

Bundes- und Landesbefugnisse im Tierschutz

Zur Reichweite der Kompetenz aus Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG

Von Rechtsanwalt Dr. Holger Spreen, Hannover*

Der Tierschutz ist in der Bundesrepublik eine nicht immer leichte und vielfach umstrittene Aufgabe. Auch wenn dem Bund im Grundgesetz ausdrücklich Zuständigkeiten zugewiesen sind, lassen sich die Länder einen eigenen Bereich an Gesetzgebungsbefugnissen nicht nehmen. Sie sind bestrebt, im Tierschutz ein gewichtiges Wort mitzureden. Wer dabei in welchem Umfang tätig werden darf, ist bisher nur zum Teil vertieft diskutiert worden.¹ Dabei zeigt gerade die Kampfhundeproblematik und die Aufhebung der Niedersächsischen Gefahrtierverordnung² durch das BVerwG,³ wie wichtig auf diesem Sachgebiet eindeutige Regelungen sind. Das Gezerre zwischen Bund und Ländern um die Legehennen- oder die Schweinehaltungsverordnung verdeutlicht überdies, welche wirtschaftlichen und wettbewerbspolitischen Interessen hinter der Aufgabe des Tierschutzes stehen. Die Reichweite der bestehenden Befugnisse nach dem Grundgesetz soll deshalb nachfolgend näher beleuchtet werden.

I. Tierschutz als Gesetzgebungsbefugnis des Bundes

Die Zuständigkeiten von Bund und Ländern müssen vor der Ausgangslage voneinander abgegrenzt werden, dass der Bund für sein Handeln einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung bedarf, während im übrigen nach Art. 30, 70 GG generell die Länder zuständig sein sollen.⁴ Der Tierschutz gehört nach der Verfassung gemäß Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG⁵ zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des

Bundes. Die Vorschrift bildet die Grundlage für einen ethisch ausgerichteten Tierschutz im Sinne einer Mitverantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf, dessen Leben und Wohlbefinden es zu schützen gilt.⁶ Der Titel umfasst vor allem die Kompetenz, Begriff und Umfang des Tierschutzes zu bestimmen: Welche Tiere sind erfasst, welche Handlungen an Tieren verboten, wie wird der Tierschutz durch den Staat überwacht und gefördert?⁷

Allgemein wird unter Tierschutz besonders die Haltung, Pflege, Unterbringung und Beförderung von Tieren verstanden sowie Regelungen über Versuche an lebenden Tieren und die Tierschlachtung.⁸ Nicht unter Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG, sondern unter die Rahmenkompetenz des Art. 75 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 GG fällt hingegen die Tierhege wilder Tiere.⁹ Davon noch zu unterscheiden ist die verbleibende Vollkompetenz der Länder den Tierschutz betreffend. Sie umfasst dieses Sachgebiet insoweit, als es um Gefahrenabwehr und damit die klassische Ländermaterie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geht;¹⁰ Regelungen dieser Art mit dem Zweck, den Schutz des Menschen zu erreichen, wären daher den Ländern vorbehalten.¹¹

Problematisch ist vor diesem Hintergrund der Schutz freilebender Tiere, wie ihn die Bundesrepublik Deutschland etwa infolge der Vorgaben der FFH-Richtlinie¹² sicherstellen muss.¹³ Fällt er noch in die Kompetenz des Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG, so dass der Bund zuständig wäre, oder sind in dieser Hinsicht allein die Länder zur Gesetzgebung befugt?

* Der Autor arbeitet im wissenschaftlichen Dienst einer Fraktion im Niedersächsischen Landtag und ist Rechtsanwalt in der Kanzlei Dr. Hermanns & Partner/Osnabrück; er ist vorwiegend im Umwelt- und Landwirtschaftsrecht tätig.

¹ Die rechtswissenschaftlichen Literatur – soweit ersichtlich – lässt eine vertiefte Erörterung der Reichweite der Bundeskompetenzen bisher vermissen; vermutlich gab es dafür noch keinen näheren Anlass. Auch die Ausführungen in den Kommentaren zum Tierschutz sind unergiebig; vgl. *Stettner*, in: *Dreier (Hrsg.)*, GG, Art. 74 Rn. 96; *Kunig*, in: v. *Münch/Kunig (Hrsg.)*, GG, Art. 74 Rn. 100 f.; *Sannwald*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, Art. 74 Rn. 209 ff.; *Degenhart*, in: *Sachs (Hrsg.)*, GG, Art. 74 Rn. 81; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 74 Rn. 231; *Pestalozza*, in: v. *Mangoldt/Klein/Pestalozza*, GG, Art. 74 Rn. 1449 ff.; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 74 Rn. 48; *Bothe*, in: AK-GG, Art. 74 Rn. 50; vgl. auch *Rengeling*, in: *Isensee/Kirchhof (Hrsg.)*, HStR IV, § 100 Rn. 221.

² Verordnung über das Halten gefährlicher Tiere (Gefahrtierverordnung – GefTVO) v. 05.07.2000 (Nds. GVBl. S. 149).

³ BVerwG, Urt. v. 03.07.2002 – 6 C N 8.01 – NdsVBl. 2003, 52.

⁴ *Kunig*, in: v. *Münch/Kunig (Hrsg.)*, GG, Art. 70 Rn. 5.

⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.05.1949 (BGBl. I, S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002 (BGBl. I, S. 2863).

⁶ BVerfG, Beschl. v. 20.06.1978 – 1 BvL 14/77 – BVerfGE 48, 376 (389).

⁷ *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 74 Rn. 231.

⁸ Etwa *Sannwald*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, Art. 74 Rn. 209; *Kunig*, in: v. *Münch/Kunig (Hrsg.)*, GG, Art. 74 Rn. 100; *Rengeling*, in: *Isensee/Kirchhof (Hrsg.)*, HStR IV, § 100 Rn. 221.

⁹ *Rengeling*, in: *Isensee/Kirchhof (Hrsg.)*, HStR IV, § 100 Rn. 221.

¹⁰ *Caspar*, DVBl. 2000, 1580 (1581); zur gefahrenabwehrrechtlichen Kompetenz der Länder auf dem Gebiet des Tierschutzes geht vor allem die vor einiger Zeit vieldiskutierte Kampfhundeproblematik.

¹¹ *Kloepfer/Rossi*, NuR 2002, 133 (139 f.).

¹² Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG Nr. L 206, S. 7), zuletzt geändert durch Art. 1 RL 97/62/EG des Rates vom 27.10.1997 (ABl. EG Nr. L 305, S. 42); abgedruckt bei *Stüer*, Bau- und Fachplanungsgesetze, München 1999, S. 823.

¹³ Vgl. zu den Möglichkeiten des Bundes im Tier- und Umweltschutz ausführlich *Spreen*, Bundeskompetenzen bei fehlender Umsetzung des Europarechts durch die Bundesländer – das Beispiel der FFH-Richtlinie, Osnabrück 2004.

1. Umfang der Bundeskompetenz zum Tierschutz

Die Bundeskompetenz aus Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG ist sehr weit reichend.¹⁴ Neben den genannten Bereichen umfasst sie das Recht, den Umfang des Tierschutzes festzulegen. Darin enthalten ist auch die Benennung der geschützten Tierarten,¹⁵ was der Bundesgesetzgeber durch Aufnahme in die BArtSchV¹⁶ vorgenommen hat. Hinzu kommen Möglichkeiten zum Erlass von Regelungen zur Überwachung und Förderung des Tierschutzes.¹⁷ Wenn der Bundesgesetzgeber somit die Kompetenz hat zur Bestimmung der von Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG erfassten Tiere, so muss es ihm grundsätzlich auch möglich sein, freilebende Tiere zu schützen. Auf diese Weise macht er nur von seinem Recht Gebrauch, den Umfang des Tierschutzes zu bestimmen, indem er nicht nur Nutztiere, sondern auch Wildtiere mit einbezieht. Verfassungsrechtliche Probleme könnten allerdings bestehen hinsichtlich der Einschränkung bürgerlicher Grundrechte, falls etwa Eigentums- oder Aneignungsrechte im Jagdrecht beschnitten werden. Das Bundesverfassungsgericht hat der Legislative jedoch einen weiten Handlungsspielraum zugebilligt. Eine solche Entscheidung zu treffen obliegt danach weitgehend der eigenverantwortlichen Entschließung des Gesetzgebers; entsprechende Regelungen werden erst verfassungsrechtlich nachprüfbar, wenn und soweit im Interesse des Tierschutzes getroffene Maßnahmen die Handlungsfreiheit und besonders die Berufsfreiheit des Einzelnen berühren.¹⁸

2. Abgrenzung zur Hege wilder Tiere als Teil des Jagdrechts

Die Kompetenz zum Tierschutz ist von derjenigen für das Jagdwesen zu trennen. Tierschutz meint im Wesentlichen den Schutz vor dem Menschen.¹⁹ Hinsichtlich wildlebender Tiere hat der Bundesgesetzgeber eingeschränkte Regelungsmöglichkeiten, denn Art. 75 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 GG überträgt ihm lediglich die Rahmenkompetenz für das Jagdwesen, zu dem auch die Tierhege gehört. Unterfiele der Schutz wildlebender Tiere in seiner Gesamtheit dem Jagdwesen, so wäre der Bundesgesetzgeber nur zum Erlass von Rahmenvorschriften berechtigt und müsste die Details den Ländern überlassen. Das wäre dann der Fall, wenn der Schutz freilebender Tiere mit deren

Hege gleichzusetzen ist und somit die fehlende Detailkompetenz des Bundes für die Materie Jagdrecht dem Erlass von detaillierten Schutzbestimmungen für wildlebende Tiere entgegensteht.

Der Begriff der „Hege“ umfasst nach seinem Wortsinn alle Maßnahmen, die zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensbedingungen des Wildes dienen. „Hegen“ ist somit das Schonen, Pflegen, Bewahren und Schützen von Tieren. Da es kompetenzrechtlich als Teil des Jagdwesens verstanden wird, muss wohl sinngemäß erweitert werden: Erhaltungs- und Schutzmaßnahmen, die dem Zweck der Jagd dienen. Denn wäre damit der Schutz des Wildes um der Natur selbst willen gemeint, so wäre diese Aufgabe wiederum dem Naturschutz nach Art. 75 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 GG oder anderen speziellen Vorschriften zuzuschlagen, jedenfalls nicht dem Jagdwesen.

Es offenbart sich damit kompetenzrechtlich ein Dreiecksverhältnis: Einer allgemeinen Zuständigkeit für den Naturschutz aus Art. 75 GG stehen zwei speziellere Kompetenztitel gegenüber. Davon umfasst das Jagdrecht des Art. 75 GG den Schutz von Tieren zum Zwecke der Jagd und der allgemeine Tierschutz des Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG den übrigen Schutz von Tieren, vor allem vor Handlungen des Menschen. Nur für den zuletzt genannten Bereich ist hingegen der Bund in vollem Umfang zuständig; für die anderen beiden Gebiete kann er nur einen rechtlichen Rahmen setzen, muss die Regelungen im Kern aber den Ländern überlassen. Für alle weiteren denkbaren Regelungen, etwa im klassischen Bereich der Gefahrenabwehr, sind indessen die Länder allein handlungsbefugt.

Wildlebende Tiere sind Bestandteil des Naturhaushalts, der durch vielfache Faktoren zunehmend gefährdet ist und dessen Erhaltung daher in hohem Maße dem Gemeinwohl dient, auch im Interesse künftiger Generationen.²⁰ Einen Teil dieser Gefährdungen kann der Bund verhindern. Er kann bestimmen, welche Tiere verstärktem Schutz unterworfen werden sollen. Er kann festlegen, dass diese als bedrohte Wildtiere weder gefangen noch eingesperrt gehalten werden dürfen und dass niemand sie aus ihrem angestammten Lebensraum verbringen darf. Er kann das unsinnige Töten dieser Tiere durch den Menschen verhindern und ihren Schutz allgemein organisatorisch fördern und dies auch überwachen. Dagegen ist es ihm aus der Tierschutzkompetenz des Art. 74 GG versagt, die Tötung bejagbarer Tierarten zu Jagd Zwecken im Rahmen jagdrechtlicher Vorschriften zu unterbinden, denn in dieser Hinsicht steht ihm nur eine Rahmenkompetenz zu. Einzelheiten bleibt den Ländern überlassen.

¹⁴ G. Schmidt, DVBl. 1986, 760 (765).

¹⁵ Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 74 Rn. 231.

¹⁶ Verordnung zum Schutz wild lebender Tier- und Pflanzenarten (Bundesartenschutzverordnung – BArtSchV) v. 16.2.2005 (BGBl. I, S. 258).

¹⁷ Kunig, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 74 Rn. 100.

¹⁸ BVerfG, Beschl. v. 02.10.1973 – 1 BvR 459, 477/72 – BVerfGE 36, 47 (57 f.); BVerfG, Urt. v. 03.11.1982 – 1 BvL 4/78 – BVerfGE 61, 291 (308).

¹⁹ Pestalozza, in: v. Mangoldt/Klein/Pestalozza, GG, Art. 74 Rn. 1451.

²⁰ BVerfG, Urt. v. 03.11.1982 – 1 BvL 4/78 – BVerfGE 61, 291 (307).

II. Tierschutz als Teil des Rechts der Wirtschaft nach Art. 74 Absatz 1 Nr. 11 GG

Der Bund kann Regelungen über den Schutz wildlebender Tiere darüber hinaus auch stützen auf das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Absatz 1 Nr. 11 GG. Das Recht der Wirtschaft wird vom BVerfG weit definiert als alle Normen, die die wirtschaftliche Betätigung und das wirtschaftliche Leben regeln.²¹ Es umfasst auch die Steuerung und Lenkung des Wirtschaftslebens insgesamt.²² Auf dieser Grundlage kann der Gesetzgeber daher den Besitz, Transport und Handel geschützter Arten verbieten,²³ wovon er auch Gebrauch gemacht hat.²⁴

Der Bund darf jedoch auf dieser Grundlage keine Regelungen erlassen über die Tötung von Tieren zu Jagdzwecken, für die die Tierschutzkompetenz nach Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG nicht ausreicht.²⁵ Möglich sind nur Regeln zur Ausgestaltung der Wirtschaftsverhältnisse privater Rechtssubjekte untereinander,²⁶ nicht dagegen Belastungen des Privatbürgers durch an ihn gerichtete Verbote oder Erlaubnisse. Sie sind nicht mehr dem Recht der Wirtschaft, sondern dem Kompetenztitel zuzuordnen, dessen Thema die vorgenommene Handlung entspricht.²⁷ Es handelt sich nicht mehr um eine wirtschaftliche Betätigung, die durch Regeln den wirtschaftlichen Bedarf betreffend geordnet werden könnte.²⁸ Sie unterfällt allein dem Jagdwesen und damit der Rahmenkompetenz des Art. 75 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 GG.

III. Eingriff in Grundrechte nur durch Gesetz

Ob nun der Bund oder die Länder tätig werden, beide haben für Maßnahmen des Tierschutzes dieselben rechtstaatlichen Grundsätze zu beachten. Soweit sie durch Schutzmaßnahmen in Grundrechte des Bürgers eingreifen, müssen die Regelungen durch Gesetz erfolgen. Verordnungen sind insoweit nicht ausreichend, denn die wesentlichen Entscheidungen bleiben einer gesetzlichen Regelung vorbehalten. Das BVerwG hat dies im genannten Urteil über die Gefahrtierverordnung nochmals bestätigt. Es ist danach allein Sache des zuständigen Gesetzgebers, „ob, mit welchem Schutzniveau und auf welche Weise Schadensmöglichkeiten vorsorgend entgegengewirkt werden soll [...]. Allein der Gesetzgeber ist befugt, unter Abwägung der widerstreitenden Interessen die Rechtsgrundlagen für einen Grundrechtseingriff zu schaffen.“²⁹

IV. Ergebnis

Der Bund hat auf der Grundlage des Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG eine weitgehende Befugnis für den Tierschutz. Davon ausgenommen ist das Töten von Tieren im Wege der Jagd; sie unterfällt der Rahmenkompetenz über das Jagdwesen nach Art. 75 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 GG. Für diesbezügliche Detailregelungen, aber vor allem für alle übrigen Bereiche wie der Abwehr von Gefahren durch Tiere bleiben die Länder zuständig. In jedem Fall ist der Erlass von Tierschutzvorschriften nur durch Gesetz rechtmäßig, soweit dadurch in Grundrechte eingegriffen wird.

²¹ Ständige Rechtsprechung, vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.04.1958 – 2 BvO 3/56 – BVerfGE 8, 143 (148 f.); Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 – BVerfGE 55, 274 (308); Beschl. v. 12.12.1984 – 1 BvR 1249, 1745, 1746, 1752, 1753, 1757, 1769, 1719, 1720/83 – BVerfGE 68, 319 (330).

²² BVerfG, Urt. v. 06.11.1984 – 2 BvL 19, 20/83, 2 BvR 363, 491/83 – BVerfGE 67, 256 (275).

²³ Zur Verfassungsmäßigkeit eines Besitz-, Verarbeitungs- und Vertriebsverbots für lebende oder tote Tiere besonders geschützter Arten vgl. BVerfG, Urt. v. 03.11.1982 – 1 BvL 4/78 – BVerfGE 61, 291 (307).

²⁴ Vgl. die Regelungen der Bundesartenschutzverordnung; dazu *Spreen*, Bundeskompetenzen bei fehlender Umsetzung des Europarechts durch die Bundesländer, S. 69 f.; vgl. auch *Stüber*, NuR 2000, 245 (246).

²⁵ Für die Anforderungen an die Regelungebefugnis ist es unerheblich, dass die Behörden in der Praxis vielfach die Ausübung von Jagd- und Fischerei in Naturschutzgebieten zulassen, vgl. *Soell*, NuR 1993, 301 (302). Grundsätzlich ist dies verboten, weshalb eine entsprechende Kompetenz für den Bund erforderlich ist.

²⁶ *Kunig*, in: v. *Münch/Kunig* (Hrsg.), GG, Art. 74 Rn. 45.

²⁷ *Pestalozza*, in: v. *Mangoldt/Klein/Pestalozza*, GG, Art. 74 Rn. 544.

²⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 25.06.1969 – 2 BvR 128/66 – BVerfGE 26, 246 (254).

²⁹ BVerwG, Urt. v. 03.07.2002 – 6 C N 8.01 – NdsVBl. 2003, 52 (54).