

C. Die Bedeutung von Art. 20a GG: „und die Tiere“ (Staatsziel Tierschutz)

I. Allgemeine Grundsätze

Durch **Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Staatsziel Tierschutz)** vom 26.07.2002 sind in Art. 20a GG nach dem Wort „Lebensgrundlagen“ die Wörter „und die Tiere“ eingefügt worden²⁹². Aus der amtlichen Begründung zu dem gemeinsamen Gesetzesentwurf von SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP läßt sich die Zielsetzung entnehmen: „Die Aufnahme eines Staatsziels Tierschutz trägt dem Gebot eines sittlich verantworteten Umgangs des Menschen mit dem Tier Rechnung. Die Leidens- und Empfindungsfähigkeit insbesondere von höher entwickelten Tieren erfordert ein ethisches Mindestmaß für das menschliche Verhalten. Daraus folgt die Verpflichtung, Tiere in ihrer Mitgeschöpflichkeit zu achten und ihnen vermeidbare Leiden zu ersparen. Diese Verpflichtung (...) umfasst drei Elemente, nämlich: den Schutz der Tiere vor nicht artgemäßer Haltung, vermeidbaren Leiden sowie der Zerstörung ihrer Lebensräume (...). Die Verankerung des Tierschutzes in der Verfassung soll den bereits einfachgesetzlich normierten Tierschutz stärken und die Wirksamkeit tierschützender Bestimmungen sicherstellen (...). Dem ethischen Tierschutz wird damit Verfassungsrang verliehen (...)“²⁹³.

Staatszielbestimmungen haben den Charakter von Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben, d.h. sachlich umschriebener Ziele, vorschreiben²⁹⁴. Adressaten der Norm sind alle Organe des Staates (Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung), inklusive der mittelbaren Staatsverwaltung, also auch der Gemeinden (z.B. als Betreiber von Schlachthöfen), Universitäten (z.B. als Halter von Versuchstieren bzw. Veranstalter von Tierversuchen) sowie aller sonstiger juristischer Personen des öffentlichen Rechts; ebenso verpflichtet sind private Rechtssubjekte, wenn

292 BGBl. I 2002, S. 2862.

293 BT-Drucks. 14/8860, S. 3.

294 Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, Art. 20a, Rn 5.

diese als Amtsträger oder kraft Beleihung hoheitliche Funktionen wahrnehmen (z.B. Hochschullehrer, die Tierversuche durchführen lassen)²⁹⁵.

Art. 20a GG ist unmittelbar geltendes Recht, allerdings ist zu beachten, dass die darin enthaltene Gewährleistung nur als Prinzip ausgestaltet ist²⁹⁶.

Das Staatsziel Tierschutz ist vor allem eine ‚Wertentscheidung‘, die bei Auslegung des einfachen Rechts zu beachten ist. Durch die Aufnahme des Staatsziels Tierschutz in das GG wurde insofern eine Werterhöhung des Tierschutzes festgeschrieben, allerdings keine inhaltlich neue Ausrichtung²⁹⁷. Die Dimensionen dieser „Werterhöhung“ sind insbesondere²⁹⁸:

- Die verfassungsrechtliche Absicherung des Tierschutzes, die beispielsweise bei Konflikten mit der Wissenschaftsfreiheit (Tierversuche) oder Religionsfreiheit (Schächten) von besonderer Bedeutung ist
- Eine stärkere Rechtfertigungsbedürftigkeit von belastenden Handlungen gegenüber Tieren
- Ein größeres Gewicht des Tierschutzes bei Abwägungsvorgängen
- Die Pflicht des Staates zu Verbesserungen beim Tierschutz sowie zur Verhinderung von Verschlechterungen
- Das staatliche Bemühen um wissenschaftliche Erkenntnisse zu Fragen des Tierschutzes.

Es besteht formale Gleichrangigkeit zwischen Art. 20a GG und anderen Verfassungsprinzipien und –gütern, d.h., dass bei Kollision verschiedener Güter/Prinzipien im Wege einer Abwägung im Einzelfall zu entscheiden ist, welches Gut zurückzutreten hat („praktische Konkordanz“), der Tierschutz ist nicht etwa „nachrangig“, auch nicht gegenüber schrankenlos gewährten Grundrechten²⁹⁹.

Zu beachten ist auf der anderen Seite, dass Art. 20a GG, wie sich schon der amtl. Begründung entnehmen läßt³⁰⁰, lediglich ein „ethisches Mindestmaß“ festschreibt. Grundrechte können insofern den Tierschutz in nicht unerheblichem Maße einschränken³⁰¹.

295 Hirt/Maisack/Moritz, aaO, Rn 13.

296 Vgl. Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn 1.

297 Lorz/Metzger, TierSchG, Art. 20a GG, Rn 7.

298 Siehe dazu: Lorz/Metzger, TierSchG, Art. 20a GG, Rn 7; vgl. ausführlich dazu: Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, Art. 20a GG, Rn 8ff.

299 Von Loeper in: Kluge, TierSchG, Einf., Rn 104e; Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn 14; Lorz/Metzger, TierSchG, Art. 20a GG, Rn 17; Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, Art. 20a GG, Rn 8.

300 Siehe oben S. 81.

301 Vgl. Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a Rn 17.

III. Auswirkungen auf einzelne (Tier-) Nutzungsformen

Schutzobjekte sind alle lebenden Tiere, vorallem diejenigen mit Empfindungsfähigkeit.

Abstufungen des Schutzes, insbesondere nach dem Grad der Empfindungsfähigkeit, sind möglich. Unerheblich ist, ob die Tiere wild oder in Gefangenschaft leben, ob es sich um Haus- Nutz- oder Versuchstiere handelt³⁰². Zu den geschützten Tieren gehören beispielsweise auch sich in Eiern befindende oder im Mutterleib entwickelnde Embryonen³⁰³.

II. Auswirkungen auf die Verwaltung

Die Staatszielbestimmung gilt für alle von ihrem Gehalt betroffenen Normen, d.h. auch etwa im Polizei- und Ordnungsrecht, Jagdrecht etc.³⁰⁴. Sie ist als Optimierungs- und Effektivitätsgebot, insbesondere aber als Auslegungs- und Abwägungsmaßstab, vorallem für unbestimmte Rechtsbegriffe und Generalklauseln, zu berücksichtigen³⁰⁵.

Bei Ermessensentscheidungen muss die Behörde der ermessensleitenden Funktion des Staatsziels Rechnung tragen. Entscheidungen sind etwa dann fehlerhaft, wenn Auswirkungen auf die Belange des Tierschutzes außer Betracht bleiben oder falsch eingeschätzt werden, wenn tierschonendere oder tierschutzeffektivere Handlungsalternativen außer Acht gelassen oder nicht angewendet werden; ebenso, wenn bei der Abwägung der Betroffenheitsgrad der konkurrierenden Interessen falsch eingeschätzt wird³⁰⁶. Im Falle der Tiernutzung ist aufzuklären, ob es zur Verwirklichung der jeweiligen Ziele nicht andere, weniger tierbelastende, Alternativen gibt³⁰⁷.

III. Auswirkungen auf einzelne (Tier-) Nutzungsformen

Wie schon eingangs erwähnt, ist im Konfliktfall mit Grundrechten ein schonender Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsgütern herzustellen.

302 Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, Art. 20a GG, Rn 13.

303 Hirt/Maisack/Moritz, aaO, Rn 13.

304 Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, aaO Rn 28.

305 Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, aaO, Rn 19 und Rn 23, 28; Lorz/Metzger, TierSchG, Art. 20a, Rn 13.

306 Vgl. Hirt/Maisack/Moritz aaO Rn 31.

307 Siehe Hirt/Maisack/Moritz, aaO Rn 31.

Das Staatsziel wirkt hier als verfassungsimmanente Grundrechtsschranke³⁰⁸. Der Ausgleich ist auf der Ebene der Gesetzesauslegung herzustellen³⁰⁹.

Im Verhältnis zum Eigentumsrecht des Nutztierhalters und Anlagenbetreibers rechtfertigt das verfassungsrechtliche Gewicht der Staatszielbestimmung, die Befolgung einheitlicher

Mindeststandards bei der Massentierhaltung im Interesse einer ‚artgerechten‘ Tierhaltung in einem überschaubaren Zeitraum zu verlangen³¹⁰. Da der Tierschutz durch die Einfügung der Staatszielbestimmung nur eine relative Aufwertung erfahren hat, nicht aber eine inhaltliche neue Ausrichtung und insbesondere nur „Mindeststandards“ garantiert werden sollen, ändert sich an der allgemeinen Zulässigkeit der Intensivtierhaltung oder ähnlichen tierbelastenden Nutzungsformen folgerichtig nichts. So ist etwa das Jagdrecht ungebrochen zulässig³¹¹.

Bei Tierversuchen sind insbesondere einerseits die Belastungen der Versuchstiere zu hinterfragen sowie andererseits der angestrebte Erkenntnisgewinn kritisch zu prüfen, entsprechende Sachverhalte sind vollständig aufzuklären³¹². Nicht mehr möglich ist es insoweit, dass sich die Behörde hier auf eine Art „qualifizierte Plausibilitätskontrolle“ beschränkt³¹³.

308 Siehe Lorz/Metzger, TierSchG, § 20a GG, Rn 17.

309 Lorz/Metzger, TierSchG, Art. 20a GG, Rn 17.

310 VGH Mannheim, GewArch 2007, 299, 307; Lorz/Metzger, TierSchG, Art. 20a GG, Rn 17.

311 BVerfG, NVwZ 2007, 808, 810; Jarass/Piero, GG, Art. 20a, Rn 25; beachte die Bindungswirkung von Entscheidungen des BVerfG: § 31 BVerfGG.

312 Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, Art. 20a GG, Rn 9.

313 Hirt/Maisack/Moritz, aaO, Rn 9; Caspar/Geissen, NVwZ 2002, 913, 915.