Staatszielbestimmung *Tierschutz* und das Schächten von Tieren

Copyright by Rolf Schmidt – Dezember 2002

In begrüßenswerter Weise wurde mit Wirkung zum 01.08.2002 in Art. 20a GG die Staatszielbestimmung *Tierschutz* aufgenommen. Seitdem ist der Staat verpflichtet, die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und Rechtsprechung zu schützen. Der vorliegende Beitrag will klausurmäßig aufbereitet untersuchen, ob durch die genannte Verfassungsänderung die Rechtsprechung des BVerwG (E 104, 337 f.) noch Geltung beanspruchen kann.[1]

I. Bedeutung von Staatszielbestimmungen

Staatszielbestimmungen sind Verfassungsnormen, die dem Staat die Erfüllung bestimmter Aufgaben oder die Verfolgung bestimmter Ziele vorschreiben oder charakterisierende Merkmale des Gemeinwesens zum Ausdruck bringen.[2]

Verbindlichkeit und Bestimmtheit der Staatszielbestimmungen können sehr unterschiedlich sein. Sie können unverbindliche Programmsätze darstellen, aber auch den Staatsgewalten bestimmte Handlungspflichten auferlegen. Sofern sie dem Staat bestimmte Handlungspflichten auferlegen, richten sie sich in erster Linie an den Gesetzgeber; dieser ist dann verpflichtet, das jeweilige Staatsziel bei der Gesetzgebung zu berücksichtigen, wobei er allerdings einen weiten Spielraum hat. Häufig wirken Staatszielbestimmungen aber auch auf die Auslegung und Anwendung der Gesetze durch Behörden und Gerichte ein. Im Gegensatz zu den Grundrechten sind sie jedoch i.d.R. nicht unmittelbar einklagbar, sie stellen keine subjektiven Rechte des einzelnen dar. Deshalb ergeben sich beispielsweise aus Art. 20a GG keine einklagbaren Tier- oder Umweltschutzansprüche für den Bürger.[3]

> Staatszielbestimmungen sind neben dem Umweltschutz und Tierschutz (Art. 20a GG)[4] etwa das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 I GG, das Europaziel in Art. 23 GG und das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in Art. 109 II GG.

II. Umweltschutz

1. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

a. Die Staatszielbestimmung **Umweltschutz** hat den Schutz der **natürlichen Lebensgrundlagen** zum Gegenstand. Natürliche Lebensgrundlagen sind die biologischen Grundlagen des menschlichen, aber auch allen anderen Lebens, insbesondere die Um-

---

[1] Vgl. auch *R. Schmidt*, Staatsorganisationsrecht, 3. Aufl. **2003**, S. 143 ff.

[2] So der Bericht der Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge" (Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz, Hrsg.), 1983, S. 21. Vgl. auch *Caspar/Geissen*, NVwZ **2002**, 913 ff.

[3] Zum Umweltschutz: BVerwG NVwZ **1998**, 1080, 1081; *Westphal*, JuS **2000**, 339; *Schink*, DÖV **1997**, 221, 222; *Steinberg*, NJW **1996**, 1985, 1992. Zum Tierschutz: *Caspar/Geissen*, NVwZ **2002**, 913 ff.; *Holste*, JA **2002**, 907 ff.

[4] Diese beiden Staatszielbestimmungen offenbar für so unwesentlich erachtend, daß er sie mit keinem Wort erwähnt, *Ipsen*, Staatsorganisationsrecht, 14. Aufl. **2002**. Unzureichend ist auch die Darstellung zum neuen Staatsziel Tierschutz von *Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, 18. Aufl. **2002**, Rn 453, der gerade die äußerst klausurrelevante Problematik in bezug auf Art. 4 I GG (Schächten von Tieren) unerwähnt läßt.

weltmedien Luft, Wasser, Boden sowie Pflanzen, Tiere und Mikroorganismen in ihren Lebensräumen.[5] Auch das Landschaftsbild ist erfaßt.[6] **Schutz** bedeutet zunächst das Unterlassen schädigender Eingriffe, die Abwehr aktueller Gefahren und auch die Vorsorge gegenüber künftigen Risiken. Dieses Schutzgebot richtet sich in erster Linie direkt an den Staat und verpflichtet diesen, *selbst* entsprechende Eingriffe und Gefährdungen zu unterlassen. Das Schutzgebot verpflichtet den Staat aber auch dazu, Vorsorge gegenüber entsprechenden Gefährdungen durch *Dritte* zu treffen, also konkret umweltbelastende Aktivitäten zu überwachen und ggf. abzuwehren.[7] Aber auch die Schonung und der sparsame Umgang mit den Ressourcen sind vom Schutzgebot umfaßt.[8]

b. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bedeutet jedoch nicht, daß jegliche umweltbelastende Maßnahmen gegen Art. 20a GG verstoßen. Denn es ist kaum ein menschliches Verhalten denkbar, das sich nicht belastend auf die Umwelt auswirkt. Vielmehr ist die Staatszielbestimmung *Umweltschutz* in praktischer Konkordanz zu anderen Verfassungsgütern zu bringen, etwa zu der Freiheit des einzelnen oder zu der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Standortes Deutschland. Versagt also eine Behörde die Erlaubnis eines umweltrelevanten Vorhabens mit der Berufung auf das Staatsziel *Umweltschutz*, so kann sie das nur, wenn sie zuvor den Umweltschutz mit den Belangen des Antragstellers – etwa die freie wirtschaftliche Entfaltung – oder anderen (öffentlichen) Belangen wie etwa den sozialstaatlichen Auftrag zur Sicherung von Arbeitsplätzen, abgewogen hat. **Das Staatsziel aus Art. 20a GG kann also nicht die generelle Unzulässigkeit umweltbelastender Maßnahmen bedeuten**, wohl aber eine Verpflichtung der öffentlichen Hand, die Umweltauswirkungen eines Vorhabens im Rahmen einer sachgerechten Abwägung zu begrenzen[9] (vgl. dazu den unter IV 1 aufgeführten Fall 1).

Hinweis für die Fallbearbeitung: In der Fallbearbeitung ist also die Frage nach dem Verhältnis der Staatszielbestimmung *Umweltschutz* zu anderen Verfassungsnormen, insbesondere zu kollidierenden Freiheitsgrundrechten, zu beantworten.

⇨ Kollidiert Art. 20a GG mit vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechten, so wirkt die Norm als verfassungsimmanente Schranke, allerdings nicht mit grundsätzlichem Vorrang, sondern als gleichgeordnetes Staatsstrukturprinzip. Es ist also ein stetiger Schutzgüter- und Interessenausgleich sowie eine dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechende Lösung der Konflikte zwischen Umweltinteressen einerseits und sonstigen Interessen andererseits (sog. praktische Konkordanz) zu suchen und zu finden.

⇨ Kollidiert Art. 20a GG mit Grundrechten unter Gesetzesvorbehalt, so ist die Staatszielbestimmung Umweltschutz bei der Auslegung des einschränkenden Gesetzes zu beachten.

[5] *Westphal*, JuS **2000**, 339, 342; *Reinhardt*, JuS **2000**, 1245; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a Rn 12; *Kloepfer*, DVBl **1996**, 73, 76; *Murswiek*, NVwZ **1996**, 222, 225.
[6] BVerwG NJW **1995**, 2648, 2649.
[7] *Westphal*, JuS **2000**, 339, 340; *Reinhardt*, JuS **2000**, 1245; *Kloepfer*, DVBl **1996**, 76, 77 f.; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a Rn 3; *Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, Rn 443.
[8] *Westphal*, JuS **2000**, 339, 340; *Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, Rn 443.
[9] *Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, Rn 443.

2. Auftrag an Gesetzgeber, Verwaltung und Gerichte

Die Staatszielbestimmung *Umweltschutz* enthält einen **Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber**: Dieser hat den Umweltschutz bei sämtlichen gesetzgeberischen Tätigkeiten zu berücksichtigen, muß sich dabei gem. Art. 20a GG „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung" bewegen.[10] Durch diese Formulierung wird klargestellt, daß der Umweltschutz nur ein Ziel unter anderen Verfassungszielen ist. Der Gesetzgeber hat daher die Belange des Umweltschutzes stets in Einklang mit anderen Verfassungszielen zu bringen. Dabei steht ihm allerdings ein weiter Spielraum zu.[11]

> Zu beachten ist, daß die Formulierung „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung" wegen des systematischen Zusammenhangs mit Art. 20 GG der des Art. 20 III GG, jedoch nicht der des Art. 2 I GG entspricht. Das bedeutet, daß das Staatsziel Umweltschutz nur durch andere Verfassungsgüter, jedoch nicht durch alle zur gesamten Rechtsordnung gehörenden Schutzgüter eingeschränkt werden kann.

Auch die **Verwaltung** und die **Gerichte** wirken bei der Verwirklichung des Umweltschutzes mit. Aufgrund der Bindung an Recht und Gesetz (Art. 20 III GG, wiederholend in Art. 20a GG) sind sie allerdings an die Entscheidung des Gesetzgebers gebunden. Für die Verwaltung bedeutet die Bindung an das Staatsziel *Umweltschutz*, daß sie den Umweltschutz bei der Auslegung von Gesetzen (z.B. wenn der Tatbestand auf das öffentliche Interesse oder auf öffentliche Belange abstellt), bei der Ausübung von Ermessenstatbeständen/Beurteilungsspielräumen und generell im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung beachten muß. Für die Gerichte ist Art. 20a GG im Rahmen der Auslegung von Gesetzen bedeutsam, auch im Bereich des Privatrechts. Eine Verbandsklage muß nicht stets zulässig sein.[12]

> **Hinweis für die Fallbearbeitung:** Zwar handelt es sich bei Art. 20a GG um unmittelbar anwendbares Recht, doch haben die Gerichte – und somit der Klausurbearbeiter – sich bei der Überprüfung der Legislative und Exekutive darauf zu beschränken, diese beiden Gewalten dort zu korrigieren, wo sie ihre Pflichten aus der Staatszielbestimmung verletzt haben, so etwa, wenn die o.g. Berücksichtigung des Art. 20a GG bei der Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffes unterblieben oder nur unzureichend erfolgt ist, wobei jedoch die Einschätzungsprärogative des fachwissenschaftlich beratenen Gesetzgebers und der fachwissenschaftlich beratenen Verwaltung zu beachten ist. Ausgeschlossen wird damit ein direkter Rückgriff auf Art. 20a GG durch die Rechtsprechung – und somit durch den Klausurbearbeiter in der Rolle des Gerichts – bei der Lösung von Fällen.

III. Tierschutz

Wie in der Einleitung bereits erläutert, wurde in begrüßenswerter Weise mit Wirkung zum 01.08.2002 in Art. 20a GG die Staatszielbestimmung *Tierschutz* aufgenommen. Seitdem ist der Staat verpflichtet, die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ord-

---

[10] Die Formulierung „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung" wird als „Angstklausel" bezeichnet, da Hintergrund für die Einfügung dieser Klausel die Befürchtung war, die Gerichte könnten in die Umweltpolitik eingreifen. Der Gesetzgeber solle innerhalb der verfassungsmäßigen Ordnung selbst Art und Umfang des Schutzes bestimmen – ohne ein Hineinwirken der Gerichte.

[11] *Murswiek*, NVwZ **1996**, 222; *Schink*, DÖV **1997**, 221, 226; *Steinberg*, NJW **1996**, 1985, 1991; *Kloepfer*, DVBl **1996**, 73, 75.

[12] BVerwGE **101**, 73, 83.

nung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und Rechtsprechung zu schützen.
Als in Art. 20a GG formuliertes Staatsziel ist der Tierschutz also an alle drei Staatsgewalten adressiert. Dabei ist vor allem der *Gesetzgeber* aufgefordert, eine Konkretisierung des Staatsziels im Wege des einfachen Gesetzesrechts vorzunehmen. Denn die neue Norm will Tiere nicht nur vor Schäden durch staatliches Handeln bewahren, sondern sie gebietet es auch, daß der Staat zum Schutz der Tiere vor Privaten tätig wird. Soweit hierfür aber ein Eingriff in Grundrechte nötig ist, fordert der Grundsatz von Vorbehalt des Gesetzes dafür eine formell-gesetzliche materiellrechtliche Rechtsgrundlage, denn Art. 20a GG selbst ist keine eigenständige Rechtsgrundlage für Grundrechtseingriffe (s.o.).
Aufgrund der Natur als Staatszielbestimmung gibt die neue Verfassungsnorm lediglich das *Ziel* des Tierschutzes vor. Den Weg dahin, die Mittel, wie dieses Ziel zu erreichen ist, schreibt die Staatszielbestimmung nicht vor. Hier hat vor allem der Gesetzgeber einen weiten, grds. nicht justiziablen *Gestaltungsspielraum*. Im Einzelfall kann sich dieser Spielraum aber so weit verengen, daß aus der Staatszielbestimmung eine konkrete Handlungspflicht in Form des Erlasses einer einfachgesetzlichen Tierschutzbestimmung erwächst. So könnte bspw. der Gesetzgeber verpflichtet sein, die Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Nr. 20 GG hinsichtlich des Tierschutzes nicht ungenutzt zu lassen und weiterreichende Bestimmungen in das TierSchG einzufügen. Allerdings bestünde gerade aufgrund der Rechtsnatur des Tierschutzes als Staatzielbestimmung wieder ein weiter Spielraum des Gesetzgebers hinsichtlich der Frage, inwieweit sich bei der Abwägung der Interessen von Tierschutz und Tiernutzung erstere durchsetzen, der erst dann unterschritten ist, wenn der Gesetzgeber nicht ein tierschutzrechtliches Minimum gewährleistet, er also den „Zielkern" des verfassungsrechtlichen Staatsziels verletzte (sog. Untermaßverbot). Für bereits bestehende tierschutzrechtliche Bestimmungen gilt überdies ein allgemeines Verschlechterungsverbot. Mit der Staatszielbestimmung hat der verfassungsändernde Gesetzgeber deutlich gemacht, daß er den Tierschutz stärken und verbessern will. Dies nimmt dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit, hinter das zum Zeitpunkt der Verfassungsänderung bestehende Schutzniveau qualitativ zurückzugehen.[13]
Für *Verwaltung und Rechtsprechung* gewinnt das neue Staatsziel vor allem als *Auslegungs- und Abwägungsmaßstab* Bedeutung. Auf der Tatbestandsseite ist das Staatsziel Tierschutz bei der Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe wie „Allgemeinwohl", „öffentliche Interessen" oder „zwingende Vorschrift der Religionsgemeinschaft„ zu berücksichtigen. Soweit auf der Rechtsfolgenseite ein Ermessensspielraum eröffnet ist, erlangt das neue Staatsziel ermessensleitende Funktion. Die Rechtsprechung schließlich sichert durch ihre Kontrollfunktion, daß das Staatsziel *Tierschutz* bei der Anwendung und Auslegung der Gesetze zur Geltung kommt.[14]
Die Erhebung des Tierschutzes in den Rang eines Verfassungsgutes wird künftig also dazu führen, daß der Tierschutz nicht zwingend hinter der vorbehaltlos gewährten Wissenschafts- und Religionsfreiheit zurücktreten muß. Tierversuche und das Schächten werden also nicht mehr so umfänglich möglich sein, wie dies noch BVerfGE 104, 337 ff. angenommen hat. Vgl. dazu sogleich unter IV 1.

[13] *Caspar/Geissen*, NVwZ **2002**, 913, 914 ff.; *Holste*, JA **2002**, 907, 909 f.
[14] *Caspar/Geissen*, NVwZ **2002**, 913, 915; *Holste*, JA **2002**, 907, 910.

IV. Legitimation von Grundrechtseingriffen

1. Art. 20a GG kann auch (gesetzliche) Eingriffe in Grundrechte legitimieren. Dies gilt sowohl gegenüber Grundrechten mit Gesetzesvorbehalt als auch gegenüber schrankenlos gewährten Grundrechten. Bei letzteren können die Staatsziele *Umweltschutz* und *Tierschutz* die verfassungsimmanente Schranke darstellen, s.o.

Fall 1 (Umweltschutz)[15]: Künstler K bewohnt ein in freier Natur gelegenes umgebautes Bauernhaus. Bauplanungsrechtlich befindet sich das Grundstück im Außenbereich (§ 35 BauGB). K beabsichtigt nun, auf seinem Grundstück zwei jeweils 7 Meter hohe Monumentalfiguren zu errichten. Die zuständige Baubehörde lehnt den entsprechenden Bauantrag des K ab mit der Begründung, die Figuren wirkten verunstaltend auf die Landschaft. Wegen der Staatszielbestimmung *Umweltschutz* sei sie daher gezwungen, den Antrag des K abzulehnen. K beruft sich auf die Kunstfreiheit (Art. 5 III 1 GG).
Die Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich richtet sich nach § 35 BauGB. Gem. Abs. 2 dieser Vorschrift kann die Bauerlaubnis erfolgen, wenn keine entgegenstehenden öffentlichen Belange beeinträchtigt werden. Als solchen öffentlichen Belang nennt Abs. 3 u.a. die Verunstaltung des Landschaftsbildes (vgl. dort Nr. 5). Fraglich ist, ob die beiden Monumentalfiguren das Landschaftsbild verunstalten. Bei dem Begriff „verunstalten" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der der Auslegung bedarf. Dabei ist das Staatsziel *Umweltschutz* zu berücksichtigen. Andererseits ist bei der Auslegung das scheinbar schrankenlos gewährte Grundrecht auf Kunstfreiheit zu beachten. Kunstfreiheit und Umweltschutz sind demnach gegeneinander abzuwägen. Wenn man berücksichtigt, daß der Gesetzgeber bei der Verfolgung von Staatszielen einen weiten Spielraum hat und er mit der Formulierung in § 35 II BauGB von der grundsätzlichen Unzulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich ausgeht, wird man zu dem Ergebnis gelangen, daß die Kunstfreiheit des K hinter den Umweltschutz zurücktritt[16] (a.A. vertretbar).
Etwas anderes dürfte im Hinblick auf die privilegierten Vorhaben des § 35 I BauGB gelten. Privilegierte Vorhaben sind Vorhaben, die grundsätzlich erlaubt sind. Wenn K beispielsweise statt der Figuren den Bau einer 60 Meter hohen Windenergieanlage (vgl. § 35 I Nr. 6 BauGB) beantragt, so ist diese Anlage zulässig, wenn keine öffentlichen Belange entgegenstehen. Ein solcher entgegenstehender öffentlicher Belang könnte der Umweltschutz sein (Verunstaltung des Landschaftsbildes). Auf der anderen Seite dient die Windenergieanlage ja gerade auch dem Umweltschutz. Berücksichtigt man auch hier die gesetzgeberische Wertung (grundsätzliche Zulässigkeit im Bereich des § 35 I BauGB) wird man wohl den Belangen des K den Vorzug einräumen müssen (a.A. vertretbar).[17]

Fall 2 (Tierschutz)[18]: M ist türkischer Staatsangehöriger und strenggläubiger sunnitischer Muslim. Er lebt seit 20 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland und betreibt in Hessen eine Metzgerei, die er 1990 von seinem Vater übernahm. Für die Versorgung seiner muslimischen Kunden erhielt er bis Anfang September 1995 Ausnahmegenehmigungen für ein Schlachten ohne Betäubung nach § 4a II Nr. 2 TierSchG – sog. Schächten. Die Schlachtungen nahm er in seinem Betrieb unter veterinärärztlicher Aufsicht vor. Für die Folgezeit stellte M weitere An-

---

[15] Nach BVerwG NJW **1995**, 2648, dargestellt auch bei *Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, Rn 441.
[16] So auch das BVerwG a.a.O. S. 2649.
[17] Zur Windenergieanlage vgl. auch OVG Lüneburg NVwZ-RR **1998**, 301 und zum Konflikt zwischen Windenergieanlage und Landschaftsschutzgebiet OVG Weimar NVwZ **1998**, 983. Zur Beschränkung der Kunstfreiheit (hier: Elfenbeinschnitzerei) vgl. BVerwG NJW **1996**, 1163.
[18] Nach BVerfGE **104**, 337 ff. Zu beachten ist, daß die Entscheidung zu einer Zeit ergangen ist, in der der Tierschutz noch keine Staatszielbestimmung darstellte. Ob die Entscheidung aufgrund der Aufnahme des Tierschutzes in die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG Bestand haben kann, soll im folgenden untersucht werden. In der Entscheidungsanmerkung von *Häußler* (JA **2002**, 548) wird dieser Aspekt nicht behandelt.

träge auf Erteilung solcher Genehmigungen. Sie blieben unter Berufung auf die Rechtsprechung des BVerwG erfolglos. Nach erfolglos durchgeführtem Widerspruchsverfahren erhob M dann Klage vor dem VG Gießen. Dieses wies die Klage ab; dabei hat es zur Begründung ebenfalls auf die Rspr. des BVerwG verwiesen. Der VGH Kassel hat den Antrag des Beschwerdeführers auf Zulassung der Berufung abgelehnt.
Mit der Verfassungsbeschwerde wendet M sich nun unmittelbar gegen die im Verwaltungsverfahren und im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten ergangenen Entscheidungen sowie mittelbar gegen § 4a I und II Nr. 2 TierSchG. Er rügt unter anderem die Verletzung von Art. 2 I, Art. 3 I und III, Art. 4 I und II sowie von Art. 12 I GG. Im einzelnen macht er geltend, das Schächtgebot sei für ihn, seine Kunden und alle Angehörigen der sunnitischen Glaubensrichtung des Islam eine zwingende Vorschrift im Verständnis des § 4a II Nr. 2 TierSchG. Die angegriffenen Entscheidungen würden die Bedeutung der Glaubensfreiheit grundlegend verkennen. Ob für den einzelnen Gläubigen zwingende Vorschriften in dem genannten Sinne bestünden, sei im Hinblick auf das Gebot strikter weltanschaulicher Neutralität des Staates nicht vom staatlichen Gericht verbindlich zu entscheiden. Es reiche deshalb aus, wenn aus den Umständen hinreichend deutlich hervorgehe, daß eine ernsthafte Glaubensüberzeugung vorliege. Bei Anwendung dieses Maßstabs hätte ihm die Ausnahmegenehmigung erteilt werden müssen.
Auch die Berufsfreiheit sei verletzt. Er sei zwar türkischer Staatsbürger, besitze aber eine - zeitlich wie räumlich unbeschränkte - Aufenthaltsberechtigung und sei im Hinblick auf die Dauer seines Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland hier so verwurzelt, daß ihm als „De-facto-Deutschem" hinsichtlich seiner beruflichen Tätigkeit als Metzger nicht nur der Schutz des Art. 2 I GG, sondern ein Grundrechtsschutz zu gewähren sei, der demjenigen des Art. 12 I GG gleichwertig sei. Bei der Tätigkeit eines muslimischen Metzgers handele es sich um einen eigenständigen Beruf, weil zu dessen Ausübung Qualifikationen erforderlich seien, die ein normaler Schlachter nicht haben müsse. Dies betreffe nicht nur die Durchführung des Schächtschnittes selbst, der schnell und sauber vorgenommen werden müsse, damit das Schlachttier nicht unnötig leide. Berufsbildprägend seien vielmehr auch religiöse Handlungen wie die Anrufung Allahs. Das Schächtverbot wirke sich für ihn faktisch als Berufsverbot und damit als objektive Berufswahlbeschränkung aus. Er werde sich einen neuen Beruf suchen müssen, wenn die angegriffenen Entscheidungen Bestand hätten und ihm eine Ausnahmegenehmigung für immer versagt bleibe. Ein so weit reichender Eingriff könne verfassungsrechtlich nur gerechtfertigt werden, wenn er der Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlich schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut diene. Das sei aber hier nicht der Fall.
Schließlich verstoße das Schächtverbot gegen Art. 3 I GG. Jüdische Metzger erhielten wegen ihrer Glaubensüberzeugung zu Recht eine Ausnahmegenehmigung zum Schächten. Da sich die Glaubenshaltung des Beschwerdeführers von der jüdischen hinsichtlich des betäubungslosen Schlachtens nicht unterscheide, sei für eine Ungleichbehandlung kein Raum. Weiter sei Art. 3 III GG verletzt. Die Aufnahme des Begriffs der Religionsgemeinschaften in den Tatbestand des § 4a II Nr. 2 TierSchG führe dazu, daß eine individuelle Glaubensüberzeugung keine Beachtung mehr finde. Er werde deshalb, wenn seine Glaubensvorstellungen von denen anderer Muslime abwichen, gegenüber den Anhängern kleinerer und homogenerer Glaubensgemeinschaften benachteiligt. Ist die Verfassungsbeschwerde begründet?

Lösungsgesichtspunkte:
Die Verfassungsbeschwerde des M ist begründet, wenn die angefochtenen Entscheidungen der öffentlichen Gewalt spezifisches Verfassungsrecht verletzt haben, wenn sie also

- ⇨ selbst Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte (z.B. Art. 103 I GG) verletzt haben (etwa das entsprechende Grundrecht unverhältnismäßig beschränkt haben),
- ⇨ ihre Entscheidungen auf eine grundrechtswidrige Norm gestützt oder

⇨ bei der Auslegung und Anwendung einfachen Rechts grundrechtliche Wertungen nicht beachtet haben.

Da sich alle angegriffenen Akte der öffentlichen Gewalt auf den Tatbestand des § 4a TierSchG gestützt haben, ist zu prüfen, ob sie bei der Auslegung und Anwendung dieses einfachen Rechts grundrechtliche Wertungen nicht beachtet haben.

1. Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 I GG
Die Tätigkeit eines Metzgers ist ein **Beruf**, da sie auf Dauer angelegt ist und in ideeller und materieller Hinsicht der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient. Fraglich ist aber, wie es sich auswirkt, daß M nicht die deutsche, sondern die türkische Staatsangehörigkeit besitzt, Art. 12 I GG nach seinem eindeutigen Wortlaut aber nur Deutschen zusteht (sog. Deutschengrundrecht). Die höchstrichterliche Rechtsprechung ist zumindest hinsichtlich solcher Ausländer, die nicht Staatsbürger eines EG-Mitgliedstaates sind, eindeutig: Der persönliche Schutzbereich des Art. 12 I GG ist nicht eröffnet.

2. Eingriff in den Schutzbereich des Art. 2 I GG
Schutznorm ist vielmehr Art. 2 I GG in der Ausprägung, die sich aus dem Spezialitätsverhältnis zwischen dem auf Deutsche beschränkten Art. 12 I GG und dem für Ausländer nur subsidiär geltenden Art. 2 I GG ergibt.

3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs
Der Eingriff in Art. 2 I GG müßte aber auch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Die Rechtsstellung, die M im Hinblick auf seine berufliche Tätigkeit als Metzger genießt, ist gemäß Art. 2 I GG nur im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung gewährleistet. Dazu zählen alle Rechtsnormen, die formell und materiell mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Das setzt in materieller Hinsicht vor allem die Wahrung des **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** und in diesem Rahmen nach Auffassung des BVerfG die Beachtung anderer Grundrechte (etwa die **Religionsfreiheit**) voraus. Zu prüfen ist daher die Religionsfreiheit als Teil der verfassungsmäßigen Ordnung i.S.d. Art. 2 I GG.

> **Hinweis für die Fallbearbeitung:** Der kritische Leser mag sich fragen, warum in der vom Verfasser durchgeführten Prüfung Art. 4 GG nicht direkt angewendet wird. Tatsächlich ist es überzeugender, Art. 4 GG direkt anzuwenden. Zwar enthält das Schächtverbot eine berufsregelnde Tendenz, da diese berufsregelnde Tendenz aber an ein religiöses Selbstverständnis anknüpft, besteht eine größere sachliche Nähe zur Religionsausübung. Da aber das BVerfG die Religionsausübung lediglich im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung i.S.d. Art. 2 I GG prüft, wird auch vorliegend dieser Aufbau gewählt.

a. Religionsfreiheit als Teil der verfassungsmäßigen Ordnung i.S.d. Art. 2 I GG
Der Begriff der Religionsgemeinschaft ist, wie inzwischen auch das BVerwG in einer neueren Entscheidung (E 112, 227 ff.) angenommen hat, nicht in dem Sinne zu verstehen, daß es sich um eine Religionsgesellschaft oder -gemeinschaft im Verständnis des Art. 137 V der Weimarer Reichsverfassung oder des Art. 7 III GG handeln müßte. Für die Bewilligung einer Ausnahmegenehmigung vom Schächtverbot ist vielmehr ausreichend, daß der Antragsteller einer Gruppe von Menschen angehört, die eine gemeinsame Glaubensüberzeugung verbindet. Als Religionsgemeinschaften kommen im vorliegenden Zusammenhang deshalb auch Gruppierungen innerhalb des Islam in Betracht, deren Glaubensrichtung sich von derjenigen anderer islamischer Gemeinschaften unterscheidet. Diese Auslegung des Begriffs der Religionsgemeinschaft steht mit der Verfassung im Einklang und trägt insbesondere Art. 4 GG Rechnung. Sie ist auch mit dem Wortlaut der genannten tierschutzrechtlichen Vorschrift vereinbar und entspricht dem Willen des Gesetzgebers. Dieser wollte die Ausnahmemög-

lichkeit nicht nur für Angehörige der jüdischen Glaubenswelt, sondern auch für Mitglieder des Islam und seiner unterschiedlichen Glaubensrichtungen eröffnen.

M müßte sich aber auch aus sachlichen Gründen auf Religionsfreiheit berufen können. Das BVerwG (BVerwGE 112, 227, 230 – insoweit bestätigt durch BVerfGE 104, 337, 345 ff.) führt dazu aus:

> „Dieses Grundrecht schützt nicht nur die innere Freiheit, zu glauben oder nicht zu glauben, sondern ebenso die Freiheit des kultischen Handelns, des Werbens und der Propaganda. Die rituelle Opferung eines Tieres aus Gründen des Glaubens stellt eine kultische Handlung in diesem Sinne dar. Das Recht auf Glaubensfreiheit einschließlich der ungestörten Religionsausübung ist ein Individualgrundrecht. Es steht in enger Beziehung zur Menschenwürde als dem zentralen Wert und Schutzgut der Verfassung (Art. 1 I GG). Es kommt dem einzelnen daher nicht nur als Mitglied einer Glaubensgemeinschaft zugute; vielmehr gestattet Art. 4 I, II GG auch Außenseitern und Sektierern die ungestörte Entfaltung ihrer Persönlichkeit gemäß ihren subjektiven Glaubensüberzeugungen."

Demnach stellt die Genehmigungsregelung des § 4a TierSchG einen **Eingriff in die Religionsfreiheit** (Art. 4 I, II GG) dar.

b. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Neben der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit gehört auch die Religionsfreiheit zu den vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechten. Anders als Grundrechte unter Gesetzesvorbehalt (etwa Art. 12 I GG) sind vorbehaltlos gewährte Grundrechte nach dem Verfassungstext offenbar nicht einschränkbar. Weil aber auch diese Grundrechte nicht völlig unbeschränkt ausgeübt werden können (man denke nur an den Hirnforscher, der unter Berufung auf die Wissenschaftsfreiheit Affen dauerhaften Qualen aussetzt, um Erkenntnisse über ihr Verhalten bei Streß, Angst und Schmerzen zu gewinnen, oder an das Theaterstück, bei dem die Akteure unter Berufung auf die Kunstfreiheit einem lebenden Huhn den Kopf abhacken), ist anfänglich versucht worden, die Schrankentrias des Auffanggrundrechts Art 2 I GG auf andere Grundrechte zu übertragen. Das *BVerfG* hat dies jedoch zu Recht abgelehnt, denn damit würde die bewußte Entscheidung des Verfassungsgebers für eine abgestufte Möglichkeit der Grundrechtseinschränkung einfach nivelliert.

Nach der jüngsten Entscheidung des BVerwG hinsichtlich des Schächtens von Tieren[19] kommt eine Einschränkung der Religionsfreiheit sogar zugunsten von Rechtsgütern in Betracht, die *unterhalb* der Verfassung stehen (der Tierschutz hatte im Zeitpunkt der Entscheidung noch keinen Verfassungsrang). Damit stellt das BVerwG die individuelle Religionsfreiheit unter einen einfachen Gesetzesvorbehalt. In dieser Entscheidung hat das Gericht mit Blick auf die Einschränkbarkeit des an sich vorbehaltlos gewährten Grundrechts auf Religionsausübung also versucht, neue Maßstäbe aufzustellen. Bemerkenswert ist aber, daß der gleiche Senat des BVerwG in einer nur vier Wochen später ergangenen Entscheidung seine Auffassung wieder relativiert hat.[20] Auch nach der st. Rspr. des BVerfG gehört Art. 4 GG zu den vorbehaltlos gewährten Grundrechten.[21] Hinsichtlich der Einschränkbarkeit führte das BVerfG seinerzeit (BVerfGE 33, 23, 29) aus:

> „Das vom GG gewährleistete Recht der Glaubensfreiheit wird weder durch die allgemeine Rechtsordnung noch durch eine unbestimmte Güterabwägungsklausel relativiert. Seine Grenzen dürfen nur von der Verfassung selbst, d.h. nach Maßgabe der

[19] BVerwGE **112**, 227 ff. (frühere Entscheidungen: BVerwGE **99**, 1 ff.; VGH Kassel NVwZ **2000**, 951 f.; VG Darmstadt NVwZ-RR **2000**, 513).
[20] Vgl. BVerwGE **112**, 314, 315 ff. (Cannabisanbau).
[21] Vgl. jüngst BVerfG NJW **2002**, 2626, 2627 ff. (Sektenwarnung).

grundgesetzlichen Wertordnung und unter Berücksichtigung der Einheit dieses grundlegenden Wertsystems gezogen werden."

Demzufolge können also auch vorbehaltlos gewährte Grundrechte durch kollidierendes Verfassungsrecht, namentlich Grundrechte Dritter oder andere wichtige Güter von Verfassungsrang, eingeschränkt werden (sog. **verfassungsimmanente Schranken**). Folgt man dieser, im vorliegenden Urteil bestätigten Rechtsprechung[22], müßte vorliegend ein entgegenstehendes höherwertiges Grundrecht einer anderen Person oder ein anderes Rechtsgut von Verfassungsrang bestehen, um das Verbot des Schächtens nicht als einen Verstoß gegen Art. 4 I, II GG qualifizieren zu müssen. In Betracht kommt der **Tierschutz**. Ob dem Tierschutz Verfassungsrang zukommt, wurde zwar lange Zeit unterschiedlich beurteilt, ist nun aber aufgrund einer Grundgesetzänderung positiv in dem Sinne beantwortet, daß er eine **Staatszielbestimmung** geworden ist (vgl. Art. 20a GG n.F.) und somit als kollidierendes Verfassungsrecht verfassungsimmanente Schranke vorbehaltloser Grundrechte sein kann. Ein pauschaler Vorrang der Normtypen, etwa Grundrecht vor Staatsziel, ist mit dem Gedanken der Einheit der Verfassung unvereinbar. In der Rechtsprechung hat das Staatsziel Umweltschutz aus Art 20a GG daher als Schranke der Religionsfreiheit und der Kunstfreiheit Anerkennung gefunden. Im Einzelfall ist zwischen dem betroffenen Grundrecht und dem Tierschutz ein *schonender Ausgleich* nach den Grundsätzen **praktischer Konkordanz** vorzunehmen. Im Hinblick auf das Schächten hatte der Gesetzgeber bereits vor der Erhebung des Tierschutzes zur Staatszielbestimmung mit § 4a II Nr. 2 TierSchG ein grundsätzliches Verbot mit Befreiungsvorbehalt ausgesprochen. Die Ausnahme im Falle „**zwingender Vorschriften ihrer Religionsgemeinschaft**" trug auch schon bislang mit Blick auf den bereits erwähnten weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers einem angemessenen Ausgleich zwischen Tierschutz und Religionsfreiheit Rechnung, so daß sich insoweit auch künftig kaum eine Änderung ergeben wird. Anders verhält es sich im Rahmen der Gesetzesauslegung durch die Verwaltung und der Überprüfung des Einzelfalles durch die Gerichte. Hier ist wiederum vom Wortlaut des § 4a II Nr. 2 TierSchG auszugehen, wonach eine Ausnahmegenehmigung erteilt werden darf, soweit es erforderlich ist, den Bedürfnissen von Angehörigen bestimmter Religionsgemeinschaften im Geltungsbereich des Gesetzes zu entsprechen, denen „**zwingende Vorschriften ihrer Religionsgemeinschaft**" den Genuß von Fleisch nicht geschächteter Tiere untersagen. Ob eine solche „zwingende Vorschrift" besteht, haben die Behörden und im Streitfall die Gerichte zu entscheiden. Allerdings kann diese Frage bei einer Religion, die – wie der Islam – unterschiedliche Auffassungen zum Schächtgebot vertritt, nicht mit Blick auf den Islam insgesamt oder die sunnitischen oder schiitischen Glaubensrichtungen dieser Religion beantwortet werden. Die Frage nach der Existenz zwingender Vorschriften ist vielmehr für die konkrete, gegebenenfalls innerhalb einer solchen Glaubensrichtung bestehende Religionsgemeinschaft zu beurteilen. Dabei reichte es nach Auffassung des BVerfG[23] mit Blick auf die Bedeutung der Religionsfreiheit aus, daß derjenige, der die erstrebte Ausnahmegenehmigung zur Versorgung der Mitglieder einer Gemeinschaft benötigt, **substantiiert und nachvollziehbar** darlegt, daß nach deren gemeinsamer Glaubensüberzeugung der Verzehr des Fleischs von Tieren zwingend eine betäubungslose Schlachtung voraussetzt. Sei eine solche Darlegung erfolgt, habe sich der Staat, der ein derartiges Selbstverständnis der Religionsgemeinschaft nicht unberücksichtigt lassen dürfe, einer Bewertung dieser Glaubenserkenntnis zu enthalten. Der Religionsausübung sei insoweit der Vorrang vor dem Tierschutz einzuräumen.

---

[22] Zwar könnte man meinen, das BVerfG (E **104**, 337, 345 f.) umgehe dieses Problem, indem es die Religionsfreiheit lediglich innerhalb der Prüfung des Art. 2 I GG (bei dem ja ein Gesetzesvorbehalt bekanntermaßen vorhanden ist) würdigt, aus dem Gesamtkontext der Entscheidung ergibt sich aber, das das Gericht nach wie vor bei Art. 4 GG von einem vorbehaltlos gewährten Grundrecht ausgeht, das nur zugunsten anderer wichtiger Verfassungsgüter eingeschränkt werden kann.

[23] BVerfGE **104**, 337, 354 ff.

Dieses Ergebnis ist nach der genannten Grundgesetzänderung kaum noch haltbar, denn andernfalls bliebe die Aufnahme des Tierschutzes in Art. 20a GG – zumindest im Falle des Schächtens – ohne jede Wirkung. Man darf also gespannt sein, wie Behörden und Gerichte demnächst mit dem grundsätzlichen Schächtverbot umgehen werden. Jedenfalls darf der Hirnforscher nicht mehr unter Berufung auf die Wissenschaftsfreiheit Affen dauerhaften Qualen aussetzen, um Erkenntnisse über ihr Verhalten bei Streß, Angst und Schmerzen zu gewinnen, oder der Akteur eines Theaterstücks unter Berufung auf die Kunstfreiheit einem lebenden Huhn den Kopf abhacken.

4. Gesamtergebnis

Um eine Ausnahmegenehmigung nach § 4a II Nr. 2 TierSchG zu erhalten, genügt nach der nun erfolgten Erhebung des Tierschutzes zur Staatszielbestimmung allein die substantiierte und nachvollziehbare Darlegung, daß nach deren gemeinsamer Glaubensüberzeugung der Verzehr des Fleischs von Tieren zwingend eine betäubungslose Schlachtung voraussetze, nicht mehr. Vielmehr muß in jedem konkreten Einzelfall das Vorliegen der in § 4a II Nr. 2 TierSchG genannten Voraussetzungen von Behörden und Gerichten geprüft und eine Abwägung zwischen den kollidierenden Verfassungsgütern vorgenommen werden.

2. Zu beachten ist schließlich, daß Art. 20a GG **keine Rechtsgrundlage** für Eingriffe in Grundrechte darstellt. Hierfür bedarf es auch im Umwelt- und Tierschutzrecht stets einer Entscheidung des förmlichen Gesetzgebers.[24]

> **Beispiel[25]:** Die Abfallsatzung der Gemeinde G sieht die Mülltrennung für Hausmüll vor. Des weiteren ermächtigt sie die zuständige Gemeindebehörde, befriedete Privatgrundstücke zu betreten, um dort die Mülltrennung zu kontrollieren. Das Betreten von befriedeten Privatgrundstücken ist durch Art. 13 I GG geschützt. Möchte die Verwaltung in dieses Grundrecht eingreifen, so bedarf sie wegen des Grundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes einer gesetzlichen Grundlage (vgl. auch Art. 13 VII GG: „auf Grund eines Gesetzes"). Eine Gemeindesatzung kann dieses Erfordernis nicht erfüllen, da sie kein Gesetz im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes darstellt. Es wäre ein formelles Gesetz erforderlich gewesen. Auch auf Art. 20a GG kann sich die Satzung nicht stützen, da Art. 20a GG lediglich eine Staatszielbestimmung darstellt, nicht aber eine materiellrechtliche Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe in Grundrechte. Die Satzung ist diesbezüglich nichtig.

V. Beeinträchtigung des Art. 20a GG

Die Staatsziele *Umweltschutz* und *Tierschutz* sind dann beeinträchtigt, wenn eine Gefahr für die Schutzgüter vorliegt. Der Begriff der „Gefahr" definiert das Grundgesetz nicht. Es kann aber an die Terminologie des Polizei- und Ordnungsrechts angeknüpft werden. Daher sollte unter einer Gefahr i.S.d. Art. 20a GG eine Sachlage verstanden werden, in der in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine Verletzung des Schutzgutes „natürliche Lebensgrundlagen" eintritt – dies sowohl im Hinblick auf jetzige, als auch auf künftige Generationen.[26]

---

[24] Zum Umweltschutz: *Westphal*, JuS **2000**, 339, 342; *Murswiek*, in: Sachs, GG, Art. 20a Rn 61; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a Rn 15; *Steinberg*, NJW **1996**, 1985, 1993; *Graf Vitzthum/Geddert-Steinacher*, Jura **1996**, 42, 45; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a Rn 10. Zum Tierschutz: *Caspar/Geissen*, NVwZ **2002**, 913, 915; *Holste*, JA **2002**, 907, 909.

[25] Vgl. *Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, Rn 446.

[26] *Westphal*, JuS **2000**, 339, 343.

Vor dem Hintergrund des weitreichenden Schutzauftrages des Art. 20a GG könnte auch eine solche Schadensmöglichkeit inbegriffen sein, die sich nicht ausschließen läßt, weil nach derzeitigem Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können und daher insoweit noch keine Gefahr, sondern lediglich ein Gefahrenverdacht oder ein „Besorgnispotential" besteht. Jedenfalls liegt eine Beeinträchtigung des Schutzgutes nicht vor, wenn sich die zu begutachtende Handlung in einer sinnvollen und hergebrachten Nutzung erschöpft.[27]

[27] *Westphal*, JuS **2000**, 339, 343.