Beispiel der Straßenverkehrsordnung.

<sup>25</sup> SOMMERMANN, Staatsziele, 359, 361; FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 136 f.

<sup>26</sup> SOMMERMANN, Staatsziele, 378, 437, 482; UHLE, DÖV 1993, 947, 951.

<sup>27</sup> BVerfG NJW 2010, 505, 507 f.; BVerfG NJW 1990, 2869, 2870; BVerfG NJW 1975, 1691, 1692.

<sup>28</sup> UHLE, DÖV 1993, 947, 951 zum Staatsziel Umweltschutz.

<sup>29</sup> EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 36, 43; MURSWIEK, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 17; FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 134; HAHN, Staatszielbestimmungen, 64; KLOEPFER, in: BK, GG, Art. 20a, Rn. 20 [Stand: April 2005]; DERS., DVBl. 1996, 73, 74; BRAUN, DÖV 2003, 488, 489; SCHOLZ, in: Maunz/Düring, GG, Art. 20a, Rn. 35 [Stand: Juni 2002]; FABER, UPR 2002, 378, 379; UHLE, JuS 1996, 96, 97.

Die Bindungswirkung geht indes nur so weit, wie die Aussagekraft der Staatszielbestimmung reicht. Für das Staatsziel Tierschutz bedeutet dies: Art. 20a GG schreibt den Schutz der Tiere durch den Staat vor. Der Norm sind jedoch keine Aussagen darüber zu entnehmen, auf welche Weise dieser Schutz zu verwirklichen ist. Art. 20a GG ist damit verbindlich hinsichtlich des «Ob», aber nicht hinsichtlich des «Wie»<sup>30</sup>. Folglich steht es aufgrund von Art. 20a GG den Staatsgewalten nicht frei, ob sie dem Tierschutz bei ihren Entscheidungen Rechnung tragen oder nicht<sup>31</sup>. Hinsichtlich der Wahl der Mittel zur Zielverwirklichung und der Konkretisierung des zu erreichenden Schutzniveaus kommt ihnen aber ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu<sup>32</sup>. Anders gewendet: Eine Verpflichtung zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen kann aus Art. 20a GG regelmäßig nicht hergeleitet werden<sup>33</sup>. Aufgrund der jeweiligen rechtlichen und tatsächlichen Bedingungen und insbesondere im Interesse konfligierender Rechtsgüter kann der Tierschutz im konkreten Fall zurücktreten<sup>34</sup>. Art. 20a GG verpflichtet aber dazu, jedenfalls ein Mindestmaß an Tierschutz zu verwirklichen und den Tierschutz bei der Ausfüllung von Entscheidungsspielräumen, also beim Erlass von Rechtsnormen, bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen, planerischen Gestaltungen, der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe und Generalklauseln sowie bei der Auslegung von Rechtsnormen zu berücksichtigen<sup>35</sup>. Dabei ist

<sup>30</sup> SCHOLZ, in: Maunz/Düring, GG, Art. 20a, Rn. 35 [Stand: Juni 2002]; SOMMERMANN, Staatsziele, 377.

<sup>31</sup> EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 43 zum Staatsziel Umweltschutz; BRAUN, DÖV 2003, 488, 493.

<sup>32</sup> BVerwG NVwZ-RR 2002, 217, 217 zum Staatsziel Umweltschutz; MURSWIEK, in: Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 17; SANNWALD, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20a, Rn. 9; EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 45; BRAUN, DÖV 2003, 488, 489; CASPAR/SCHRÖTER, Staatsziel Tierschutz, 19; CALLIESS, Rechtsstaat und Umweltstaat, 126; SOMMERMANN, Staatsziele, 482; SCHINK, DÖV 1997, 221, 223; KUHLMANN, NuR 1995, 1, 2; PETERS, NVwZ 1995, 555, 556; UHLE, DÖV 1993, 947, 950 f.

<sup>33</sup> SANNWALD, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20a, Rn. 9; HAHN, Staatszielbestimmungen, 65; SCHOLZ, in: Maunz/Düring, GG, Art. 20a, Rn. 49 [Stand: Juni 2002].

<sup>34</sup> SOMMERMANN, Staatsziele, 380.

<sup>35</sup> BVerwG NVwZ 1998, 1080, 1081 zum Staatsziel Umweltschutz; SANNWALD, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20a, Rn. 29; EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 90, 94; LORZ/METZGER, TierSchG, Art. 20a GG, Rn. 13; ARNING, Eigenrechte für Tiere, 90; KLOEPFER, in: BK, GG, Art. 20a, Rn. 39, 54, 56 f., 96 [Stand: April 2005]; FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 208; BRAUN, DÖV 2003, 488, 489, 493; SCHOLZ, in: Maunz/Düring, GG, Art. 20a, Rn. 57 f. [Stand: Juni 2002]; CASPAR/SCHRÖTER, Staatsziel Tierschutz, 20, 122; FABER, UPR 2002, 378, 380; CALLIESS, Rechtsstaat und Umweltstaat, 126; Sommermann, Staatsziele, 385 f., 396,



den Belangen des Tierschutzes die Bedeutung beizumessen, die ihnen im konkreten Fall zukommt. In Form einer «wenn ... dann»-Regel im oben beschriebenen Sinn heißt dies: *Wenn* Tierschutzbelange betroffen sind, *dann* muss diesen angemessen Rechnung getragen werden. Sofern also beispielsweise der Verwaltung bei einer tierschutzrelevanten Entscheidung ein Ermessenspielraum eingeräumt ist, stellt eine Nichtberücksichtigung oder offensichtliche Fehlgewichtung des Tierschutzes einen Ermessensfehler dar, der die Rechtswidrigkeit dieser Entscheidung zur Folge hat<sup>36</sup>. Grundsätzlich denkbar ist insofern auch eine Ermessensreduzierung auf Null, wenn etwa der Kernbereich des Staatsziels nur durch eine bestimmte Maßnahme verwirklicht werden kann<sup>37</sup>. In diesem Fall würde sich das abstrakt gefasste Ziel zu einer konkreten Verhaltenspflicht des Staates verdichten<sup>38</sup>.

Hiervon zu trennen ist selbstverständlich die Frage, ob eine insofern ermessensfehlerhafte Entscheidung mit Erfolg gerichtlich gerügt werden könnte. Bereits im Rahmen der Zulässigkeit einer Klage muss der Kläger gemäß § 42 Abs. 2 VwGO<sup>39</sup> grundsätzlich zumindest die Möglichkeit einer Verletzung in seinen eigenen Rechten geltend machen können. Im Bereich des Tierschutzrechts ist diese Voraussetzung jedoch regelmäßig nicht erfüllt. Abhilfe könnte ein entsprechend ausgestaltetes Verbandsklagerecht zugunsten anerkannter Tierschutzorganisationen bieten<sup>40</sup>.

### 3. Objektiv-rechtliche Natur

Wenn soeben gesagt wurde, dass Staatsziele unmittelbar verbindliches Recht darstellen, ist festzuhalten, dass diese Verbindlichkeit rein objektiv-rechtlicher Natur ist. Subjektive Rechte werden durch Art. 20a GG nicht begründet<sup>41</sup>.

---

448; KLOEPFER/ROSSI, JZ 1998, 369, 375; SCHINK, DÖV 1997, 221, 228 f.; Peters, NVwZ 1995, 555, 557; KUHLMANN, NuR 1995, 1, 2, 5.

<sup>36</sup> EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 94 entsprechend zum Staatsziel Umweltschutz; STELKENS/BONK/SACHS, VwVfG, § 40, Rn. 84; CASPAR/SCHRÖTER, Staatsziel Tierschutz, 124.

<sup>37</sup> SOMMERMAN, Staatsziele, 378.

<sup>38</sup> FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 136 f.

<sup>39</sup> Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991, BGBl. 1991 I, 686 ff., zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 2 des Gesetzes vom 24. Februar 2012, BGBl. 2012 I, 212 ff.

<sup>40</sup> Siehe hierzu NÄCKEL/WASIELEWSKI, NordÖR 2004, 379 ff.; CASPAR, DÖV 2008, 145 ff.

<sup>41</sup> BVerwG NVwZ 1998, 1080, 1081; BVerwG NJW 1995, 2648, 2649; EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 33, 35, 37; BRAUN, DÖV 2003, 488, 489; FABER, UPR 2002, 378, 378; SCHOLZ, in: Maunz/Düring, GG, Art. 20a, Rn. 33, 76

Weder der einzelne Bürger noch Tierschutzvereine und -verbände können unmittelbar aus Art. 20a GG Ansprüche herleiten. Allein aufgrund des Staatsziels Tierschutz wird der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz folglich nicht erweitert<sup>42</sup>.

Dies bedeutet aber nicht, dass das Staatsziel Tierschutz im Bereich der subjektiven Rechte ohne Bedeutung wäre. Abgesehen davon, dass das Staatsziel Tierschutz grundrechtsbeschränkende Wirkung haben kann<sup>43</sup>, indem es Eingriffe in vorbehaltlos gewährte Grundrechte verfassungsrechtlich rechtfertigt<sup>44</sup>, ist im Einzelfall auch eine Grundrechtserweiterung möglich: Wie in Rechtsprechung und Literatur anerkannt ist, können Staatsziele vorhandene subjektive Rechte des Einzelnen ergänzen, so dass sich daraus spezifische neue Rechtspositionen ergeben<sup>45</sup>. Aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsziel (Art. 20 Abs. 1 GG) leitet die Rechtsprechung beispielsweise einen Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ab. Wie bereits ausgeführt, folgt eine – zunächst objektiv-rechtliche – Pflicht zur Schaffung dieses Existenzminimums aus dem Staatsziel des Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaatsprinzip)<sup>46</sup>. Durch die Verbindung mit dem Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG wird aus diesem Gebot ein subjektives Recht, das gegebenenfalls eingeklagt werden kann<sup>47</sup>.

In der Literatur wird diskutiert, ob entsprechend hierzu auch ein aus Art. 2 Abs. 2 S. 1; 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG folgendes Recht auf ein «ökologisches Existenzminimum» besteht, das im Fall von Umweltzerstörungen existenzbedrohenden Ausmaßes zum Tragen kommen könnte<sup>48</sup>. Ein analoges Recht auf

---

[Stand: Juni 2002]; CASPAR/GEISSEN, NVwZ 2002, 913, 914; OBERGFELL, NJW 2002, 2296, 2297; SOMMERMANN, Staatsziele, 326; SCHINK, DÖV 1997, 221, 222; KLOEPFER, DVBl. 1996, 73, 74; UHLE, JuS 1996, 96, 96 f.

<sup>42</sup> GLOCK, Staatsziel Tierschutz, 43; SCHOLZ, in: Maunz/Düring, GG, Art. 20a, Rn. 33 f. [Stand: Juni 2002] zum Staatsziel Umweltschutz.

<sup>43</sup> BVerwG NJW 1996, 1163, 1163; BVerwG NJW 1995, 2648, 2649; SANNWALD, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20a, Rn. 8; LORZ/METZGER, TierSchG, Art. 20a GG, Rn. 9, 17; KLOEPFER, in: BK, GG, Art. 20a, Rn. 27 f. [Stand: April 2005]; DERS., JZ 1998, 369, 374; DERS., DVBl. 1996, 73, 78; SCHOLZ, in: Maunz/Düring, GG, Art. 20a, Rn. 66 [Stand: Juni 2002].

<sup>44</sup> Dies setzt selbstverständlich voraus, dass der Eingriff auch im Übrigen der Verfassung, insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, entspricht und dem Gesetzesvorbehalt genügt.

<sup>45</sup> KLOEPFER, in: BK, GG, Art. 20a, Rn. 27 f. [Stand: April 2005].

<sup>46</sup> Siehe hierzu II.1.

<sup>47</sup> BVerfG NJW 2010, 505, 507 f.

<sup>48</sup> KLOEPFER, in: BK, GG, Art. 20a, Rn. 3 [Stand: April 2005]; SCHOLZ, in: Maunz/Düring, GG, Art. 20a, Rn. 8 [Stand: Juni 2002]; SCHINK, DÖV 1997, 221, 224; ableh-

ein «Tierschutz-Minimum» ist dagegen sehr fraglich, da der Tierschutz in aller Regel keine existentiellen menschlichen Interessen betrifft<sup>49</sup>. Jedenfalls kann Art. 20a GG, bei einem Gleichlauf von Tierschutz und Grundrechten, grundsätzlich grundrechtsanreichernde Wirkung zukommen<sup>50</sup>. Dies gilt vor allem für Grundrechte, die (auch) das Recht auf Entfaltung tierschützender Aktivitäten umfassen wie die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG<sup>51</sup>, die Gewissensfreiheit gemäß Art. 4 Abs. 1 GG, die Meinungsäußerungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG, die Pressefreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, die Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 Abs. 1 und 2 GG, die Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 9 Abs. 1 GG, die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG<sup>52</sup> und das Petitionsrecht gemäß Art. 17 GG<sup>53</sup>.

### III. Vorgaben des Staatsziels Tierschutz für die Staatstätigkeit

Im Folgenden soll nun eine weitere Näherung an die aus dem Staatsziel folgenden Vorgaben für die Staatstätigkeit versucht werden. Hierzu ist zunächst der Adressatenkreis des Art. 20a GG zu klären (1.). Im Anschluss daran ist auf die aus dem Staatsziel Tierschutz abgeleiteten Subprinzipien einzugehen, die im Wesentlichen von der Literatur zur besseren Operationalisierbarkeit herausgearbeitet wurden (2.). Schließlich sind an dieser Stelle die gefundenen Ergebnisse in einem Zwischenergebnis zusammenzufassen (3.).

---

nend EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 39; UHLE, JuS 1996, 96, 100 f.

<sup>49</sup> Zur Diskussion, ob der Schutz der Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG die Verhinderung von selbstentwürdigendem, tierquälerischem Verhalten gebietet: FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 60 ff. m.w.N.

<sup>50</sup> EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 91; FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 253; KLOEPFER, in: BK, GG, Art. 20a, Rn. 28 [Stand: April 2005]; DERS./ROSSI, JZ 1998, 369, 373; SOMMERMANN, Staatsziele, 436.

<sup>51</sup> Nach der Rechtsprechung ist etwa das Füttern von Tauben auf der Straße von Art. 2 Abs. 1 GG umfasst, BVerfG NJW 1980, 2572, 2573; VGH Kassel, Beschluss vom 30. April 2008, Az.: 8 UZ 3006/06.

<sup>52</sup> Diese insbesondere im Hinblick auf die Thematik «Verpflichtung zur Durchführung von Tierversuchen im Studium».

<sup>53</sup> CASPAR/SCHRÖTER, Staatsziel Tierschutz, 21; FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 254; KLOEPFER/ROSSI, JZ 1998, 369, 373.

## 1. Adressaten des Staatsziels Tierschutz

Art. 20a GG richtet sich an den «Staat» und verpflichtet damit grundsätzlich alle staatlichen Organe von Bund, Ländern, Kommunen und alle sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts<sup>54</sup>. Prinzipiell sind alle drei staatlichen Gewalten, das heißt Legislative, Exekutive und Judikative, aufgerufen, ihr Handeln am Staatsziel Tierschutz auszurichten<sup>55</sup>. Der Schutzauftrag ist dabei vom jeweiligen Adressaten funktions- und gewaltenspezifisch wahrzunehmen, mithin im Rahmen seiner Aufgabe und Zuständigkeit<sup>56</sup>.

Da Staatsziele in erster Linie einen finalen Charakter haben und einen Gestaltungsauftrag in sich tragen<sup>57</sup>, liegt es in ihrer Rechtsnatur, dass sie primär den Gesetzgeber als *die* gestaltende Gewalt im Staat ansprechen<sup>58</sup>. Justiz und Verwaltung dagegen wenden die Gesetze im Wesentlichen nur an und haben daher von vornherein einen geringeren Spielraum, das Staatsziel Tierschutz umzusetzen<sup>59</sup>. Dies heißt aber mit Blick auf die Entstehungsgeschichte und die Gründe, die vor zehn Jahren zu der Grundgesetzänderung geführt haben, keineswegs, dass dem Staatsziel Tierschutz im Rahmen von Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen nicht auch tragende Bedeutung zukommen könnte: Eine wesentliche Funktion der Staatszielbestimmung bestand und besteht

<sup>54</sup> EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 56; SANNWALD, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20a, Rn. 12; FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 151; KLOEPFER, in: BK, GG, Art. 20a, Rn. 31 [Stand: April 2005]; DERS., DVBl. 1996, 73, 74 f.; SCHOLZ, in: Maunz/Düring, GG, Art. 20a, Rn. 44 [Stand: Juni 2002]; SCHINK, DÖV 1997, 221, 223.

<sup>55</sup> KLOEPFER, in: BK, GG, Art. 20a, Rn. 33 [Stand: April 2005]; DERS., DVBl. 1996, 73, 75; FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 151; SCHOLZ, in: Maunz/Düring, GG, Art. 20a, Rn. 44 [Stand: Juni 2002]; SOMMERMAN, Staatsziele, 383; PETERS, NVwZ 1995, 555, 556; KUHLMANN, NuR 1995, 1, 5.

<sup>56</sup> EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 56; SANNWALD, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20a, Rn. 12; KLOEPFER, in: BK, GG, Art. 20a, Rn. 31 [Stand: April 2005]; DERS., DVBl. 1996, 73, 74 f.; FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 151 f., 160; SOMMERMAN, Staatsziele, 383; SCHINK, DÖV 1997, 221, 223.

<sup>57</sup> Eingehend II.1.

<sup>58</sup> BVerwG NVwZ-RR 2002, 217, 217; BVerwG NJW 1995, 2648, 2649; EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 57; SANNWALD, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 20a, Rn. 28; LORZ/METZGER, TierSchG, Art. 20a GG, Rn. 3, 12; KLOEPFER, in: BK, GG, Art. 20a, Rn. 37, 57 [Stand: April 2005]; DERS., DVBl. 1996, 73, 75; FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 160 f.; CASPAR/SCHRÖTER, Staatsziel Tierschutz, 19; BRAUN, DÖV 2003, 488, 489; SCHOLZ, in: Maunz/Düring, GG, Art. 20a, Rn. 35, 46, 76, 78 [Stand: Juni 2002]; FABER, UPR 2002, 378, 380; SOMMERMAN, Staatsziele, 383; UHLE, JuS 1996, 96, 96 ff.; PETERS, NVwZ 1995, 555, 556.

<sup>59</sup> SCHOLZ, in: Maunz/Düring, GG, Art. 20a, Rn. 48 [Stand: Juni 2002] zum Staatsziel Umweltschutz.

darin, den Tierschutz auf die Stufe einer verfassungsimmanen Grundrechtsschranke zu erheben, um auf diese Weise dem Tierschutz dienende Eingriffe in vorbehaltlose Grundrechte rechtfertigen zu können. Insofern aktualisiert sich das Staatsziel Tierschutz gerade auch gegenüber der Judikative und der Exekutive<sup>60</sup>. Dass Justiz und Verwaltung den Tierschutz mit der ihm zukommenden Bedeutung als Rechtsgut von höchstem Rang außerdem dann zu berücksichtigen haben, wenn ihnen durch das Gesetz Entscheidungsspielräume eingeräumt sind, wurde bereits gesagt<sup>61</sup>.

Nicht unmittelbarer Adressat der Staatszielbestimmung ist schließlich der Bürger, da er aus Art. 20a GG weder berechtigt noch verpflichtet wird<sup>62</sup>. Lediglich mittelbar ergeben sich für ihn jedoch Rechte und Pflichten aus den von den staatlichen Organen in Konkretisierung des Art. 20a GG vorgegebenen Verhaltensregeln<sup>63</sup>.

## 2. Konkretisierende Subprinzipien des Staatsziels Tierschutz

Aufbauend auf den Erkenntnissen zur Rechtsnatur des Art. 20a GG soll im Folgenden weiter herausgearbeitet werden, welche konkreten Verpflichtungen sich für die Staatsorgane aufgrund des Staatsziels Tierschutz ergeben. Ausgangspunkt ist dabei der bereits dargestellte weite Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum insbesondere des Gesetzgebers, der in der Abwägung mit anderen betroffenen Belangen das zu erreichende Schutzniveau und die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen festlegt. Dabei darf jedoch als unbestritten gelten, dass die Umsetzung des Staatsziels nicht vollkommen «offen» ist und der Gestaltungsspielraum nicht unbegrenzt besteht, da Art. 20a GG ansonsten effektiv nicht mehr als ein unverbindlicher Programmsatz wäre. Die Rechtsverbindlichkeit des Staatsziels Tierschutz setzt der Gestaltungsfreiheit folglich zwingend gewisse Grenzen<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> CASPAR/GEISSEN, NVwZ 2002, 913, 915.

<sup>61</sup> Siehe II.2.

<sup>62</sup> EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 56; KLOEPFER, in: BK, GG, Art. 20a, Rn. 29 [Stand: April 2005]; DERS., DVBl. 1996, 73, 74; CASPAR/SCHRÖTER, Staatsziel Tierschutz, 20; FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 134 f.; SCHOLZ, in: Maunz/Düring, GG, Art. 20a, Rn. 33, 45 [Stand: Juni 2002]; FABER, UPR 2002, 378, 380; SCHINK, DÖV 1997, 221, 223; UHLE, DÖV 1993, 947, 951.

<sup>63</sup> EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 38; KLOEPFER, in: BK, GG, Art. 20a, Rn. 29 [Stand: April 2005]; DERS., DVBl. 1996, 73, 74.

<sup>64</sup> EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 58, 64, 88.

Die in Bezug auf den *Prozess* staatlicher Entscheidungsfindung zu ziehende Grenze wurde bereits beschrieben. Nach wohl einhelliger Ansicht folgt aus Art. 20a GG die Pflicht, die Belange des Tierschutzes angemessen zu berücksichtigen und in etwaige Abwägungsentscheidungen einzustellen. Dies könnte als «*Berücksichtigungspflicht*» bezeichnet werden.

Zur Frage, welche Vorgaben sich dem Staatsziel in Bezug auf das Entscheidungsergebnis entnehmen lassen, werden in der Literatur verschiedene Kriterien und Subprinzipien diskutiert. Umstritten ist etwa, ob Art. 20a GG ein *Verschlechterungsverbot*, bezogen auf das Tierschutzniveau bei Einführung des Staatsziels Tierschutz, entnommen werden kann<sup>65</sup>. Die Befürworter eines Verschlechterungsverbots argumentieren, der Zweck der Verfassungsänderung sei gerade eine Stärkung des einfachgesetzlichen Tierschutzrechts und dessen verfassungsrechtliche Absicherung gewesen<sup>66</sup>. Dies sei mit einer Verschlechterung des Tierschutzniveaus nicht in Einklang zu bringen. Dagegen wird – dogmatisch überzeugender – vorgebracht, dass das Staatsziel Tierschutz in der Abwägung mit anderen Rechtsgütern von Verfassungsrang nicht automatisch den Vorzug genießen könne und daher unter Umständen – sollten gegenläufige Interessen dies erfordern – auch eine Verschlechterung möglich sein müsse<sup>67</sup>.

Zutreffend dürfte es sein, Art. 20a GG mit der wohl herrschenden Meinung die Pflicht zur Gewährleistung eines «*ethischen Minimums*» an Tierschutz zu entnehmen<sup>68</sup>. Dieses ethische Minimum ist auch gemeint, wenn vom «*Mindestmaß an Tierschutz*», vom «*Schutzminimum*» und vom verbindlichen «*Zielkern*» des Staatsziels die Rede ist – Letzteres in Abgrenzung zu dessen «*Zielhof*» als dem Bereich, der zur Disposition staatlicher Konkretisierung steht<sup>69</sup>. Die gegenläufigen Vorgaben aufgrund der Rechtsnatur – staatliche

<sup>65</sup> Bejahend Tierschutzbericht 2011, BT-Drs. 17/6826, 14; LORZ/METZGER, TierSchG, Art. 20a GG, Rn. 12; HIRT/MAISACK/MORITZ, TierSchG, Art. 20a GG, Rn. 13; CASPAR/GEISSEN, NVwZ 2002, 913, 914; wohl auch VGH Mannheim NVwZ-RR 2006, 398, 400, wo von einem auf die tierschutzrechtlichen Kerngehalte bezogenen Rückschrittsverbot die Rede ist; ablehnend EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 88; FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 204 f.

<sup>66</sup> CASPAR/SCHRÖTER, Staatsziel Tierschutz, 45; siehe hierzu bereits I.

<sup>67</sup> FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 205; CASPAR, ZRP 1998, 441, 445; zum Staatsziel Umweltschutz: SCHINK, DÖV 1997, 221, 226 f.

<sup>68</sup> EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 88; LORZ/METZGER, TierSchG, Art. 20a GG, Rn. 12; CASPAR/GEISSEN, NVwZ 2002, 913, 914; CASPAR, ZRP 1998, 441, 445; hierzu bereits II.1.

<sup>69</sup> CALLIESS, Rechtsstaat und Umweltstaat, 127 ff.; SOMMERMAN, Staatsziele, 384 ff., 402, 430.

Gestaltungsfreiheit einerseits und Grenzen dieser Gestaltungsfreiheit andererseits, um das Staatsziel nicht zum bloßen Programmsatz zu degradieren – werden durch diese Ansicht ausgewogen in Einklang gebracht. Die Auffassung deckt sich außerdem mit der Rechtsprechung zum Sozialstaatsziel, die den staatlichen Organen ebenfalls (nur) abverlangt, die notwendigen Mindestvoraussetzungen für eine menschenwürdige Existenz zu schaffen<sup>70</sup>. Die Rechtsprechung zum Parallelproblem der Reichweite grundrechtlicher Schutzpflichten weist ebenfalls in diese Richtung: Eine justiziable Verletzung einer grundrechtlichen Schutzpflicht ist danach nur dann gegeben, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder wenn die getroffenen Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, um das jeweilige Schutzziel zu erreichen<sup>71</sup>.

Als Ausprägung des ethischen Minimums im Bereich des Tierschutzes kann wohl jedenfalls der Gedanke des § 1 S. 2 TierSchG angesehen werden, wonach niemand einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen darf<sup>72</sup>. Auch die Verpflichtung zu einer art- und verhaltensgerechten Tierhaltung (§ 2 TierSchG), die Begrenzung von Tierversuchen auf das unerlässliche Maß (§ 7 Abs. 2 TierSchG) sowie das grundsätzliche Verbot der Tötung ohne Betäubung (§§ 4, 4a TierSchG) betreffen u.E. den nicht disponiblen Kern des Staatsziels Tierschutz, so dass substantielle Einschnitte in diesen Bereichen einen Verstoß gegen Art. 20a GG begründen würden.

Die Verpflichtung zur Gewährleistung des ethischen Minimums darf selbstverständlich nicht so verstanden werden, als reduziere sich das Staatsziel auf einen minimalen Schutz: im Gegenteil, Art. 20a GG weist weit darüber hinaus und verlangt den Staatsorganen vielmehr eine Optimierung des Tierschutzes in Form eines bestmöglichen Schutzniveaus ab. Außerhalb der Grenzen des ethischen Minimums kommt jedoch der staatliche Gestaltungsspielraum zum Tragen, so dass das Unterlassen einer bestimmten tierschützenden Maßnahme keinen Verstoß gegen Art. 20a GG darstellt, solange jedenfalls ein Mindestmaß an Schutz gewährleistet ist. Diese aus Art. 20a GG folgende *Optimierungspflicht* wird bisweilen auch als *Verbesserungsgebot*<sup>73</sup> bezeichnet. In die gleiche Richtung weist die teilweise postulierte *Nachbesserungspflicht*, durch die der Gesetzgeber gehalten ist, die Tierschutzgesetze an einen etwaigen

---

<sup>70</sup> Hierzu bereits II.1. m.w.N.

<sup>71</sup> BVerfG NJW 2002, 1638, 1639; BVerfG NJW 1989, 1271, 1275; BVerfG NVwZ 1988, 427, 428; BVerfG NJW 1981, 1655, 1658.

<sup>72</sup> Ablehnend insofern allerdings FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 203 f.

<sup>73</sup> LORZ/METZGER, TierSchG, Art. 20a GG, Rn. 12; OBERGFELL, ZRP 2001, 193, 197; zum Verbesserungsgebot auch FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 204.

Wandel der gesellschaftlichen Sensibilität und der ethischen Standards sowie an neue wissenschaftliche Erkenntnisse hinsichtlich der Empfindungs- und Leidensfähigkeit von Tieren anzupassen<sup>74</sup>. Auch durch diese Umschreibungen wird die insbesondere dem Gesetzgeber obliegende Optimierungspflicht zu treffend konkretisiert.

### **3. Zwischenergebnis**

Somit kann festgehalten werden, dass das Staatsziel Tierschutz als rechtsverbindliches Prinzip objektiv-rechtlicher Natur alle staatlichen Gewalten verpflichtet, ihr Handeln an ihm auszurichten. Aufgrund von Art. 20a GG ist der Tierschutz bei der Ausfüllung von Entscheidungsspielräumen zwingend zu berücksichtigen und ihm dabei das Gewicht beizumessen, das ihm als Rechtsgut von höchstem Rang im konkreten Fall zukommt (Berücksichtigungspflicht). Weiterhin lässt Art. 20a GG kein beliebig niedriges Tierschutzniveau zu, sondern verpflichtet die staatlichen Organe, im Ergebnis einen zumindest minimalen Tierschutz zu gewährleisten (Pflicht zur Gewährleistung des ethischen Minimums). Darüber hinaus hält das Staatsziel Tierschutz die staatlichen Gewalten dazu an, beständig für eine Nachbesserung und Optimierung des Tierschutzes einzutreten und ein möglichst hohes Schutzniveau anzustreben (Optimierungsgebot).

## **IV. Einfluss des Staatsziels Tierschutz auf Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung**

Nachdem in Teil II. und III. abstrakt dargestellt wurde, welche Vorgaben sich aus Art. 20a GG für die Staatstätigkeit ergeben, soll nachfolgend untersucht werden, welchen Einfluss das Staatsziel Tierschutz bislang auf Gesetzgebung (1), Rechtsprechung (2) und Verwaltung (3) ausübte. Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass die staatlichen Organe durch Art. 20a GG insbesondere auch aufgefordert sind, sich auf europa- und völkerrechtlicher Ebene verstärkt für den Tierschutz einzusetzen, soweit dort tierschutzrelevante Entscheidungen ge-

---

<sup>74</sup> LORZ/METZGER, TierSchG, Art. 20a GG, Rn. 12; HIRT/MAISACK/MORITZ, TierSchG, Art. 20a GG, Rn. 14; FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 201; CASPAR/SCHRÖTER, Staatsziel Tierschutz, 46 f.; CASPAR/GEISSEN, NVwZ 2002, 913, 914; in diese Richtung auch FABER, UPR 2002, 378, 380, bei dem jedoch nur von einer «Kontrollpflicht» die Rede ist.



troffen werden<sup>75</sup>. Dies ist in der Vergangenheit etwa durch ein Eintreten für eine absolute zeitliche Begrenzung von Tiertransporten<sup>76</sup> und für eine Überarbeitung der EG-Tierversuchsrichtlinie<sup>77</sup> geschehen. Eine detaillierte Darstellung dieser Thematik würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen, so dass sich die nachfolgenden Ausführungen auf die nationale Ebene konzentrieren<sup>78</sup>. Dies erscheint vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass die einschlägigen supranationalen und internationalen Regelwerke im Allgemeinen nur Vorgaben zum Mindestschutz enthalten und den Mitgliedsstaaten erlauben, jedenfalls wenn kein grenzüberschreitender Bezug gegeben ist, zugunsten des Tierschutzes strengere Vorschriften zu schaffen<sup>79</sup>. Bei der Ausfüllung dieses Gestaltungsspielraums kommt dann Art. 20a GG zum Tragen.

---

<sup>75</sup> So zum insoweit vergleichbaren Staatsziel Umweltschutz: EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 23.

<sup>76</sup> Vgl. (ohne ausdrückliche Bezugnahme auf das Staatsziel Tierschutz) Tierschutzbericht 2011, BT-Drs. 17/6826, 16; BR-Drs. 786/09 (Beschluss), Tierschutzbericht 2005, BT-Drs. 15/5405, 43 f.; BR-Drs. 661/03 (Beschluss).

<sup>77</sup> Vgl. Tierschutzbericht 2011, BT-Drs. 17/6826, 38 f.; BT-Drs. 17/792, 3. Die EG-Tierversuchsrichtlinie (Richtlinie 2010/63/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere, ABl. vom 20. Oktober 2010, L 276, 33 ff.) ist mittlerweile, am 9. November 2010, in Kraft getreten.

<sup>78</sup> Ausführlich zu den supranationalen und internationalen Entwicklungen und Rechtsvorschriften Tierschutzbericht 2011, BT-Drs. 17/6826; Tierschutzbericht 2007, BT-Drs. 16/5044; Tierschutzbericht 2005, BT-Drs. 15/5405; Tierschutzbericht 2003, BT-Drs. 15/723.

<sup>79</sup> Am Beispiel des Tiertransportrechts (Fn. 76): Die EG-Tiertransportverordnung (Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97, ABl. vom 5. Januar 2005, L 3, 1 ff.), die keine absolute zeitliche Begrenzung von Tiertransporten vorsieht, ist im grenzüberschreitenden Verkehr zwingend. Für rein innerstaatliche Transporte schreibt § 10 Abs. 1 Tierschutztransportverordnung (TierSchTrV) jedoch eine zeitliche Höchstgrenze von acht Stunden bei Transporten zu Schlachtbetrieben vor; hierzu MAISACK/FERTIG, Tiertransporte, LTO vom 4. Oktober 2011; LORZ/METZGER, TierSchG, EG-Tiertransportverordnung, Vorbem., Rn. 2; TierSchTrV, Vorbem., Rn. 9; HIRT/MAISACK/MORITZ, TierSchG, TierSchTrV, Einf., Rn. 4 ff., 10 ff. Anders die EG – Tierversuchsrichtlinie (Fn. 77), die strengere nationale Vorschriften gemäß Art. 2 Abs. 1 S. 1 nur zulässt, soweit diese bei Inkrafttreten der Richtlinie bereits bestanden.

## 1. Einfluss auf die Gesetzgebung

Es wurde bereits ausgeführt, dass Art. 20a GG in erster Linie an den Gesetzgeber adressiert ist und diesen auffordert, das einfachgesetzliche Tierschutzrecht im Sinne des Staatsziels Tierschutz auszugestalten<sup>80</sup>.

«Gesetzgeber» ist nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung grundsätzlich sowohl der Bundesgesetzgeber – der Deutsche Bundestag – als auch der Landesgesetzgeber – das jeweilige Landesparlament. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern erfolgt gemäß Art. 70 Abs. 2; 73; 74 GG nach der zu regelnden Sachmaterie. Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG ist der Tierschutz eine Materie der konkurrierenden Gesetzgebung. Die Länder sind damit gemäß Art. 72 Abs. 1 GG (nur) zuständig, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat. Mit dem Tierschutzgesetz hat der Bund weite Teile des Tierschutzrechts, insbesondere das materielle Tierschutzrecht, grundsätzlich abschließend geregelt, so dass für eine eigene Gesetzgebung der Länder wenig Raum bleibt<sup>81</sup>. Den Ländern obliegt gemäß § 15 Abs. 1 S. 1 TierSchG lediglich der Vollzug des Tierschutzgesetzes und der aufgrund des Tierschutzgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen. Regelungen im Bereich des materiellen Tierschutzrechts fallen damit prinzipiell in die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers, der folglich primär zur Umsetzung des Staatsziels Tierschutz berufen ist.

Substantielle Änderungen des Tierschutzgesetzes sind bislang trotz Einführung des Staatsziels Tierschutz nicht erfolgt<sup>82</sup>. Zu nennen ist die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Rechtsverordnung über ein Prüf- und Zulassungsverfahren für Tierhaltungseinrichtungen, den sog. «Tierschutz-TÜV» im Jahr 2009<sup>83</sup>. Das Inverkehrbringen und Verwenden von Haltungseinrichtungen könnte damit von einer vorherigen obligatorischen

<sup>80</sup> Hierzu III.1.

<sup>81</sup> LORZ/METZGER, TierSchG, Einf., Rn. 124 f., auch zu den Ausnahmen hierzu, insbesondere dem vorbeugenden Tierschutz, a.a.O., Rn. 69, 94; zur Diskussion, ob die Einführung eines Verbandsklagerechts in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fällt, CASPAR, DÖV 2008, 145 ff.

<sup>82</sup> Die nachfolgenden Ausführungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit hinsichtlich aller seit Einführung des Staatsziels Tierschutz geänderten oder neu eingeführten Rechtsvorschriften mit tierschutzrechtlicher Relevanz, sondern beschränken sich auf die wichtigsten Neuerungen. Für eine umfassende Darstellung vgl. Tierschutzbericht 2011, BT-Drs. 17/6826; Tierschutzbericht 2007, BT-Drs. 16/5044; Tierschutzbericht 2005, BT-Drs. 15/5405; Tierschutzbericht 2003, BT-Drs. 15/723.

<sup>83</sup> Zweites Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes vom 15. Juli 2009, BGBl. 2009 I, 1950 ff.

Prüfung und Zulassung abhängig gemacht werden. In der Gesetzesbegründung wird, zur Begründung der Angemessenheit der Regelung, unter anderem mit dem Staatsziel Tierschutz gemäß Art. 20a GG argumentiert<sup>84</sup>. Von der Ermächtigungsgrundlage wurde allerdings bislang kein Gebrauch gemacht, eine entsprechende Rechtsverordnung mithin noch nicht erlassen.

Zur Durchführung des gemeinschaftsrechtlichen Verbots des Inverkehrbringens und der Ein- und Ausfuhr von Katzen- und Hundefellen<sup>85</sup> wurde weiterhin Ende 2008 das Katzen- und Hundefell-Einfuhr-Verbotsgesetz<sup>86</sup> erlassen. Im Jahr 2010 wurde das Gesetz um Vorschriften zur Durchführung der EG-Verordnung über den Handel mit Robbenerzeugnissen<sup>87</sup> erweitert und sein Titel in «Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetz (TierErzHaVerbG)» geändert<sup>88</sup>. Da es sich hierbei um Durchführungsvorschriften für unmittelbar geltendes EU-Recht handelt, kann ihr Erlass nicht unmittelbar auf das Staatsziel Tierschutz zurückgeführt werden. Die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften selbst sind allerdings besonders auf den Druck Deutschlands hin erst zustande gekommen<sup>89</sup>.

Schließlich ist auf einige Änderungen im Bereich der aufgrund des Tierschutzgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen hinzuweisen<sup>90</sup>: In die Tierschutz-

---

<sup>84</sup> BT-Drs., 16/7413, 8.

<sup>85</sup> Verordnung (EG) Nr. 1523/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 über ein Verbot des Inverkehrbringens sowie der Ein- und Ausfuhr von Katzen- und Hundefellen sowie von Produkten, die solche Felle enthalten, in die bzw. aus der Gemeinschaft, ABl. vom 27. Dezember 2007, L 343, 1 ff.

<sup>86</sup> Gesetz zur Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften über das Verbot der Einfuhr, der Ausfuhr und des Inverkehrbringens von Katzen- und Hundefellen vom 8. Dezember 2008, BGBl. 2008 I, 2394 ff.

<sup>87</sup> Verordnung (EG) Nr. 1007/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen, ABl. vom 31. Oktober 2009, L 286, 36 ff.

<sup>88</sup> Gesetz zur Änderung des Katzen- und Hundefell-Einfuhr-Verbotsgesetzes und zur Änderung des Seefischereigesetzes vom 11. August 2010, BGBl. 2010 I, 1160 ff.

<sup>89</sup> So jedenfalls der Tierschutzbericht 2011, BT-Drs. 17/6826, 36, 39.

<sup>90</sup> Diese sind im staatsorganisationsrechtlichen Sinn freilich nicht als Akte der Legislative, sondern als solche der Exekutive zu qualifizieren, weil sie, entsprechend den Verordnungsermächtigungen des Tierschutzgesetzes, vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nach Anhörung der Tierschutzkommission gemäß § 16b TierSchG mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden. Da auch hier der Aspekt der Gestaltung im Wege der Normsetzung im Vordergrund steht, sollen die einschlägigen Vorschriften hier im Kapitel «Gesetzgebung» behandelt werden.

Nutztierhaltungsverordnung<sup>91</sup> wurden seit 2006 spezifische Rechtsvorschriften bezüglich der Haltung von Schweinen<sup>92</sup>, Pelztieren<sup>93</sup> und Masthühnern<sup>94</sup> eingefügt. Durch die Pelztierhaltungsverordnung wurden erstmalig verbindliche Vorgaben für die Haltung von Pelztieren gemacht und damit eine wesentliche Forderung, die mit der Einführung des Staatsziels Tierschutz erhoben wurde, umgesetzt<sup>95</sup>. Weiterhin wurden die Regelungen zur Legehennenhaltung<sup>96</sup> geändert. Die Vorschriften zur damit neu eingeführten sog. Kleingruppenhaltung von Legehennen wurden allerdings durch das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 12. Oktober 2010 wegen Verletzung von Art. 20a GG für verfassungswidrig erklärt<sup>97</sup>.

Derzeit ist eine Novellierung des Tierschutzgesetzes und der Erlass einer Tierschutz-Versuchstierverordnung (TierSchVersV) im Gang. Die Entwürfe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 9. Januar 2012<sup>98</sup> sehen insbesondere ein Verbot der betäubungslo-

<sup>91</sup> Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung vom 25. Oktober 2001 in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 2006, BGBl. 2006 I, 2043 ff., zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 1. Oktober 2009, BGBl. 2009 I, 3223 ff.

<sup>92</sup> Zweite Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung vom 1. August 2006, BGBl. 2006 I, 1804 ff., in Umsetzung der Richtlinie 91/630/EWG des Rates vom 19. November 1991 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen, ABl. vom 11. Dezember 1991, L 340, 33 ff.; Richtlinie 2001/88/EG des Rates vom 23. Oktober 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/630/EWG über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen, ABl. vom 1. Dezember 2001, L 316, 1 ff. und der Richtlinie 2001/93/EG der Kommission vom 9. November 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/630/EWG über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen, ABl. vom 1. Dezember 2001, L 316, 36.

<sup>93</sup> Dritte Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung vom 30. November 2006, BGBl. 2006 I, 2759 ff.

<sup>94</sup> Vierte Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung vom 1. Oktober 2009, BGBl. 2009 I, 3223 ff., in Umsetzung der Richtlinie 2007/43/EG des Rates vom 28. Juni 2007 mit Mindestvorschriften zum Schutz von Masthühnern, ABl. vom 12. Juli 2007, L 182, 19 ff.; diese lässt allerdings sehr hohe Besatzdichten zu: Gemäß § 19 Abs. 3 und 4 TierSchNutzV sind bis zu 39 kg/m<sup>2</sup> zulässig, bei einem durchschnittlichen Gewicht der Masthühner von weniger als 1600 g, 35 kg/m<sup>2</sup>.

<sup>95</sup> SCHRÖTER, NuR 2007, 468, 473.

<sup>96</sup> Zweite Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung vom 1. August 2006, BGBl. 2006 I, 1804 ff.

<sup>97</sup> Hierzu nachfolgend IV.2.c.

<sup>98</sup> Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags abrufbar auf der Internetseite des BMELV: [http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Tier/Tierschutz/TierSchG-Entwurf-3GesetzAend.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Tier/Tierschutz/TierSchG-Entwurf-3GesetzAend.pdf?__blob=publicationFile) [besucht am 28. Mai 2012].

sen Kastration von Ferkeln, allerdings erst zum 1. Januar 2017, ein Verbot des Schenkelbrandes bei Pferden, eine Neuformulierung des Qualzuchtverbots und Änderungen im Bereich des Tierversuchsrechts vor<sup>99</sup>. Insbesondere Letztere werden jedoch zu Recht als nicht weitgehend genug kritisiert<sup>100</sup>. Die Novelle wurde am 23. Mai 2012 vom Bundeskabinett beschlossen und soll voraussichtlich im Herbst 2012 in Kraft treten.

Typischerweise auf das Staatsziel Tierschutz gestützte Vorhaben konnten sich bislang nur wenig durchsetzen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die tierschutzrechtliche Verbandsklage<sup>101</sup>. Auf Bundesebene scheiterte im Jahr 2004 ein entsprechender Gesetzesantrag des Landes Schleswig-Holstein im Bundesrat<sup>102</sup>. Auf Länderebene existiert ein Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine derzeit nur in Bremen<sup>103</sup>. Entsprechende Initiativen in Baden-Württemberg<sup>104</sup>, Bayern<sup>105</sup>, Berlin<sup>106</sup>, Hamburg<sup>107</sup>, Hessen<sup>108</sup>, Niedersachsen<sup>109</sup>, Nordrhein-Westfalen<sup>110</sup>, Saarland<sup>111</sup>, Sachsen<sup>112</sup> und Schleswig-Holstein<sup>113</sup>, sämtlich gerade auch auf das Staatsziel Tierschutz gestützt, waren dagegen bis dato nicht erfolgreich. Hier bleibt die zukünftige Entwicklung abzuwarten.

Die Einführung des Staatsziels Tierschutz war außerdem Anlass für einen Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung der Anforderungen für Schächtegenehmigungen<sup>114</sup>. Der Entwurf sieht vor, dass eine Ausnahmegenehmigung zum Schächten gemäß § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG nur noch unter der Voraus-

---

<sup>99</sup> Hierzu DJGT, Änderungen des Tierschutzgesetzes und DJGT, Änderungen des Tierschutzgesetzes, Tierversuche.

<sup>100</sup> DJGT, Änderungen des Tierschutzgesetzes, Tierversuche.

<sup>101</sup> In diesem Sinne SCHRÖTER, NuR 2007, 468, 472 f.: Die Forderung nach einer Verbandsklage ist nach der Einführung des Staatsziels Tierschutz vorrangige rechtspolitische Forderung seitens des Tierschutzes; allgemein zur Verbandsklage bereits Fn. 40.

<sup>102</sup> BR-Drs. 157/04, 1, 7 f.; BR-Drs. 157/04 (Beschluss).

<sup>103</sup> Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine vom 25. September 2007, BremGBl. 2007, 455.

<sup>104</sup> Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 13/4418.

<sup>105</sup> Bayerischer Landtag, Drs. 16/5966, 15/7945 und 15/7224.

<sup>106</sup> Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 16/0953 und 15/4615.

<sup>107</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 20/3512, 20/2068 und 19/3991.

<sup>108</sup> Hessischer Landtag, Drs. 18/4511, 18/4376 und 16/2059.

<sup>109</sup> Niedersächsischer Landtag, Drs. 16/0906 und 15/2157.

<sup>110</sup> Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 15/2380, berichtigt durch Drs. 15/2419, und 14/1432.

<sup>111</sup> Landtag des Saarlandes, Drs. 14/480 und 13/520-neu.

<sup>112</sup> Sächsischer Landtag, Drs. 4/10193.

<sup>113</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 16/1224.

<sup>114</sup> BR-Drs. 901/09, 424/07 (Beschluss) und 418/05.

setzung erteilt werden darf, dass der Antragsteller *positiv nachweist*, dass zwingende Vorschriften seiner Religionsgemeinschaft das Schächten vorschreiben oder den Genuss des Fleisches nicht geschächteter Tiere untersagen. § 4 Abs. 2 Nr. 2 TierSchG lässt nach derzeitiger Rechtslage eine Ausnahmegenehmigung für ein Schlachten ohne Betäubung nur zu, wenn «es erforderlich ist [um] den Bedürfnissen von Angehörigen bestimmter Religionsgemeinschaften [...] zu entsprechen, denen zwingende Vorschriften ihrer Religionsgemeinschaft das Schächten vorschreiben oder den Genuss von Fleisch nicht geschächteter Tiere untersagen». Nach der vom Bundesverfassungsgericht in seinem «Schächt-Urteil»<sup>115</sup> vorgenommenen Auslegung ist es insofern bereits ausreichend, wenn der Antragsteller «*substantiiert und nachvollziehbar darlegt*»<sup>116</sup>, dass nach der gemeinsamen Glaubensüberzeugung seiner Religionsgemeinschaft nur Fleisch von betäubungslos geschächten Tieren verzehrt werden darf. Zusätzlich zum Nachweis der «zwingenden Vorschriften» verlangt der Gesetzentwurf außerdem einen Nachweis dafür, dass vor, während und nach dem Schächtschnitt bei dem Tier im Vergleich zu dem Schlachten mit der vorgeschriebenen vorherigen Betäubung keine zusätzlichen erheblichen Schmerzen oder Leiden auftreten. Zur Begründung wird ausgeführt, der Deutsche Bundestag habe, als Reaktion auf das «Schächt-Urteil», mit der Einführung des Staatsziels Tierschutz eine neue Auslegungspraxis ermöglichen wollen, die nicht bei den Genehmigungsvoraussetzungen des «Schächt-Urteils» stehen bleibt. Soweit aus dem Staatsziel Tierschutz kein generelles Verbot des Schächtens folge<sup>117</sup>, sei zumindest das *objektive* Vorliegen zwingender religiöser Gründe zu fordern<sup>118</sup>. Die bloße individuelle Entscheidung des Antragstellers für oder gegen das Schächten sei bei der Kollision von Verfassungsgütern gerade nicht ausreichend<sup>119</sup>. Mit der Gesetzesänderung werde auf die veränderte verfassungsrechtliche Situation reagiert und der bislang ausstehende, verfassungskonforme und angemessene Ausgleich zwischen dem Grundrecht der Religionsfreiheit und dem Staatsziel Tierschutz gewährleistet<sup>120</sup>.

<sup>115</sup> Hierzu bereits I.

<sup>116</sup> BVerfG NJW 2002, 663, 666.

<sup>117</sup> Vgl. BVerwG NVwZ 2007, 461, 461.

<sup>118</sup> Nach einer Entscheidung des VGH Kassel folgt die Nachweispflicht nunmehr aus dem Staatsziel Tierschutz – die Auslegung durch das BVerfG in dessen «Schächt-Urteil» lasse sich nach der Grundgesetzänderung nicht aufrechterhalten, VGH Kassel NJOZ 2006, 953, 954; a.A. VGH München NVwZ-RR 2010, 262, 262; offengelassen BVerwG NVwZ 2007, 461, 462, hierzu nachfolgend IV.2.a.

<sup>119</sup> BR-Drs. 424/07 (Beschluss), 1 und 418/05, 1 f.

<sup>120</sup> BR-Drs. 424/07 (Beschluss), 7; BT-Drs. 17/1226, 6.

Der Entwurf war bereits im Jahr 2007 in den Bundestag eingebracht worden, unterfiel jedoch mit Ende der Legislaturperiode dem Diskontinuitätsgrundsatz. Mit Beschluss des Bundesrates vom 12. Februar 2010 wurde er erneut in den Bundestag eingebracht<sup>121</sup>. Die weitere Behandlung im Bundestag steht derzeit noch aus. Die Bundesregierung machte in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich einer zu weit gehenden Beschränkung der Religionsfreiheit geltend. Da ein Nachweis, dass durch das Schächten im Vergleich zu einem Schlachten mit Betäubung keine zusätzlichen erheblichen Schmerzen oder Leiden verursacht werden, regelmäßig nicht erbracht werden könne, laufe das Grundrecht der Religionsfreiheit weitgehend leer<sup>122</sup>.

An den Bedenken der Bundesregierung ist zutreffend, dass veterinärmedizinische Erkenntnisse dafür sprechen, dass eine Schlachtung ohne Betäubung für die Tiere regelmäßig mit deutlich mehr Schmerzen verbunden ist als eine Schlachtung mit Betäubung. Der gegenteilige Nachweis dürfte daher nur schwer zu erbringen sein<sup>123</sup>. Festzuhalten ist allerdings auch, dass sich – wie vom Bundesverwaltungsgericht anerkannt<sup>124</sup> – durch die Einführung des Staatsziels Tierschutz die Gewichte zugunsten des Tierschutzes verschoben haben<sup>125</sup>. § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG scheint, wie TRAULSEN überzeugend ausführt, in seiner gegenwärtigen Fassung die religionsfreundlichste unter den verfassungsrechtlich zulässigen Varianten einer praktischen Konkordanz zwischen dem Tierschutz und der Religionsfreiheit zu sein<sup>126</sup>. Der eingetretenen Gewichtsverschiebung und dem Bedeutungszuwachs des Tierschutzes sollte der Gesetzgeber alsbald Rechnung tragen. Um den Tierschutz nicht leer laufen zu lassen, sollte eine Pflicht zum Nachweis des Vorliegens zwingender religiöser Gründe normiert werden. Weiterhin bietet es sich an, eine Elektrokurzzeitbetäubung vorzuschreiben<sup>127</sup>. Mit dieser können wesentliche religiöse Gebote während des Schächtvorgangs (insbesondere das unbeeinträchtigte Ausbluten und die Unverletzttheit und Unversehrtheit der Tiere) erfüllt und gleichzeitig die Schmerzen und Leiden der Schlachttiere erheblich verringert werden. Der Eingriff in die Religionsfreiheit erscheint vor diesem Hintergrund vertretbar.

---

<sup>121</sup> BR-Drs. 901/09; BT-Drs. 17/1226.

<sup>122</sup> BT-Drs. 17/1226, 8.

<sup>123</sup> KÖPERNIK, ZRP 2011, 243, 244 m.w.N.

<sup>124</sup> BVerwG NVwZ 2007, 461, 462.

<sup>125</sup> Ähnlich DIETZ, DÖV 2007, 489, 493.

<sup>126</sup> TRAULSEN, NuR 2007, 800, 801.

<sup>127</sup> KÖPERNIK, ZRP 2011, 243, 245; TRAULSEN, NuR 2007, 800, 801.

Aktuell wird schließlich ein Verbot der Haltung und Zurschaustellung von Wildtieren im Zirkus diskutiert. In den Begründungen zu einer entsprechenden Entschließung des Bundesrates und einem Antrag seitens der SPD-Fraktion im Bundestag wird die Einschränkung der Berufsfreiheit der von dem Verbot betroffenen Personen gemäß Art. 12 Abs. 1 GG gegen das Staatsziel Tierschutz gemäß Art. 20a GG abgewogen<sup>128</sup>. Die – nach der Entschließungsbeurteilung – nur marginale Berufsausübungsbeschränkung wird für verhältnismäßig erachtet, da mit der Aufnahme als Staatsziel der Tierschutz als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut einzuordnen sei<sup>129</sup>. Der Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz<sup>130</sup> sieht nunmehr in § 11 Abs. 4 eine Verordnungsermächtigung vor, durch die das Zurschaustellen von Tieren wildlebender Arten an wechselnden Orten verboten oder beschränkt werden kann. Ob und gegebenenfalls wann und mit welchem Inhalt eine entsprechende Verordnung erlassen wird, bleibt abzuwarten.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber die Einführung des Staatsziels Tierschutz bislang nicht in besonderem Maße zum Anlass einer verstärkten Tierschutzgesetzgebung genommen hat<sup>131</sup>. Die vorgenommenen Änderungen stellen sich vielmehr als «normale» Tierschutzgesetzgebung dar, wie sie auch vor der Grundgesetzänderung schon erfolgte. Gerade explizit auf das Staatsziel gestützte legislative Vorhaben wie die tierschutzrechtliche Verbandsklage, die Änderung des Schächtrechts und das Verbot von Wildtieren im Zirkus ließen sich bislang nicht verwirklichen.

## 2. Auswirkungen in der Rechtsprechung

Im Folgenden soll nun der Frage nachgegangen werden, wie sich die Einführung des Staatsziels Tierschutz in der Rechtsanwendung durch die Gerichte ausgewirkt hat. Die zu Art. 20a GG ergangenen Entscheidungen lassen sich dabei im Wesentlichen in vier Kategorien einteilen. Art. 20a GG hat einerseits Bedeutung als immanente Grundrechtsschranke (a), kann andererseits aber auch Grundrechte anreichern (b), ist Prüfungsmaßstab für im Rang unter der Verfassung stehende Vorschriften (c) und wird zur Auslegung von Rechtsnormen und im Rahmen von Interessenabwägungen herangezogen (d).

<sup>128</sup> BT-Drs. 17/8160, 1; BR-Drs. 565/11 (Beschluss), 3 f.

<sup>129</sup> BR-Drs. 565/11 (Beschluss), 3.

<sup>130</sup> Vgl. hierzu die Angaben in Fn. 98.

<sup>131</sup> Ebenso ARNING, *Eigenrechte für Tiere*, 121.



## a) Einschränkung von Grundrechten

Nicht abschließend geklärt ist bislang die Frage nach dem Rangverhältnis des Staatsziels gegenüber den Grundrechten. Teilweise wird eine grundsätzliche Gleichrangigkeit angenommen<sup>132</sup>. In einem konkreten Kollisionsfall zwischen dem Tierschutz und den Grundrechten hat dann, bezogen auf die jeweiligen Umstände des Einzelfalls, eine Abwägung der widerstreitenden Interessen und deren Ausgleich im Wege der praktischen Konkordanz zu erfolgen<sup>133</sup>. Nach anderer Ansicht ist das Staatsziel dagegen gegenüber den Grundrechten nachrangig<sup>134</sup>. Letzteres erscheint jedoch wenig überzeugend, da nach dieser Auffassung streng genommen den Grundrechten stets der Vorzug gegenüber dem Tierschutz einzuräumen wäre<sup>135</sup>. Der Sinn und Zweck des Staatsziels Tierschutz, gerade auch vorbehaltlos gewährte Grundrechte einschränkbar zu machen, wäre damit verfehlt. Deshalb ist im Verhältnis zwischen dem Tierschutz und den Grundrechten von einer grundsätzlichen Gleichrangigkeit auszugehen.

In der Rechtsprechung aktualisierte sich die Frage der Einschränkung grundrechtlich geschützter Verhaltensweisen durch die Staatszielbestimmung be-

---

<sup>132</sup> KG Berlin NStZ 2010, 175, 176; VG Bremen Urteil vom 28. Mai 2010, Az.: 5 K 1274/09; LORZ/METZGER, TierSchG, Art. 20a GG, Rn. 9, 17; HIRT/MAISACK/MORITZ, TierSchG, Art. 20a GG, Rn. 7; GLOCK, Staatsziel Tierschutz, 43; FABER, UPR 2002, 378, 381; CASPAR/GEISSEN, NVwZ 2002, 913, 915; OBERGFELL, NJW 2002, 2296, 2298; differenzierend HUSTER/RUX, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 20a, Rn. 45: bei Grundrechten mit Gesetzesvorbehalt soll es dem Gesetzgeber weitgehend freistehen, Regelungen zugunsten des Tierschutzes zu erlassen; erhebliche Eingriffe in vorbehaltlose Grundrechte seien dagegen nicht verfassungsgemäß. Beispielsweise sei ein absolutes Verbot wissenschaftlich begründeter Tierversuche nicht möglich; nach KLOEFFER, in: BK, GG, Art. 20a, Rn. 26, 80 [Stand: April 2005]; FALLER, Staatsziel «Tierschutz», 105 ff., 226 soll der Tierschutz dagegen gegenüber den in Art. 1 und Art. 20 GG niedergelegten Grundsätzen aufgrund der «Ewigkeitsgarantie» des Art. 79 Abs. 3 GG generell zurücktreten.

<sup>133</sup> KG Berlin NStZ 2010, 175, 176; EPINEY, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 47; LORZ/METZGER, TierSchG, Art. 20a GG, Rn. 17; HIRT/MAISACK/MORITZ, TierSchG, Art. 20a GG, Rn. 7; SCHOLZ, in: Maunz/Düring, GG, Art. 20a, Rn. 80 [Stand: Juni 2002]; FABER, UPR 2002, 378, 382.

<sup>134</sup> VGH München Urteil vom 22. Juli 2011, Az.: 9 BV 2892/09.

<sup>135</sup> Hiervon geht der VGH München, der diese Auffassung vertritt (Fn. 134), jedoch wohl nicht aus. Es wird ausgeführt, dass zwar von einer «praktischen Konkordanz im engeren Sinn» nur im Verhältnis widerstreitender Grundrechtsgarantien gesprochen werden könne; im Spannungsfeld zwischen den Grundrechten und dem Tierschutz sei ein Ausgleich in der Weise herzustellen, dass beide Verfassungsgüter Wirkung entfalten könnten. Was diesen «Ausgleich» von der «praktischen Konkordanz im engeren Sinn» konkret unterscheiden soll, bleibt allerdings unklar.

sonders im Zusammenhang mit der sehr umstrittenen Thematik des Schäch- tens, der Durchführung von Tierversuchen und dem Umgang mit Tieren durch ihren Eigentümer.

In Bezug auf das *Schächten* entschied das Bundesverwaltungsgericht Ende 2006, die Ausnahmevorschrift des § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG – und damit auch die ausnahmsweise Zulässigkeit des Schäch- tens – sei auch nach der Einführung des Staatsziels Tierschutz verfassungsgemäß<sup>136</sup>. Zwar habe sich infolge der Grundgesetzänderung der Schwerpunkt der Prüfung verschoben. Während sich vorher (nur) die Frage stellte, ob das Verbot mit Erlaubnis- vorbehalt die Grundrechte des Antragstellers unverhältnismäßig einschränkt, sei nunmehr außerdem und gleichsam gegenläufig zu prüfen, ob die aus- nahmsweise Erlaubnis zum Schächten mit Art. 20a GG vereinbar ist. Vorrangig sei es Aufgabe des Gesetzgebers, die widerstreitenden Verfassungsgüter so miteinander in Einklang zu bringen, dass beide optimale Wirkung entfalten können. Die Regelung des § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG betrachtet das Bundes- verwaltungsgericht dabei im Ergebnis als – nach wie vor – verhältnismäßigen Ausgleich zwischen dem Tierschutz und der Religionsfreiheit, da das Schäch- ten nur unter engen Voraussetzungen zugelassen wird<sup>137</sup>. Letzteres erscheint jedoch insofern fragwürdig, als § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG bereits vor Einfüh- rung des Staatsziels Tierschutz existierte und daher als Ausgleichsregelung auf der Basis der damaligen verfassungsrechtlichen Situation angesehen werden muss. Nimmt man den vom Bundesverwaltungsgericht erkannten Bedeu- tungszuwachs des Tierschutzes infolge der Novellierung des Art. 20a GG ernst, kann der Ausgleich zwischen dem Tierschutz und der Religionsfreiheit schwerlich vor und nach der Einführung des Staatsziels in exakt der gleichen Weise erfolgen<sup>138</sup>. Wünschenswert wäre insofern, wie bereits ausgeführt, eine Überarbeitung des Schächtrechts durch den Gesetzgeber.

Ungeklärt ist in der Rechtsprechung bislang, ob es infolge der Einführung des Staatsziels Tierschutz hinsichtlich des Tatbestandsmerkmals der «zwingenden Vorschriften» gemäß § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG – auch ohne eine entspre- chende Gesetzesänderung – eines objektiven Nachweises bedarf oder ob die

---

<sup>136</sup> BVerwG NVwZ 2007, 461, 461; Urteilsbesprechungen bei CIRSOVIUS, NuR 2008, 237 ff.; TRAUlsen, NuR 2007, 800 ff.; DIETZ, DÖV 2007, 489 ff.; zu den religiösen Grundlagen und den veterinärmedizinischen Aspekten des Schäch- tens KÖPERNIK/HILDEBRANDT, ATD 2011-1, 37 ff.

<sup>137</sup> BVerwG NVwZ 2007, 461, 462; ähnlich die Vorinstanz, VGH Kassel NuR 2005, 464 ff.

<sup>138</sup> CIRSOVIUS, NuR 2008, 237, 239.

vom Bundesverfassungsgericht in dessen Schächt-Urteil vorgenommene Auslegung nach wie vor maßgeblich ist<sup>139</sup>.

Für den Bereich der *Tierversuche* stellte sich infolge der Einführung des Staatsziels Tierschutz die Frage, ob der Tierversuchsgenehmigungsbehörde hinsichtlich der Voraussetzungen des § 8 Abs. 3 Nr. 1 a) i.V.m. § 7 Abs. 2; 3 TierSchG nur eine «qualifizierte Plausibilitätskontrolle» oder ein materielles Prüfungsrecht zukommt<sup>140</sup>. Ausgangspunkt ist, dass gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 TierSchG Tierversuche nur durchgeführt werden dürfen, wenn sie zu einem der genannten Zwecke, also insbesondere zur Vorbeugung und Behandlung von Krankheiten, zum Erkennen von Umweltgefährdungen, zur Prüfung von Stoffen auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit und zur Grundlagenforschung «unerlässlich» sind. Dabei kommt es gemäß § 7 Abs. 2 S. 2 TierSchG für die Unerlässlichkeit eines Tierversuchs entscheidend darauf an, ob der verfolgte Zweck nicht durch andere Methoden oder Verfahren erreicht werden kann. Für Versuche an Wirbeltieren erfordert § 7 Abs. 3 TierSchG zusätzlich, dass die zu erwartenden Schmerzen, Leiden oder Schäden der Versuchstiere im Hinblick auf den Versuchszweck «ethisch vertretbar» sind. Als Voraussetzung für die Erteilung einer Tierversuchsgenehmigung für die Durchführung von Versuchen an Wirbeltieren formuliert § 8 Abs. 3 Nr. 1 a) TierSchG, dass die Genehmigung nur erteilt werden darf, wenn das Vorliegen der Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 und 3 TierSchG «wissenschaftlich begründet dargelegt ist». Der Wortlaut des § 8 Abs. 3 Nr. 1 a) TierSchG scheint damit zwar nahezu legen, dass es nicht darauf ankommt, ob die ethische Vertretbarkeit und die Unerlässlichkeit des Versuchs tatsächlich gegeben sind, sondern nur, ob eine entsprechende wissenschaftliche Begründung vorliegt. Allerdings würde die in § 15 Abs. 1 S. 2 TierSchG vorgeschriebene Beratung der Tierversuchsgenehmigungsbehörde durch die sog. «Ethikkommission» keinen Sinn machen, wenn diese auf eine bloße Schlüssigkeitsprüfung beschränkt wäre<sup>141</sup>. Grundlegend für die Rechtslage vor Einführung des Staatsziels Tierschutz ist eine

---

<sup>139</sup> Offengelassen: BVerwG NVwZ 2007, 461, 462; nach dem VGH Kassel NJOZ 2006, 953, 954 sind die Voraussetzungen des § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG *nachzuweisen*; a.A. VGH München NVwZ-RR 2010, 262, 262; VG Gießen Beschluss vom 25. Februar 2009, Az.: 10 L 80/09; VG Stuttgart Beschluss vom 19. Dezember 2007, Az.: 4 K 6315/07, wonach die substantiierte und nachvollziehbare Darlegung ausreichen soll.

<sup>140</sup> So BVerfG NVwZ 1994, 894 ff.; Urteilsbesprechung bei KLUGE, NVwZ 1994, 869 ff.; eingehend zum Prüfungsumfang der Tierversuchsgenehmigungsbehörde STELKENS, NuR 2010, 105 ff.; CIRSOVIUS, NuR 2009, 543 ff. jeweils m.w.N.; zum Ganzen auch CASPAR/GEISSEN, NVwZ 2002, 913, 915; OBERGFELL, NJW 2002, 2296, 2298; LORZ/METZGER, TierSchG, § 8 TierSchG, Rn. 19 ff.

<sup>141</sup> CIRSOVIUS, NuR 2009, 543, 549.

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1994<sup>142</sup>. Das Verwaltungsgericht Berlin hielt § 7 Abs. 3 TierSchG für eine verfassungswidrige Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit und legte diese Frage dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 S. 1 GG vor. Das Bundesverfassungsgericht entschied damals, die Vorlage sei bereits unzulässig, da das Verwaltungsgericht die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung nicht erörtert habe. Der Wortlaut des § 8 Abs. 3 Nr. 1 a) TierSchG lege es nahe, dass der Genehmigungsbehörde hinsichtlich der Voraussetzungen für die Erteilung einer Tierversuchsgenehmigung kein materielles Prüfungsrecht, sondern nur eine qualifizierte Plausibilitätskontrolle zukomme.

Mit der Einfügung des Tierschutzes in Art. 20a GG stellt sich allerdings nun die Frage, ob für eine verfassungskonforme Auslegung von § 8 Abs. 3 Nr. 1 a) i. V.m. § 7 Abs. 2; 3 TierSchG noch Anlass besteht. Nach einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Gießen ist die Genehmigungsbehörde infolge der Einführung des Staatsziels Tierschutz nicht mehr auf eine Plausibilitätskontrolle beschränkt, sondern besitzt ein eigenständiges materielles Prüfungsrecht<sup>143</sup>. Zur Begründung führt das Gericht aus, die Verfassungsänderung habe Auswirkungen auf die einfach-gesetzlichen Regelungen des Tierschutzrechts und auf die Wissenschaftsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG. Letztere erfahre durch Art. 20a GG eine Einschränkung, die auch bei Umsetzung der Vorschriften des Tierschutzrechts Niederschlag und Beachtung finden müsse. Das Gericht prüfte die ethische Vertretbarkeit und die Unerlässlichkeit des Versuchs daher inhaltlich. Die Tötung einer Vielzahl von Wirbeltieren – in diesem Fall Ratten – nur um festzustellen, aus welchen Gründen ein Medikament bei einem Menschen zu einer Gewichtszunahme führt, sei nicht mehr ethisch vertretbar. Zudem sei ein derartiger Versuch auch nicht unerlässlich, da das Phänomen der Gewichtszunahme durch die Einnahme von Medikamenten bereits hinreichend erforscht sei. Festzuhalten ist allerdings, dass das Gericht bereits von der Unzulässigkeit der Klage ausging und die Ausführungen zur Reichweite des Prüfungsrechts für die Entscheidung damit nicht tragend waren<sup>144</sup>. Der Antrag auf Zulassung der Berufung gegen dieses Urteil wurde vom Verwaltungsgerichtshof Kassel abgelehnt<sup>145</sup>.

<sup>142</sup> BVerfG NVwZ 1994, 894 ff.

<sup>143</sup> A.A. KLOEPFER, in: BK, GG, Art. 20a, Rn. 83 [Stand: April 2005]; STELKENS, NuR 2003, 401 ff.

<sup>144</sup> VG Gießen Urteil vom 13. August 2003, Az.: 10 E 1409/03.

<sup>145</sup> VGH Kassel Urteil vom 16. Juni 2004, Az.: 11 UZ 3040/03; im Rahmen des vorherigen Eilverfahrens hielt der VGH Kassel dagegen noch im Jahr 2003, also auch bereits nach Einführung des Staatsziels Tierschutz, eine bloße Plausibilitätskontrolle für ausreichend, VGH Kassel NVwZ 2003, 881, 882.

Der Auffassung des Verwaltungsgerichts Gießen, die Tierversuchsgenehmigungsbehörde sei hinsichtlich der entscheidungsrelevanten Fragen nicht auf eine reine Schlüssigkeitsprüfung beschränkt, schloss sich das Verwaltungsgericht Bremen in einem zu den sog. «Bremer Affenversuchen» ergangenen Urteil an<sup>146</sup>. Eine obergerichtliche Entscheidung zu dieser Thematik steht bislang noch aus.

Im Verhältnis zwischen der *Eigentumsfreiheit* gemäß Art. 14 Abs. 1 GG und der *Berufsfreiheit* gemäß Art. 12 Abs. 1 GG einerseits sowie dem Tierschutz gemäß Art. 20a GG andererseits wurde in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in der Vergangenheit tendenziell eher Letzterem der Vorrang eingeräumt. So setzte sich eine Verbotsverfügung, eine sog. «Rolling-Stones-Zunge» auf den Oberschenkel eines Schimmelponys zu tätowieren, gegenüber der vom Kläger eingewandten Eigentumsfreiheit gemäß Art. 14 Abs. 1 GG durch. Ebenso wenig konnte sich der Kläger, der einen «Tattooservice für Tiere» als Gewerbe angemeldet hatte, mit Erfolg auf die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG berufen<sup>147</sup>.

Auch für betroffene Tierhalter wirtschaftlich teils schwerwiegende Tierhaltungsverbote und Veräußerungsanordnungen hatten vor dem Hintergrund des Art. 20a GG Bestand, da die Gerichte dem verfassungsrechtlich gebotenen Tierschutz den Vorzug vor den wirtschaftlichen Interessen der Tierhalter gaben. Bei den entschiedenen Fällen handelte es sich allerdings auch um eklatant tierschutzwidrige Haltungen bei gleichzeitiger, mehr oder weniger hartnäckiger Uneinsichtigkeit der Halter<sup>148</sup>.

Eine deutliche Auswirkung der Grundgesetzänderung zeigt sich schließlich an einer Entscheidung des Kammergerichts Berlin aus dem Jahr 2009<sup>149</sup>. Die dortigen Angeklagten wurden wegen der Tötung zweier Kaninchen im Rahmen einer künstlerischen Vorführung gemäß § 17 Nr. 1 TierSchG verurteilt, da sie Wirbeltiere ohne vernünftigen Grund getötet hatten. Noch 1991 hatte das Amtsgericht Kassel entschieden, die vorbehaltlos gewährte *Kunstfreiheit* gemäß Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG habe Vorrang vor den einfach-gesetzlichen Vorschriften des Tierschutzgesetzes. Auch tierquälerische Inhalte einer Kunstperformance könnten nicht geahndet werden, da dem Tierschutz kein Verfas-

---

<sup>146</sup> VG Bremen Urteil vom 28. Mai 2010, Az.: 5 K 1274/09.

<sup>147</sup> VG Münster Urteil vom 10. Mai 2011, Az.: 1 K 1823/10.

<sup>148</sup> OVG Berlin-Brandenburg Beschluss vom 3. Februar 2010, Az.: 5 S 28/09; VG Göttingen Urteil vom 9. Februar 2011, Az.: 1 A 184/09; VG Gelsenkirchen Urteil vom 19. April 2010, Az.: 7 K 721/09; VG Gelsenkirchen Beschluss vom 8. Februar 2010, Az.: 7 L 57/10.

<sup>149</sup> KG Berlin NStZ 2010, 175 f.

sungsrang zukomme<sup>150</sup>. Das Kammergericht kam nun zu dem Schluss, dass sich derartige Entscheidungen nach Einführung des Staatsziels Tierschutz nicht aufrechterhalten ließen. Das Grundrecht der Kunstfreiheit unterliege verfassungsimmanenten Schranken, zu denen auch das Staatsziel Tierschutz gehöre. Ein strafbewehrtes Verbot sinnloser Tiertötungen erachtete das Gericht im Ergebnis als verfassungskonforme, insbesondere verhältnismäßige Einschränkung der Kunstfreiheit<sup>151</sup>.

## **b) Anreicherung von Grundrechten**

Es wurde bereits gesagt, dass Art. 20a GG nicht nur grundrechtsbeschränkende, sondern auch grundrechtserweiternde Wirkung zukommen kann<sup>152</sup>. Dies hat das OLG Hamm in einer Entscheidung betreffend die Pressefreiheit und die Filmfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG eines sog. «*undercover-Recherchers*» angenommen<sup>153</sup>. Ein Journalist hatte sich bei einem Unternehmen, das Tierversuche an Affen durchführt, als Mitarbeiter einstellen lassen und fertigte heimlich umfassendes Filmmaterial über die durchgeführten Versuche und den Umgang des Personals mit den Tieren. Nach seiner Kündigung bei dem Unternehmen ließ er die Aufnahmen über die Medien verbreiten. Das Unternehmen wollte dem Journalisten daraufhin die weitere Verbreitung des Materials gerichtlich untersagen lassen und verlangte die Herausgabe der Aufzeichnungen. Das Gericht gab dem Journalisten recht, soweit es um die grundsätzliche Weitergabe des Filmmaterials ging. Hinsichtlich einiger, aus dem Material geschnittenen Filmbeiträgen sprach das Gericht jedoch aufgrund der reißerischen und teilweise verfälschenden Darstellung und Kommentierung dem Unternehmen einen Anspruch auf Unterlassung der Verbreitung gemäß § 1004 Abs. 1 S. 2 BGB<sup>154</sup> analog i.V.m. § 823 Abs. 1 BGB, Art. 2 Abs. 1 GG und aus § 1004 Abs. 1 S. 2 BGB analog i.V.m. § 823 Abs. 2 BGB, § 186 StGB<sup>155</sup> zu. Im Rahmen der Abwägung zwischen den widerstreitenden Rechtspositionen führte das Gericht aus, der Journalist könne sich, obwohl er das Bildma-

---

<sup>150</sup> AG Kassel NStZ 1991, 443 f.

<sup>151</sup> KG Berlin NStZ 2010, 175, 176.

<sup>152</sup> Hierzu II.3.

<sup>153</sup> OLG Hamm ZUM-RD 2004, 579 ff.

<sup>154</sup> Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896 in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002, BGBl. 2002 I, 42 ff., 2909; 2003 I, 738 ff., zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 10. Mai 2012, BGBl. 2012 I, 1084 ff.

<sup>155</sup> Strafgesetzbuch vom 15. Mai 1871 in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998, BGBl. 1998 I, 3322 ff., zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes vom 24. Februar 2012, BGBl. 2012 I, 212 ff.

terial rechtswidrig beschafft habe, auf die Pressefreiheit und die Filmfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG berufen. Diese würden durch die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Tierschutzes in Art. 20a GG verstärkt<sup>156</sup>. Den Grundrechten aus Art. 5 Abs. 1 GG komme umso größeres Gewicht zu, je mehr es sich bei der fraglichen Äußerung um einen Beitrag zum Meinungskampf in einer die Öffentlichkeit wesentlich berührenden Frage handle. Dem nunmehr in der Verfassung verankerten Tierschutz werde in der Gesellschaft ein hoher Stellenwert zugemessen. Tierversuche stellten ein die Öffentlichkeit wesentlich berührendes Problem dar. Das öffentliche Interesse an einer Berichterstattung beschränke sich auch nicht zwingend auf die Aufdeckung von Rechtsverstößen, weswegen es nicht entscheidend darauf ankomme, ob die Filmsequenzen Verstöße gegen das Tierschutzgesetz zeigten. Vielmehr könne es in Ausnahmefällen von besonderem öffentlichen Interesse auch Fehlentwicklungen und Missstände geben, die nicht ausdrücklich verboten seien, sondern noch die Formen des Rechts für sich in Anspruch nehmen könnten. Dies sei insbesondere dann denkbar, wenn das geltende Recht, wie vorliegend das Tierversuchsrecht, nach Auffassung von Experten seinerseits reformbedürftig sei. Die seitens des Unternehmens gegen das Urteil eingelegte Verfassungsbeschwerde wurde vom Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen<sup>157</sup>.

In eine ähnliche Richtung weist eine Entscheidung des Landgerichts Berlin aus dem Jahr 2009, in der es um «*Anti-Pelz*»-Kundgebungen von Tierschützern vor einem Modegeschäft ging, in dem unter anderem Tierpelzartikel zum Verkauf angeboten wurden<sup>158</sup>. Das Gericht gewährte der Meinungsäußerungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG und der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 Abs. 1 GG der Tierschützer den Vorrang gegenüber dem Recht der Ladeninhaberin am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Dabei argumentierte das Gericht unter anderem damit, dass der Tierschutz nunmehr als Staatsziel verankert sei und ein die Öffentlichkeit berührendes Anliegen darstelle.

Keine Anreicherung durch das Staatsziel Tierschutz erfuhr die Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG dagegen in einem Fall, in dem es um die Herstellung einer Parallelität zwischen der Massentierhaltung und dem Holocaust ging. Ein Tierschutzverein plante eine Kampagne mit dem Titel «*Der Holocaust auf Ihrem Teller*» und wollte zu diesem Zweck Plakate verwenden,

---

<sup>156</sup> OLG Hamm ZUM-RD 2004, 579, 583 ff.

<sup>157</sup> BVerfG NJW 2005, 883 f.

<sup>158</sup> LG Berlin NJW-RR 2010, 57 f.

auf denen jeweils ein Foto aus dem Bereich der Massentierhaltung neben eine Abbildung von lebenden oder toten Häftlingen von Konzentrationslagern gestellt werden sollte. Der Verein war auf eine Klage seitens des Zentralrates der Juden in Deutschland zivilrechtlich zur Unterlassung derartiger Veröffentlichungen verurteilt worden. Die Verfassungsbeschwerde des Tierschutzvereins wurde nicht zur Entscheidung angenommen<sup>159</sup>. Das Bundesverfassungsgericht erachtete das allgemeine Persönlichkeitsrecht heute lebender Juden als verletzt, indem durch einen derartigen Vergleich das Schicksal der Holocaust-Opfer bagatellisiert und banalisiert werde.

### **c) Prüfungsmaßstab für Rechtsnormen unterhalb der Verfassung**

Bedeutung erlangte das Staatsziel Tierschutz weiterhin insbesondere als Prüfungsmaßstab für im Rang unter der Verfassung stehende Rechtsnormen. Dies betrifft in erster Linie den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 2010 zur Verfassungswidrigkeit von § 13b und § 33 Abs. 3 und 4 TierSchNutzV (jetzt § 38 Abs. 3 und 4 TierSchNutzV) zur Haltung von Legehennen<sup>160</sup>. Auf einen Normenkontrollantrag der Landesregierung Rheinland-Pfalz hin erklärte das Bundesverfassungsgericht die genannten Vorschriften für mit Art. 20a GG unvereinbar. Die weitere Anwendbarkeit der Bestimmungen wurde bis zum 31. März 2012 befristet und dem Gesetzgeber aufgegeben, bis zu diesem Zeitpunkt neue Regelungen zu treffen. Das Gericht war zu dem Schluss gekommen, dass entgegen § 16b Abs. 1 S. 2 TierSchG die Tierschutzkommission bei Erlass der fraglichen Vorschriften nicht ordnungsgemäß angehört worden war. Zum Zeitpunkt der Anhörung hatte das Kabinett den Verordnungsentwurf bereits beschlossen und die Notifizierung an die Europäische Kommission war erfolgt. Die Anhörung der Tierschutzkommission sei damit nicht in einer Situation der Beratungsoffenheit erfolgt, sondern zu einem Zeitpunkt, als der Verordnungsinhalt bereits beschlossene Sache war. Mit dem Verstoß gegen das Anhörungserfordernis habe der Verordnungsgeber auch Art. 20a GG verletzt. Die Beratungsfunktion und die in § 16b Abs. 1 S. 2 TierSchG statuierte Pflicht, vor dem Erlass von Rechtsverordnungen die Tierschutzkommission anzuhören, bezwecke eine tierschutzgerechte Entscheidungsfindung und trage damit zur Erfüllung des Verfassungsauftrags gemäß Art. 20a GG bei.

---

<sup>159</sup> BVerfG ZUM-RD 2009, 306 ff.

<sup>160</sup> BVerfG NVwZ 2011, 289 ff.; Urteilsbesprechung bei KETTERER, NuR 2011, 417 ff.



**d) Berücksichtigung bei der Auslegung von Rechtsnormen und im Rahmen von Interessenabwägungen**

Art. 20a GG entfaltet seine Wirkung ferner bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und der Ausfüllung von Generalklauseln. Dies betrifft beispielsweise den Begriff des «vernünftigen Grundes» gemäß §§ 1 S. 2; 17 Nr. 1 TierSchG. So hatte beispielsweise das Landgericht Magdeburg zu prüfen, ob die *Tötung nicht reinerbiger Zootiere* ohne vernünftigen Grund erfolgt war und damit den Straftatbestand des § 17 Nr. 1 TierSchG erfüllte<sup>161</sup>. Die angeklagten Zoomitarbeiter hatten drei Tigerwelpen direkt nach ihrer Geburt durch Injektion von Gift getötet, da ein DNA-Test ergeben hatte, dass es sich nicht um reinerbige Sibirische Tiger handelte. Die Tiere waren zwar gesund und wurden von der Mutter angenommen, waren aber nach Ansicht der Angeklagten für die Erhaltungszucht wertlos. Die Tiere hätten (nur) für den Zeitraum von zwei Jahren im eigenen Zoo untergebracht werden können. Eine anschließende Unterbringung nicht reinerbiger Tiger in einem anderen Zoo erschien den Angeklagten aussichtslos. Der Bau von Gehegen im eigenen Zoo war nach Ansicht der Angeklagten nicht finanzierbar. Das Gericht verneinte nach Durchführung der Interessenabwägung im vorliegenden Fall einen vernünftigen Grund insbesondere deshalb, weil die Angeklagten jedenfalls den ihnen zur Verfügung stehenden Zeitraum von zwei Jahren hätten abwarten können. Während dieser nicht unerheblichen Zeitspanne hätten sie in zumutbarer Weise Anstrengungen dahingehend unternehmen können, doch noch eine geeignete Unterbringung für die Tiere zu finden. In die Abwägung bezog das Gericht auch die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG mit ein, die, so das Gericht, einen verantwortungsvollen Umgang mit Tieren bezwecke.

Dagegen stellte das Bundesverwaltungsgericht bei der Auslegung des Verbots der *Qualzucht* gemäß § 11b TierSchG nur am Rande auf Art. 20a GG ab<sup>162</sup>. In dem zu entscheidenden Fall ging es um die Züchtung sog. Haubenenten, die dem Kläger gemäß §§ 16a S. 1; 11b TierSchG mit der Begründung untersagt wurde, bei der Zucht träten häufiger als es zufällig zu erwarten wäre, schwere Missbildungen auf, wodurch den Tieren Schmerzen und Leiden zugefügt würden. Das Bundesverwaltungsgericht entschied, mit Blick auf Art. 20a GG und das gewandelte Verständnis über die Bedeutung des Tierschutzes sei das Zuchtverbot des § 11b TierSchG so auszulegen, dass es auch (durch Mutation) natürlich entstandene körperliche Anomalien und Merkmale erfasse, die frü-

---

<sup>161</sup> LG Magdeburg Urteil vom 6. Dezember 2010, Az.: 26 NS 120/10; zur Tötung überzähliger Jungtiere in Zoos: ORT, NuR 2010, 853, 857 f.

<sup>162</sup> BVerwG NVwZ-RR 2010, 309 f.

her als anerkannte Art- oder Rassemerkmale angesehen und deshalb in Züchtungen besonders angestrebt worden seien. Hinsichtlich der Frage, wann im Sinne des § 11b Abs. 1 und Abs. 2 TierSchG mit erblich bedingten Schäden «gerechnet werden muss» vertrat das Bundesverfassungsgericht jedoch eine restriktive Auffassung. Entgegen der Vorinstanz, dem Verwaltungsgerichtshof Kassel, genüge insofern eine nahe liegende Möglichkeit nicht, sondern es sei zu fordern, dass es nach dem Stand der Wissenschaft überwiegend wahrscheinlich ist, dass entsprechende Schäden signifikant häufiger aufträten, als es zufällig zu erwarten sei. Auf das Staatsziel Tierschutz, das hier möglicherweise ein anderes Verständnis nahegelegt hätte, wurde in der Begründung nicht mehr näher eingegangen.

Schließlich zogen auch die *Zivilgerichte* in der Vergangenheit das Staatsziel Tierschutz zur Auslegung zivilrechtlicher Vorschriften mit tierschutzrechtlicher Relevanz heran. So hatte das Landgericht Traunstein über den Ersatz von Heilbehandlungskosten wegen der Verletzung eines Hundes zu entscheiden<sup>163</sup>. Von den entstandenen Tierarztkosten in Höhe von € 9.950,85 musste die Schädigerin nur einen Betrag in Höhe von € 2.000.– ersetzen. Die darüber hinausgehenden Behandlungskosten hielt das Gericht für unverhältnismäßig und daher nicht ersatzpflichtig gemäß § 251 Abs. 1 S. 2 BGB. Das Gericht argumentierte, gemäß § 251 Abs. 2 S. 2 BGB seien die aus der Heilbehandlung eines verletzten Tieres entstandenen Aufwendungen nicht bereits dann unverhältnismäßig, wenn sie den Wert des Tieres erheblich überstiegen. Daraus folge jedoch, dass es auch bei der Heilbehandlung eines Tieres für die Inanspruchnahme des Schädigers eine Verhältnismäßigkeitsgrenze gebe<sup>164</sup>. Ausgangspunkt für die Bestimmung der Verhältnismäßigkeitsgrenze sei der Wert des Tieres. Dabei lehnte das Gericht es aber ab, auf den vom Sachverständigen festgestellten Zeitwert abzustellen, demzufolge aus Züchtersicht ab dem fünften Lebensjahr eines Hundes ein Wertabschlag von 20% jährlich vorzunehmen wäre. Derartige Altersabschläge seien nicht mit dem Staatsziel Tierschutz gemäß Art. 20a GG vereinbar, da sie zur Folge hätten, dass ein mehr als zehn Jahre alter Hund wertlos wäre. Ausgehend von einem Wert des Hundes von € 1.000.– hielt das Gericht noch Behandlungskosten in Höhe des Doppelten, folglich € 2.000.– für verhältnismäßig im Sinne des § 251 Abs. 2 S. 2 BGB.

---

<sup>163</sup> LG Traunstein Urteil vom 22. März 2007, Az.: 2 O 719/05.

<sup>164</sup> A.A. offensichtlich das LG Essen, demzufolge einem Schadensersatzverlangen nicht entgegengehalten werden kann, dass die entstandenen Tierarztkosten den Wert des Tieres um ein «Vielfaches» übersteigen; in dem zu entscheidenden Fall ging es um Behandlungskosten in Höhe von € 1.132,69 bei einem Kaufpreis von € 200.– für einen Mischlingsrüden, LG Essen NJW 2004, 527 f.

### 3. Auswirkungen in der Verwaltungspraxis

Eine Aussage über die Auswirkungen des Staatsziels Tierschutz in der Verwaltungspraxis<sup>165</sup> zu treffen, gestaltet sich naturgemäß schwierig, da Verwaltungsentscheidungen – insbesondere Verwaltungsakte – für gewöhnlich nur den jeweiligen Adressaten bekannt gegeben werden. Die Öffentlichkeit erlangt von der einschlägigen Behördenpraxis vor allem mittelbar Kenntnis, wenn entsprechende Entscheidungen gerichtlich angefochten und ergangene Urteile veröffentlicht werden.

Deutschlandweite, stichprobenhafte Nachfragen bei den jeweils zuständigen Behörden zeichnen folgendes Bild:

Für den Bereich der Tierversuche wurde den jeweiligen Tierversuchsgenehmigungsbehörden die Frage gestellt, ob diese bezüglich der Voraussetzungen des § 8 Abs. 3 Nr. 1 a) i.V.m. § 7 Abs. 2; 3 TierSchG ein materielles Prüfungsrecht für sich in Anspruch nehmen oder, entsprechend der früheren Rechtsprechung, nur eine qualifizierte Plausibilitätskontrolle durchführen<sup>166</sup>. Einige Behörden gaben an, auch bereits vor Einführung des Staatsziels Tierschutz die Unerlässlichkeit und die ethische Vertretbarkeit eines Versuchs objektiv – und nicht nur auf Plausibilität hin – geprüft zu haben.

Andere Behörden teilten mit, dass sich eine Vielzahl der in der Praxis aufgeworfenen Fragen bereits im Rahmen einer gründlichen Schlüssigkeitsprüfung lösen ließen. Dies betreffe beispielsweise Fälle, in denen die Stellungnahme des Antragstellers zur ethischen Vertretbarkeit gemäß § 7 Abs. 3 S. 1 TierSchG nicht den Charakter einer Güterabwägung aufweist, sondern allein auf die wissenschaftliche Notwendigkeit des Versuchs abstellt. Auch wenn z.B. ein Versuch vorsehe, dass über fünf Tage hinweg jeden Tag ein Tier getötet wird, aber lediglich für drei Tage eine wissenschaftliche Begründung gegeben wird, fehle es bereits an der Schlüssigkeit. Gleiches gelte für den Fall, dass die behaupteten Nutzeneffekte bei dem im Antrag beschriebenen Versuchsdesign realistischerweise nicht erwartet werden könnten.

---

<sup>165</sup> Gegenstand der folgenden Betrachtung ist lediglich der Bereich der gesetzesvollziehenden Verwaltung. Insbesondere auf Förderungs- und Forschungsmaßnahmen im Bereich des Tierschutzes soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Insoweit darf insbesondere auf die Tierschutzberichte der Bundesregierung verwiesen werden, vgl. Tierschutzbericht 2011, BT-Drs. 17/6826; Tierschutzbericht 2007, BT-Drs. 16/5044; Tierschutzbericht 2005, BT-Drs. 15/5405; Tierschutzbericht 2003, BT-Drs. 15/723.

<sup>166</sup> Hierzu bereits oben IV.2.a.

Keine der angefragten Behörden hat ausdrücklich angegeben, nur eine qualifizierte Plausibilitätskontrolle durchzuführen. Allerdings haben auch einige Behörden entweder gar keine Stellungnahme abgegeben oder nur sehr allgemein, an der gestellten Frage vorbei, mitgeteilt, eine gründliche Prüfung entsprechend den gesetzlichen Vorschriften durchzuführen.

Im Übrigen, das heißt im Bereich der sonstigen tierschutzrechtlichen Fragestellungen wie etwa dem Einschreiten gegen tierschutzwidrige Tierhaltungen gemäß § 16a TierSchG oder der Erteilung von Erlaubnissen im Sinne von § 11 Abs. 1 TierSchG, haben einige Veterinärbehörden angegeben, Art. 20a GG werde bisweilen als zusätzliche Argumentationsstütze herangezogen, für Entscheidungen und Maßnahmen, die vor der Grundgesetzänderung nicht anders erfolgt wären.

## **V. Zusammenfassung und Fazit**

Das Staatsziel Tierschutz gemäß Art. 20a GG verpflichtet als rechtsverbindliches Leitprinzip objektiv-rechtlicher Natur die staatlichen Gewalten, im Rahmen ihrer jeweiligen Funktion und Zuständigkeit dem Tierschutz bestmöglich Rechnung zu tragen. Gegenüber kollidierenden Rechtsgütern erfolgt der Ausgleich im Wege der Abwägung und der Herstellung praktischer Konkordanz.

Für die konkrete Anwendung bedeutet dies, dass Art. 20a GG von den Staatsorganen zwingend bei der Ausfüllung von tierschutzrelevanten Entscheidungsspielräumen zu beachten ist. Art. 20a GG lässt außerdem – ungeachtet der Berücksichtigung im Rahmen der Entscheidungsfindung – auch im Ergebnis kein beliebig niedriges Tierschutzniveau zu, sondern verpflichtet jedenfalls auf die Gewährleistung eines «ethischen Minimums». Darüber hinaus hält das in Art. 20a GG verankerte Optimierungsgebot die staatlichen Gewalten dazu an, ein bestmögliches Schutzniveau und eine fortdauernde Verbesserung des Tierschutzes anzustreben.

Art. 20a GG richtet sich in erster Linie an den Gesetzgeber, dem bei der Umsetzung des Staatsziels ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt. In den vergangenen zehn Jahren seit der Verfassungsänderung hat der Gesetzgeber das Staatsziel Tierschutz nicht zum Anlass einer intensivierten Tierschutzgesetzgebung genommen. Die bereits erfolgten und die in naher Zukunft geplanten Gesetzesänderungen im Bereich des Tierschutzes sind weniger einer Umsetzung des Staatsziels geschuldet als vielmehr einer Umsetzung europarechtlicher Vorgaben und stellen sich im Übrigen als

«normale» Tierschutzgesetzgebung dar, wie sie auch schon vor der Grundgesetzänderung praktiziert wurde. Das ethische Minimum ist durch die geltenden tierschutzrechtlichen Regelungen sicherlich gewahrt. Der aus Art. 20a GG folgenden Optimierungspflicht wurde jedoch bislang nicht ausreichend genügt.

Spürbare Auswirkungen der Grundgesetzänderung zeigten sich im Bereich der Rechtsprechung. Da der Tierschutz nunmehr ein Rechtsgut mit Verfassungsrang ist und somit auch Eingriffe in vorbehaltlos gewährte Grundrechte gerechtfertigt werden können, zeichnet es sich ab, dass früher praktizierte verfassungskonforme Auslegungen des Tierschutzgesetzes nicht mehr erforderlich sind. Dies betrifft insbesondere das Prüfungsrecht der Tierversuchsgenehmigungsbehörde im Hinblick auf die Voraussetzungen der ethischen Vertretbarkeit und der Unerlässlichkeit eines Versuchs. Ferner wurde Art. 20a GG von der Rechtsprechung grundrechtsanreichernde Wirkung betreffend die Grundrechte der Pressefreiheit und der Meinungsäußerungsfreiheit von Tierschützern zugesprochen. Bemerkenswert ist schließlich auch der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit der Vorschriften zur Kleingruppenhaltung von Legehennen.

Alles in allem ist festzuhalten, dass dem Staatsziel Tierschutz das Verdienst zukommt, das Damoklesschwert einer Verfassungswidrigkeit bestimmter Normen des Tierschutzgesetzes endgültig beseitigt zu haben. Der von Tierschutzseite dadurch erhoffte «Schub» für eine Verbesserung des Tierschutzes ist allerdings bislang ausgeblieben.

Es wird diskutiert, ob durch die Einführung des Staatsziels Umweltschutz im Jahre 1994 der Schritt vom sozialen zum sozialen *und* ökologischen Rechtsstaat vollzogen wurde<sup>167</sup>. Die Einführung des Staatsziels Tierschutz weist in Richtung eines sozialen, ökologischen *und* auch am Wohl der Tiere ausgerichteten Rechtsstaates. Die Entwicklung ist hier noch ganz am Anfang.

## Literaturverzeichnis

ALEXY ROBERT, Theorie der Grundrechte, Baden-Baden 1985 (zit. ALEXY, Theorie der Grundrechte).

ARNING JAN, Eigenrechte für Tiere – Tierschutz de lege ferenda? Mehr Tierschutz durch ein Rechtekonzept für Tiere? Diss., Augsburg 2008 (zit. ARNING, Eigenrechte für Tiere).

---

<sup>167</sup> SOMMERMANN, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 20a, Rn. 14, 46, 54.

- BRAUN SUSANNE, Tierschutz in der Verfassung – und was nun? Die Bedeutung des neuen Art. 20a GG, DÖV 2003, 488 ff. (zit. BRAUN, DÖV 2003).
- CALLIESS CHRISTIAN, Rechtsstaat und Umweltstaat, Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse, Tübingen 2001 (zit. CALLIESS, Rechtsstaat und Umweltstaat).
- CASPAR JOHANNES, Verbandsklage im Tierschutzrecht durch Landesgesetz?, DÖV 2008, 145 ff. (zit. CASPAR, DÖV 2008).
- CASPAR JOHANNES, Tierschutz in die Verfassung?, Gründe, Gegengründe und Perspektiven für einen Art. 20b GG, ZRP 1998, 441 ff. (zit. CASPAR, ZRP 1998).
- CASPAR JOHANNES/GEISSEN MARTIN, Das neue Staatsziel «Tierschutz» in Art. 20a GG, NVwZ 2002, 913 ff. (zit. CASPAR/GEISSEN, NVwZ 2002).
- CASPAR JOHANNES/SCHRÖTER MICHAEL, Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, Bonn 2003 (zit. CASPAR/SCHRÖTER, Staatsziel Tierschutz).
- CIRSOVIUS THOMAS, Der lange Weg von der qualifizierten Plausibilitätskontrolle zur materiellen Prüfung tierexperimenteller Forschungsvorhaben, NuR 2009, 543 ff. (zit. CIRSOVIUS, NuR 2009).
- CIRSOVIUS THOMAS, Überdimensionaler Grundrechtsschutz zugunsten des islamischen Fundamentalismus, Anmerkungen zum «Schächterurteil» des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. 11. 2006 – 3 C 30.05, NuR 2008, 237 ff. (zit. CIRSOVIUS, NuR 2008).
- DIETZ ANDREAS, Das Schächten im Spannungsfeld zwischen Religionsfreiheit und Tierschutz, Folgerungen für die behördliche Genehmigungspraxis aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. November 2006, 3 C 30.05, DÖV 2007, 522 f., DÖV 2007, 489 ff. (zit. DIETZ, DÖV 2007).
- DOLZER RUDOLF/KAHL WOLFGANG/WALDHOF CHRISTIAN/GRASSHOF KARIN (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 5, Art. 20 – 21, Heidelberg, Loseblatt, Stand Grundwerk: Dezember 2011 (zit. Bearbeiter, in: BK, GG).
- DWORKIN RONALD, Taking Rights Seriously, London 1977 (zit. DWORKIN, Taking Rights Seriously).
- EPPING VOLKER/HILLGRUBER CHRISTIAN (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, München 2009 (zit. Bearbeiter, in: Epping/Hillgruber, GG).
- FABER MARKUS, Der grundgesetzliche Tierschutzauftrag des Art. 20a GG, Rechtliche Charakterisierung und Bedeutung einer verfassungsrechtlichen Novation, UPR 2002, 378 ff. (zit. FABER, UPR 2002).
- FALLER RICO, Staatsziel «Tierschutz», Vom parlamentarischen Gesetzgebungsstaat zum verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat?, Diss., Berlin 2005 (zit. FALLER, Staatsziel «Tierschutz»).
- GLOCK JANA, Das deutsche Tierschutzrecht und das Staatsziel «Tierschutz» im Lichte des Völkerrechts und des Europarechts, Diss., Baden-Baden 2004 (zit. GLOCK, Staatsziel Tierschutz).
- HAHN DANIEL, Staatszielbestimmungen im integrierten Bundesstaat, Normative Bedeutung und Divergenzen, Diss., Berlin 2010 (zit. HAHN, Staatszielbestimmungen).
- HIRT ALMUT/MAISACK CHRISTOPH/MORITZ JOHANNA, Tierschutzgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 2007 (zit. HIRT/MAISACK/MORITZ, TierSchG).

- IPSEN HANS PETER, Über das Grundgesetz, Gesammelte Beiträge seit 1949, Tübingen 1988 (zit. IPSEN, Über das Grundgesetz).
- KÄSTNER KARL-HERMANN, Das tierschutzrechtliche Verbot des Schächstens aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2002, 491 ff. (zit. KÄSTNER, JZ 2002).
- KETTERER LENA, Ende der Käfighaltung von Legehennen? Anmerkungen zum Beschluss des BVerfG vom 12. 10. 2010 – 2 BvF 1/07, NuR 2011, 427, NuR 2011, 417 ff. (zit. KETTERER, NuR 2011).
- KLOEPFER MICHAEL/ROSSI MATTHIAS, Tierschutz in das Grundgesetz? Zu den rechtlichen Konsequenzen einer Staatszielbestimmung «Tierschutz» im Grundgesetz – insbesondere zu den Auswirkungen auf die Forschungsfreiheit, JZ 1998, 369 ff. (zit. KLOEPFER/ROSSI, JZ 1998).
- KLOEPFER MICHAEL, Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neuen Art. 20a GG, DVBl. 1996, 73 ff. (zit. KLOEPFER, DVBl. 1996).
- KLUGE HANS-GEORG, Grundrechtlicher Freiraum des Forschers und ethischer Tierschutz, NVwZ 1994, 869 ff. (zit. KLUGE, NVwZ 1994).
- KÖPERNIK KRISTIN, Die Rechtslage zum religiösen Schächten in Deutschland, den Niederlanden und der Türkei, ZRP 2011, 243 ff. (zit. KÖPERNIK, ZRP 2011).
- KÖPERNIK KRISTIN/HILDEBRANDT GÖTZ, Das religiöse Schlachten – religiöse Grundlagen, veterinärmedizinische Aspekte und die Rechtslage im europäischen Ausland, ATD 2011-1, 37 ff. (zit. KÖPERNIK/HILDEBRANDT, ATD 2011-1).
- KUHLMANN HARTMUT, Der Mitweltschutz im gesamtdeutschen Grundgesetz, NuR 1995, 1 ff. (zit. KUHLMANN, NuR 1995).
- VON LOEPER EISENHART, Tierrechte – Entwicklungsdynamik und in der Praxis entschiedene Konflikte, in: Interdisziplinäre Arbeitsgemeinschaft Heidelberg, Tierrechte, Eine interdisziplinäre Herausforderung, Erlangen 2007, 158 ff. (zit. v. LOEPER, Tierrechte).
- LORZ ALBERT/METZGER ERNST, Tierschutzgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München 2008 (zit. LORZ/METZGER, TierSchG).
- LÜBBE ANNA, Hat der Tierschutz Verfassungsrang?, NuR 1994, 469 ff. (zit. LÜBBE, NuR 1994).
- MAISACK CHRISTOPH/FERTIG ALICE, Welttierschutztag, Neue Hoffnung auf ein Ende endloser Tiertransporte, in: Legal Tribune Online, 4. Oktober 2011, <http://www.lto.de/de/html/nachrichten/4461/welttierschutztag-neue-hoffnung-auf-ein-ende-endloser-tiertransporte/> (zit. MAISACK/FERTIG, Tiertransporte, LTO vom 4. Oktober 2011).
- VON MANGOLDT HERRMANN (BEGR.)/KLEIN FRIEDRICH (FORTGEF.)/STARCK CHRISTIAN (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2: Artikel 20 bis 82, 6. Aufl., München 2010 (zit. Bearbeiter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG).
- MAUNZ THEODOR/DÜRING GÜNTER (BEGR.), Grundgesetz, Kommentar, Band III, Art. 16 – 22, München, Loseblatt, Stand Grundwerk: Oktober 2011 (zit. Bearbeiter, in: Maunz/Düring, GG).
- VON MÜNCH INGO (BEGR.)/KUNIG PHILIP (Hrsg), Grundgesetz, Kommentar, Band I: Präambel bis Art. 69, 6. Aufl., München 2012 (zit. Bearbeiter, in: v. Münch/Kunig, GG).
- NÄCKEL ANTJE/WASIELEWSKI ANDREAS, Verbandsklagerecht im Tierschutz – ein Plädoyer, NordÖR 2004, 379 ff. (zit. NÄCKEL/WASIELEWSKI, NordÖR 2004).

- NEUREITHER GEORG, Schächten – BVerfGE 104, 337, JuS 2002, 1168 ff. (zit. NEUREITHER, JuS 2002).
- OBERGFELL EVA INÉS, Ethischer Tierschutz mit Verfassungsrang, Zur Ergänzung des Art. 20a GG um «drei magische Worte», NJW 2002, 2296 ff. (zit. OBERGFELL, NJW 2002).
- OBERGFELL EVA INÉS, Wissenschaftsfreiheit und Tierschutz – Zur Wertigkeit des Tierschutzes im deutschen Verfassungsrechtssystem, ZRP 2001, 193 ff. (zit. OBERGFELL, ZRP 2001).
- OEBBECKE JANBERND, Islamisches Schlachten und Tierschutz, NVwZ 2002, 302 ff. (zit. OEBBECKE, NVwZ 2002).
- ORT JOST-DIETRICH, Zur Tötung unerwünschter neonater und juveniler Tiere, NuR 2010, 853 ff. (zit. ORT, NuR 2010).
- SACHS MICHAEL (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München 2011 (zit. Bearbeiter, in: Sachs, GG).
- SCHINK ALEXANDER, Umweltschutz als Staatsziel, DÖV 1997, 221 ff. (zit. SCHINK, DÖV 1997).
- SCHMIDT-BLEIBTREU BRUNO/KLEIN FRANZ (BEGR.), HOFMANN HANS/HOPFAUF AXEL (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl., Köln 2011 (zit. Bearbeiter, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art., Rn.).
- SCHRÖTER MICHAEL, Tierschutzrecht in der Diskussion, NuR 2007, 468 ff. (zit. SCHRÖTER, NuR 2007).
- SOMMERMANN, KARL-PETER, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tübingen 1997 (zit. SOMMERMANN, Staatsziele).
- STELKENS PAUL/BONK HEINZ JOACHIM/SACHS MICHAEL (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 7. Aufl., München 2008 (zit. STELKENS/BONK/SACHS, VwVfG).
- STELKENS ULRICH, Der lange Weg von der qualifizierten Plausibilitätskontrolle zur materiellen Prüfung tierexperimenteller Forschungsvorhaben – führt de lege lata nicht zum Ziel, NuR 2010, 105 ff. (zit. STELKENS, NuR 2010).
- STELKENS ULRICH, Erweitert das neue Staatsziel «Tierschutz» die behördliche Prüfdichte bei der Genehmigung von Tierversuchen?, NuR 2003, 401 ff. (zit. STELKENS, NuR 2003).
- TRAULSEN CHRISTIAN, Zum verfassungsrechtlichen Rahmen für einfachgesetzliche Regelungen über das Schächten, Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 23. 11. 2006 – 3 C 30 /05, BVerwGE 127, 183, NuR 2007, 800 ff. (zit. TRAULSEN, NuR 2007).
- UHLE ARND, Das Staatsziel «Umweltschutz» und das Sozialstaatsprinzip im verfassungsrechtlichen Vergleich, JuS 1996, 96 ff. (zit. UHLE, JuS 1996).
- UHLE ARND, Das Staatsziel «Umweltschutz» im System der grundgesetzlichen Ordnung, Zu dem von der Verfassungskommission empfohlenen neuen Art. 20a GG, DÖV 1993, 947 ff. (zit. UHLE, DÖV 1993).



## Materialienverzeichnis

- Der Bundesminister des Innern/Der Bundesminister der Justiz (Hrsg.), Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, Bericht der Sachverständigenkommission, Bonn 1983 (zit. Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, Bericht der Sachverständigenkommission).
- Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht über den Stand der Entwicklung des Tierschutzes 2011 (Tierschutzbericht 2011), 17. Wahlperiode, Drucksache 17/6826 vom 22. August 2011 (zit. Tierschutzbericht 2011, BT-Drs. 17/6826).
- Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Tierschutzbericht 2007, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/5044 vom 19. April 2007 (zit. Tierschutzbericht 2007, BT-Drs. 16/5044).
- Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Tierschutzbericht 2005, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/5405 vom 27. April 2005 (zit. Tierschutzbericht 2005, BT-Drs. 15/5405).
- Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Tierschutzbericht 2003, Bericht über den Stand der Entwicklung des Tierschutzes, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/723 vom 26. März 2003 (zit. Tierschutzbericht 2003, BT-Drs. 15/723).
- Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht, Anmerkungen zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes, 13. Februar 2012, [http://www.djgt.de/system/files/91/original/Stellungnahme\\_DJGT\\_%C3%84nderungen\\_TierSchG.pdf](http://www.djgt.de/system/files/91/original/Stellungnahme_DJGT_%C3%84nderungen_TierSchG.pdf) (zit. DJGT, Änderung des Tierschutzgesetzes).
- Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht, Anmerkungen zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes – Tierversuche, 13. Februar 2012, [http://www.djgt.de/system/files/92/original/Stellungnahme\\_DJGT\\_%C3%84nderung\\_TierSchG\\_Tierversuche.pdf](http://www.djgt.de/system/files/92/original/Stellungnahme_DJGT_%C3%84nderung_TierSchG_Tierversuche.pdf) (zit. DJGT, Änderungen des Tierschutzgesetzes, Tierversuche).