

Jasper Siegert*

Die Wirkweite des Staatsziels Tierschutz – Art. 20a GG in Theorie und Praxis

Abstract

Der Tierschutz genießt seit nunmehr genau 20 Jahren Verfassungsrang in Deutschland. Der Beitrag nimmt dieses Jubiläum zum Anlass, eine kritische Bilanz aus der deutschen Staatspraxis unter dem Staatsziel Tierschutz zu ziehen. Hierfür werden zunächst die Art. 20a GG zugrundeliegenden Prinzipien sowie die einzelnen Pflichten, die sich aus der Norm für die Staatsgewalt ergeben, erläutert. In einem zweiten Schritt wird daraufhin das Handeln von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung anhand ausgewählter Fallbeispiele auf seine Vereinbarkeit mit dem Staatsziel untersucht. Am Ende steht ein gemischtes Fazit: Während Art. 20a GG in dogmatischer Hinsicht ein effektives Mittel für eine Verbesserung des rechtlichen Tierschutzniveaus darstellt, bleibt die deutsche Staatspraxis auch 20 Jahre später hinter dem grundgesetzlichen Handlungsauftrag zurück.

* Der Autor studiert im siebten Semester Rechtswissenschaft und Geschichte an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Er ist studentische Hilfskraft am dortigen Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht bei Prof. Dr. Armin v. Bogdandy. Der Beitrag beruht auf einer im Sommersemester 2022 bei Prof. Dr. Dr. h.c. Anne Peters verfassten Seminararbeit und wurde redaktionell betreut von stud. iur. Ruben Zimmermann.

A. 20 Jahre Staatsziel Tierschutz – Jubiläum einer umstrittenen Norm

Seit August 2002 lautet Art. 20a GG: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen *und die Tiere* im Rahmen der verfassungsgemäßen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Recht und Gesetz durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“¹ Der Tierschutz genießt somit seit nunmehr 20 Jahren Verfassungsrang in Deutschland.² Doch wie ist die Norm nach dieser Zeit zu bewerten?

Beim Versuch, eine Bilanz aus der bisherigen Existenz von Art. 20a GG zu ziehen, sieht man sich mit einer Vielzahl unterschiedlicher Positionen konfrontiert: Während gerade im Vorfeld der Aufnahme des Tierschutzes in das Grundgesetz zum Teil erhebliche Bedenken dahingehend geäußert wurden, dass ein Tierschutz von Verfassungsrang den Gesetzgeber übermäßig einschränken und zu einer Vielzahl unerwünschter Folgen für die Gesellschaft führen werde,³ mehren sich gerade in den letzten Jahren kritische Stimmen, denen zufolge sich durch die Verfassungsänderung nichts an den wesentlichen tierschutzrechtlichen Problemen geändert habe.⁴

Tatsächlich muss eine Bilanz über die Auswirkungen von Art. 20a GG auf die verfassungsrechtliche Dogmatik sowie die Staatspraxis gemischt ausfallen: Wenngleich die Aufnahme des Tierschutzes in das Grundgesetz in vielerlei Hinsicht zu einer Verbesserung des rechtlichen Tierschutzniveaus in der Bundesrepublik geführt hat, bleiben große Teile der deutschen Staatspraxis auch zwanzig Jahre nach der Verfassungsänderung hinter dem Schutzauftrag von Art. 20a GG zurück. Um diese These zu belegen, wird zunächst auf die rechtliche Qualifikation von Art. 20a GG sowie auf die Frage einzugehen sein, welche

¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Staatsziel Tierschutz), BGBl. 2002 I, S. 2862.

² Für eine rechtsvergleichende Perspektive siehe *Evans*, Constitutional Inclusion of Animal Rights in Germany and Switzerland: How Did Animal Protection Become an Issue of National Importance?, *Society and Animals* 18 (2010), 231 ff.

³ *Kloepfer/Rossi*, Tierschutz im Grundgesetz? – Zu den rechtlichen Konsequenzen einer Staatszielbestimmung „Tierschutz“ im Grundgesetz – insbesondere zu ihren Auswirkungen auf die Forschungsfreiheit, *JZ* 1998, 369 (375 ff.); *Spranger*, Auswirkung einer Staatszielbestimmung „Tierschutz“ auf die Forschungs- und Wissenschaftsfreiheit, *ZRP* 2000, 285 (287).

⁴ *Diehl/Tuider*, Vorwort, in: *Diehl/Tuider*, Haben Tiere Rechte? – Aspekte und Dimensionen der Mensch-Tier-Beziehung, 2019, S. 13 (13); *Felde/Gregori/Maisack*, Staatsziel Tierschutz endlich wirksam umsetzen, in: *Bülte/Felde/Maisack*, Reform des Tierschutzrechts – Die Verwirklichung des Staatsziels Tierschutz de lege lata, 2022, S. 83 ff.

konkreten Gewährleistungen sich aus der Norm für den Tierschutz ergeben (**B.**). In einem zweiten Schritt soll daraufhin die Staatspraxis der letzten zwanzig Jahre anhand drei ausgewählter Beispiele darauf untersucht werden, inwieweit sie Art. 20a GG zur Geltung verholfen hat (**C.**).

B. und die Tiere – Tierschutz im Grundgesetz

Im folgenden Abschnitt sollen die grundlegenden Strukturen von Art. 20a GG nachgezeichnet werden. Hierbei wird im Anschluss an eine Auseinandersetzung mit der Rechtsnatur der Vorschrift der Frage nachgegangen werden, welche konkreten rechtlichen Garantien sich aus Art. 20a GG ergeben.

I. Zwischen Programmsatz und Grundrecht – Die rechtliche Qualifikation von Art. 20a GG

Art. 20a GG ist eine Staatszielbestimmung.⁵ Dieser Begriff ist seit dem im Auftrag von *BMI* und *BMJ* angefertigten Sachverständigenbericht „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ unter der dort verwandten Definition als eigene Normenkategorie anerkannt.⁶ Demnach sind Staatsziele Verfassungsnormen mit objektiv-rechtlich bindender Wirkung, die dem Staat die fortdauernde Erfüllung bestimmter Aufgaben vorschreiben.⁷ Was dies in Hinblick auf Art. 20a GG bedeutet, soll nun herausgearbeitet werden.

1. Tierschutz als Prinzip

Staatsziele lassen sich von anderen Normenarten abgrenzen, indem man auf die Unterscheidung zwischen Regeln und Prinzipien zurückgreift:⁸ Unter Regeln versteht man hierbei Normen, die für einen Tatbestand eine zwingende Rechtsfolge vorsehen, die durch Subsumtion ermittelt wird.⁹ Demgegenüber haben Prinzipien eine finale Struktur, welche zur Verwirklichung bestimmter

⁵ *Nattrass*, „... und die Tiere“ – Constitutional Protection for Germany's Animals, *Animal Law* 10 (2004), 283 (302).

⁶ *Hahn*, Staatszielbestimmungen im integrierten Bundesstaat, 2010, S. 63; *Hesse*, Der Beitrag von Verfassungen in den neuen Bundesländern zur Verfassungsentwicklung in Deutschland, *KritV* 1993, 7 (11).

⁷ *Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz*, Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, Bericht der Sachverständigenkommission, 1983, Rn. 7.

⁸ *Faller*, Staatsziel „Tierschutz“ – Vom parlamentarischen Gesetzgeber zum verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat?, 2004, S. 135; *Caspar/Schröter*, Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, 2003, S. 17.

⁹ *Haupt*, The Nature and Effects of Constitutional State Objectives: Assessing the German Basic Law's Animal Protection Clause, *Animal Law* 16 (2010), 213 (226).

Ziele verpflichtet, ohne aber einzelne Handlungen vorzugeben.¹⁰ Als Optimierungsgebote verlangen sie, das Ziel im Rahmen der rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten so weit wie möglich zu realisieren.¹¹ Somit sind Staatsziele in Hinblick auf die oben genannte Definition als Prinzipien einzuordnen.¹²

Für das Staatsziel Tierschutz bedeutet diese Qualifikation als Prinzip, dass staatliche Organe dazu verpflichtet sind, Tiere so weit wie möglich zu schützen.¹³ Im Einzelnen umfasst dies den Schutz der Tiere vor nicht artgemäßer Haltung, vermeidbaren Leiden sowie der Zerstörung ihrer Lebensräume.¹⁴ Jedoch kommt dem Staat bei der Verwirklichung dieses Ziels ein weiter Gestaltungsspielraum zu.¹⁵ Daher können sich aus Art. 20a GG lediglich im Ausnahmefall Pflichten zu einem bestimmten Handeln oder einer spezifischen Verhaltensweise ergeben.¹⁶ Auch schließt die Kategorisierung als Staatsziel nicht aus, dass der Tierschutz gegenüber anderen Rechtsgütern zurücktreten kann.¹⁷

2. Rechtliche Verbindlichkeit

Staatsziele sind trotz des soeben skizzierten weiten Gestaltungsspielraums mehr als politische Programmsätze. Sie sind vielmehr unmittelbar geltendes Verfassungsrecht und binden als solches den Staat umfassend.¹⁸ Aus der Kategorisierung als Prinzip folgt zudem nicht, dass ein Staatsziel nicht unter bestimmten Umständen auch Regelcharakter entfalten kann.¹⁹ So hat etwa das *BVerfG* aus dem Sozialstaatsprinzip eine konkrete Pflicht des Staates abgeleitet, für Hilfsbedürftige zu sorgen.²⁰ Dem wird teilweise entgegengehalten, dass der

¹⁰ *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 9. Aufl. 2020, S. 72.

¹¹ *Callies*, Rechtsstaat und Umweltstaat – Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse, 2001, S. 125.

¹² *Glock*, Das deutsche Tierschutzrecht und das Staatsziel „Tierschutz“ im Lichte des Völkerrechts und des Europarechts, 2004, S. 39.

¹³ *Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 88.

¹⁴ BT-Drucks. 14/8860, S. 3.

¹⁵ *Murswiek*, in: Sachs, 9. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 17; *Callies*, Tierschutz zwischen Europa- und Verfassungsrecht – Überlegungen am Beispiel der Tierversuchsrichtlinie, NuR 2012, 819 (822).

¹⁶ *Krings*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 15. Aufl. 2022, Art. 20a Rn. 37.

¹⁷ *Braun*, Tierschutz in der Verfassung – und was nun? Die Bedeutung des neuen Art. 20a GG, DÖV 2003, 488 (492); *Obergfell*, Ethischer Tierschutz mit Verfassungsrang – Zur Ergänzung des Art. 20a GG um „drei magische Worte“, NJW 2002, 2296 (2298).

¹⁸ *Faber*, Der grundgesetzliche Schutzauftrag des Art. 20a GG, Rechtliche Charakterisierung und Bedeutung einer verfassungsrechtlichen Novation, UPR 2002, 378 (379); *Murswiek*, in: Sachs (Fn. 15), Art. 20a Rn. 56a.

¹⁹ *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 361.

²⁰ *BVerfG*, Beschl. v. 18.6.1975 – 1 BvL 4/74, Rn. 45 (juris).

staatliche Gestaltungsspielraum nicht nur das „Wie“, sondern auch das „Ob“ der Staatszielverwirklichung umfasse, weswegen eine Verpflichtung zu bestimmten Tätigkeiten nicht möglich sei.²¹ Dieser Einwand liefe jedoch auf eine Reduzierung von Staatszielen zu bloßen Absichtsbekundungen hinaus.²² Um ein solches Leerlaufen zu verhindern, kann ein Staatsziel darum auch zu konkreten Maßnahmen verpflichten.

Ein besonderer Fall der Verdichtung von Staatszielen liegt vor, wenn ihr Kernbereich betroffen ist.²³ Auch Art. 20a GG enthält einen solchen unantastbaren Kernbereich.²⁴ Diesen umschreibt die amtliche Begründung als „ethisches Mindestmaß für den menschlichen Umgang mit Tieren“²⁵. Hierunter fallen insbesondere die Grundprinzipien des Tierschutzgesetzes (TierSchG), zuvörderst das Gebot, dass keinem Tier ohne einen vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden dürfen (1 S. 2 TierSchG).²⁶ Dieses ethische Schutzminimum ist der staatlichen Disposition entzogen und führt bei einer Verletzung zur Verfassungswidrigkeit des Eingriffs.²⁷ Insoweit weist Art. 20a GG im Kernbereich eine mit der Wesensgehaltsgarantie der Grundrechte aus Art. 19 Abs. 2 GG vergleichbare Struktur auf.

3. Tierschutz als subjektives Recht?

Ob und inwiefern sich aus den Garantien in Art. 20a GG subjektive Rechte ableiten lassen, ist umstritten. Nach herrschender Ansicht können der Norm keinerlei subjektive Rechte entnommen werden, weder für die Tiere selbst noch für den Menschen hinsichtlich der tierlichen Umwelt.²⁸ Diese Annahme wird von unterschiedlichen Stimmen kritisiert:

²¹ *Scheuner*, Staatszielbestimmungen, in: FS Forsthoff, 1972, 325 (339 f.); *Müller-Bromley*, Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz? – Rechtsfragen der Staatszielbestimmung als Regelungsform der Staatsaufgabe Umweltschutz, 1990, S. 38.

²² *Callies* (Fn. 15), S. 822; *Merten*, Über Staatsziele, DÖV 1993, 368 (370).

²³ *Uble*, Das Staatsziel „Umweltschutz“ im System der grundgesetzlichen Ordnung – Zu dem von der Verfassungskommission empfohlenen neuen Art. 20a GG, DÖV 1993, 947 (951); *Faller* (Fn. 8), S. 136 f.

²⁴ *Faber* (Fn. 18), S. 380 f.

²⁵ BT-Drucks. 14/8860, S. 1.

²⁶ *Peters/Arnold*, Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Verlängerung der betäubungslosen Kastration männlicher Ferkel durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes vom 17.12.2018, S. 27; *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 3. Aufl. 2016, Art. 20a Rn. 11.

²⁷ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 71; *Caspar/Schröter* (Fn. 8), S. 47 f.

²⁸ *BVerwG*, NVwZ 1998, 1080 (1081); *Faber* (Fn. 18), S. 378; *Braun* (Fn. 17), S. 489.

Eine Strömung in der Literatur fordert eigene Rechte für Tiere: Bereits vor der Einführung von Art. 20a GG wurde diskutiert, ob Tiere eigene Rechte haben könnten.²⁹ Neuere Stimmen streben einen Paradigmenwechsel hin zu einem subjektiv-rechtlichen Tierschutz an und fordern Grundrechte für die tierische Person.³⁰ Diesen Ansichten ist zuzugestehen, dass durch sie die Durchsetzung von Tierschutzbelangen deutlich vereinfacht würde.³¹ Jedoch mahnen Kritiker an, dass eine Individualisierung des Tierschutzes unvereinbar mit der Anthropozentrik des Grundgesetzes sei, der zufolge nur der Mensch als Rechtssubjekt in Frage komme.³² Jedenfalls aber ist die Begründung subjektiver Tierrechte nach dem Wortlaut von Art. 20a GG *de constitutione lata* nicht möglich.³³

Daneben stellt sich die Frage, ob die Bürger aus Art. 20a GG Ansprüche herleiten können. Aus der Rechtsprechung des *BVerfG* zum Sozialstaatsprinzip geht hervor, dass sich aus objektiv-rechtlichen Bestimmungen i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG subjektive Rechte ergeben können.³⁴ Im Anschluss hieran wird in Bezug auf das ebenfalls in Art. 20a GG kodifizierte Staatsziel Umweltschutz in der Literatur diskutiert, ob aus Art. 1 Abs. 1 bzw. Art. 2 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 20a GG ein Recht auf ein ökologisches Existenzminimum folgt, was dem Einzelnen einen gegen den Staat gerichteten Anspruch auf ein Mindestmaß an Umwelt- und Klimaschutz gewähren könnte.³⁵ In seinem Klima-Beschluss³⁶ hat

²⁹ v. Lersner, Gibt es Eigenrechte der Natur?, NVwZ 1988, 988 (989 f.); v. Loeper/Reyer, Das Tier und sein rechtlicher Status – Zur Weiterentwicklung und Transparenz und Konsequenz des Tierschutzrechts, ZRP 1984, 205 (208 ff.).

³⁰ Stucki, Grundrechte für Tiere – Eine Kritik des geltenden Tierschutzrechts und rechtstheoretischen Grundlegung von Tierrechten im Rahmen einer Neupositionierung des Tieres als Rechtssubjekt, 2016, S. 333 ff.; Peters, Die Rechtsstellung von Tieren – Status quo und Weiterentwicklung, in: Diehl/Tuider, Haben Tiere Rechte? – Aspekte und Dimensionen der Mensch-Tier-Beziehung, 2019, S. 122 (127 ff.); Oberfell, Tiere als Mitgeschöpfe im Zivilrecht, RW 2016, 388 ff.

³¹ v. Loeper, Tierrechte – Entwicklungsdynamik und in der Praxis entschiedene Konflikte, in: Interdisziplinäre Arbeitsgemeinschaft Tierethik, Tierrechte – Eine interdisziplinäre Herausforderung, 2007, S. 158 (173 f.).

³² Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, 95. EL 2021, Art. 20a Rn. 75 f.

³³ v. Harbou, Sache, Mitgeschöpf, Rechtssubjekt? Das Tier im deutschen Recht – Geschichte, Gegenwart und Perspektiven, in: Michel/Kühne/Hänni, Animal Law – Tier und Recht: Entwicklungen und Perspektiven im 21. Jahrhundert, S. 571 (588 f.); Sommermann, in: v. Münch/Kunig, 7. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 37.

³⁴ *BVerfG*, Urt. v. 9.2.2010 – 1 BvL 1/09125, Rn. 133 (juris).

³⁵ Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 32), Art. 20a Rn. 8; Steinberg, Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmungen, NJW 1996, 1985 ff.

³⁶ *BVerfG*, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18.

das *BVerfG* das Bestehen eines solchen Anspruchs im konkreten Fall zwar ausgeschlossen, die Frage nach der Existenz des Rechts auf ein ökologisches Existenzminimum jedoch explizit offengelassen.³⁷

Nach der vorgenannten Konstruktion scheint ein subjektives Recht auf ein Mindestmaß an Tierschutz aus Art. 1 Abs. 1 bzw. Art. 2 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 20a GG zumindest denkbar. Dagegen spricht jedoch, dass der Tierschutz anders als der Umweltschutz keine existenziellen menschlichen Interessen betrifft.³⁸ Auch sollte Art. 20a GG nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers primär dazu dienen, bereits anerkannte Rechtspositionen zu verstärken, anstatt neue zu begründen.³⁹ Daher können der Norm ebenfalls keine subjektiven Rechte der Bürger entnommen werden.⁴⁰

Indes griffe es zu kurz, spräche man Art. 20a GG jegliche Bedeutung im Bereich subjektiver Rechte ab. Denn auch die herrschende Auffassung erkennt an, dass Grundrechte durch Art. 20a GG aufgeladen werden können.⁴¹ Hierfür finden sich zahlreiche Beispiele: So wird etwa die Presse- und Filmfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) eines über Missstände in einem Tierversuchslabor berichtenden Journalisten durch Art. 20a GG verstärkt.⁴² Dasselbe gilt für die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) bei scharfer Kritik an Politikern, die sich für die Käfighaltung von Legehennen einsetzen.⁴³ Somit ist festzuhalten, dass Art. 20a GG zwar unmittelbar keine subjektiven Rechte begründet. Jedoch kann das Staatsziel mittelbar auf die Rechtsposition des Einzelnen einwirken.

II. Auswirkungen des Art. 20a GG für staatliches Handeln

Im Folgenden wird auf die einzelnen Pflichten einzugehen sein, welche sich aus Art. 20a GG für das Handeln der einzelnen Staatsgewalten ergeben.

³⁷ *BVerfG*, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, Rn. 113–115 (juris).

³⁸ *Hildermann/Fertig*, 10 Jahre Staatsziel Tierschutz in Deutschland, in: Michel/Kühne/Hänni, *Animal Law – Tier und Recht: Entwicklungen und Perspektiven im 21. Jahrhundert*, S. 531 (540).

³⁹ *Schröter*, Tierschutz und staatliche Schutzpflicht – Die verfassungsrechtliche Gemeinwohlverantwortung für das Tier in Art. 20a GG und ihre Schranken, in: Caspar/Luy, *Tierschutz bei der religiösen Schlachtung*, 2010, S. 132 (135).

⁴⁰ *Sommermann*, in: v. Münch/Kunig (Fn. 33), Art. 20a Rn. 20.

⁴¹ *Kloepfer/Rossi* (Fn. 3), S. 373; *Faller* (Fn. 8), S. 253.

⁴² *OLG Hamm*, Urt. v. 21.7.2004 – 3 U 77/04, Rn. 42 (juris).

⁴³ *OLG München*, NJW-RR 2006, 328 (328).

1. Auswirkungen für die Gesetzgebung

Bereits dem Wortlaut von Art. 20a GG ist zu entnehmen, dass dem Gesetzgeber bei der Umsetzung des Staatsziels Tierschutz eine besonders hervorgehobene Bedeutung zukommt.⁴⁴ Fraglich ist somit, wie sich Art. 20a GG hier genau auswirkt.

a) Berücksichtigungspflicht

Aus Art. 20a GG ergibt sich zunächst in formeller Hinsicht die Pflicht, Tierwohlbelange bei normsetzenden Entscheidungen zu berücksichtigen.⁴⁵ Genauer ist der Gesetz- oder Verordnungsgeber dazu verpflichtet, sich umfangreich über negative Folgen seiner Tätigkeit für das Tierwohl zu informieren und gegebenenfalls nach einer milderen Alternative zu suchen.⁴⁶ Sofern eine solche nicht ersichtlich ist, wird eine umfangreiche Abwägung zwischen dem Regelungsziel und der Belastung für die Tiere erforderlich, die der Bedeutung des Staatsziels Rechnung tragen muss.⁴⁷

Eine besondere Konkretisierung dieser Pflicht hat das *BVerfG* in seiner Legehennen II-Entscheidung vorgenommen. Das *Gericht* entschied in diesem Fall, dass die unzureichende Beteiligung der gemäß § 16b Abs. 1 S. 2 TierSchG bei einer Änderung der Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung (TierSchNutztV) anzuhörenden Tierschutzkommission zugleich eine Verletzung von Art. 20a GG darstelle.⁴⁸ Habe der Gesetzgeber das Ermessen des untergesetzlichen Normgebers durch Verfahrensvorschriften eingeschränkt, bedeute ein Verstoß gegen dieses Verfahren zugleich eine Verletzung von Art. 20a GG.⁴⁹ Damit zieht das *Gericht* eine Parallele zur Dogmatik zum Grundrechtsschutz durch Verfahren.⁵⁰

⁴⁴ Kluth, in: Friauf/Höfling, 51. EL 2021, Art. 20a Rn. 98.

⁴⁵ Hirt/Maisack/Moritz (Fn. 26), Art. 20a Rn. 16; Faber (Fn. 18), S. 380.

⁴⁶ *BVerwG*, ZUR 2019, 681 (683); *Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 13), Art. 20a Rn. 81 f.

⁴⁷ *Kloepfer*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 214. EL 2021, Art. 20a Rn. 39; *Huster/Rux*, in: BeckOK-GG, Ed. 50, Stand: 15.2.2022, Art. 20a Rn. 26.

⁴⁸ *BVerfG*, Beschl. v. 12.10.2010 – 2 BvF 1/07, Rn. 120 (juris).

⁴⁹ *Ebd.*, Rn. 122 (juris).

⁵⁰ *Sachs*, Staatsorganisationsrecht: Erlass von Rechtsverordnungen, JuS 2011, 572 (574); *Hillgruber*, Verletzung von einfachgesetzlichen Verfahrensvorschriften – Einfachgesetzliche Vorschriften als Prüfungsmaßstab im Normenkontrollverfahren, JA 2011, 318 (320).

Kritiker der Entscheidung verweisen darauf, dass das *BVerfG* die Wirkweite von Art. 20a GG überschätzt habe, da die Norm ausschließlich das Ziel – einen effektiven Tierschutz –, nicht aber den Weg dorthin vorgebe.⁵¹ Indes verkennt dies die doppelte Gewährleistungsdimension von Art. 20a GG: Einerseits kommt dem Normgeber ein weiter Gestaltungsspielraum dabei zu, für welches Mittel er sich im Ergebnis entscheidet. Andererseits bindet ihn Art. 20a GG auf dem Weg zu diesem Ergebnis insoweit, als dass die gesetzgeberische Entscheidung eine Abwägung auf Grundlage einer vollständigen Ermittlung der Tatsachen darstellen muss.⁵² Jede Verfahrensvorschrift ist somit Ausfluss dieser verfassungsrechtlichen Berücksichtigungs- und Abwägungspflicht und führt bei ihrer Missachtung daher richtigerweise zu einer Verletzung von Art. 20a GG.

b) Konkretisierungspflicht

In materieller Hinsicht ist es die zentrale Aufgabe des Gesetzgebers, das Staatsziel zu konkretisieren.⁵³ Im Einzelnen umfasst dieser Konkretisierungsauftrag die Pflicht, grundsätzlich alle gesetzgeberischen Maßnahmen zu unterlassen, die auch nur mittelbar zu Schmerzen oder Leiden einzelner Tiere führen könnten.⁵⁴ So hat der Staat z. B. alle Regelungen zu unterlassen, die Tierquälerei oder nicht artgerechte Haltungsformen erleichtern könnten.⁵⁵ Spiegelbildlich hierzu folgt aus Art. 20a GG die Pflicht, gegen Handlungen Privater einzuschreiten, wenn diese das Tierwohl mehr als erforderlich beeinträchtigen.⁵⁶ Diese Schutzpflicht kann den Staat bereits zu präventivem Handeln verpflichten.⁵⁷ Auch hat er zur Durchsetzung des Schutzauftrages ein effektives gesetzliches Instrumentarium bereitzustellen.⁵⁸

Zweck von Art. 20a GG ist zudem – wie bereits festgestellt – die Optimierung des Tierschutzes.⁵⁹ Aus diesem Grund ist der Gesetzgeber zur Förderung schonender Tierhaltungsformen verpflichtet.⁶⁰ Ferner sind bereits existente

⁵¹ *Durner*, Anmerkung zu BVerfG, 2. Senat, Beschluss vom 12. Oktober 2010 – 2 BvF 1/07 – Vorschriften zur Legehennenhaltung verfassungswidrig, DVBl. 2011, 97 (98 f.); *Ketterer*, Ende der Käfighaltung von Legehennen? Anmerkungen zum Beschluss des BVerfG vom 12.10.2010 – 2 BvF 1/07, NuR 2011, 417 (419).

⁵² *Hirt/Maisack/Moritz* (Fn. 26), Art. 20a Rn. 22.

⁵³ *Sommerrmann*, in: v. Münch/Kunig (Fn. 33), Art. 20a Rn. 41; *Lorz/Metzger*, TierSchG, 7. Aufl. 2019, Art. 20a Rn. 12.

⁵⁴ *Bernsdorff*, in: Umbach/Clemens, 2002, Art. 20a Rn. 13.

⁵⁵ *Hirt/Maisack/Moritz* (Fn. 26), Art. 20a Rn. 17.

⁵⁶ *Braun* (Fn. 17), S. 489; *Wolff*, in: Hömig/Wolff, 13. Aufl. 2022, Art. 20a Rn. 5.

⁵⁷ *Kloepfer*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Fn. 47), Art. 20a Rn. 72.

⁵⁸ *Hirt/Maisack/Moritz* (Fn. 26), Art. 20a Rn. 23.

⁵⁹ *Hildermann/Fertig* (Fn. 38), S. 544.

⁶⁰ v. *Loeper*, in: TierSchG, 2002, Einf. Rn. 104a; *Obergfell* (Fn. 17), S. 2296.

Standards ständig auf ihre Vereinbarkeit mit europa- und völkerrechtlichen Verpflichtungen sowie dem aktuellen Stand der Wissenschaft zu überprüfen.⁶¹ Hierbei sind auch etwaige Verschiebungen gesellschaftlicher Moralvorstellungen zu berücksichtigen.⁶² Gegebenenfalls ist der Gesetzgeber zur Nachbesserung verpflichtet.⁶³

c) Verschlechterungsverbot?

Eng verknüpft mit dem Charakter als Optimierungsgebot ist die umstrittene Frage, ob und inwiefern aus dem Staatsziel ein Verschlechterungsverbot abzuleiten ist.

Einige entnehmen Art. 20a GG ein absolutes Rückschrittsverbot hinter den tierschutzrechtlichen Standard des Jahres 2002.⁶⁴ Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe mit der Novellierung von Art. 20a GG eine Verbesserung des Tierschutzes bewirken wollen, wozu es im Widerspruch stünde, wenn die seinerzeit bereits bestehenden Standards unterschritten würden.⁶⁵ Zudem wird auf das Staatsziel Umweltschutz verwiesen, bei dem ein Rückschrittsverbot anerkannt sei.⁶⁶

Kritiker befürchten eine übertriebene Einschränkung der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit durch ein solches Verschlechterungsverbot.⁶⁷ Der Gesetzgeber habe das Staatsziel im Einzelfall mit den konkurrierenden Rechtsgütern abzuwägen, wobei dem Tierschutz nicht automatisch der Vorrang eingeräumt werden könne, wenn zwingende Umstände eine Absenkung des Tierschutzstandards erfordern würden.⁶⁸ Zudem sei mit der Einführung von Art. 20a GG keine Verbesserung, sondern lediglich eine Aufwertung des Tierschutzes zu einem Verfassungsgut bezweckt gewesen.⁶⁹ Etwas Anderes folge

⁶¹ *Unruh*, Tierschutz mit Verfassungsrang – Auswirkungen auf Gesetzgebung, Vollzug und Gerichtsbarkeit, DtW 2003, 183 (185); *Caspar/Schröter* (Fn. 8), S. 46 f.

⁶² *Caspar/Geissen*, Das neue Staatsziel „Tierschutz“ in Art. 20a GG, NVwZ 2002, 913 (914); *Faller* (Fn. 8), S. 201.

⁶³ *Lorz/Metzger* (Fn. 53), Art. 20a Rn. 12; *Faber* (Fn. 18), S. 380.

⁶⁴ *Holste*, „... und die Tiere“ – Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, JA 2002, 907 (910); *Huster/Rux*, in: BeckOK-GG (Fn. 47), Art. 20a Rn. 25.

⁶⁵ *Calliess* (Fn. 15), S. 825; *Caspar/Schröter* (Fn. 8), S. 45.

⁶⁶ *Hirt/Maisack/Moritz* (Fn. 26), Art. 20a Rn. 21; *Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 13), Art. 20a Rn. 65.

⁶⁷ *Caspar*, Tierschutz in der Verfassung? Gründe, Gegenstände und Perspektiven für einen Art. 20b GG, ZRP 1998, 441 (445); *Krings*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Fn. 16), Art. 20a Rn. 46.

⁶⁸ *Hildermann/Fertig* (Fn. 38), S. 543; *Faller* (Fn. 8), S. 205.

⁶⁹ *VGH Baden-Württemberg*, NVwZ-RR 2006, 398 (400).

auch nicht aus dem Verweis auf den Umweltschutz, da das dortige Verschlechterungsverbot Ausprägung der Verantwortung für die kommenden Generationen sei, welche so beim Tierschutz nicht bestehe.⁷⁰

Tatsächlich würde ein absolutes Verschlechterungsverbot den Gesetzgeber unzulässig einschränken, da ihm hierdurch etwa die Möglichkeit genommen wäre, der Abwanderung landwirtschaftlicher Betriebe ins Ausland durch eine partielle Senkung von Tierschutzstandards entgegenzuwirken. Andererseits ließe eine uneingeschränkte Gestaltungsfreiheit den absoluten Schutz des ethischen Schutzminimums leerlaufen. Richtigerweise besteht daher ein Verschlechterungsverbot nur insoweit, als dass der Schutzstandard nicht unter den Kernbereich von Art. 20a GG abgesenkt werden darf.⁷¹

2. Auswirkungen für die Rechtsanwendung

Neben dem Gesetzgeber spielen auch Rechtsprechung und Verwaltung eine entscheidende Rolle bei der Realisierung des Inhalts von Art. 20a GG.⁷² Im Folgenden wird darum auf die wichtigsten Konsequenzen einzugehen sein, welche sich aus dem Staatsziel für die Rechtsanwendung ergeben.

a) Auslegung des einfachen Rechts

Als Staatszielbestimmung stellt Art. 20a GG eine grundsätzliche Wertentscheidung dar.⁷³ Behörden und Gerichte müssen darum Gesetze und Verordnungen im Lichte dieser Grundentscheidung im Sinne eines effektiven Tierschutzes auslegen.⁷⁴ Art. 20a GG bildet somit den Maßstab insbesondere für die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe und die Auslegung von Generalklauseln.⁷⁵ Diese Wirkung betrifft dabei nicht allein tierschutzrechtliche Bestimmungen, sondern erstreckt sich auf die gesamte Rechtsordnung.⁷⁶

Ihre Grenze findet diese tierschutzkonforme Auslegung in dem in Art. 20 Abs. 3 GG zum Ausdruck kommenden Prinzip der Gewaltenteilung: Hat der Gesetzgeber mit dem auszulegenden Rechtssatz eine eindeutige

⁷⁰ *Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 13), Art. 20a Rn. 88.

⁷¹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Fn. 27), Art. 20a Rn. 71; *Murswiek*, in: Sachs (Fn. 15), Art. 20a Rn. 51b.

⁷² *Sommermann*, in: v. Münch/Kunig (Fn. 33), Art. 20a Rn. 46; *Kloepfer*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Fn. 47), Art. 20a Rn. 56.

⁷³ *Scholz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 32), Art. 20a Rn. 18.

⁷⁴ *Hirt/Maisack/Moritz*, (Fn. 26), Art. 20a Rn. 28.

⁷⁵ *V/G Saarlouis*, Urt. v. 24.4.2013 – 5 K 593/12, Rn. 28 (juris).

⁷⁶ *Wolff*, in: Hömig/Wolff (Fn. 56), Art. 20a Rn. 6; *Kloepfer*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Fn. 47), Art. 20a Rn. 54.

Wertentscheidung getroffen, kann sich der Rechtsanwender nicht über diese Entscheidung hinwegsetzen, auch wenn sich hierdurch Spannungen zum Staatsziel ergeben.⁷⁷ Kommt ein Gericht zu dem Ergebnis, dass eine gesetzgeberische Entscheidung Art. 20a GG verletzt, so ist es daher darauf verwiesen, den Rechtssatz in einem Normenkontrollverfahren vor dem *BVerfG* für nichtig erklären zu lassen.⁷⁸

b) Art. 20a GG als verfassungsimmanente Schranke

Ein weiterer Aspekt der Wirkung des Staatsziels auf die Rechtsanwendung ist die Funktion als verfassungsimmanente Grundrechtsschranke.⁷⁹ Dieser Aspekt war bereits für die Genese des Staatsziels von zentraler Bedeutung: Vieles deutet darauf hin, dass die Einfügung des Staatsziels Tierschutz als direkte Reaktion auf das Schächt-Urteil⁸⁰ des *BVerfG* erfolgte.⁸¹ Das *Gericht* nahm in dieser Entscheidung eine sehr zurückhaltende Auslegung des TierSchG vor, um eine Kollision mit der Religionsfreiheit eines muslimischen Metzgers zu vermeiden, und führte damit der Öffentlichkeit vor Augen, dass es für die Einschränkung vorbehaltlos gewährleisteter Grundrechte wie der Religionsfreiheit am Verfassungsrang des Tierschutzes fehlte.⁸² Das hatte zur Folge, dass großen Teilen des TierSchG das Verdikt der Verfassungswidrigkeit drohte.⁸³ Diesem Problem sollte durch die Aufnahme des Tierschutzes ins Grundgesetz höchstwahrscheinlich Abhilfe geschaffen werden.

Vor diesem Hintergrund überrascht es, dass einige Stimmen in der Literatur bestreiten, dass Art. 20a GG zur Einschränkung vorbehaltloser Grundrechte geeignet ist.⁸⁴ Begründet wird diese Ansicht damit, dass Staatsziele im Rang unter den Grundrechten stünden und somit nicht als verfassungsimmanente Schranke dienen könnten.⁸⁵ Indes verkennt dieses Argument, dass die Grundrechte mit Ausnahme der Menschenwürde keinen absoluten Vorrang im Grundgesetz

⁷⁷ *VG Bremen*, Urt. v. 28.5.2010 – 5 K 1274/09, Rn. 42 f. (juris).

⁷⁸ *Hirt/Maisack/Moritz* (Fn. 26), Art. 20a Rn. 30.

⁷⁹ *Faber* (Fn. 18), S. 381.

⁸⁰ *BVerfG*, Urt. v. 15.1.2002 – 1 BvR 1783/99.

⁸¹ *Kluge*, Staatsziel Tierschutz: Am Scheideweg zwischen verfassungspolitischer Deklamation und verfassungsrechtlichem Handlungsauftrag, *ZRP* 2004, 10 (11); *Holste* (Fn. 64), S. 907 f.

⁸² *Caspar/Schröter* (Fn. 8), S. 15; *Natrass* (Fn. 5), S. 301 f.

⁸³ *Fielenbach*, Die Notwendigkeit der Aufnahme des Tierschutzes in das Grundgesetz, 2005, S. 175.

⁸⁴ *Bamberger*, Vorbehaltlose Grundrechte unter staatlichem Vorbehalt? Zur Auflösung eines grundrechtsdogmatischen Paradoxons, *Der Staat* 39 (2000), 355 (363).

⁸⁵ *Spranger* (Fn. 3), S. 288; *Huster/Rux*, in: BeckOK-GG (Fn. 47), Art. 20a Rn. 46 f.

genießen. Darum stehen Staatsziele mit ihnen auf einer Stufe.⁸⁶ Dem entspricht es, dass Art. 20a GG bereits vor Aufnahme des Tierschutzes als Schranke für die Kunst- und Religionsfreiheit herangezogen wurde.⁸⁷ Etwas Anderes kann daher nicht für den Tierschutz gelten.⁸⁸ Art. 20a GG ermöglicht somit die Einschränkung vorbehaltloser Grundrechte, insbesondere der Religionsfreiheit sowie der Freiheit von Kunst und Wissenschaft.⁸⁹ Die Frage nach der Verfassungswidrigkeit des TierSchG stellt sich daher nicht mehr.⁹⁰ Es ist nun Aufgabe der Abwägung im Einzelfall, einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Tierschutz und anderen Rechtsgütern herzustellen.⁹¹

c) Tierschutz in der Abwägung

Praktisch relevant wird Art. 20a GG vor allem bei Ermessensentscheidungen.⁹² Hier ist die Vorschrift in verschiedener Hinsicht zu beachten. Zunächst ist der Tierschutz stets als eigene Größe in der Abwägung heranzuziehen: Steht dem Rechtsanwender bei einer Entscheidung, die einen Bezug zum Tierwohl aufweist, Ermessen zu, hat er die Belange des Tierschutzes zu berücksichtigen.⁹³ Anderenfalls liegt ein Ermessensfehler vor, aus dem die Rechtswidrigkeit der Entscheidung resultiert.⁹⁴

Ferner wird Art. 20a GG in der Verhältnismäßigkeitsprüfung relevant. Hier verstärkt der hohe verfassungsrechtliche Wert von Art. 20a GG als „überragend wichtiges Gemeinschaftsgut“⁹⁵ das Gewicht des Tierschutzes in der Abwägung mit den Grundrechten.⁹⁶ Kollidiert das Staatsziel mit einem Grundrecht, ist ein Ausgleich im Wege praktischer Konkordanz herzustellen.⁹⁷ Hiernach sind

⁸⁶ Hillmer, Auswirkungen einer Staatszielbestimmung „Tierschutz“ im Grundgesetz, insbesondere auf die Forschungsfreiheit, S. 153.

⁸⁷ *BVerwG*, NJW 1995, 2648 (2649), NVwZ 1998, 852 (852).

⁸⁸ *Wolff*, in: Hömig/Wolff (Fn. 56), Art. 20a Rn. 5; *Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 13), Art. 20a Rn. 92.

⁸⁹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Fn. 27), Art. 20a Rn. 88; *Murswiek*, in: Sachs (Fn. 15), Art. 20a Rn. 72.

⁹⁰ *Knauff*, Das Tierschutzprinzip, SächsVBl. 2003, 101 (103); *Scholz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 32), Art. 20a Rn. 83.

⁹¹ *Sommermann*, in: v. Münch/Kunig (Fn. 33), Art. 20a Rn. 54.

⁹² *Peters*, Art. 20a GG – Die neue Staatszielbestimmung des Grundgesetzes, NVwZ 1995, 555 (556 f.); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Fn. 27), Art. 20a Rn. 79.

⁹³ *Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 13), Art. 20a Rn. 94.

⁹⁴ *Krings*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Fn. 16), Art. 20a Rn. 38.

⁹⁵ *OVG Sachsen-Anhalt*, Beschl. v. 14.5.2018 – 3 M 141/18, Rn. 33 (juris).

⁹⁶ *Peters/Arnold* (Fn. 26), S. 20; *Faller* (Fn. 8), S. 225 f.

⁹⁷ *KG*, Beschl. v. 24.7.2009 – (4) 1 Ss 235/09, Rn. 7 (juris).

widerstreitende Verfassungsgüter durch eine Abwägung im konkreten Einzelfall in einen möglichst schonenden Ausgleich zu bringen.⁹⁸

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass Art. 20a GG alle staatliche Gewalt dazu verpflichtet, das bestmögliche Maß an Tierschutz herzustellen. Hierfür trifft die Rechtssetzung wie die Rechtsanwendung eine Vielzahl einzelner Pflichten, um das Staatsziel in den konkreten Entscheidungen zu verwirklichen. Gleichzeitig enthält Art. 20a GG mit dem ethischen Schutzminimum einen unantastbaren Kernbereich, den der Staat unter allen Umständen zu respektieren hat.

C. Art. 20a GG in der Staatspraxis

Art. 20a GG ist nach dem bisher Gesagten also als ein Auftrag an den Staat zu verstehen, ein möglichst hohes Maß an Tierschutz zu gewährleisten. Hieraus folgt, dass das Staatsziel sinnvollerweise daran zu messen ist, inwieweit es zu einer tatsächlichen Verbesserung des Tierschutzniveaus in Deutschland geführt hat. Um dieser Frage nachzugehen, sollen zunächst die wichtigsten Erfolge in der Umsetzung des Staatsziels angeführt werden, bevor anhand einiger Fallbeispiele genauer auf die Defizite im Vollzug von Art. 20a GG eingegangen werden soll.

I. Erfolge in der Umsetzung von Art. 20a GG

Der Vollzug von Art. 20a GG ist geprägt durch eine starke Divergenz der Dynamiken: Während der durch das Staatsziel eigentlich besonders adressierte Gesetzgeber bisher keine besondere Aktivität auf diesem Gebiet entfaltet hat,⁹⁹ existiert primär aus der Rechtsprechung eine Vielzahl positiver Beispiele, von denen einige im Folgenden exemplarisch dargestellt werden sollen.¹⁰⁰

Eines der bedeutendsten Beispiele ist die zuvor bereits angesprochene Legehennen II-Entscheidung des *BVerfG*.¹⁰¹ Bereits vor diesem Beschluss hatte das *Verfassungsgericht* klargestellt, dass Anlagen, die gegen das ethische Schutzminimum verstoßen, keinen immissionsschutzrechtlichen Bestandsschutz genießen.¹⁰² Hiermit führte es seine Linie aus der Legehennen I-Entscheidung fort, in der es die Käfighaltung von Legehennen für verfassungswidrig erklärt

⁹⁸ *BVerfG*, Beschl. v. 16.5.1995 – 1 BvR 1087/91, Rn. 51 (juris).

⁹⁹ Arning, Eigenrechte für Tiere – Tierschutz de lege ferenda? Mehr Tierschutz durch ein Rechtekonzept für Tiere, 2008, S. 121; Martínez, Paradigmenwechsel in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung – von betrieblicher Leistungsfähigkeit zu einer tierwohlorientierten Haltung, RW 2016, 441 (452 ff.).

¹⁰⁰ Hildermann/Ferig (Fn. 38), S. 566.

¹⁰¹ Siehe **B. II. 1. a)**.

¹⁰² *BVerfG*, Beschl. v. 14.1.2010 – 1 BvR 1627/09.

hatte.¹⁰³ Impulse ergaben sich aus Art. 20a GG auch für das *BVerwG*: In einem Urteil aus dem Jahr 2018 legte es das Verwahrungsrecht (§§ 688 ff. BGB) im Lichte von Art. 20a GG aus und leitete hieraus für eine Fundbehörde die Pflicht her, ein dort abgegebenes Tier angemessen zu versorgen.¹⁰⁴

Ein Beispiel für die erfolgreiche Anwendung von Art. 20a GG als verfassungsimmanente Schranke liefert ein Urteil des Berliner *Kammergerichts* aus dem Jahr 2009. Das *Gericht* sprach die dort Angeklagten wegen der Tötung zweier Kaninchen im Rahmen einer künstlerischen Performance der Tötung von Wirbeltieren ohne vernünftigen Grund gemäß § 17 Abs. 1 S. 1 TierSchG schuldig.¹⁰⁵ Anders als noch im Jahr 1991 war dieses Verhalten nicht durch die Kunstfreiheit gerechtfertigt. Hatte das *AG Kassel* seinerzeit noch entschieden, dass tierquälerische Inhalte einer künstlerischen Vorführung nicht geahndet werden könnten, da der Tierschutz keinen Verfassungsrang habe,¹⁰⁶ sah das *Kammergericht* nunmehr in Art. 20a GG eine taugliche Schranke der Kunstfreiheit.¹⁰⁷

In einem weiteren Fall entschied das *LG Berlin* zugunsten von Tierschützern, die vor einem Pelzgeschäft protestiert hatten.¹⁰⁸ Die durch das Staatsziel Tierschutz aufgeladene Meinungs- (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) und Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) der Demonstranten überwiege das Recht der Ladenbetreiberin am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 Abs. 1 GG).¹⁰⁹ Das *Landgericht* erkannte hiermit die verstärkende Wirkung von Art. 20a GG für die Grundrechte.

Anzuführen ist zuletzt ein Urteil des *OLG Naumburg* aus dem Jahre 2018, in dem die Richter dem gestiegenen verfassungsrechtlichen Gewicht des Tierschutzes Rechnung trugen:¹¹⁰ Das *Gericht* hielt das Eindringen von Tierschutzaktivisten in eine Tierzuchtanlage, in der Verstöße gegen die TierSchNutztV dokumentiert werden sollten, gemäß § 34 StGB für gerechtfertigt, da die Vorschrift im Lichte von Art. 20a GG auszulegen sei, was zur Folge habe, dass es sich beim Tierschutz um ein notstandsfähiges Rechtsgut handle.¹¹¹

¹⁰³ *BVerfG*, Urt. v. 6.7.1999 – 2 BvF 3/90.

¹⁰⁴ *BVerwG*, Urt. v. 26.4.2018 – 3 C 7/16, Rn. 20 f. (juris).

¹⁰⁵ *KG*, Beschl. v. 24.7.2009 – (4) 1 Ss 235/09, Rn. 1 (juris).

¹⁰⁶ *AG Kassel*, NStZ 1991, 443 (443 f.).

¹⁰⁷ *KG*, Beschl. v. 24.7.2009 – (4) 1 Ss 235/09, Rn. 7 f. (juris).

¹⁰⁸ *LG Berlin*, Urt. v. 3.7.2009 – 3 O 221/09.

¹⁰⁹ *Ebd.*, Rn. 29 f. (juris).

¹¹⁰ *OLG Naumburg*, Urt. v. 22.2.2018 – 2 Rv 157/17.

¹¹¹ *Ebd.*, Rn. 20 (juris).

Diese Beispiele führen exemplarisch vor Augen, dass die Rechtsprechung Art. 20a GG in den letzten 20 Jahren zum Anlass genommen hat, das rechtliche Tierschutzniveau in Deutschland partiell anzuheben. Die den Entscheidungen zugrunde liegende Methodik eignet sich zudem für eine kontinuierliche Weiterentwicklung in der Zukunft und könnte somit die Grundlage für den durch Art. 20a GG angestrebten Paradigmenwechsel hin zu einer tierschutzfreundlichen Gesetzesauslegung darstellen.

II. Defizite in der Umsetzung von Art. 20a GG

Trotz dieser Bemühungen verbleibt dennoch ein erhebliches Maß an Defiziten im Vollzug des Staatsziels, welches im Folgenden anhand ausgewählter Beispiele herausgearbeitet werden soll. Um hierbei einen möglichst umfassenden Eindruck von der Staatspraxis unter Art. 20a GG zu erhalten, wird sich die Analyse in chronologischer Reihenfolge jeweils einem Fallbeispiel aus Rechtsprechung, Gesetzgebung und Verwaltung widmen. Als Beispiele dienen sollen das Urteil des *BVerfG* zum Schächtverbot, die Verlängerung der Übergangsfrist für die betäubungslose Ferkelkastration durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes sowie die Verwaltungspraxis beim Export von Rindern in Drittstaaten.

Diese Fallbeispiele sind in mehrerer Hinsicht von besonderer Relevanz: Einerseits steht die Schächt-Rechtsprechung von *BVerfG* und *BVerfG* in einem derart besonderen Zusammenhang mit der Erhebung des Tierschutzes zum Staatsziel,¹¹² dass eine Analyse der Staatspraxis unter Art. 20a GG fast notwendigerweise hier ansetzen muss. Demgegenüber war kaum ein tierschutzrechtliches Thema in den letzten zwanzig Jahren von einem derart hohen öffentlichen Interesse begleitet wie das Vierte Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes.¹¹³ Zuletzt handelt es sich bei Rinderexporten in Drittstaaten

¹¹² Siehe hierzu **B. II. 2. b).**

¹¹³ Für die breite mediale Reaktion siehe *Balser*, Unbegreiflicher Rückschlag für den Tierschutz - und die Koalition, *SZ* v. 5.11.2018, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/ferkel-kastration-1.4196399> (zuletzt abgerufen am 8.12.2022); *Szegin*, Das ist eine Sauerei, *taz* v. 3.10.2018, abrufbar unter: <https://taz.de/Gastkommentar-Ferkelkastration/!5537893/> (zuletzt abgerufen am 8.12.2022); *Schmeitzner*, Schmerzhafter Aufschub, *Tagesschau.de* v. 29.11.2018; *Werner*, Ferkelkastration: Deutschland ohne Eier und Herz, *Wirtschaftswoche* v. 5.12.2018, abrufbar unter: <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/werner-killhart-ferkelkastration-deutschland-ohne-eier-und-herz/23713804.html> (zuletzt abgerufen am 8.12.2022); *Raether*, Arme Schweinchen, *Zeit Online* v. 4.10.2018, abrufbar unter: https://www.zeit.de/2018/41/ferkelkastration-betaeubung-massentierhaltung-tierschutz-koalition?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (zuletzt abgerufen am 8.12.2022); *Bodderas*, Kastration verursacht einen dumpfen, lag anhaltenden

um eine jüngere Entwicklung in der Verwaltungspraxis, die aufgrund der Aktualität der Problemstellung und der bisher nur teilweise erfolgten Befassung im Schrifttum einer kritischen Analyse bedarf.

1. Schächten und der Tierschutz

Das Schächten, also das betäubungslose Schlachten aus religiösen Gründen, spielte nach dem bisher Gesagten eine bedeutende Rolle bei der Erhebung des Tierschutzes zum Staatsziel. Darauf aufbauend soll nun anhand der Folgeentscheidung des *BVerwG*¹¹⁴ zum Schächt-Urteil des *BVerfG* untersucht werden, welche Rolle das Schächten in der Rechtsprechung unter Art. 20a GG gespielt hat.

a) Sachverhalt

Der Entscheidung lag folgender Sachverhalt zugrunde: Ein Metzger muslimischen Glaubens hatte sich mit einer Verfassungsbeschwerde gegen die Versagung einer nach § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG erforderlichen Schächtgenehmigung gewandt. Das *BVerfG* entschied, dass das Schächten als solches zwar kein Akt der Religionsausübung sei, die durch die Versagung der Genehmigung betroffene Berufsfreiheit des Metzgers jedoch durch die Religionsfreiheit verstärkt werde.¹¹⁵ Durch diese Konstruktion gelang es dem *BVerfG*, das TierSchG an der Religionsfreiheit zu messen, ohne sich mit dem Problem auseinandersetzen zu müssen, dass der Tierschutz vor der Novellierung von Art. 20a GG keine verfassungsimmanente Schranke für die Religionsfreiheit darstellen konnte.¹¹⁶ Weiter führte das *BVerfG* aus, dass es im Sinne einer grundrechtskonformen Auslegung für die Genehmigung ausreichen müsse, wenn der Antragsteller substantiiert und nachvollziehbar darlege, dass nach der Überzeugung seiner Glaubensgemeinschaft eine betäubungslose Schlachtung zwingend erforderlich sei. Ein tatsächlicher Nachweis sei nicht erforderlich.¹¹⁷

Eingeweideschmerz, Welt v. 6.11.2018, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article183410428/Experte-ueber-Ferkel-Kastrationen-Dumpfer-lang-anhaltender-Eingeweideschmerz.html> (zuletzt abgerufen am 8.12.2022).

¹¹⁴ *BVerwG*, Urt. v. 23.11.2006 – 3 C 30/05.

¹¹⁵ *BVerfG*, Urt. v. 15.1.2002 – 1 BvR 1783/99, Rn. 32 (juris).

¹¹⁶ *Hain/Umrub*, Neue Wege in der Grundrechtsdogmatik? – Anmerkungen zum Schächt-Urteil des *BVerfG* nach Änderung des Art. 20a GG, DÖV 2003, 147 (152); *Unruh*, Zur Abwägung von Religionsfreiheit und Tierschutz unter dem Grundgesetz, in: Caspar/Luy, Tierschutz bei der religiösen Schlachtung, 2010, S. 158 (166).

¹¹⁷ *BVerfG*, Urt. v. 15.1.2002 – 1 BvR 1783/99, Rn. 58 (juris).

Nachdem das *BVerfG* das Verfahren an die Instanzgerichte zurückverwiesen hatte, legte die beklagte Behörde, wohl auch in Reaktion auf die in der Literatur geübte heftige Kritik am *BVerfG*,¹¹⁸ gegen die instanzgerichtliche Entscheidung Revision ein. Dies begründete sie damit, dass sich die rechtliche Beurteilung durch die nunmehr erfolgte Aufnahme des Tierschutzes ins Grundgesetz verändert habe.¹¹⁹

Das *BVerwG* verneinte dies und wies die Revision zurück.¹²⁰ Zwar sei nunmehr nicht mehr fraglich, ob das Schächtverbot einen Verstoß gegen die Religionsfreiheit darstelle, sondern ob umgekehrt § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG gegen Art. 20a GG verstoße.¹²¹ Die verfassungsrechtliche Aufwertung des Tierschutzes habe jedoch nicht zur Folge, dass ihm grundsätzlich Vorrang gegenüber der Religionsfreiheit zu gewähren sei. Vielmehr sei es Aufgabe des Gesetzgebers, einen schonenden Ausgleich zwischen den Rechtsgütern herzustellen, was er mit § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG getan habe.¹²² Im Übrigen sei dem *BVerfG* darin zuzustimmen, dass die nachvollziehbare Darlegung zwingender Gründe für die Erteilung einer Genehmigung genügen müsse.¹²³

b) Rechtliche Würdigung

Dieses Urteil des *BVerwG* bedarf in Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit dem Staatsziel Tierschutz der kritischen Überprüfung.

aa) Verkennung von Art. 20a GG in der Auslegung

Einen ersten Kritikpunkt bietet die Auslegung von § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG durch das *BVerwG*. Das *Gericht* schloss sich hier dem *BVerfG* in seiner umstrittenen Interpretation der Tatbestandsmerkmale "Religionsgemeinschaft" und "zwingende Gründe" an und ließ ebenso wie das *BVerfG* die substantiierte und nachvollziehbare Darlegung dieser Gründe durch den Betroffenen genügen.¹²⁴ Zur Begründung verwiesen die Richter darauf, dass sie sich an die Entscheidung des *BVerfG* gebunden sähen. Denn durch die Änderung von

¹¹⁸ Caspar, Verfassungs- und Verwaltungsrechtliche Aspekte des Schächtens, NuR 2002, 402 ff.; Volkemann, Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 15.1.2002, DVBl. 2002, 332 ff.

¹¹⁹ *BVerwG*, Urt. v. 23.11.2006 – 3 C 30/05, Rn. 2 f. (juris).

¹²⁰ *Ebd.*, Rn. 12 (juris).

¹²¹ *Ebd.*

¹²² *Ebd.*

¹²³ *Ebd.*, Rn. 13 (juris).

¹²⁴ *Ebd.*, Rn. 8, 13 (juris).

Art. 20a GG entfalle deren Bindungswirkung nur so insoweit, wie der Tierschutz konkret betroffen sei.¹²⁵

Mit dieser Argumentation setzte sich das *BVerwG* in explizitem Widerspruch zum *Hessischen Verwaltungsgerichtshof*, der in der Vorinstanz eine Bindung an das Urteil des *BVerfG* generell abgelehnt hatte.¹²⁶ Begründet hatte der *VGH* dies damit, dass das *BVerfG* in den tragenden Entscheidungsgründen davon ausgegangen sei, dass der Tierschutz nur ein Gemeinwohl von hoher Bedeutung darstelle. Die entsprechende Auslegung von § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG beruhe auf dieser Bewertung des Tierschutzes, welche sich durch die Einführung von Art. 20a GG jedoch maßgeblich gewandelt habe.¹²⁷

Kritiker des Urteils des *VGH* wenden ein, dass auch nach Änderung von Art. 20a GG keine alternative Auslegung der Begriffe "Religionsgemeinschaft" und "zwingende Vorschriften" möglich sei, da diese religionsverfassungsrechtlich determiniert seien.¹²⁸ Dagegen spricht jedoch, dass das *BVerfG* seine eigene Auslegung ausdrücklich als Weg bezeichnet hat, unverhältnismäßige Folgen für die Religionsfreiheit abzuwenden.¹²⁹ Das *BVerfG* hat die Begriffe also nicht ihrem Sinne nach determiniert vorgefunden, sondern sie im Sinne einer grundrechtskonformen Rechtsfortbildung selbst gebildet.¹³⁰ In diesem Fall kommt Art. 20a GG jedoch eine erhebliche Bedeutung zu: Wenn die bisherige Auslegung Ergebnis einer verfassungsgerichtlichen Wertentscheidung war, so muss sich die Aufwertung des Tierschutzes bei der Beurteilung dieser Entscheidung niederschlagen.¹³¹ Etwas Anderes liefe der Ausstrahlungswirkung von Art. 20a GG auf das einfache Recht zuwider.¹³² Durch die Änderung von Art. 20a GG ist damit die Bindungswirkung der Auslegung von § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG durch das Schächt-Urteil entgegen der Auffassung des *BVerwG* umfassend entfallen.¹³³

¹²⁵ *BVerwG*, Urt. v. 23.11.2006 – 3 C 30/05, Rn. 11 (juris).

¹²⁶ *HessVGH*, NuR 2005, 464 (464).

¹²⁷ *Ebd.*, S. 465.

¹²⁸ *Unruh* (Fn. 116), S. 169.

¹²⁹ *BVerfG*, Urt. v. 15.1.2002 – 1 BvR 1783/99, Rn. 54 f.

¹³⁰ *Schröter* (Fn. 39), S. 145.

¹³¹ *Schwarz*, Das Spannungsverhältnis von Religionsfreiheit und Tierschutz am Beispiel des „rituellen Schächtens“, 2003, S. 46.

¹³² Siehe hierzu **B. II. 2. a)**.

¹³³ *Cirsovius*, Überdimensionaler Grundrechtsschutz zugunsten des islamischen Fundamentalismus: Anmerkungen zum „Schächturteil“ des Bundesverwaltungsgerichts 23.11.2006 – 3 C 30.05, NuR 2008, 237 (240); *HessVGH*, NuR 2005, 464 (465).

Das *BVerfG* verkannte somit das Erfordernis, § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG im Interesse praktischer Konkordanz zwischen Religionsfreiheit und Tierschutz neu auszulegen.¹³⁴ Hier wäre insbesondere der Frage nachzugehen gewesen, ob auch unter Art. 20a GG die substantiierte und nachvollziehbare Darlegung zwingender Gründe für die Erteilung einer Schächtgenehmigung genügt. Denn diese ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale wurden erst durch das *BVerfG* in § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG hineingelesen, um die Norm mangels Verfassungsranges des Tierschutzes vor der Nichtigkeit zu bewahren.¹³⁵ Angesichts des durch die Verfassungsänderung stark gestiegenen Gewichts des Tierschutzes scheint hier nunmehr ein strengerer Maßstab vorzugswürdig. Einem solchen würde es etwa entsprechen, einen Nachweis dafür zu verlangen, dass der eigene Glaube es dem Antragsteller zwingend vorschreibt, ausschließlich Fleisch von geschächteten Tieren zu verspeisen, und diesen Nachweis der richterlichen Überprüfung zugänglich zu machen.¹³⁶ Hierdurch würde § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG seinem Charakter als Ausnahmeregelung wieder gerecht und es könnte ein angemessener Ausgleich zwischen Tierschutz und Religionsfreiheit im konkreten Einzelfall hergestellt werden, wohingegen die bisherige Auslegungspraxis das Tierwohl im Regelfall zurücktreten lässt.¹³⁷ Eine restriktive Genehmigungspraxis entspräche zudem dem Willen des historischen Gesetzgebers des TierSchG.¹³⁸

bb) Verknennung von Art. 20a GG in der Abwägung

Weiterhin bietet die Abwägung zwischen Art. 4 Abs. 1 GG und Art. 20a GG Anlass zur Kritik. Das *BVerfG* führte hierzu aus, dass der Gesetzgeber diese widerstreitenden Belange durch § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG in einen angemessenen Ausgleich gebracht habe. Hieran habe sich durch Art. 20a GG nichts geändert, da der Tierschutz schon zuvor als hoher Gemeinwohlbelang angesehen worden sei. Eine andere Betrachtung würde eine weder von der Verfassung noch vom Tierschutzgesetzgeber beabsichtigte Bevorzugung des

¹³⁴ *Lorz/Metzger* (Fn. 53), Art. 20a Rn. 17.

¹³⁵ *Kluge* (Fn. 81), S. 12.

¹³⁶ *Dietz*, 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 2003, 522 f., DÖV 2007, 489 (492 f.); *VG Augsburg*, Beschl. v. 19.12.2007 – AU 4 E 07.1720, Rn. 12 (juris); *HessVGH*, NuR 2005, 464 (469).

¹³⁷ *Caspar/Schröter* (Fn. 8), S. 94; *Hirt/Maisack/Moritz* (Fn. 26), Art. 20a Rn. 25 f.

¹³⁸ *Cirsovius* (Fn. 133), S. 242.

Tierschutzes darstellen, welche das Leerlaufen der Religionsfreiheit zur Folge hätte.¹³⁹

An dieser Argumentation fällt auf, dass das *BVerwG* die Einstufung des Tierschutzes als „hoher Gemeinwohlbelang“ nahezu unverändert aus dem Urteil des *BVerfG* übernahm.¹⁴⁰ Dies erstaunt jedoch angesichts dessen, dass es das erklärte Ziel der Aufnahme des Tierschutzes ins Grundgesetz war, das Gewicht des Tierschutzes gerade auch in Reaktion auf das Schächt-Urteil zu erhöhen.¹⁴¹ Infolgedessen handelt es sich beim Tierschutz nunmehr richtigerweise um ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut.¹⁴² Indem es an der Wertung des *BVerfG* festhielt, konterkarierte das *BVerwG* die durch die Verfassungsänderung beabsichtigte Neubewertung des Verhältnisses von Tierschutz und Religionsfreiheit geradezu.¹⁴³ Hierbei konnte es sich auch nicht auf den Willen des Gesetzgebers des TierSchG stützen. Denn dieser strebte ja selbst eine restriktive Handhabung von § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG an.¹⁴⁴ Doch selbst wenn dies nicht der Fall wäre, läge kein Verstoß gegen Art. 20 Abs. 3 GG vor. Denn der Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers zur Aufwertung des Tierschutzes stünde normhierarchisch über dem Willen des Gesetzgebers des TierSchG.

Aus dieser Fehlgewichtung lässt sich auch die Annahme des *BVerwG* erklären, dass eine andere Ausgestaltung von § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG mit dem Grundrechtsschutz nicht vereinbar sei.¹⁴⁵ Tatsächlich hätte das *Gericht* bei einer angemessenen Berücksichtigung der Aufwertung des Tierschutzes zu dem Schluss kommen müssen, dass die Existenz einer Ausnahmeregelung vom Schächtverbot nach der Verfassungsänderung nicht mehr zwingend erforderlich ist.¹⁴⁶ Da ihm durch seine Einschätzung der Weg zu einer ausführlichen Verhältnismäßigkeitsabwägung verstellt war, verpasste es das *BVerwG* außerdem, im Rahmen der Erforderlichkeit der Schächterlaubnis auf alternative Schlachtmethode einzugehen, durch die sowohl das Tierwohl als auch die

¹³⁹ *BVerwG*, Urt. v. 23.11.2006 – 3 C 30/05, Rn. 12 (juris).

¹⁴⁰ Vgl. *BVerfG*, Urt. v. 15.1.2002 – 1 BvR 1783/99, Rn. 45 (juris).

¹⁴¹ BT-Drucks. 14/8860, S. 3; *Kluge* (Fn. 81), S. 13.

¹⁴² Siehe **B. II. 2. c).**

¹⁴³ *Schröter* (Fn. 39), S. 143.

¹⁴⁴ *Kluge*, Das Schächten als Testfall des Staatszieles Tierschutz, NVwZ 2006, 650 (653).

¹⁴⁵ *BVerwG*, Urt. v. 23.11.2006 – 3 C 30/05, Rn. 12 (juris).

¹⁴⁶ *Traulsen*, Zum verfassungsrechtlichen Rahmen für einfachgesetzliche Regelungen über das Schächten, NuR 2007, 800 (801); *Dietz*, Ausnahmegenehmigungen zum Schächten aufgrund § 4a TierSchG – Probleme und Lösungsansätze aus Sicht der Vollzugsbehörde, NuR 2003, 477 (483).

Religionsfreiheit gewahrt werden. So besteht etwa die Möglichkeit, Schlachttiere durch das vorherige Anlegen von Elektroden zu betäuben, ohne hierbei zu riskieren, dass ein vollständiges Ausbluten verhindert und dadurch gegen die muslimischen bzw. jüdischen Speisevorschriften verstoßen wird.¹⁴⁷

Im Ergebnis wäre das *BVerwG* zwar auch in diesem Fall wohl zu dem Ergebnis gekommen, dass § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG einen verfassungsgemäßen Ausgleich zwischen Religionsfreiheit und Tierschutz herstellt. Jedoch hätte eine Abwägung offenbart, dass ein Festhalten an der Vorschrift im Lichte von Art. 20a GG nicht unbedingt geboten ist und die Regelung eine religionsfreundliche Lösung darstellt.¹⁴⁸ Eine darüberhinausgehende grundrechtskonforme Reduktion im Sinne des *BVerfG* ist darum nicht mehr erforderlich. Vielmehr ist der durch § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG hergestellte Ausgleich durch eine strikt am Wortlaut orientierte Auslegung zu verwirklichen. Das *BVerwG* hätte darum gut daran getan, zu seiner restriktiven Auslegungspraxis aus der Zeit vor dem Schächt-Urteil zurückzukehren.¹⁴⁹ Stattdessen hielt das *BVerwG* an der Linie des *BVerfG* fest und verpasste damit die Möglichkeit, Maßstäbe für eine Auslegung von § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG zu setzen, die der vom Verfassungsgeber gewollten Aufwertung des Tierschutzes gerecht wird.

2. Betäubungslose Ferkelkastration

Ein anschauliches Beispiel für die mangelhafte Umsetzung von Art. 20a GG durch die Gesetzgebung liefert die Verlängerung der Übergangsfrist für die betäubungslose Ferkelkastration durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes.¹⁵⁰

a) Sachverhalt

Das Kastrieren von neugeborenen Ferkeln ist gemäß § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2a TierSchG zulässig. Nach § 5 Abs. 1 S. 1 TierSchG haben solche Eingriffe grundsätzlich unter Betäubung zu erfolgen. Von der Betäubungspflicht sind gemäß § 5 Abs. 3 TierSchG allerdings bestimmte Eingriffe ausgenommen. Hierzu zählte bis 2013 die Kastration von Ferkeln im Alter unter sieben Tagen (§ 5 Abs. 3 Nr. 1a TierSchG). Diese Ausnahmeregelung wurde durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes gestrichen.¹⁵¹ An ihre Stelle trat der

¹⁴⁷ Dietz (Fn. 136), S. 491; Unruh (Fn. 116), S. 188 f.

¹⁴⁸ Traulsen (Fn. 146), S. 801.

¹⁴⁹ Siehe *BVerwG*, Urt. v. 23.11.2000 – 3 C 40/99.

¹⁵⁰ Viertes Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes, BGBl. 2018 I, 2586 (2586).

¹⁵¹ Drittes Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes, BGBl. 2013 I, 2182 (2183).

weitgehend inhaltsgleiche § 21 Abs. 1 TierSchG a. F., welcher der betäubungslosen Ferkelkastration eine Übergangsfrist bis Ende 2018 gewährte.¹⁵² Durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes wurde diese Frist im Dezember 2018 – wenige Tage vor Fristende – um weitere zwei Jahre verlängert.¹⁵³

Zweck der Kastration ist die Vermeidung des sog. „Ebergeruchs“, welcher von einer Vielzahl der Konsumenten als unappetitlich wahrgenommen wird.¹⁵⁴ Die Kastration ohne anästhetische Mittel dient der Einsparung von Kosten, jedoch ist sie für die Ferkel mit erheblichen Schmerzen verbunden.¹⁵⁵ Ferner existieren seit geraumer Zeit mehrere alternative, deutlich schonendere Methoden.¹⁵⁶ Demgegenüber führt die Gesetzesbegründung aus, dass diese Verfahren nicht markttauglich seien. Den landwirtschaftlichen Betrieben würden darum erhebliche finanzielle Mehrbelastungen drohen. Gerade kleine Höfe wären darum gezwungen, ihre Tiere an größere Betriebe abzugeben, welche sich die Umstellung auf alternative Verfahren leisten könnten.¹⁵⁷ Die drohende Beeinträchtigung der Landwirte durch eine solche Strukturveränderung rechtfertige die Fortsetzung der betäubungslosen Kastration.¹⁵⁸

b) Rechtliche Würdigung

Fraglich ist, ob der Gesetzgeber durch diese Verlängerung der Übergangsfrist in § 21 Abs. 1 S. 1 TierSchG n. F. gegen Art. 20a GG verstoßen hat.

aa) Verkenntung der Berücksichtigungspflicht

Zunächst kommt ein Verstoß gegen die gesetzgeberische Berücksichtigungspflicht in Betracht. Diese erfordert, dass der Gesetzgeber eine Abwägung zwischen dem Regelungsziel und dem Tierwohl unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Wertes des Tierschutzes vornimmt.¹⁵⁹ Im vorliegenden Fall war also eine Abwägung zwischen Art. 20a GG und der Berufs- (Art. 12 Abs. 1 GG) und Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) der Landwirte erforderlich. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Art. 20a

¹⁵² Drittes Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes, BGBl. 2013 I, 2182 (2195).

¹⁵³ Viertes Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes (Fn. 150), S. 2586.

¹⁵⁴ *Peters/Arnold* (Fn. 26), S. 6.

¹⁵⁵ *Maisack*, Betäubungslose Ferkelkastration noch bis 2019 – ein Verstoß gegen Art. 20a GG?, in: Internationale Gesellschaft für Nutztierhaltung, Nutztierhaltung im Fokus: Kastration beim Ferkel und mögliche Alternativen, S. 38 (38).

¹⁵⁶ BT-Drucks. 18/10689, S. 6 ff.

¹⁵⁷ BT-Drucks. 19/5522, S. 4.

¹⁵⁸ *Ebd.*, S. 6.

¹⁵⁹ Siehe **B. II. 1. a)**.

GG wie bereits festgestellt ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut darstellt. Als solches ist es nach der Drei-Stufen-Theorie des *BVerfG* dazu geeignet, besonders schwere Eingriffe in die Berufsfreiheit bis hin zu objektiven Berufswahlregelungen zu rechtfertigen.¹⁶⁰ Demgegenüber würden die Kosten für die Erzeugung eines Kilogramms Schweinefleisch durch die Umstellung auf alternative Methoden lediglich um wenige Cent steigen. Laut mehreren Umfragen wäre der Großteil der Verbraucher zudem bereit, einen solchen Preisanstieg zugunsten eines erhöhten Tierschutzniveaus zu zahlen.¹⁶¹ Die Intensität des Eingriffs in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit der Landwirte wäre darum als gering einzustufen; es würde sich – nach der Drei-Stufen-Theorie – lediglich um eine mit vergleichsweise geringeren Gemeinschaftsinteressen zu rechtfertigende Berufsausübungsregelung handeln. Es liegen mithin keine Gründe für ein derart starkes Überwiegen der wirtschaftlichen Interessen vor, deretwegen sich eine Abwägung *a priori* erübrigen hätte.

Aus dieser Gegenüberstellung folgt jedoch nicht ohne Weiteres, dass der Gesetzgeber seine Berücksichtigungspflicht verletzt hat. Vielmehr steht ihm ein weiter Gestaltungsspielraum zu.¹⁶² Aus den Gesetzgebungsmaterialien geht indes nicht hervor, dass es überhaupt zu einer ernsthaften Abwägung zwischen dem Tierwohl und den Interessen der Landwirte gekommen ist. Vielmehr konzentriert sich die Begründung einseitig auf die Kosten einer Umstellung auf die Kastration unter Betäubung.¹⁶³ Zwar lässt sich einwenden, dass dies nicht zwangsläufig bedeutet, dass der Gesetzgeber die negativen Folgen für das Tierwohl nicht gesehen hat. Jedoch übersieht dieser Einwand, dass die Berücksichtigungspflicht verlangt, dass sich die Abwägung auch tatsächlich in der gesetzgeberischen Begründung niederschlägt.¹⁶⁴ Da dies nicht der Fall ist, ist die gesetzgeberische Berücksichtigungspflicht verletzt.

bb) Verkennung des ethischen Schutzminimums

Darüber hinaus könnte das ethische Schutzminimum verletzt worden sein. Dieses gewährleistet, dass keinem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen zugefügt werden dürfen.¹⁶⁵ Maßgeblich ist somit, ob im Jahr 2018 ein vernünftiger Grund für die Fortsetzung der betäubungslosen Kastration vorlag.

¹⁶⁰ *BayVGH*, Beschl. v. 7.1.2013 – 9 ZB 11.2455, Rn. 10 (juris).

¹⁶¹ *Peters/Arnold* (Fn. 26), S. 39.

¹⁶² Siehe **B. I. 2.**

¹⁶³ BT-Drucks. 19/5522, S. 4, 6.

¹⁶⁴ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Fn. 27), Art. 20a Rn. 73; *Murswiek*, in: Sachs (Fn. 15), Art. 20a Rn. 76.

¹⁶⁵ Siehe **B. I. 2.**

Dies ist im Wege einer umfassenden Güterabwägung zu ermitteln.¹⁶⁶ Neben dem bereits hervorgehobenen verfassungsrechtlichen Wert des Tierschutzes ist hierbei zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber bereits bei der Änderung des TierSchG im Jahr 2013 ausdrücklich darauf verwiesen hatte, dass in Anbetracht der alternativen Behandlungsmethoden kein vernünftiger Grund mehr für die betäubungslose Kastration bestehe.¹⁶⁷ Hinzu kommt, dass sich die Kosten der Alternativverfahren nach 2013 günstiger als vom damaligen Gesetzgeber erwartet entwickelt haben.¹⁶⁸

Diesen Erwägungen steht insbesondere das wirtschaftliche Interesse der Landwirte gegenüber, durch die drohenden Zusatzkosten keinen Nachteil im internationalen Wettbewerb zu erleiden.¹⁶⁹ Gegen ein Überwiegen dieses Interesses spricht neben den niedriger als noch 2013 angenommenen Kosten jedoch, dass das *BVerfG* in seiner Legehennen I-Entscheidung den Grundsatz aufgestellt hat, dass wirtschaftliche Überlegungen allein keinen vernünftigen Grund im tierschutzrechtlichen Sinne darstellen können, sodass weitere Gründe für die Rechtfertigung tierischen Leidens hinzukommen müssten.¹⁷⁰ Derartige andere Gründe für das Festhalten an der betäubungslosen Ferkelkastration sind jedoch nicht ersichtlich. In Betracht käme hier höchstens der Einwand, dass bei einer durch zusätzliche Kosten verursachten Abwanderung der Fleischproduktion ins Ausland dort unter Umständen mit einem noch niedrigeren Tierschutzniveau zu rechnen wäre. Jedoch erscheint ein solches Szenario angesichts der Bereitschaft der deutschen Verbraucher, etwaige Mehrkosten in der Erzeugung durch höhere Preise zu tragen, nicht als derart wahrscheinlich, dass es eine Fortsetzung der bisherigen Praxis rechtfertigen könnte.

Somit ist festzuhalten, dass bereits 2013 kein vernünftiger Grund mehr für die betäubungslose Ferkelkastration bestand. Seitdem haben sich die Umstände dahingehend verschoben, dass der Eingriff angesichts etablierter Alternativverfahren noch weniger erforderlich ist. Zuletzt fehlt abseits wirtschaftlicher Überlegungen ein zwingender Grund für ein Festhalten an der bisherigen Praxis. Mithin hat der Gesetzgeber zugelassen, dass Tiere ohne einen vernünftigen Grund Schmerzen erleiden, und hat somit das ethische

¹⁶⁶ *Maisack*, Zum Begriff des vernünftigen Grundes im Tierschutzrecht, 2007, S. 52.

¹⁶⁷ BT-Drucks. 17/10572, S. 24.

¹⁶⁸ BT-Drucks. 18/10689, S. 16.

¹⁶⁹ BT-Drucks. 19/5522, S. 4.

¹⁷⁰ *BVerfG*, Urt. v. 6.7.1999 – 2 BvF 3/90, Rn. 140 (juris).

Schutzminimum verletzt. § 21 Abs. 1 S. 1 TierSchG n. F. ist mithin als verfassungswidrig einzustufen.

3. Tiertransporte in Drittländer

In der Verwaltungspraxis häufen sich in den letzten Jahren Fälle, in denen Veterinärbehörden unter Verweis auf zu befürchtende Tierschutzverstöße Transporte in Drittländer stoppen. Anhand eines dieser Fälle, der schließlich zu einer Entscheidung des *OVG Nordrhein-Westfalen* führte¹⁷¹, soll im Folgenden untersucht werden, inwieweit die Verwaltungspraxis beim Transport von Tieren in Drittländer dem Staatsziel Tierschutz gerecht wird.

a) Sachverhalt

Der Entscheidung lag folgender Sachverhalt zugrunde: Eine Veterinärbehörde hatte einem Rinderzüchter den Transport von Rindern nach Marokko auf Grundlage von § 16a Abs. 1 S. 1 Var. 2, S. 2 Nr. 1 TierSchG untersagt. Zur Begründung hatte die Behörde ausgeführt, dass sie aufgrund der ihr vorliegenden Erkenntnisse davon überzeugt sei, dass die Rinder in Marokko entweder unmittelbar nach ihrer Ankunft unter Verstoß gegen § 1 S. 2 TierSchG geschlachtet oder aber unter Verstoß gegen § 2 Nr. 2 TierSchG gehalten würden.¹⁷² Der Züchter wandte sich daraufhin im einstweiligen Rechtsschutz an das *OVG*. Das *Gericht* gab dem Züchter Recht. Es sei nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit feststellbar, dass die befürchteten Tierschutzverletzungen tatsächlich eintreten würden.¹⁷³ Ferner sei zweifelhaft, ob der Züchter für etwaige Tierschutzverletzungen in Marokko überhaupt verantwortlich sei.¹⁷⁴ Zuletzt überwogen in einer allgemeinen Interessenabwägung die Grundrechte des Züchters aus Artt. 12, 14 GG die Belange des Tierschutzes.¹⁷⁵

b) Rechtliche Würdigung

Fraglich ist, ob die Entscheidung des *OVG Nordrhein-Westfalen* einer rechtlichen Überprüfung in Hinblick auf Art. 20a GG standhält.

aa) Verknennung von Art. 20a GG in der Auslegung

Zunächst stellt sich die Frage, ob die durch das *OVG* vorgenommene Auslegung des TierSchG mit Art. 20a GG vereinbar ist. Der Überprüfung bedarf primär die

¹⁷¹ *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. v. 10.12.2020 – 20 B 1958/20.

¹⁷² *Ebd.*, Rn. 4 (juris).

¹⁷³ *Ebd.*, Rn. 11 f. (juris).

¹⁷⁴ *Ebd.*, Rn. 9 (juris).

¹⁷⁵ *Ebd.*, Rn. 13 (juris).

Annahme der Richter, dass zweifelhaft sei, ob der Exporteur für Tierschutzverletzungen in Marokko verantwortlich ist.¹⁷⁶ Diese überzeugt nicht. Zwar ist grundsätzlich derjenige verantwortlich, der die Rechtsverletzung selbst begeht.¹⁷⁷ Indes schließt dies – im Einklang mit der Figur des Zweckveranlassers im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht¹⁷⁸ – nicht aus, dass Maßnahmen auch gegen diejenigen getroffen werden können, die Tiere an eine Person gibt, von der ein tierschutzrechtlicher Verstoß mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist.¹⁷⁹ Dies gilt auch für den Transport von Tieren ins Ausland, ungeachtet dessen, ob das zu befürchtende Verhalten nach dortigem Recht zulässig ist oder nicht.¹⁸⁰ Denn § 16a Abs. 1 S. 1 Var. 2 TierSchG bezweckt gerade die Verhinderung von künftigen Tierschutzverstößen, nicht deren Sanktionierung. Eine solche Auslegung ist auch durch Art. 20a GG geboten. Denn dieser verpflichtet den Staat dazu, nach Möglichkeiten bereits präventiv einzuschreiten, sobald eine künftige Tierwohlverletzung zu befürchten ist.¹⁸¹ Dies muss gerade auch bei grenzüberschreitenden Sachverhalten möglich sein.¹⁸²

An diese Frage der Verantwortlichkeit schließt sich das Problem der erforderlichen Wahrscheinlichkeit einer Tierschädigung an. Das *Gericht* verlangte hier eine konkrete Gefahr. Erforderlich sei darum, dass im konkreten Fall in überschaubarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit mit dem Schadenseintritt gerechnet werden könne.¹⁸³ Eine solche Gefahr liege jedoch nicht vor, weil lediglich allgemeine Informationen über Tierschutzverletzungen in Marokko vorgebracht worden seien. Was mit den in Rede stehenden Rindern geschehen werde, sei hingegen mit Ausnahme ihrer in ungewisser Zukunft zu erwartenden Schlachtung nicht sicher.¹⁸⁴

Bei der Beurteilung dieser Einschätzung ist zu berücksichtigen, dass die Gefahrenprognose im Rahmen von § 16a Abs. 1 TierSchG mit Rücksicht auf den Wert des beeinträchtigten Rechtsguts und der Schwere der Verletzung vorzunehmen ist.¹⁸⁵ Angesichts des Werts von Art. 20a GG und der Schwere

¹⁷⁶ *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. v. 10.12.2020 – 20 B 1958/20, Rn. 9 (juris).

¹⁷⁷ *Hirt/Maisack/Moritz* (Fn. 26), § 16a Rn. 3.

¹⁷⁸ Siehe *Götz/Geis*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 17. Aufl. 2022, § 13 Rn. 18 ff.

¹⁷⁹ *NdsOVG*, Beschl. v. 15.10.2012 – 11 ME 234/12, Rn. 13 (juris).

¹⁸⁰ *VG Köln*, Beschl. v. 18.11.2020 – 21 L 2135/20, Rn. 45 (juris).

¹⁸¹ *Kloepfer*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Fn. 47), Art. 20a Rn. 72.

¹⁸² *VG Köln*, Beschl. v. 10.12.2020 – 21 L 2339/20, Rn. 26 (juris).

¹⁸³ *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. v. 10.12.2020 – 20 B 1958/20, Rn. 8 (juris).

¹⁸⁴ *Ebd.*, Rn. 12 (juris).

¹⁸⁵ *Lorz/Metzger* (Fn. 53), § 16a Rn. 6.

einer durch z. B. eine unsachgemäße Schächtung drohenden Beeinträchtigung des Tierwohls sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit darum deutlich gesenkt. Vor diesem Hintergrund ist gegen die Prognose des *OVG* einzuwenden, dass aus einer Vielzahl von dokumentierten Fällen hervorgeht, dass die überwiegende Zahl der nach Marokko exportierten Rinder dort unter mit dem Tierwohl nicht zu vereinbarenden Bedingungen gehalten und anschließend unter Verletzung tierschutzrechtlicher Standards geschlachtet wird.¹⁸⁶ Somit sprach vieles dafür, dass die tierschutzwidrige Behandlung der Tiere in Marokko wahrscheinlicher war als das Gegenteil. Dies gilt umso mehr, als dass das *Gericht* annahm, dass ihre Schlachtung gewiss sei. Das *Gericht* ging somit mit anderen Worten vom sicheren Eintritt eines Ereignisses aus, welches mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Verletzung des TierSchG darstellen würde. Die Annahme einer konkreten Gefahr lag somit nahe. Jedenfalls aber war die Gefahrenprognose zumindest offen. Dies verkannte das *OVG*, indem es die Ausstrahlungswirkung von Art. 20a GG auf den Gefahrenbegriff unzureichend berücksichtigte.

bb) Verkenning von Art. 20a GG in der Abwägung

Ebenfalls kritikwürdig ist die vorgenommene Interessenabwägung. Hier hätte die unsichere Gefahrenprognose durch eine umfassende Folgenabwägung ausgeglichen werden müssen.¹⁸⁷ Dafür hätte das *Gericht* die Folgen der Aussetzung der Vollziehung bei Rechtmäßigkeit der Anordnung unter Berücksichtigung etwaiger irreversibler Konsequenzen mit dem gegenteiligen Fall abwägen müssen.¹⁸⁸ Hierzu hatte das *VG Köln* in der Vorinstanz ausgeführt, dass durch die zu befürchtende Schlachtung ein irreparabler Eingriff in Art. 20a GG drohe.¹⁸⁹ Demgegenüber betonte das *OVG*, dass dem Züchter durch die Aufrechterhaltung der Anordnung irreparable Schäden drohten, da er gegen vertragliche Pflichten verstieße und hierdurch seine Position auf dem marokkanischen Markt verschlechtert würde.¹⁹⁰

Diese Argumentation überzeugt nicht. Wirtschaftliche Überlegungen allein können – wie bereits festgestellt – laut *BVerfG* keinen vernünftigen

¹⁸⁶ *Felde*, Vorlaufatteste für Tiertransporte zu einer Sammelstelle, NVwZ 2019, 534 (535 f.); *Guretzki*, „Kuh-Tourismus“ auf Abwegen: Die Ausfuhr lebender Tiere aus der EU in Drittstaaten und die Möglichkeiten, diese aus Gründen ihres Schutzes einzuschränken, EuZW 2021, 1026 (1028).

¹⁸⁷ Vgl. *Gersdorf*, in: BeckOK-VwGO, Ed. 60, Stand: 1.1.2022, § 80 Rn. 190.

¹⁸⁸ Vgl. *Buchbeister*, in: Wysk, 3. Aufl. 2020, § 80 Rn. 51; *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, 17. Aufl. 2021, Rn. 1002.

¹⁸⁹ *VG Köln*, Beschl. v. 10.12.2020 – 21 L 2339/20, Rn. 52 (juris).

¹⁹⁰ *OVG Nordrhein-Westfalen*, Beschl. v. 10.12.2020 – 20 B 1958/20, Rn. 13 (juris).

Rechtfertigungsgrund für tierisches Leiden darstellen.¹⁹¹ Da durch die Schlachtung unter erheblichen Schmerzen gerade dieser Kernbereich von Art. 20a GG bedroht war, hätte das *OVG* weitergehende Überlegungen anstellen müssen, warum der Ausfuhrstopp dem Exporteur nicht zuzumuten gewesen sein sollte. Indem es stattdessen einseitig auf seine wirtschaftlichen Interessen abstellte, verkannte es die Bedeutung von Art. 20a GG. Dieser hätte es entsprochen, die Anordnung aufrecht zu erhalten, bis die tatsächliche Gefahrenlage im Hauptsacheverfahren hätte geklärt werden können.

Die Entscheidung des *OVG Nordrhein-Westfalen* offenbart wie ähnliche Urteile anderer Oberverwaltungsgerichte¹⁹² ein strukturelles Defizit bei Tiertransporten in Drittländer: Veterinärämter, die ihren Schutzauftrag aus Art. 20a GG wahrnehmen, indem sie Tierwohlgefährdungen im Ausland zu verhindern versuchen, werden durch die Gerichte unter Verweis auf wirtschaftliche Sachzwänge hieran gehindert.¹⁹³

Insgesamt verdeutlichen die angeführten Beispiele, dass weiterhin erhebliche Defizite bei der Umsetzung von Art. 20a GG bestehen. Gerade die Ausstrahlung der Norm auf das einfache Recht und der hohe verfassungsrechtliche Wert des Tierschutzes werden häufig nur unzureichend berücksichtigt. Dies verhindert die durch das Staatsziel gebotene Neuausrichtung des Tierschutzrechts und führt zu einem Widerspruch zwischen dem verfassungsrechtlichen Wert des Tierschutzes einerseits und der deutschen Staatspraxis andererseits.

D. Schluss

Zum Abschluss der Untersuchung ist festzuhalten, dass die Aufnahme des Tierschutzes in Art. 20a GG zu einer deutlichen Aufwertung des rechtlichen Tierschutzniveaus in Deutschland geführt hat. Der Staat ist nunmehr durch das Staatsziel im Sinne eines umfassenden Optimierungsgebotes zur stetigen Ausgestaltung eines bestmöglichen Schutzniveaus verpflichtet. Hierbei kommt ihm zwar ein weiter Gestaltungsspielraum zu, indes ist mit dem ethischen Schutzminimum der Kernbereich des Tierschutzrechts seiner Disposition entzogen.

Ferner ermöglicht das Verfassungsgut Tierschutz den Eingriff in schrankenlose Grundrechte und stellt das TierSchG somit auf eine sichere verfassungsrechtliche Grundlage. Zuletzt verpflichtet die Ausstrahlungswirkung

¹⁹¹ Siehe **C. II. 2. b) bb)**.

¹⁹² Siehe *NdsOVG*, Beschl. v. 26.5.2021 – 11 ME 117/21.

¹⁹³ *Felde/Gregori/Maisack* (Fn. 4), S. 87.

von Art. 20a GG den Rechtsanwender dazu, die Belange des Tierschutzes sowohl bei der Auslegung des einfachen Rechts als auch bei Abwägungsentscheidungen angemessen zu berücksichtigen. In der Theorie bietet Art. 20a GG somit eine gute Basis für eine effektive Durchsetzung von Tierwohlbelangen innerhalb der gesamten Rechtsordnung.

Dieser theoretischen Grundlage steht eine Staatspraxis gegenüber, in der einerseits gerade die Rechtsprechung aus Art. 20a GG wichtige Impulse für eine Verbesserung von Tierwohlstandards gezogen hat. Demgegenüber ist der Gesetzgeber seinem grundgesetzlichen Handlungsauftrag bisher in großen Teilen nicht gerecht geworden. Und auch aus der Rechtsprechung liegen prominente Beispiele vor, in denen die Gerichte Art. 20a GG nur unzureichend berücksichtigt haben und hierdurch eine effektive Durchsetzung des Staatsziels durch die Verwaltung verhindert haben. Insoweit konnte folglich die eingangs aufgestellte These belegt werden, dass die deutsche Staatspraxis der vergangenen 20 Jahre dem grundgesetzlichen Handlungsauftrag lediglich teilweise gerecht geworden ist.

Angesichts dieser Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis stellt sich die Frage, durch welche Instrumente Art. 20a GG zu einer effektiveren Durchsetzung verholfen werden könnte. Hierzu könnte etwa die Stärkung der prozessualen Situation von dem Tierwohl verschriebenen Interessengruppen einen Beitrag leisten. Daher bedürfen insbesondere die seit geraumer Zeit erhobenen Forderungen nach der Schaffung eines Verbandsklagerechts für Tierschutzorganisationen einer näheren Befassung durch den Gesetzgeber.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Siehe *Groß*, Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen insbesondere durch tierschutzrechtliche Verbandsklagen, 2018; *Ley*, Das Instrument der Tierschutz-Verbandsklage – Hintergründe, theoretische Grundlagen und praktische Umsetzung, 2018; *Han*, Die Verbandsklage im Tierschutzrecht, 2021.