

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 135

Tierschutz im Schnitfeld von nationalem und internationalem Recht

**Tierschutzrechtliche Eingriffs-, Einfuhr-, Haltungs- und
Ausstellungsverbote im Lichte von Verfassungs-,
Gemeinschafts- und Völkerrecht**

Von

Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

JAN ZIEKOW

**Tierschutz im Schnitfeld von nationalem
und internationalem Recht**

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 135

Tierschutz im Schnitfeld von nationalem und internationalem Recht

Tierschutzrechtliche Eingriffs-, Einfuhr-, Haltungs- und
Ausstellungsverbote im Lichte von Verfassungs-,
Gemeinschafts- und Völkerrecht

Von
Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist
bei der Deutschen Bibliothek erhältlich.**

**Alle Rechte vorbehalten
© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany**

**ISSN 0561-6271
ISBN 3-428-10010-7**

**Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹**

Vorwort

Die folgende Studie beruht auf einem Rechtsgutachten, das der Verfasser für den Verband für das deutsche Hundewesen e.V. erstellt hat. Anlaß war die mit der Novellierung des Tierschutzgesetzes im Jahre 1998 vorgenommene Verschärfung des Kupierverbots für Hunde. Es zeigte sich allerdings schnell, daß der Kreis tierschutzrechtlich behandlungsbedürftiger Fragen weit über diesen Anlaß hinausweist. Zentrale Bedeutung kommt dem auch im Mittelpunkt der Diskussion um die Einfügung eines Staatsziels Tierschutz in das Grundgesetz stehenden Problem zu, welche Anforderungen an eine tierschutzrechtliche Regelung zu stellen sind, die in Grundrechte eingreift. Die hierfür vom Bundesverfassungsgericht formulierten Vorgaben werden in der gesetzgeberischen Praxis immer wieder mißachtet. Diesbezüglich bemüht sich die vorliegende Schrift um verallgemeinerungsfähige Präzisierungen.

Einen weiteren Schwerpunkt der Arbeit bildet die Verordnungsermächtigung des § 12 TierSchG n. F. Ihre Fassung wirft Zweifel hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit Verfassungs-, Gemeinschafts- und Völkerrecht auf. Als Ermächtigungsnorm, die internationalrechtliche Kontexte zu implementieren versucht, steht sie paradigmatisch für eine in jüngerer Zeit zunehmende Zahl ähnlicher Regelungskonzepte. Die sich hierbei stellenden Schwierigkeiten sind bei weitem noch nicht ausgelotet. Auch insoweit versteht sich die Arbeit als über den Untersuchungsanlaß hinausführenden Beitrag zur aktuellen Diskussion.

Schließlich ist der Stellenwert des Tierschutzes in den auf den Abbau von Handelshemmnissen ausgelegten supra- und internationalen Regelungswerken noch wenig untersucht. Im Hinblick auf die Vereinbarkeit von einfuhrerschwerrenden nationalen Tierschutzstandards mit Europarecht und WTO-Regeln soll die Studie Fingerzeige geben.

Die Manuskriptgestaltung hat in bewährter Weise meine Sekretärin, Frau *Erika Kögel*, vorgenommen.

Speyer, im Juni 1999

Jan Ziekow

Inhaltsverzeichnis

I.	Die Novellierung des tierschutzrechtlichen Eingriffsverbots	9
II.	Verfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen des Eingriffsverbots im System des Tierschutzrechts	13
1.	Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes	14
2.	Zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung tierschutzrechtlicher Regelungen	17
a)	Hat der Tierschutz Verfassungsrang?	18
b)	Grundrechtliche Anforderungen an das tierschutzrechtliche Eingriffsverbot.....	25
3.	Die Zulässigkeit von Ausnahmen vom generellen Eingriffsverbot ...	35
III.	Die Gültigkeit der Verordnungsermächtigung des § 12 TierSchG	41
1.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes	42
2.	Hinreichende Bestimmtheit	44
a)	Die Verordnungsgebung in der Funktionengliederung des Grundgesetzes	45
b)	Das Verhältnis des delegationsrechtlichen zum allgemeinen Bestimmtheitsgebot und zum Parlamentsvorbehalt	47
c)	Die allgemeinen Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG	52
d)	Inter- und supranationale Elemente in Verordnungsermäch- tigungen	55
e)	Die Vereinbarkeit von § 12 TierSchG mit Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG	60
IV.	Zeitliche und inhaltliche Dimensionen der Regelungsmacht des Verord- nungsgebers nach § 12 Abs. 2 TierSchG	67

1.	Der Inhalt der Verordnungsermächtigung des § 12 Abs. 2 TierSchG	67
a)	Die Erforderlichkeit der Verordnung zum Schutz der Tiere ...	68
b)	Die gemeinschaftsrechtsabhängigen Ermächtigungen des § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 1-3 TierSchG	69
c)	§ 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 TierSchG als Grundlage für Einfuhr-, Haltungs- und Ausstellungsverbote	71
d)	Der Erlaß eines Haltungsverbots nach § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 TierSchG	73
2.	Die Verfassungsgemäßheit von Einfuhr-, Haltungs- und Ausstellungsverbot	74
3.	Der zeitliche Bezug der Verbote	77
4.	Haltungs- oder Ausstellungsverbot für Tiere, an denen ein legaler Eingriff vorgenommen wurde?	82
V.	Gemeinschafts- und völkerrechtliche Grenzen des Verordnungserlasses ..	89
1.	Die Vereinbarkeit von Einfuhr-, Ausfuhr-, Haltungs- oder Ausstellungsverboten mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaft	90
a)	Tiere als Ware im Sinne der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über den freien Warenverkehr	91
b)	Einfuhr-, Haltungs- und Ausstellungsverbote als Beschränkungen des freien Warenverkehrs	94
c)	Zur Rechtfertigung eines Einfuhr-, Haltungs- oder Ausstellungsverbots unter dem Gesichtspunkt des Tierschutzes	101
d)	Ausfuhrverbot und Gemeinschaftsrecht	108
2.	Das Problem der Inländerdiskriminierung	108
3.	Die Überprüfung von Einfuhr-, Haltungs- und Ausstellungsverboten am Maßstab von WTO-Regeln	111
4.	Verbandsrechtliche Regelung des Ausstellungszuganges	116
VI.	Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	119
	Literaturverzeichnis	123

I. Die Novellierung des tierschutzrechtlichen Eingriffsverbots

Die heutige Fassung des Amputations-, Entnahme- und Zerstörungsverbots des § 6 Abs. 1 S. 1 TierSchG beruht auf Art. 1 Nr. 8 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes vom 12. Aug. 1986.¹ Diese Änderung beseitigte unter anderem die bis dahin in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 vorgesehene Ausnahme für das Kupieren der Ohren bei Hunden. Zur Begründung wurde darauf hingewiesen, daß dieser Eingriff – ungeachtet des Umstands, daß er in der Regel unter Betäubung durchgeführt wird – insbesondere bei der Nachbehandlung für die Tiere mit erheblichen Schmerzen verbunden und nicht mehr gerechtfertigt sei, da er im wesentlichen nur überkommenen Exterieurvorstellungen diene.² Insoweit war die Novellierung im Gesetzgebungsverfahren unumstritten.

Hingegen wurde das im Regierungsentwurf vorgesehene Rutenkupierverbot zum damaligen Zeitpunkt verworfen. § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 TierSchG a.F. sah eine Ausnahme vom Eingriffsverbot des § 6 Abs. 1 S. 1 TierSchG a.F. vor, wenn ein Fall des § 5 Abs. 3 TierSchG a.F. vorlag. Nach § 5 Abs. 3 Nr. 5 TierSchG a.F. war das Kürzen der Rute von unter acht Tage alten Welpen ohne Betäubung erlaubt. Art. 1 Nr. 6 lit.b) bb) des Regierungsentwurfs eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes sah die Streichung des § 5 Abs. 3 Nr. 5 TierSchG a.F. vor. Da das Kürzen der Rute auch bei Welpen unter acht Tagen mit erheblichen Schmerzen verbunden sei, erscheine die bisherige Ausnahmeregelung nicht gerechtfertigt. Ein Kupieren der Rute komme nur noch in Betracht, wenn dies bei Hunden bestimmter Rassen für den Nutzungszweck unerlässlich sei.³ Der federführende Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten kam nach Durchführung einer Anhörung von Sachverständigen und Organisationen hingegen zu dem Ergebnis, daß das Rutenkürzen nicht sehr schmerzhaft und in Anbetracht der konkreten Verletzungsgefahr beim Absetzen der Rute im fortgeschrittenen Alter der Hunde vertretbar sei.⁴ Daraufhin

¹ BGBl. I S. 1309.

² Begründung des Regierungsentwurfs eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes, BTDrucks 10 / 3158 S. 21.

³ Begründung des Regierungsentwurfs eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes, BTDrucks 10 / 3158 S. 20 f.

⁴ Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, BTDrucks 10 / 5259 S. 39.

wurde von einer Streichung des § 5 Abs. 3 Nr. 5 TierSchG a.F. Abstand genommen.

Ebensowenig Erfolg beschieden war zunächst der auf einen Antrag des Landes Baden-Württemberg⁵ zurückgehenden Bundesratsinitiative. Der Bundesratsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes sah die Aufhebung der Ausnahmeregelung des § 5 Abs. 3 Nr. 5 TierSchG a.F. vor. Begründet wurde der Vorschlag mit den Vorgaben des Art. 10 Abs. 1 des Europäischen Übereinkommens vom 10. Nov. 1987 zum Schutz von Heimtieren. Merkmale, die durch operative Eingriffe oder schmerzhaft Behandlungen erzielt werden, dürften nicht Bestandteil des Rassestandards sein.⁶ Während dieser Vorschlag die Zustimmung der Bundesregierung fand⁷, wurde die vom Bundesrat entworfene Neufassung des § 12 verworfen. Der Entwurf des Bundesrats sah für Wirbeltiere, an denen Schäden feststellbar sind, von denen anzunehmen ist, daß sie den Tieren durch tierschutzwidrige Handlungen zugefügt worden sind, das Verbot der gewerbsmäßigen Verbringung in den Geltungsbereich des Tierschutzgesetzes, des gewerbsmäßigen Inverkehrbringens und der gewerbsmäßigen Haltung sowie – bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen – das Verbot auch des nicht gewerbsmäßigen Verbringens in den Geltungsbereich des Tierschutzgesetzes vor.⁸ Die Bundesregierung begründete ihre Ablehnung mit im Hinblick auf Art. 30 EGV bestehende Bedenken. Durch das vom Bundesrat vorgeschlagene pauschale Verbot des Verbringens von Tieren, denen im Ausland nach deutschem Recht tierschutzwidrige Handlungen zugefügt worden sind, in das Inland würden unzulässigerweise einseitig nationale Wertvorstellungen zugrundegelegt.⁹

Nachdem die Initiative des Bundesrates in der 12. Legislaturperiode nicht mehr verwirklicht wurde, legte die Bundesregierung in der folgenden Wahlperiode den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes¹⁰ vor. Zur Begründung der Streichung der in § 5 Abs. 3 Nr. 5 TierSchG für den Rutenkupieren enthaltenen Ausnahme wurde wiederum auf Art. 10 Abs. 1 des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Heimtieren Bezug genommen. Ergänzend wies die Bundesregierung darauf hin, daß sie nicht mehr wie bisher von der Möglichkeit des Art. 21 Abs. 1 des Abkommens Gebrauch machen und

⁵ BRDrucks 93 / 92.

⁶ Bundesratsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes, BTDrucks 12 / 4869 S. 14.

⁷ Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Bundesratsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes, BTDrucks 12 / 4869 S. 23 (26).

⁸ Bundesratsentwurf (Anm. 6) S. 8.

⁹ Stellungnahme der Bundesregierung (Anm. 7) S. 33.

¹⁰ BTDrucks 13 / 7015.

den eingelegten Vorbehalt nicht aufrechterhalten werde.¹¹ Die später in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 lit.b TierSchG aufgenommene Ausnahme vom Kupierverbot für jagdlich zu führende Hunde fand sich im Regierungsentwurf noch nicht. Sie wurde erst auf Empfehlung des Vermittlungsausschusses aufgenommen.¹²

Die Erweiterung des Qualzuchtverbots (§ 11 b TierSchG) soll der Tatsache Rechnung tragen, daß durch bio- oder gentechnische Maßnahmen ebenso Qualformen von Tieren erzeugt werden können wie durch Zuchtauswahl oder Kreuzungen.¹³

Der Regierungsentwurf schlug als Änderung des § 12 TierSchG zunächst eine Änderung des § 12 Abs. 2 vor, die sich auf die jetzigen § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 6 TierSchG beschränkte.¹⁴ Motive waren die Anpassung an die RL 93 / 119 / EG des Rates vom 22. Dez. 1993 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Schlachtung oder Tötung¹⁵ sowie die bessere Kontrollierbarkeit der Einfuhr oder Ausfuhr von Tieren.¹⁶ Demgegenüber wollte der Bundesrat in dem § 12 ein generelles Verbot der gewerbsmäßigen Haltung von Wirbeltieren, an denen Schäden festzustellen sind, von denen anzunehmen ist, daß sie durch tierschutzwidrige Handlungen verursacht worden sind, sowie ein unter zusätzlichen Voraussetzungen geltendes Verbot der Verbringung solcher Wirbeltiere in den Geltungsbereich des Tierschutzgesetzes und ihrer Haltung durch nicht gewerbsmäßig Handelnde verankert wissen.¹⁷ Die Bundesregierung lehnte diesen Vorschlag ab. Das generelle Verbot der gewerbsmäßigen Haltung, die ein bereits geschädigtes Tier nicht notwendigerweise in seinem Wohlbefinden beeinträchtigen müsse, würde in manchen Fällen Tierschutzinteressen sogar zuwiderlaufen und wäre durch die Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG nicht gedeckt. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Verbot der Verbringung von Tieren in das Inland lege in einer mit Art. 30 EGV nicht zu vereinbarenden Weise einseitig nationale Wertvorstellungen zugrunde. Überdies sei es aufgrund der WTO-Bestimmungen unzulässig, heimische Produktions-, Vermarktungs- und Verarbeitungsvorschriften, zu denen auch tierschutzrechtliche Vorschriften gehören, auf das Gebiet anderer WTO-Mitglieder auszudehnen. Ausdrücklich hebt die Entwurfsbegründung hervor, daß dies auch für die

¹¹ Begründung des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes, BTDrucks 13 / 7015 S. 17.

¹² Beschlußempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes, BTDrucks 13 / 10198 S. 2.

¹³ Begründung des Regierungsentwurfs (Anm. 11) S. 22.

¹⁴ Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes, BTDrucks 13 / 7015 S. 10.

¹⁵ ABl. EG Nr. L 340 / 21.

¹⁶ Begründung des Regierungsentwurfs (Anm. 11) S. 22 f.

¹⁷ Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes, BTDrucks 13 / 7015 S. 26 (34).