

# 20 Jahre Staatsziel „TIERSCHUTZ“

(Überfällige) Konsequenzen für die  
landwirtschaftliche Tierhaltung

- RECHTSGUTACHTEN -



Tierschutz.  
Weltweit.



# Abstract

---

2002 wurde der Tierschutz als Staatsziel in das Grundgesetz (GG) aufgenommen. Der Schutz- und Gestaltungsauftrag des Staates aus Art.20a GG erstreckt sich damit seit 20 Jahren nicht „nur“ auf den Artenschutz oder den Schutz einer bestimmten Gattung, sondern explizit und gerade auch auf den Schutz jedes einzelnen Tieres. Das Tier ist als je eigenes Lebewesen zu schützen.

Von einer grundlegenden Verbesserung des Tierschutzes in den vergangenen 20 Jahren kann jedoch keine Rede sein. Das in Art.20a GG verankerte Staatsziel „Tierschutz“ ist bis heute insbesondere mit Blick auf die landwirtschaftliche Tierhaltung in weiten Teilen symbolische Verfassungsgesetzgebung geblieben.

Die landwirtschaftliche Tierhaltung in Deutschland ist regelmäßig industrielle Intensiv- und Massentierhaltung. Die Tiere werden dort in großem Umfang nicht verhaltensgerecht gehalten, sie leiden, sie sind erheblichen Schmerzen ausgesetzt – und zwar kontinuierlich und systematisch und das obwohl andere Haltungsformen und Zuchtmöglichkeiten bekannt und verfügbar sind.

Die landwirtschaftliche Tierhaltung in Gestalt der industriellen Massentierhaltung, wie sie gegenwärtig in großem Stil in Deutschland betrieben wird, ist aber nicht nur mit dem Staatsziel des Individualtierschutzes unvereinbar, sie konterkariert gleichermaßen den gebotenen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch mit Blick auf künftige Generationen. Denn diese industrielle Massentierhaltung fügt nicht nur millionenfach einzelnen Tieren erhebliche Leiden und Schmerzen zu, sie trägt zugleich und immanent durch hohe Treibhausgasemissionen erheblich zum Klimawandel bei und führt zunehmend zu einer Beeinträchtigung der Trinkwasserversorgung in Deutschland durch Nitratbelastungen des Grundwassers sowie zur Gefahr von Antibiotikaresistenzen.

Die systematische Missachtung des verfassungsrechtlich gebotenen Tierschutzes in der landwirtschaftlichen Tierhaltung und die voranschreitende Vernichtung der natürlichen Lebensgrundlagen für künftige Generationen sind zwei Seiten derselben Medaille. Nicht nur künftig erforderlich werdende drastische Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen, sondern ebenso erforderlich werdende und – sofern überhaupt verfügbare – teure Maßnahmen zur Sicherstellung der öffentlichen (Trink-)Wasser- und Gesundheitsversorgung haben jedoch das Potenzial, dass sie mit radikal eigener Enthaltsamkeit nachfolgender Generationen verbunden sein können. Dem ist nach dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus 2021 wirksam zu begegnen.

Auch deshalb sind Konsequenzen für die landwirtschaftliche Tierhaltung überfällig. Nicht der einzige, aber ein maßgeblicher Ausgangspunkt muss dabei eine konsequent stärkere Rückbindung der Tierzahlen an die dem einzelnen Betrieb jeweils für die Futtermittelproduktion sowie die Gülleausbringung zur Verfügung stehenden Flächen sein, anders ausgedrückt: Dem einzelnen Tier muss mehr Raum gegeben werden.

# Inhalt

<b>A</b>	<b>Die Theorie: Staatsziel „Tierschutz“</b>	04
<b>B</b>	<b>Die Praxis: In hohem Maße defizitäre Schutzsituation</b>	06
	<b>B-I. „Produktionskrankheiten“</b>	06
	B-I.-1. Allgemeines	06
	B-I.-2. Beispiele	06
	<b>B-II. Regelungs-, Vollzugs- und Sanktionsdefizite</b>	09
	B-II.-1. Allgemeines	10
	B-II.-2. Beispiele	11
<b>C</b>	<b>Handlungspflichten des Staates</b>	16
	<b>C-I. Schutz- und Gestaltungsauftrag aufgrund des verfassungsrechtlich gebotenen Individualtierschutzes</b>	16
	<b>C-II. Schutz- und Gestaltungsauftrag aufgrund der verfassungsrechtlich gebotenen Generationengerechtigkeit</b>	17
	<b>C-III. Missachtung des gebotenen Tierschutzes in der landwirtschaftlichen Tierhaltung und Vernichtung der natürlichen Lebensgrundlagen: zwei Seiten derselben Medaille</b>	18
	C-III.-1. Öffentliche (Trink-)Wasserversorgung als überragender Allgemeinwohlbelang	19
	C-III.-2. Öffentliche Gesundheitsversorgung: Gefahr von Antibiotikaresistenzen	22
	C-III.-3. Klimaschutz	24
<b>D</b>	<b>Schlussfolgerungen und Ausblick</b>	28

# Die Theorie: Staatsziel „Tierschutz“

Vor 20 Jahren wurde der Tierschutz als Staatsziel in das Grundgesetz aufgenommen, Art. 20a GG wurde 2002 um die Worte „und die Tiere“ ergänzt.<sup>1</sup> Die Vorschrift lautet seither:

*„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“*

Der Schutz des Tieres als Lebewesen in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland war zuvor als unzulänglich eingestuft worden.<sup>2</sup> Der Deutsche Bundestag sah nicht nur Änderungsbedarf im einfachen Recht, er sah es ausdrücklich als notwendig an, dem Tierschutz auch Verfassungsrang zu verleihen:

*„Die Verankerung des Tierschutzes in der Verfassung soll dem Gebot eines sittlich verantworteten Umgangs des Menschen mit den Tieren Rechnung tragen. Die Leidens- und Empfindungsfähigkeit insbesondere von höher entwickelten Tieren sowie die inzwischen bekannt gewordenen Ergebnisse von Wissenschaft und Forschung, die selbst das Klonen von Tieren ermöglichen, erfordern dringend ein ethisches Mindestmaß für das menschliche Verhalten. Die einfachgesetzlichen Regelungen des Tierschutzgesetzes reichen dazu nicht aus. Für die gebotene Abwägung zwischen den Interessen der Tiernutzung und dem Anspruch der Tiere auf Schutz vor Leiden, Schäden oder Schmerzen ist es notwendig, die Rechtsebenen anzugleichen, das heißt, dem Tierschutz Verfassungsrang zu geben.“<sup>3</sup>*

Die Verfassungsänderung wurde weiter wie folgt begründet:

*„Die Herleitung der verfassungsrechtlichen Absicherung des Tierschutzes aus dem bereits in Artikel 20a Grundgesetz geregelten Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen genügt nicht, da der Schutz des einzelnen Tieres vor vermeidbarem Leiden, Schäden oder Schmerzen nicht erfasst ist. Diese Regelungslücke gilt es daher zu schließen und durch die ausdrückliche Verankerung des Tierschutzes in der Verfassung die Verwirklichung eines wirklichen Tierschutzes zu verbessern. ...“<sup>4</sup>*

Der Schutzauftrag des Staates aus Art. 20a GG erstreckt sich damit seit 20 Jahren nicht „nur“ auf den Artenschutz oder den Schutz einer bestimmten Gattung, sondern explizit und gerade auch auf den Schutz jedes einzelnen Tieres.<sup>5</sup> Das Tier ist als je eigenes Lebewesen zu schützen.<sup>6</sup> Jedes einzelne Tier wird seit 2002 auf höchster Ebene als Individuum<sup>7</sup> und um seiner selbst Willen geschützt,<sup>8</sup> das einzelne Tier ist vom Grundgesetz ausdrücklich und unmittelbar als Schutzobjekt erfasst.<sup>9</sup> Das gilt

<sup>01</sup> BGBl I S. 2862.

<sup>02</sup> Vgl. BT-Drs. 14/8860, S. 1.

<sup>03</sup> Wie vor.

<sup>04</sup> BT-Drs. 14/8860, S. 3.

<sup>05</sup> Schulte-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 56.

<sup>06</sup> BVerfG, Beschl. v. 12. Oktober 2010 – 2 BvF 1/07, BVerfGE 127, 293 Rn. 121.

<sup>07</sup> BVerfG, Beschl. v. 12. Oktober 2010 – 2 BvF 1/07, BVerfGE 127, 293, 328; Gärditz, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Stand: September 2021, Art. 20a GG Rn. 20; Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz, in der 12. Aufl. 2012, Art. 20a Rn. 12.

<sup>08</sup> Vgl. BT-Drs. 14/8860, S. 3; BT-Prot. 14/237, S. 23664; BVerfG, Beschl. v. 12. Okto-

ber 2010 – 2 BvF 1/07 – BVerfGE 127, 293, 328; Gärditz, a. a. O., Art. 20a GG Rn. 20; Schulte-Fielitz, a. a. O., Art. 20a Rn. 55 f.; Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 31b; Krings, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, 15. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 30; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 88; Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz, 7. Aufl. 2019, Art. 20a GG Rn. 3 ff.; Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz, 3. Aufl. 2016, § 1 Rn. 2; Gruber, Rechtsschutz für nichtmenschliches Leben, 2006, S. 178.

<sup>09</sup> Siehe entsprechend für die von Art. 20a GG umfassten Umweltgüter: Voßkuhle, Umweltschutz und Grundgesetz, NWwZ 2013, 1, 4; Steinberg, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, S. 81 und S. 83.

## A

## Die Theorie: Staatsziel „Tierschutz“

---

uneingeschränkt auch für vom Menschen landwirtschaftlich gehaltene Tiere.

Staatsziele sind Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die aller staatlichen Gewalt die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben vorschreiben.<sup>10</sup> Das Staatsziel „Tierschutz“ bedeutet folglich einen permanenten Konkretisierungsauftrag mit Nachbesserungspflicht.<sup>11</sup> Auch die Rechtsprechung betont seit 2002 die Bedeutung des Tierschutzes: Der Tierschutz sei ein Belang von Verfassungsrang;<sup>12</sup> er sei ein „besonders wichtiges Gemeinschaftsgut“;<sup>13</sup> dem Tierschutz komme ein hoher verfassungsrechtlicher Wert als „überragend wichtiges Gemeinschaftsgut“ zu.<sup>14</sup>

Von einer grundlegenden Verbesserung des Tierschutzes in den vergangenen 20 Jahren kann jedoch keine Rede sein. Das in Art. 20a GG verankerte Staatsziel „Tierschutz“ ist bis heute insbesondere mit Blick auf die landwirtschaftliche Tierhaltung in weiten Teilen symbolische Verfassungsgesetzgebung geblieben. Die landwirtschaftliche Tierhaltung in Deutschland ist regelmäßig industrielle Intensiv- und Massentierhaltung. Die Tiere werden dort in großem Umfang nicht verhaltensgerecht gehalten, sie leiden, und sie sind erheblichen Schmerzen ausgesetzt – obwohl andere Haltungsformen und Zuchtmöglichkeiten bekannt und verfügbar sind.

---

<sup>10</sup> Bericht der Sachverständigenkommission des Bundesinnen- und des Bundesjustizministeriums „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“, 1983, Rn. 7.

<sup>11</sup> Lorz/Metzger, a. a. O., Art. 20a GG Rn. 12; Caspar/Geissen, Das neue Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, NVwZ 2002, 913, 915.

<sup>12</sup> BVerwG, Urt. v. 13. Juni 2019 – 3 C 28.16 – Rn. 20, juris.

<sup>13</sup> BVerfG, Beschl. v. 3. Juli 2007 – 1 BvR 2186/06, Rn. 82, juris.

<sup>14</sup> OVG Magdeburg, Beschl. v. 14. Mai 2018 – 3 M 141/18 – Rn. 33, juris; OVG Magdeburg, Beschl. v. 27. Oktober 2017 – 3 M 240/17 – Rn. 21, juris; BayVG, Beschl. v. 7. Januar 2013 – 9 ZB 11.2455 – Rn. 10, juris; VG Köln, Beschl. v. 28. August 2018 – 21 L 1543/18 – Rn. 51, juris; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 1. Juli 2015 – 7 K 5257/13 – Rn. 25, juris.

# B Die Praxis: In hohem Maße defizitäre Schutzsituation

## B-I. Produktionskrankheiten

### B-I.-1. Allgemeines

Die landwirtschaftliche Tierhaltung in Deutschland ist gekennzeichnet durch hohe Erkrankungsraten der Tiere. Die sogenannten Nutztiere in Deutschland entwickeln in großem Umfang Krankheiten und leiden und erfahren Schmerzen, weil ihre Haltung und ihre Zucht unter Bedingungen erfolgen, die ihre körperliche Anpassungsfähigkeit überfordern.

Der Begriff der „Produktionskrankheiten“ ist in der Veterinär- und Agrarwissenschaft etabliert. Mit Produktionskrankheiten werden Erkrankungen umschrieben, die maßgeblich mit Haltung, Fütterung, Leistung, Züchtung und Management, das heißt mit biologischen, technologischen und ökonomischen Aspekten des Produktionsverfahrens, assoziiert sind. Hierzu gehören vor allem multifaktorielle Entzündungsprozesse, die sich bei Rind, Schwein und Geflügel in verschiedenen Organen, zum Beispiel in der Lunge, dem Darm, der Leber, den Gliedmaßen oder im Euter der Milchkuh abspielen. Sie entwickeln sich aufgrund von Interaktionen der Tiere vor allem mit dem Nährstoffangebot, der pathogenen Keimflora und diversen Faktoren der Haltungsbedingungen. Tiere mit entsprechenden Symptomen signalisieren, dass sie überfordert sind, sich den jeweiligen Lebensbedingungen anzupassen.<sup>15</sup>

Es geht bei Produktionskrankheiten nicht um Einzelfälle oder die Unfähigkeit oder Unkenntnis einzelner Landwirte. Produktionskrankheiten resultieren vielmehr aus dem gegenwärtigen Haltungs- und Zuchtssystem und den diesem zugrundeliegenden Bedingungen.<sup>16</sup> Anders ausgedrückt: Produktionskrankheiten resultieren aus dem Fehlen geeigneter Vorgaben zu ihrer Vermeidung.

### B-I.-2. Beispiele

Umfassende, auf Basis standardisierter tierbezogener Messgrößen erfolgte Erhebungen zum tatsächlichen Umfang von Produktionskrankheiten in der landwirtschaftlichen Tierhaltung in Deutschland existieren nicht. Verfügbare Daten aus wissenschaftlichen Veröffentlichungen erlauben jedoch eine Einschätzung der Größenordnungen. Eine exemplarische Auswertung einschlägiger wissenschaftlicher Studien zeigt Folgendes:

#### a) Rinder

- Die Erfassung von Krankheitsdaten in 47 brandenburgischen Betrieben mit insgesamt mehr als 30.000 Milchkühen ergab, dass der Anteil der Kühe, die innerhalb eines Jahres nicht am Euter oder an ihren Gliedmaßen erkrankten, lediglich bei 8,6 bis 13 Prozent lag. Umgekehrt bedeutet das: Rund 90 Prozent der Milchkühe wurden im Jahresverlauf krank, und zwar eher, je höher ihre Milchleistung war. Alleine während der ersten Laktation (Milchphase) waren Erkrankungshäufigkeiten von 41 Prozent (Bewegungsapparat), 25 Prozent (Euter), 31 Prozent (Fruchtbarkeit) und 3 Prozent (Stoffwechsel) festzustellen.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Siehe etwa Sundrum, Positionspaper zum Thema „Tierwohl“, undatiert; Hoischen-Taubner et al., Unterschiedliche Wahrnehmungen als gravierendes Hemmnis im Wissenstransfer zur Tiergesundheit, 2015; siehe auch PROHEALTH project (Umfangreiche Literaturstudie im Rahmen des European Union's Seventh Framework Programme for research, technological development and demonstration), Produktionskrankheiten: Kosten für Geflügelproduzenten,

undatiert; Heilemann/Mahlkow-Nerge, Zunehmende Produktionskrankheiten beim Rind, Bauernblatt vom 18. März 2013; Rossow, Was sind Produktionskrankheiten bei Rindern?, 2008.

<sup>16</sup> Wie vor.

<sup>17</sup> Waurich/Roffeis, 2013, Hohe Milchleistungen und gesunde Euter. Ergebnisse aus den RBB-Testherden.

## Die Praxis: In hohem Maße defizitäre Schutzsituation

- Die Untersuchung an 6.000 Milchkühen in sechs Betrieben während drei verschiedenen Zeitpunkten bezüglich der Zehenhautentzündung „Mortellaro“ ergab, dass nur etwas mehr als die Hälfte der Kühe keinen Befund aufwies. Rund 5 Prozent der Tiere litten unter Mortellaro in ihrem akuten Stadium, bei rund 40 Prozent war die Krankheit bereits chronisch ausgebildet.<sup>18</sup>
- Ausweislich der Studie „Stoffwechselbelastung und Gesundheitsrisiken der Milchkühe in der frühen Laktation“ war mehr als die Hälfte der Milchkühe – fast 57 Prozent – pro Laktation (Milchphase) krank. 21,5 Prozent litten unter Fruchtbarkeitsstörungen, 14,2 Prozent unter Eutererkrankungen, 11,1 Prozent unter Klauenerkrankungen, 3,5 Prozent an Stoffwechsel- und 6,7 Prozent unter sonstigen Erkrankungen. Rund 20 Prozent der Milchkühe pro Jahr gehen der Studie zufolge wegen dieser Krankheiten frühzeitig zum Schlachter.<sup>19</sup>
- Eine Untersuchung von Lahmheiten und Integumentschäden bei Milchkühen in Liegeboxen-Laufställen aus 2009 ergab Lahmheitshäufigkeiten von Null bis 81 Prozent. In manchen Herden lahmten demnach vier Fünftel aller Tiere. Im Median war damit jede dritte Kuh lahm.<sup>20</sup>

Kühe haben eine natürliche Lebenserwartung von 15 bis 20 Jahren. Tatsächlich werden sie in Deutschland nur zwischen 32 und 38 Monate zur Milchproduktion genutzt, bevor sie zum Schlachthof gebracht werden.<sup>21</sup> Die soeben geschilderten Erkrankungen ereignen sich also nicht im Laufe eines „langen Kuhlebens“, sondern bei Kühen, die im Schnitt höchstens wenige Jahre alt werden.

### b) Bei Schweinen verhält es sich wie folgt:

- Im Rahmen der Studie „Prävalenz von Hilfsschleimbeuteln (Bursae auxiliares) und Klauenverletzungen bei Mastschweinen zum Schlachtzeitpunkt“ wurden in vier Schlachthöfen in Süddeutschland 1.016 Mastschweine untersucht, 948 aus konventioneller Haltung auf Spaltenboden, 58 aus ökologischer Haltung auf Betonboden mit Stroh. Die Tiere waren rund sechs Monate alt. Nur 8,2 Prozent der konventionell gehaltenen Tiere hatten keinen Befund, die restlichen hatten zu 47,7 Prozent geringe Veränderungen (Grad 1) und zu 43,4 Prozent mittlere Veränderungen (Grad 2). 0,7 Prozent hatten bereits blutige oder ulzerierte/geschwürige Haut (Grad 3). Bei den Schweinen aus Ställen mit Stroh waren 86,2 Prozent ohne jeden Gelenkbefund, die restlichen 13,8 Prozent hatten Grad 1.<sup>22</sup>
- Nach den Ergebnissen der „Qualitätssicherung in der ökologischen Schweinemast“, bei der Schlachthofbefunde von fast 4.000 Schweinen aus 21 Öko-Betrieben und von 46.500 Tieren aus konventioneller Haltung ausgewertet wurden, waren nur 19 Prozent der Schweine aus Öko-Haltung ohne Krankheitsbefund, in der konventionellen Haltung waren 23,5 Prozent der Tiere ohne Befund. Von den Öko-Schweinen hatten 64 Prozent und in der konventionellen Haltung 43 Prozent Auffälligkeiten an der Leber, meist wegen wandernder Parasitenlarven. Bei den Lungen der Öko-Schweine waren 53 Prozent auffällig, in der konventionellen Haltung 59 Prozent. Die Tiere waren im Schnitt nur 150 Tage gemästet worden,<sup>23</sup> auch hier traten die Erkrankungen also während einer sehr kurzen Lebensdauer auf.
- In einer dänischen Studie wurden die Schlachthofbefunde von knapp 1,2 Millionen Mastschweinen aus konventioneller Haltung und gut 200.000 Tieren aus Bio-Betrieben betrachtet. 39 Prozent der Tiere aus konventioneller Haltung hatten pathologische Befunde, bei der Öko-Haltung waren es

<sup>18</sup> Waurich et al., 2015, Mortellaro-Monitoring in Testherden.

<sup>19</sup> Martens, Stoffwechselbelastung und Gesundheitsrisiken der Milchkühe in der frühen Laktation, in: Tierärztliche Umschau, 2015.

<sup>20</sup> Dippel et al., Lahmheiten und Integumentschäden bei Milchkühen in Liegeboxen-Laufställen, 2009.

<sup>21</sup> Gaulty, Nutztierhaltung in Deutschland, Was bleibt, was wird sich ändern, Vortrag bei der DLG-Wintertagung am 11. Januar 2016 in München; vgl. auch Hörning,

„Qualzucht“ bei Nutztieren, 2013, S. 5 ff.

<sup>22</sup> Gareis et al., Prävalenz von Hilfsschleimbeuteln (Bursae auxiliares) und Klauenverletzungen bei Mastschweinen zum Schlachtzeitpunkt, 2016; siehe hierzu auch Oberländer, Untersuchungen zum Vorkommen von akzessorischen Bursen bei Mastschweinen, 2015.

<sup>23</sup> Ebke/Sundrum, Qualitätssicherung in der ökologischen Schweinemast, 2004.

# B Die Praxis: In hohem Maße defizitäre Schutzsituation

37 Prozent. Darunter waren 24 Prozent (konventionell) bzw. 19 Prozent (öko) mit chronischer Brustfellentzündung (Pleuritis).<sup>24</sup>

Eine Untersuchung der Körper und Organe von fast 11.000 geschlachteten Rindern und Schweinen kommt zu dem Ergebnis, dass 7 Prozent der Schweinelungen und 44 Prozent der Rinderlungen pathologisch/anatomisch verändert waren. Bei 59 Prozent der Schweine wurden Hautverletzungen gefunden, 7 Prozent der Rinderlebern waren parasitär durchsetzt, weitere 7 Prozent pathologisch/anatomisch verändert. Etwa 3,3 Prozent der geschlachteten weiblichen Rinder waren zudem trächtig.<sup>25</sup>

Viele der betroffenen Tiere überleben unter diesen Bedingungen nicht einmal bis zur sogenannten Schlachtreife. Im Rahmen einer groß angelegten Untersuchung an verstorbenen Schweinen in Verarbeitungsbetrieben für tierische Nebenprodukte der Stiftung Tierärztliche Hochschule Hannover wurde festgestellt, dass nicht nur jährlich etwa 13,6 Millionen Schweine, das heißt 21 Prozent der lebend geborenen Schweine, verenden, bevor sie der eigentlich angestrebten Verwendung als Schlachtschwein zugeführt werden. Bei 13,2 Prozent der Mast- und 11,6 Prozent der Zuchtschweine wurden Befunde festgestellt, die belegen, dass die Tiere zu Lebzeiten länger anhaltenden erheblichen Schmerzen und/oder Leiden ausgesetzt waren.<sup>26</sup> Und hierbei handelte es sich nicht etwa um Befunde, die nur schwer erkennbar waren: In die Untersuchung wurden ausschließlich Schweine mit Befunden aufgenommen, die durch einen Tierhalter/-betreuer bei einer äußeren Besichtigung eindeutig zu erkennen und bewerten gewesen waren. Die Untersuchung gelangt schließlich zu dem Ergebnis, dass „eine angemessene Versorgung schwer erkrankter/schwer verletzter Tiere in deutschen Schweinehaltungen in einem Umfang unterlassen wird, der sehr deutlich über das Maß gelegentlicher Einzelfälle („schwarze Schafe“) hinausgeht“<sup>27</sup>

## c) Zur Situation bei Geflügel:<sup>28</sup>

- Eine Untersuchung von Knochenbrüchen in Abhängigkeit von der Haltungform an jeweils 100 Hennen in 24 Betrieben kommt zu dem Ergebnis, dass 53 Prozent der untersuchten Legehennen frische oder alte Knochenbrüche hatten. Während bei der konventionellen Käfighaltung die meisten frischen Brüche festgestellt wurden (23 Prozent), fand man alte, das heißt selbständig ausgeheilte Brüche, besonders häufig in der Freilandhaltung (45 Prozent) und in der Bodenhaltung (53 Prozent). Rechnet man frische und alte Frakturen zusammen, waren zwischen 43 und 68 Prozent aller untersuchten Tiere betroffen. Durch die hohe Legeleistung (300 Eier und mehr pro Jahr) werden die Legehennen entmineralisiert – das Calcium wird für die Eierschalenproduktion benötigt, die Knochen werden brüchig.<sup>29</sup>
- In 176 Herden wurde die Gehfähigkeit von 51.000 Masthähnchen untersucht. Die Grade reichen dabei von 0 (normal) bis 5 (unfähig zu stehen). Ab Stufe 3 ist davon auszugehen, dass die Tiere Schmerzen erleiden. Im Schnitt wurde mehr als ein Viertel der Tiere – genau 27,6 Prozent – mit dem Wert 3 oder höher eingestuft, das heißt ein Viertel der Masthähnchen erleidet Schmerzen. Diese hohen Werte wurden gemessen, obwohl die Betriebe auffällig lahme Tiere sofort aussortieren und keulen, das heißt die wahre Zahl kranker Tiere dürfte noch größer sein. Zu berücksichtigen ist wiederum die kurze Lebensdauer, die Vögel sind nur rund 40 Tage alt, wenn sie geschlachtet

<sup>24</sup> Alban et al., A comparison of lesions found during meat inspection of finishing pigs raised under organic/free-range conditions and conventional indoor conditions, 2015.

<sup>25</sup> Pill, Dissertation an der Tierärztlichen Hochschule Hannover über Schlachthofbefunde an Rindern und Schweinen, 2014, vgl. zu dieser Problematik auch Sundrum, Tierschutzmängel in der Schweinehaltung, Gutachten, 2018.

<sup>26</sup> Große Beilage, Untersuchung der Stiftung Tierärztliche Hochschule Hannover an verendeten/getöteten Schweinen in Verarbeitungsbetrieben für tierische

Nebenprodukte, 2017, S. 155.

<sup>27</sup> Wie vor.

<sup>28</sup> Eine Übersicht über die Situation der Masthühner, Legehennen und Puten gibt der Beitrag von Balluch, Qualzucht- und Qualhaltungsaspekte bei Geflügel, in Neussel (Hrsg.), Verantwortbare Landwirtschaft statt Qualzucht und Qualhaltung, 2021, S. 73. ff.

<sup>29</sup> Sandilands, The laying hen and bone fractures, 2011.



## Die Praxis: In hohem Maße defizitäre Schutzsituation

werden. Die Studie verweist auf andere Arbeiten in der Europäischen Union mit Kategorie-3-Werten zwischen 14 und 30 Prozent und unterstreicht, dass Masthühnchen heute um 300 Prozent schneller wachsen als vor 50 Jahren: Statt 25 Gramm pro Tag nehmen sie inzwischen täglich um rund 100 Gramm an Gewicht zu.<sup>30</sup>

- Vergleichende Untersuchungen zur Tiergesundheit von konventionell gehaltenen Ross 308- und Cobb Sasso-Masthühnern mit einem neuen Aufzuchtconcept (Konventionell gehaltene Tiere (Bodenhaltung) der Zuchtlinie Ross 308, die im Alter von 36 bis 40 Tagen geschlachtet werden, sowie die etwas langsamer wachsende Zuchtlinie Cobb Sasso (Wiesenhof-Marke „Privathof“), die nach 40 bis 43 Tagen ins Schlachthaus kommen; diese Cobb Sasso-Hähnchen haben mehr Platz und eine abwechslungsreichere Umgebung mit Strohhallen, Picksteinen und Sitzstangen, sie können auch einen überdachten Wintergarten aufsuchen): Bei den Privathof-Tieren zeigten 86,6 Prozent eine normale Gangart (Score 0), bei den konventionell gehaltenen Tieren nur 12,3 Prozent. 69,3 Prozent der Tiere in konventioneller Haltung hatten eine geringgradige Abweichung (Score 1), deutliche Lahmheiten zeigten 13,8 Prozent (Score 2) und 3,1 Prozent (Score 3 = beeinträchtigte Gehfähigkeit). Score 4 (läuft nur ein paar Schritte) wurde bei 0,8 Prozent festgestellt, Score 5 (komplett gehunfähig) bei weiteren 0,5 Prozent. Die besser gehaltenen und langsamer wachsenden Privathof-Tiere hatten zudem eine 18-fach höhere Chance auf gesunde Füße ohne Pododermatitis (Entzündung) und eine 11-fach höhere Chance auf Füße ohne Hyperkeratose (Verhornung).<sup>31</sup>
- Aus 24 deutschen Betrieben wurden fast 12.000 Mastputen klinisch untersucht. Die Untersuchung ergab, dass bereits in der 16. Lebenswoche bei fast 34 Prozent der Hähne massive Ballenschäden festgestellt wurden, bei den Hennen waren es fast doppelt so viele (60 Prozent). Geringgradige Hautverletzungen, vermutlich als Folge von Pickattacken, wurden in der 16. Lebenswoche bei 9,3 Prozent festgestellt, bei 2,1 Prozent mittelgradige, bei fast einem Prozent hochgradige Hautschädigungen. In manchen Betrieben hatten 20 und mehr Prozent hochgradige Hautverletzungen. Bei den Hähnen gaben die Mäster Verluste von rund 9 Prozent an, bei den Hennen von bis zu 4 Prozent und mehr. Die Fleischuntersuchung ergab, dass nahezu alle am Schlachtband untersuchten Tiere eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Pododermatitis (Entzündung an den Füßen) zeigten. Sogenannte Breast Buttons, schmerzende Veränderungen der Brusthaut, wurden im Schlachthof bei fast 8 Prozent der Hennen und gut 27 Prozent der Hähne gefunden. Bei je gut 3 Prozent der Hähne wurden Leberzirrhosen und Lebernekrosen diagnostiziert.<sup>32</sup>

## B-II. Regelungs-, Vollzugs-, und Sanktionsdefizite

Die Einführung des Staatsziels Tierschutz erfolgte unter anderem, um die bestehenden Defizite bei der Anwendung und Durchsetzung des Tierschutzrechtes abzuschaffen, denn Vollzugsdefizite sind seit jeher ein ubiquitäres Problem im Tierschutz. Dabei würde es zu kurz greifen, nur der Verwaltung, der Staatsanwaltschaft und den Gerichten die erheblichen Defizite des Vollzuges geltenden Tierschutzrechtes anzulasten. Oft mangelt es grundlegend an konkreten gesetzlichen Vorgaben seitens der Politik, die ein Einschreiten der Behörde überhaupt erst möglich machen würden – ein Versäumnis, das dem Gesetzgeber anzulasten ist, der seinem Handlungsauftrag aus Art. 20a GG vielfach nicht gerecht wird.

<sup>30</sup> Knowles et al., Leg Disorders in Broiler Chickens: Prevalence, Risk Factors and Prevention, 2008.

<sup>31</sup> Westermeier, Vergleichende Untersuchungen zur Tiergesundheit von konventionell gehaltenen Ross 308 und Cobb Sasso Masthühnern mit einem neuen Aufzuchtconcept im Rahmen der konzeptionellen Ausarbeitung von

Richtlinien für eine tieregerechtere Masthühnerhaltung, 2015.  
<sup>32</sup> Veterinärmedizinische Fakultät der Universität Leipzig, Abschlussbericht zum Forschungsauftrag 06HS015 „Indikatoren einer tieregerechten Mastputenhaltung“, 2009.

# B Die Praxis: In hohem Maße defizitäre Schutzsituation

## B-II.-1. Allgemeines

Immer wieder gelangen im Rahmen investigativer Recherchen von Tierschutz- und Tierrechtsorganisationen Aufnahmen an die Öffentlichkeit, die die oben beschriebenen, aus Qualzucht- und Qualhaltung resultierenden Probleme eindrucksvoll dokumentieren.<sup>33</sup> Bei vielen dieser Aufnahmen wird deutlich, dass es sich bei den gezeigten und regelmäßig rechtswidrigen Zuständen nicht um Momentaufnahmen handeln kann, sondern die betroffenen Tiere bereits über längere Zeiträume hinweg erheblichen Leiden und Schmerzen ausgesetzt sind. Dies verwundert nicht, denn der Rechtsvollzug kann in den unterschiedlichsten Bereichen des Tierschutzrechts, sei es in den Stallanlagen, auf dem Transport oder im Schlachthof, durch die defizitäre personelle und finanzielle Ausstattung der Behörden allenfalls sporadisch erfolgen.<sup>34</sup>

In Bayern etwa werden Nutztierkontrollen im Schnitt nur alle 48,1 Jahre pro Betrieb durchgeführt, in Niedersachsen, einem Land mit hoher Tierdichte, gerade mal etwa alle 21 Jahre.<sup>35</sup> Bei den wenigen Kontrollen, die schließlich durchgeführt werden, fehlt es dann obendrein an einer konsequenten Ahndung festgestellter Verstöße. Dies hängt sicherlich auch damit zusammen, dass es insbesondere bei schwierigen und dementsprechend vollzugsintensiven Detailregelungen zur Durchsetzung auch gut ausgebildeter Beamter bedarf. So wurden bei Kontrollen in 29.854 Betrieben im Jahr 2017 in 6.127 Fällen Verstöße gegen das Tierschutzgesetz (TierSchG) beanstandet, doch nur in lediglich 1.220 Fällen wurden Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren eingeleitet.<sup>36</sup> Bei einer Betrachtung dieser Zahlen wird klar, dass die Behörden ihrer Aufgabe, die Standards des Tierschutzrechts effizient zu kontrollieren und gegenüber den Tierhaltern durchzusetzen, nicht ansatzweise gerecht werden.

Staatsanwaltschaften und Gerichte kommen ihrer Verpflichtung aus Art. 20a GG ebenso wenig nach, wenn man sich die defizitäre Sanktionspraxis der Bestimmungen des strafrechtlichen Tierschutzes in der jüngsten und älteren Vergangenheit ansieht.<sup>37</sup> Vor über 30 Jahren, im Jahr 1988, wurden bereits eklatante Vollzugsdefizite im Bereich des Tierschutzes vermutet, da lediglich 575 Personen wegen Verstößen gegen das TierSchG abgeurteilt wurden:

*„Was auch immer die Gründe für diese fast verschwindend geringe Sanktionsziffer sind, so ist doch klar, daß hier angesichts des zu erwartenden hohen Dunkelfeldes eine besorgniserregende Lücke in der Rechtsdurchsetzung und Gesetzesrealität zu verzeichnen ist.“<sup>38</sup>*

20 Jahre nach Einführung der Staatszielbestimmung Tierschutz wäre nun zu erwarten, dass Staatsanwaltschaften und Gerichte zu einem effizienteren (strafrechtlichen) Schutz der Tiere beitragen, indem sie mit einer in Anerkennung des Optimierungsgebots erfolgenden Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe des § 17 TierSchG zu einer Stärkung des strafrechtlichen Tierschutzes beitragen. Doch die großzügige Einstellungspraxis, sowohl vor als auch nach Anklageerhebung, und die mangelnde Ausschöpfung des Strafrahmens durch die Gerichte haben sich auch nach der Aufwertung des Regelungsanliegens des Tierschutzes anlässlich des Art. 20a GG fortgesetzt.<sup>39</sup>

Deutlich wird dies bei folgendem Vergleich: Im Jahr 2018 wurden laut Strafverfolgungsstatistik

<sup>33</sup> Vgl. hierzu nur diverse Veröffentlichungen von PeTA Deutschland e.V. (<https://www.peta.de/kategorie/tiere-in-der-ernaehrungsindustrie>), VIER PFOTEN – Stiftung für Tierschutz (<https://www.vier-pfoten.de>), Deutsches Tierschutzbüro e.V. (<https://www.tierschutzbüro.de>) u. a.

<sup>34</sup> Bülte/Felde/Maisack, Reform des Tierschutzrechts, 2022, S. 24.

<sup>35</sup> KBT-Drs. 19/3195, Tabelle 13.

<sup>36</sup> BT-Drs. 19/3467, S. 3.

<sup>37</sup> Caspar/Schröter, Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, 2003, S. 130.

<sup>38</sup> Bohlander, Zur Beteiligung des Tierhalters an Strafverfahren nach dem Tierschutzgesetz, MDR 1992, 736.

<sup>39</sup> Bülte, Zur faktischen Straflosigkeit institutionalisierter Agrarkriminalität, GA 2018, 35.

# Die Praxis: In hohem Maße defizitäre Schutzsituation

801 Personen wegen Tierquälerei nach § 17 TierSchG verurteilt, meist wurden Geldstrafen verhängt.<sup>40</sup> Es gab 40 Verurteilungen zu einer Freiheitsstrafe (5 Prozent), hierbei gab es nur zwei Verurteilungen zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung (0,25 Prozent). Bei der denselben Strafrahmen wie § 17 TierSchG aufweisenden Unterschlagung, kam es im Jahr 2018 demgegenüber in 12,31 Prozent der Fälle zu Freiheitsstrafen. Nicht zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafen wurden in nur 2,67 Prozent der Fälle verhängt.<sup>41</sup>

(Strafverfolgungs-)Behörden und Gerichte gewähren den Tieren folglich nicht annähernd den Schutz, der ihnen angesichts der Staatszielbestimmung Tierschutz zuteilwerden müsste. Es hat sich faktisch ein System des institutionalisierten Rechtsbruchs etablieren können, in dem der Tierschutz immer wieder ausgehebelt wird – und zwar auf allen Ebenen.<sup>42</sup> Bülte spricht davon, dass die Massentierhaltung ein blinder Fleck bei der Verfolgung von Wirtschaftskriminalität sei.<sup>43</sup>

Denn nicht zuletzt scheitert eine ernsthafte Bekämpfung gravierender und systematischer Tierquälerei in der Massentierhaltung daran, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber seinen Handlungsauftrag aus Art. 20a GG nicht erfüllt, sondern „tatenlos“ zusieht. Art. 20a GG statuiert einerseits konkrete Rechtsetzungspflichten – wenn auch nur in einer generellen Weise. Andererseits vergrößert eine Staatszielbestimmung den Spielraum von Gesetz- und Verordnungsgeber, gesetzliche Verbesserungen des Tierschutzes vorzunehmen.<sup>44</sup> Dieser Handlungsauftrag ließ den Gesetzgeber jedoch im Wesentlichen unbeeindruckt. Es liegt daher nahe, dass die regelhaft zu beobachtende Untätigkeit des Gesetzgebers ganz bewusst dem Schutz von wirtschaftlichen Interessen der Tiernutzer dient.<sup>45</sup>

## B-II.-2. Beispiele

Nachfolgend werden einige Beispiele von Regelungs-, Vollzugs-, und Sanktionsdefiziten beschrieben.

### a) Die Anbindehaltung bei Rindern

Die (ganzjährige) Anbindehaltung von Rindern steht seit Jahren in der Kritik und wird von der Rechtsprechung<sup>46</sup> als Verstoß gegen § 2 TierSchG gewertet. Mit großer Wahrscheinlichkeit geht diese Form der Haltung sogar mit länger andauernden, erheblichen Leiden und Schmerzen der Tiere im Sinne des § 17 Nr. 2b) TierSchG einher.<sup>47</sup> Gleichwohl tolerieren Behörden diese Haltungsform regelmäßig mit dem Hinweis darauf, dass die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutzTV) kein Verbot dieser Haltung normiere.<sup>48</sup> Eine Haltung, die nicht ausdrücklich nach der TierSchNutzTV verboten ist, ist jedoch nicht zwangsläufig erlaubt. Allenfalls mag man zu der Annahme gelangen, dass diese Haltung nicht generell verboten ist.<sup>49</sup> Die allgemeinen Vorgaben des TierSchG bleiben aber – auch wenn die TierSchNutzTV kein Verbot enthält – anwendbar. Letztlich muss § 2 TierSchG zur Klärung der Frage, inwieweit diese Haltungsform erlaubt ist, herangezogen werden. Und selbstverständlich kann eine Haltung im Einzelfall auch gegen § 17 Nr. 2b) TierSchG verstoßen, sofern den betroffenen Tieren hierdurch länger anhaltende oder sich wiederholende, erhebliche Schmerzen und Leiden zugefügt werden.

<sup>40</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 Reihe 3, Rechtspflege, Strafverfolgung, 2018, S. 92, 128 f.

<sup>41</sup> Künast, Straftaten gegen den Tierschutz effektiv bekämpfen, ZRP 2021, 238.  
<sup>42</sup> Wie vor.; vgl. hierzu auch Bülte, Das massenhafte Kükentöten vor dem BVerwG: Von der Fiktion des vernünftigen Grundes zur Friktion mit dem Strafrecht, JZ 2020, S. 505.

<sup>43</sup> Bülte, Massentierhaltung – Ein blinder Fleck bei der Verfolgung von Wirtschaftskriminalität, NJW 2019, 19.

<sup>44</sup> Caspar/Schröter, Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, 2003, S. 43.

<sup>45</sup> Vgl. hierzu auch Nickel, Zur Notwendigkeit einer Staatszielbestimmung Tierschutz im Deutschen Grundgesetz, 2000, S. 91.

<sup>46</sup> Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 26. Oktober 2012, Az.: 11 ME 274/12.

<sup>47</sup> Bülte/Felde/Maisack, Reform des Tierschutzrechts, 2022, S. 34.

<sup>48</sup> So etwa das Justizministerium Baden-Württemberg, Bescheid vom 21.09.2018, Az.: E-1402.2018/926, liegt der Verfasserin vor.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu ausführlich Bülte, Massentierhaltung – ein blinder Fleck bei der Verfolgung von Wirtschaftskriminalität, NJW 2019, S. 19 ff.

# B Die Praxis: In hohem Maße defizitäre Schutzsituation

Abgesehen von der mangelhaften Anwendung des Tierschutzrechts von Behörden und Staatsanwaltschaften, hätte jedoch auch der Gesetzgeber hier handeln müssen. Er hätte – dem Verwirklichungsgebot des Staatsziels folgend – eine Anpassung der Gesetze an neuste wissenschaftliche und ethologische Erkenntnisse vornehmen und diese Haltungsweise nicht nur für Kälber, sondern für Rinder grundsätzlich verbieten müssen.<sup>50</sup> Die Verpflichtung zur Wahrung eines tierschutzrechtlichen Minimums erfordert es durchaus auch richtungsweisend zu handeln, wenn in bestimmten Bereichen nur durch rechtlich verbindliche Tierschutznormen Defizite im Umgang mit den Tieren beseitigt werden können.<sup>51</sup> Bei einer evident den Anforderungen des § 2 TierSchG widersprechenden Haltungsweise wie der Anbindehaltung ist der Rechtsetzer somit zum Tätigwerden verpflichtet. Es war daher zu erwarten, dass der (neue) Gesetzgeber diesem Regelungsdefizit unverzüglich abhilft. Doch im Koalitionsvertrag der mit der Bundestagswahl 2021 gewählten Regierung findet sich lediglich die Ankündigung, dass das seit Jahren geforderte gesetzliche Verbot dieser Haltungsweise erst nach einer zehnjährigen Übergangsfrist gelten soll.<sup>52</sup>

Grundsätzlich stellt sich die Implementation von Übergangsfristen in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung als ein typisches Instrument der Herstellung von Verhältnismäßigkeit bei intensiven Grundrechtseingriffen (hier vornehmlich in die Berufsfreiheit der Rinderhalter, Art. 12 GG, sowie das Grundrecht der Eigentumsfreiheit, Art. 14 GG) dar. Es geht um die Verlässlichkeit des Rechts; der Bürger soll sich darauf verlassen können, dass der Staat das geltende Recht nicht unvorhergesehen und beliebig ändert.<sup>53</sup>

Allerdings gilt das Erfordernis eines Verhältnismäßigkeitsausgleichs nicht ausnahmslos. So hat bereits das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass eine sofortige, unter Umständen sogar ersatzlose, Beseitigung bestehender Berechtigungen im Gewährleistungsbereich von Art. 14 GG unter „besonderen Voraussetzungen“ verhältnismäßig sein kann.<sup>54</sup> Für die Berufsfreiheit lässt sich der höchstrichterlichen Rechtsprechung ebenfalls entnehmen, dass das Erfordernis eines Verhältnismäßigkeitsausgleichs dann entbehrlich sein könnte, wenn eine bisher ausgeübte Tätigkeit bereits in der Vergangenheit nicht in zulässiger Weise ausgeübt wurde.<sup>55</sup>

Vorliegend gilt es somit zu berücksichtigen, dass die Anbindehaltung nach den oben gemachten Ausführungen nie erlaubt war, sondern gegen das TierSchG verstößt und darüber hinaus seit Jahren in der Kritik steht. Vor diesem Hintergrund erschließt sich nicht, welche Umstände hier ein schutzwürdiges Interesse der Tierhalter begründen sollen.

Selbst in Fällen, in denen bestehende Haltungsweise verschärft werden, trägt grundsätzlich derjenige, der Tiere zur Produktion von Nahrungsmitteln nutzt, das Risiko, dass sich die rechtlichen Rahmenbedingungen ändern.<sup>56</sup>

Eine belastbare Begründung für die angedachte Vorgehensweise bleibt der Gesetzgeber bisher schuldig. Er verkennt offensichtlich auch, dass nach ausdrücklicher Auffassung des Bundesverfassungsgerichts der in den letzten Jahren erfolgte Einstellungswandel in der Bevölkerung die gesetzgeberisch forcierten öffentlichen Interessen potenziert und somit die Bemessung kürzerer Übergangsfristen begünstigt.<sup>57</sup> Im Bereich des Tierschutzes hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) bereits relativ früh einen mit den „ethischen Forderungen“ und dem „Empfinden breiter Bevölkerungskreise“

<sup>50</sup> Es kann hier offenbleiben, ob aufgrund der Wesentlichkeitstheorie möglicherweise der Gesetzgeber hätte handeln müssen oder ob der Verordnungsgeber in Ausfüllung der Ermächtigungsgrundlage des § 2a TierSchG hätte handeln dürfen. Vgl. zu dieser Problematik OVG Schleswig, Urteil vom 04.12.2014, Az.: 4 LB 24/12, zu der Frage, ob eine Verordnungsregelung auf der Grundlage von § 2a TierSchG zur näheren Bestimmung von Anforderungen hinsichtlich der Bewegungsmöglichkeit und Unterbringung von Tieren nach § 2 Nr. 1 und 2 TierSchG auch dann mit dem Parlamentsvorbehalt vereinbar ist, wenn sie die gewerbliche Haltung von Nerzen unter den gegebenen Marktbedingungen ökonomisch untragbar macht.

<sup>51</sup> Caspar/Schröter, Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, 2003, S. 103.

<sup>52</sup> Koalitionsvertrag 2021–2025, zwischen SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und

FDP, S. 44: „[...] Anbindehaltung spätestens in zehn Jahren beenden.“

<sup>53</sup> Ciftci, Übergangsfristen bei Gesetzes- und Ordnungsänderungen, 2010, S. 29.

<sup>54</sup> BVerfGE 83, 201, 203.

<sup>55</sup> Vgl. hierzu Wollenteit/Lemke, Haltung von abferkelnden Sauen in Kastenständen, NuR 2013, S. 177.

<sup>56</sup> Caspar/Schröter, Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, 2003, S. 67.

<sup>57</sup> Ciftci, Übergangsfristen bei Gesetzes- und Ordnungsänderungen, 2010, S. 191; Vgl. hierzu nur Koch/Roßnagel: Neue Energiepolitik und Ausstieg aus der Kernenergie, NVwZ 2000, 1: Ein solcher Wandel ist etwa im Zuge des Ausstiegs aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie in Form einer geänderten Sicherheitsphilosophie in der Gesellschaft und der Politik zu Recht im Rahmen der gesetzlichen Neuregelungen berücksichtigt worden.

## Die Praxis: In hohem Maße defizitäre Schutzsituation

im Einklang stehenden Tierschutz angemahnt.<sup>58</sup> Der Staatszielbestimmung des Tierschutzes kommt auch bei der Bemessung der Übergangsfrist eine Leitfunktion zu.<sup>59</sup> Zudem kommt die hier diskutierte Gefährdung der Tiere einem „akuten Missstand“ gleich, der aufgrund seiner Dringlichkeit ein unvermitteltes Handeln des Gesetzgebers vorschreibt.<sup>60</sup> Daher ist die vom Gesetzgeber avisierte zehnjährige Übergangsfrist verfassungsrechtlich nicht belastbar. Bei einer evident den Anforderungen des § 2 TierSchG widersprechenden Haltungsform wie der Anbindehaltung, ist der Rechtsetzer zum Tätigwerden verpflichtet – und zwar unverzüglich. Mit der im Raum stehenden politischen Absichtserklärung, eine zehnjährige Übergangsfrist zu implementieren, wird das Instrument der Übergangsfrist, die gerade nicht dazu dienen darf, einen rechtswidrigen Zustand zu „legalisieren“, wieder einmal pervertiert.<sup>61</sup>

### b) Die Kastenstandhaltung bei Schweinen

Der Umgang von Exekutive und Judikative mit dem sogenannten Kastenstand für Sauen ist ein weiteres Beispiel dafür, dass Forderungen der Staatszielbestimmung Tierschutz nicht ansatzweise berücksichtigt werden. Das BVerwG kennzeichnet in seinem Beschluss vom 08.11.2016 die „Beschaffenheit von Kastenständen“ dadurch, dass „deren physische Beschränkungen durch Stahlrohre bedingt sind und damit zeitlich unbeschränkt wirken“.<sup>62</sup> „Kastenstände sind Metallkäfige, die so an die Größe der Sauen angepasst sind, dass ein Sich-Umdrehen nicht möglich ist. Die Sau ist zu fast völliger Bewegungslosigkeit verurteilt, nur Aufstehen und Niederlegen sind eingeschränkt ausführbar“<sup>63</sup>. Aufgrund des Eingesperrtseins in die an die Größe der Sauen angepassten Metallkäfige werden die Tiere vollständig daran gehindert, das ihrer Art und ihren Bedürfnissen entsprechende Sozialverhalten unter Einschluss von Körperkontakt mit ihren Artgenossen auszuleben. Gleiches gilt für das Nahrungserwerbsverhalten. Schweine haben ein ausgeprägtes Erkundungsverhalten, welches sie veranlasst, sich 70 bis 80 Prozent ihrer Gesamtaktivitätszeit mit der Nahrungssuche und -bearbeitung zu befassen. Anstatt etwa 80 Prozent des Tages mit der Nahrungssuche zu verbringen, wird das Futter zumeist mittels Breifutterautomaten verabreicht, sodass die Tiere nur einige Minuten für die Nahrungsaufnahme benötigen.<sup>64</sup> Genau eine solche vollständige Zurückdrängung von Grundbedürfnissen verbietet § 2 Nr. 1 TierSchG eigentlich.<sup>65</sup> Auch andere Grundbedürfnisse – unter anderem das Ausscheidungsverhalten, das eine räumliche Trennung von Kot- und Liegeplatz erfordert, das Mutter-Kind-Verhalten, die Eigenkörperpflege, das Erkundungsverhalten sowie Teile des artgemäßen Ruhens und Schlafens – werden durch die Fixierung im Kastenstand zurückgedrängt.<sup>66</sup> Schmerzen und Leiden der Tiere sind hier offenkundig, da der Bewegungsdrang massiv eingeschränkt ist und Verhaltensstörungen wie zum Beispiel „Leerkauen“, „Trauern“, „Weben“, „Hyperaktivität“ und „Stangenbeißen“ bei den Tieren nachgewiesen wurden.<sup>67</sup>

Damit steht fest, dass die Kastenstandhaltung, soweit sie über ein nur kurzzeitiges Fixieren hinausgeht, etwa zur veterinärmedizinischen Untersuchung, wegen der Unterdrückung oder weitgehenden Zurückdrängung zahlreicher Grundbedürfnisse gegen § 2 Nr. 1 TierSchG verstößt. Hinzu kommt auch hier ein Verstoß gegen § 2 Nr. 2 TierSchG, denn die Möglichkeit der Sau zur Fortbewegung ist im Kastenstand vollständig aufgehoben, das heißt Gehen, Laufen, Rennen oder auch nur sich Umdrehen sind vollständig unmöglich.<sup>68</sup> Dennoch duldeten die Behörden diese Form der Haltung jahrzehntelang.

<sup>58</sup> BVerwG, Urteil vom 27.08.1981, Az.: 3 C 37.80; VG Kassel vom 13.04.1978, Az.: IV E 469/77; VG Kassel vom 25.03.1980, Az.: IX OE 7/79.

<sup>59</sup> Vgl. hierzu VG Mannheim, Urteil vom 19.03.2007, Az.: 1 S 1041/05, juris.

<sup>60</sup> Ciftci, Übergangsfristen bei Gesetzes- und Verordnungsänderungen, 2010, S. 191.

<sup>61</sup> Bütle/Felde/Maisack, Reform des Tierschutzrechts, 2022, S. 98.

<sup>62</sup> BVerwG, Beschluss vom 08.11.2016, Az.: 3 B 11/16 -, Rn. 19.

<sup>63</sup> Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Aufl. 2016, § 30 TierSchNutzV, Rn. 1.

<sup>64</sup> Bruhn/Wollenteit, Konventionelle Tierhaltung und Tierschutzgesetz, NuR 2018, S. 160 ff.

<sup>65</sup> BVerfGE 101, 1, Rn. 19.

<sup>66</sup> Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft, Hrsg., Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren, Redaktion: Eurich-Menden, Achilles, Harder, KTBL-Schrift 446, Darmstadt 2006, S. 481.

<sup>67</sup> Bruhn/Wollenteit, Konventionelle Tierhaltung und Tierschutzgesetz, NuR 2018, S. 160 ff.

<sup>68</sup> Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft, Hrsg., Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren, Redaktion: Eurich-Menden, Achilles, Harder, KTBL-Schrift 446, Darmstadt 2006, S. 482, 516.

## Die Praxis: In hohem Maße defizitäre Schutzsituation

Als sich dann im Jahr 2016 endlich die Rechtsprechung mit dieser Haltungsform auseinandersetzen musste, wurde seitens des BVerwG im Ergebnis lediglich bestätigt, dass die Kästen in dem streitgegenständlichen Fall zu klein waren – die Tiere konnten beim Liegen in Seitenlage ihre Beine nicht ungehindert ausstrecken, was als Verstoß gegen die seit 1992 bestehende Anforderung in der TierSchNutzV zu bewerten sei.<sup>69</sup>

Weder die Eingangs- noch die Berufungsinstanz wie auch das BVerwG haben jedoch erkannt, dass die Vorschrift des § 24 Abs. 4 TierSchNutzV nicht nur gegen § 2 TierSchG und damit gegen höherrangiges (einfaches) Recht, sondern auch gegen die Verfassung, namentlich gegen Art. 20a GG, verstoßen und daher nichtig sein könnte.<sup>70</sup> Doch damit nicht genug. War der Umgang der Behörden und der Rechtsprechung mit dieser Problematik folglich schon ernüchternd, so war die Reaktion des Rechtsetzers auf die gerichtliche Entscheidung schlechthin unangemessen: Es wurde nicht etwa versucht, die bestehenden Haltungsvorgaben für Sauen angesichts der tierschutzrechtlichen Bedenken gegenüber der Kastenstandhaltung endlich zu verschärfen. Die Erlaubnis für zu kleine Kastenstände sollte mittels Übergangsfrist um 17 Jahre verlängert werden.<sup>71</sup> Da dies auf großen politischen und zivilgesellschaftlichen Widerstand gestoßen ist, wurde diese Frist zwar noch einmal verkürzt. Doch auch die verabschiedete Neuregelung, die etwa bezüglich der Haltung von Sauen im Deckzentrum weitere acht Jahre lang die Kastenstandhaltung zulässt, lässt sich nicht mit dem Verfassungsrecht in Einklang bringen.<sup>72</sup> Augsberg, der Vorsitzende des Deutschen Ethikrates findet zu dieser Vorgehensweise des Gesetzgebers passende Worte, wenn er feststellt, dass

*„selbst dort, wo Verstöße festgestellt werden, lange Übergangsfristen beschlossen [werden], innerhalb derer das Tierwohl sich den Interessen des Menschen zu fügen hat.“<sup>73</sup>*

Eine solche Vorgehensweise steht im krassen Widerspruch zur Staatszielbestimmung des Tierschutzes als Verfassungsrechtsgut.

### c) Überproduktion und Drittstaatenexporte

Zuletzt sollen die Vollzugsmängel des deutschen Tierschutzrechts anhand der Drittstaatentransporte veranschaulicht werden. Die immer weiter gesteigerte „Tierproduktion“ in der Landwirtschaft, die sich längst nicht mehr an dem innerstaatlichen Bedarf orientiert, hat in den letzten Jahren zu einem weiteren signifikanten Problem geführt, dem sogenannten Tiertourismus. Lebende Tiere werden in großer Zahl innerhalb der Europäischen Union und darüber hinaus rund um den Globus dahin transportiert, wo die besten Preise für sie erzielt werden. Es findet eine bewusste „Überproduktion“, insbesondere von Rindern, statt, was dazu führt, dass Lebetiertransporte von Deutschland nach Afrika, oder nach Zentralasien und in andere, weit entfernte Staaten an der Tagesordnung sind. Der Umgang mit den Tieren ist dabei bereits bei der Beladung nicht nur grenzwertig, sondern vielfach gesetzeswidrig, da es gängige Praxis ist, die Tiere zu schlagen, zu treten und ihnen durch das Verdrehen des Schwanzes vorsätzlich Schmerzen zuzufügen.<sup>74</sup> Die Qualen für die Tiere setzen sich dann während des Transportes fort. Sie verbringen die meiste Zeit des Transports oft tagelang Zentimeter tief in ihren eigenen Exkrementen, ohne Futter und Wasser. Todesfälle treten immer wieder auf.<sup>75</sup>

<sup>69</sup> BVerwG, Entscheidung vom 8. November 2016, Az.: 3 B11/16.

<sup>70</sup> Felde, Anforderungen bei der Schweinehaltung in so genannten Kastenständen, NWZ, 2017, 368.

<sup>71</sup> Künast, Straftaten gegen den Tierschutz effektiv bekämpfen, ZRP 2021, 238.

<sup>72</sup> Vgl. hierzu BMEL, Neue Maßstäbe für die Sauenhaltung, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/haltungsbedingungen-schweine-1766634>.

<sup>73</sup> LTO, Massentierhaltung und Tierwohl, Interview vom 03.07.2020, abrufbar unter

<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/massentierhaltung-tierschutz-tierwohl-toennies-ethikrat-fleisch-grundrechte-schweine-kastenstand>.

<sup>74</sup> Vgl. hierzu etwa Maisack/Rabitsch, Zur Plausibilitätsprüfung nach Art. 14 [1] a) ii) anlässlich der Genehmigung langer grenzüberschreitender Transporte in Drittstaaten AtD 2018, 209, 210 ff.; Theile, Blutspur, DIE ZEIT vom 11.04.2019, S. 5.

<sup>75</sup> Patsch, Die Möglichkeit einer tiertransportrechtlichen Verbandsklage in Österreich, TiRuP 5/2021, S. 1 ff.

# B Die Praxis: In hohem Maße defizitäre Schutzsituation

Noch schlimmer wird es bei der Ankunft in den Drittstaaten. Neben der Schlachtung ohne Betäubung (Schächtung) werden dort regelmäßig Praktiken angewendet, die den Tieren vor ihrem Tod erhebliche länger anhaltende oder sich wiederholende Schmerzen und Leiden zufügen.<sup>76</sup> Das Fesseln der Beine, das Ausstechen der Augen oder mehrfach ausgeführte Entblutungsschnitte mit stumpfen Messern sind nur einige Beispiele.<sup>77</sup> Zahlreiche Nicht-Regierungsorganisationen zeigen in diversen Berichten auf, dass die EU-Verordnung über den Schutz von Tieren beim Transport (1/2005) in der Praxis nicht eingehalten wird und Transporte trotz offensichtlich fehlerhaften Transportplanungen durchgeführt bzw. genehmigt wurden.<sup>78</sup> Weigerten sich hingegen Amtsveterinäre, Transporte abzufertigen, bei denen es mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu einer tierquälerischen Behandlung auf dem Transport, aber auch im Rahmen der anschließenden Schlachtung kommen würde, so wurden sie regelmäßig von den Gerichten zur Erteilung der Transportgenehmigung verpflichtet.<sup>79</sup>

Dabei begegneten die gerichtlichen Entscheidungen jedoch ernsthaften Bedenken,<sup>80</sup> da das Staatsziel Tierschutz aus Art. 20a GG – einmal mehr zu Gunsten wirtschaftlicher Interessen der Tierhalter – ausgehöhlt wurde.<sup>80</sup> Es lässt sich kaum mit der Staatszielbestimmung Tierschutz in Einklang bringen, dass sich Amtstierärzte, die ebenso Vertreter des Staates sind wie das Verwaltungsgericht, aus Tierschutzgründen nicht weigern dürfen, die unter ihrer Betreuung stehenden Tiere in eine mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit stattfindende Tierquälerei zu schicken.<sup>82</sup>

Und der Rechtsetzer blieb bisher – entgegen seiner ausdrücklichen Ankündigung – untätig.<sup>83</sup> Obwohl das BMEL als Ordnungsgeber ein Verbot der Lebendtiertransporte auf Grundlage von § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 TierSchG etablieren könnte<sup>84,85</sup> und die Staatszielbestimmung einen klaren Handlungsauftrag formuliert, sind Drittstaatenexporte weiterhin erlaubt.<sup>86</sup>

<sup>76</sup> Maisack/Rabitsch, Transporte von Rindern und Schafen in Tierschutz-Hochrisikostaaaten gehen weiter, AtD 2020, S. 37.

<sup>77</sup> Maisack/Rabitsch, Zur Plausibilitätsprüfung nach Art. 14 (1) a) ii) anlässlich der Genehmigung langer grenzüberschreitender Transporte in Drittstaaten, AtD 2018, S. 209 ff.

<sup>78</sup> Vgl. hierzu nur Bericht der Landestierschutzbeauftragten Hessen, Dr. Madeleine Martin, Besichtigung von Entlade- und Versorgungsstationen gemäß der VO (EG) 1/2005 in der Russischen Föderation, die in Transportplänen zu Langstreckentransporten angegeben werden (9. bis 14. August 2019), abrufbar unter <https://umwelt.hessen.de/tierschutz-und-tierseuchen/tiertransporte>.

<sup>79</sup> Teilweise ging es in den Verfahren auch um die Erteilung von sog. Vorlaufattesten; vgl. hierzu nur VG München, Entscheidung vom 18.01.2021, Az.: M 26b E 21 191, Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Beschluss vom 29. März 2019 – 4 M B 24/19 –, juris.

<sup>80</sup> Vgl. hierzu nur Stellungnahme der DJGT zu der Entscheidung des VG Oldenburg vom 10. Mai 2021, abrufbar unter <https://djgt.de/2021/05/18/stellungnahme-der-djgt-zu-der-entscheidung-des-vg-oldenburg-vom-10-mai-2021>.

<sup>81</sup> Felde, Vorlaufatteste für Tiertransporte zu einer Sammelstelle, NVwZ 2019, 534.

<sup>82</sup> Bruhn/Verheyen, Rechtsgutachten zur Frage der Untersagung grenzüberschreitender Tiertransporte, 2019; Felde, Vorlaufatteste für Tiertransporte zu einer Sammelstelle (NVwZ 2019, 534).

<sup>83</sup> Tagung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) am 28. und 29. Juni 2021, Erklärung der Niederlande, Deutschlands und Luxemburgs zu den Schlussfol-

gerungen des Rates betreffend das Tierwohl beim Langstrecken-See-transport in Drittländer: „Aus den oben genannten Gründen fordern wir ein EU-weites Verbot von Langstrecken-Viehtransporten in Drittländer sowohl auf dem Land- als auch auf dem Seeweg.“

<sup>84</sup> Cirsoviu, Begegnet ein tierschützerisch motiviertes Verbot, Nutztiere von Deutschland in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaaten zu exportieren, rechtlichen Bedenken?, Rechtsgutachten, 2021.

<sup>85</sup> Dresenkamp/Ebel, Gutachten zur Möglichkeit eines Verbots von Lebendtiertransporten in Drittstaaten, Rechtsgutachten, 2021, abrufbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MM117-298.pdf>.

<sup>86</sup> Das BMEL verwies geradezu reflexartig auf rechtliche Bedenken, die dem entgegenstehen würden. Diese konnten von Seiten der DJGT „erfreulicherweise schnell und einfach“ entkräftet werden, sodass hier einmal mehr der Eindruck entstanden ist, dass der Ordnungsgeber fadenscheinige und wenig plausible Gründe anführt, um einer möglichen Verbesserung tierschutzrechtlicher Belange eine Absage zu erteilen. Das Unionsrecht steht einem solchen Verbot ebenso wenig entgegen: Die Ausfuhren berauben die betroffenen Tiere des ihnen innerhalb der EU zukommenden Schutzstatus und stehen zugleich im Widerspruch zur Forderung der Unionsbürger nach einem noch besseren Tierschutz. Guretzki, „Kuh-Tourismus“ auf Abwegen, EuWZ 2021, S. 1026, gelangt daher zu dem Ergebnis, dass die Ausfuhr lebender Tiere aus der EU in Drittstaaten bereits heute – und zwar unionsrechtskonform – entbehrlich ist.

# C Handlungspflichten des Staates

## C-I. Schutz- und Gestaltungsauftrag aufgrund des verfassungsrechtlich gebotenen Individualtierschutzes

- C-I.-1.** Ein System der landwirtschaftlichen Tierhaltung, in welchem es die Regel ist, dass millionenfach einzelnen Tieren erhebliche Leiden und Schmerzen zugefügt werden, ist mit dem Staatsziel „Tierschutz“ aus Art. 20a GG nicht vereinbar. Gleichwohl ist genau dies – siehe die (exemplarischen) Darstellungen unter Ziffer B. – die Situation in Deutschland. Die gegenwärtig zulässigen Haltungs- und Zuchtziele sowie defizitäre oder überhaupt fehlende Vorgaben im Hinblick auf die Qualität der Tierbetreuung, das Hygienemanagement, die Futterqualität und das Stallklima sind ursächlich sowohl für das massive Auftreten von Produktionskrankheiten als auch Vollzugsdefizite in der landwirtschaftlichen Tierhaltung und die daraus resultierenden Leiden und Schmerzen der Tiere. Die in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung vorhandenen Haltungs-, Betreuungs- und Managementanforderungen sind offenkundig nicht ausreichend, um Art. 20a GG zu genügen. Und selbst die vorhandenen Regelungen werden in weiten Teilen in der Praxis nicht eingehalten.

Bereits 2015 hat selbst der Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) als das offizielle Beratungsgremium der Bundesregierung massive „Tierschutzprobleme in der Nutztierhaltung“<sup>87</sup> konstatiert und in diesem Zusammenhang zahlreiche weitere Studien zu Produktionskrankheiten landwirtschaftlicher Nutztiere angeführt.<sup>88</sup> Der WBAE qualifiziert ausdrücklich „die derzeitigen Haltungsbedingungen eines Großteils der Nutztiere für nicht zukunftsfähig“.<sup>89</sup> Ein erheblicher Bedarf an praktischen Reformen wird auch vom Deutschen Ethikrat gesehen.<sup>90</sup> Grundlegende Konsequenzen sind daraus bis heute nicht gezogen worden.

- C-I.-2.** Art. 20a GG enthält keinen Gesetzesvorbehalt, die Handlungspflicht des Gesetzgebers gilt unmittelbar, der Gesetzgeber muss seinen Schutz- und Gestaltungsauftrag durch Erlass geeigneter Rechtsvorschriften umsetzen.<sup>91</sup> Der Gesetzgeber ist deshalb gehalten, seinen Schutz- und Gestaltungsauftrag aus Art. 20a GG endlich mit Blick auf das Schutzgut „Tiere“ und die landwirtschaftlich gehaltenen Tiere wahrzunehmen, dem Staatsziel Tierschutz ist mit geeigneten Vorschriften Rechnung zu tragen.<sup>92</sup> Aus Art. 20a GG folgen objektive Gesetzgebungspflichten, geeignete Vorschriften zum Schutz der Tiere zu erlassen, vor allem auch für die Regelung des Verhaltens Privater gegenüber Tieren.<sup>93</sup> Nur entsprechende abstrakt-generelle Regelungen können flächendeckend gleiche Bedingungen für den Schutz der Tiere schaffen.<sup>94</sup>

Die Anforderungen an die Haltung und die physische wie psychische Gesundheit landwirtschaftlicher Nutztiere sind folglich verbindlich derart festzulegen, dass generell eine angemessene verhaltensgerechte Unterbringung und die Verhinderung vermeidbarer Leiden durch Krankheiten und Schmerzen der landwirtschaftlich gehaltenen Tiere vorgegeben wird und durchgesetzt werden kann.

Ein maßgeblicher Ausgangspunkt muss dabei eine konsequent stärkere Reduzierung der Tierzahlen an die dem einzelnen Betrieb jeweils für die Futtermittelproduktion sowie die Gülleausbringung zur Verfügung stehenden Flächen sein, anders ausgedrückt, dem einzelnen Tier muss mehr Raum gegeben werden. Das ergibt sich auch und gerade aus der Gesamtschau von Art. 20a GG.

<sup>87</sup> WBAE, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, 2015, S. 102 ff.

<sup>88</sup> WBAE, a. a. O., S. 102 ff.

<sup>89</sup> WBAE, a. a. O., Zusammenfassung sowie S. 1.

<sup>90</sup> Deutscher Ethikrat, Tierwohlachtung, Zum verantwortlichen Umgang mit Nutz-

tieren, Stellungnahme, 16. Juni 2020.

<sup>91</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 20a Rn. 18.

<sup>92</sup> BVerfG, Beschl. v. 12. Oktober 2010 – 2 BvF 1/07, BVerfGE 127, 293 Rn. 122.

<sup>93</sup> Schulze-Fielitz, a. a. O., Art. 20a GG, Rn. 70; Murswiek, a. a. O., Art. 20a Rn. 56a.

<sup>94</sup> Schulze-Fielitz, a. a. O., Art. 20a GG, Rn. 68.



# C Handlungspflichten des Staates

## C-II. Schutz- und Gestaltungsauftrag aufgrund der verfassungsrechtlich gebotenen Generationengerechtigkeit

Die Notwendigkeit gesetzgeberischen Handelns mit Blick auf die landwirtschaftlich gehaltenen Tiere folgt nicht „nur“ aus dem verfassungsrechtlich gebotenen Individualtierschutz, sondern ebenso aus dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

Der Verfassungsgesetzgeber von 2002 hat ausweislich des seinerzeitigen Änderungsgesetzes ein Staatsziel, das „Staatsziel Umwelt- und Tierschutz“,<sup>95</sup> verfassungsrechtlich verankert. Gleichberechtigte Schutzgüter sind seitdem die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere. Beide Schutzgüter sind „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ zu schützen, die zukunftsgerichtete Anforderung in Art. 20a GG ist keineswegs exklusiv auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, sondern dem Wortlaut nach gleichermaßen auf den Schutz der Tiere bezogen. Beide Schutzgüter stehen dabei nicht isoliert nebeneinander, sondern in Wechselbeziehung zueinander:

Die Übergänge zwischen dem durch den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen erfassten Tierschutz im weiteren Sinn und dem ausschließlich das Tier als individuelle Kreatur betreffenden Tierschutz im engeren Sinne können grundsätzlich fließend sein.<sup>96</sup> Das bestätigt etwa auch § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), wonach zu den „Tieren“ als Schutzgüter der Umweltverträglichkeitsprüfung sowohl die wild lebenden Tiere als auch die sogenannten Nutztiere zählen.<sup>97</sup>

Darüber hinaus und vor allem bestehen jedenfalls für den Bereich der landwirtschaftlichen Tierhaltung vielfältige Überschneidungen und unmittelbare Wechselwirkungen (dazu vertiefend sogleich unter C-III.). Die Annahme, dass Tierschutz und Umweltschutz in Art. 20a GG zwei grundlegend verschiedene Schutzziele verfolgten, sodass es zu keinen funktionellen Überschneidungen kommen könne,<sup>98</sup> ist nicht nachvollziehbar.<sup>99</sup>

Für den vom Schutzgut der natürlichen Lebensgrundlagen umfassten Klimaschutz hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 24. März 2021<sup>100</sup> klargestellt, dass Art. 20a GG der staatlichen Gewalt auch in die Zukunft gerichtete Pflichten auferlegt.<sup>101</sup> Die Nutzung der natürlichen Ressourcen muss darauf angelegt sein, dass den Bedürfnissen der heutigen Generation entsprochen wird, ohne die Möglichkeit zu gefährden, dass künftige Generationen ihre Bedürfnisse gleichermaßen befriedigen können. Das gilt vor allem dann, „wenn unumkehrbare Entwicklungen in Rede stehen“.<sup>102</sup> Das Gericht führt weiter aus:

*„Der objektivrechtliche Schutzauftrag des Art. 20a GG bestätigt dies. Wenn Art. 20a GG den Staat verpflichtet, die natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen, zielt das zunächst vor allem darauf, den künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten. Zugleich betrifft dies jedoch auch die Verteilung von Umweltschutzlasten zwischen den Generationen. Der Schutzauftrag des Art. 20a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen,*

<sup>95</sup> So ausdrücklich die Überschrift des Änderungsgesetzes zum Tierschutz BGBl I 2002, S. 2862.

<sup>96</sup> Siehe Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 1 Rn. 136.

<sup>97</sup> Appold, in: Hoppe/Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2018, § 2 UVPG Rn. 37; Kloepfer, a. a. O., § 1 Rn. 136.

<sup>98</sup> So Gärditz, a. a. O., Art. 20a GG Rn. 21.

<sup>99</sup> Siehe auch Kloepfer, a. a. O., § 1 Rn. 136 sowie Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.),

Grundgesetz, in der 12. Aufl. 2012, Art. 20a Rn. 12; Murswiek, a. a. O., Art. 20a Rn. 31; Sommermann, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, in der 6. Aufl. 2012, Art. 20a Rn. 35.

<sup>100</sup> BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, Az. 1 BvR 2656/18 u. a. - juris.

<sup>101</sup> Für den Klimaschutz besteht konkret eine Treibhausgasminderungslast in die Zukunft, vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, Rn. 117, 183.

<sup>102</sup> BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, Rn. 146.

*dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltensamkeit weiter bewahren könnten (vgl. Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 535 m. w. N.).*

*Muss demnach eine zu kurzsichtige und damit einseitige Verteilung von Freiheit und Reduktionslasten zulasten der Zukunft verhindert werden, verlangt das hier, dass das knappe CO<sub>2</sub>-Restbudget hinreichend schonend aufgezehrt und so Zeit gewonnen wird, rechtzeitig erforderliche Transformationen einzuleiten, welche die Freiheitseinbußen durch die verfassungsrechtlich unausweichliche Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen und CO<sub>2</sub>-relevantem Freiheitsgebrauch lindern, indem sie CO<sub>2</sub>-neutrale Verhaltensalternativen verfügbar machen.“<sup>103</sup>*

Eine Landwirtschaft aber, die aufgrund des Umfangs und der Art und Weise ihrer Tierhaltung mit einer dauerhaften Übernutzung der natürlichen Lebensgrundlagen verbunden ist, wird dazu führen, dass die Freiheitsrechte (nicht nur der Landnutzer) in der Zukunft immer weiter eingeschränkt werden müssen, weil die Lasten kumulieren.<sup>104</sup> Bereits jetzt gibt es wissenschaftliche Evidenz dafür, dass die natürlichen Lebensgrundlagen stark beeinträchtigt bzw. übernutzt sind und sie bei Fortsetzung der industriellen Tierhaltung in der aktuellen Form für künftige Generationen wenn überhaupt, dann keinesfalls mehr in der jetzigen Quantität und Qualität zur Verfügung stehen werden.<sup>105</sup>

Die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Klimabeschluss zur Zukunftsgerichtetheit und der daraus folgenden Notwendigkeit einer fairen Lastenverteilung in der Zeit wirken folglich – zum einen – auf Art. 20a GG insgesamt und damit auch auf den Individualtierschutz zurück sowie – zum anderen – über den Klimaschutz hinaus, und zwar insbesondere auch mit Blick auf die öffentliche (Trink-)Wasserversorgung als einem herausragendem Allgemeinwohlbelang.

Die systematische Missachtung des verfassungsrechtlich gebotenen Tierschutzes in der landwirtschaftlichen Tierhaltung und die voranschreitende Vernichtung der natürlichen Lebensgrundlagen für künftige Generationen sind zwei Seiten derselben Medaille.

## C-III. Missachtung des gebotenen Tierschutzes in der landwirtschaftlichen Tierhaltung und Vernichtung der natürlichen Lebensgrundlagen: zwei Seiten derselben Medaille

Die landwirtschaftliche Tierhaltung in Gestalt der industriellen Massentierhaltung, wie sie gegenwärtig in großem Stil in Deutschland betrieben wird, ist nicht nur mit dem Staatsziel des Individualtierschutzes nicht vereinbar, sie konterkariert gleichermaßen den gebotenen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch mit Blick auf künftige Generationen. Denn diese industrielle Massentierhaltung fügt nicht nur systematisch und millionenfach einzelnen Tieren erhebliche Leiden und Schmerzen zu, sie trägt zugleich und immanent durch hohe Treibhausgasemissionen erheblich zum Klimawandel bei (siehe sogleich 3.) und führt zunehmend zu einer Beeinträchtigung der Trinkwasserversorgung in Deutschland durch Nitratbelastungen des Grundwassers (siehe sogleich 1.) sowie zur Gefahr von Antibiotikaresistenzen (siehe sogleich 2.).

Nicht nur künftig erforderlich werdende drastische Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgas-

<sup>103</sup> BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, Rn. 193, 194.

<sup>104</sup> Siehe auch Köck, Für ein zukunftsfähiges und umweltgerechtes Landwirtschaftsgesetz in Deutschland, Agrar- und Umweltrecht 2021, S. 287, S. 289.

<sup>105</sup> Siehe auch Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 223.

# C Handlungspflichten des Staates

emissionen, sondern ebenso erforderlich werdende und – sofern überhaupt verfügbare – teure Maßnahmen zur Sicherstellung der öffentlichen (Trink-)Wasser- und Gesundheitsversorgung aber haben das Potenzial, dass sie mit radikal eigener Enthaltbarkeit nachfolgender Generationen verbunden sein können.

Auch deshalb sind Konsequenzen für die landwirtschaftliche Tierhaltung überfällig, Art. 20a GG darf nicht länger symbolische Verfassungsgesetzgebung sein.

## C-III.-1. Öffentliche (Trink-)Wasserversorgung als überragender Allgemeinwohlbelang

a)

Art. 20a GG schützt die natürlichen Lebensgrundlagen einschließlich des Umweltmediums Wasser.<sup>106</sup> Nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) sind Gewässer unter Beachtung des Nachhaltigkeits- und Vorsorgeprinzips so zu bewirtschaften, dass sie dem Wohl der Allgemeinheit dienen und nur im Einklang mit diesem auch den Interessen Einzelner. Der unbestimmte Rechtsbegriff „Wohl der Allgemeinheit“ bezieht sich dabei insbesondere auch auf Aspekte der Wasserwirtschaft, insbesondere auf die Wasserversorgung.

§ 6 Abs. 1 Nr. 4 WHG betont sogar explizit die Abhängigkeit des Menschen von der gefahrlosen Nutzung der Gewässer für die Wasserversorgung. Nachhaltige Gewässerbewirtschaftung gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 4 WHG in Verbindung mit § 3 Nr. 10 WHG bezweckt deshalb, schädliche Gewässeränderungen im Sinne von § 3 Nr. 10 WHG zu vermeiden und bereits

*„bestehende oder künftige Nutzungsmöglichkeiten insbesondere für die öffentliche Wasserversorgung zu erhalten oder zu schaffen“.*

Mit anderen Worten, die Sicherung der aktuellen und künftigen Wasserversorgung der Bevölkerung stellt eine vordringliche Aufgabe der ökologisch-nachhaltigen Wasserwirtschaft dar und ist für künftige Generationen genauso essentiell wie für die heutige Generation.

Das bestätigt auch § 50 WHG, der die öffentliche Wasserversorgung sogar als eigene Teilmaterie des Wasserhaushaltsrechts regelt. § 50 Abs. 1 WHG stellt klar, dass die Wasserversorgung der Bevölkerung eine wasserrechtlich verankerte „Aufgabe der Daseinsvorsorge“ ist, die vorrangig aus ortsnahen Wasservorkommen gedeckt werden muss (§ 50 Abs. 2 WHG).<sup>107</sup>

b)

Etwa 70 Prozent des Trinkwassers in Deutschland werden aus Grundwasser gewonnen. Grundwasser besitzt kaum Selbstreinigungskräfte, sodass Grundwasserverschmutzungen höchst problematisch sind und schon aus Gründen des Trinkwasserschutzes möglichst jede Grundwasserbelastung mit Schadstoffen zu verhindern ist.<sup>108</sup>

1991 wurde auf europäischer Ebene die „Richtlinie zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen“, kurz Nitratrichtlinie<sup>109</sup> erlassen. Ihr Ziel ist die Verringerung der Belastungen des Grundwassers sowie der Binnen- und Meeresgewässer mit Nährstoffen aus (diffusen) landwirtschaftlichen Quellen. Eine Gewässerverunreinigung im Sinne der Nitratricht-

<sup>106</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 20a Rn. 2; Murswiek, a. a. O., Art. 20a GG Rn. 23 ff.

<sup>107</sup> Siehe zu den Regelungen im Einzelnen auch Laskowski/Ziehm, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 5 Rn. 59, 71, 72.

<sup>108</sup> Laskowski/Ziehm, a. a. O., § 5 Rn. 2, 8.

<sup>109</sup> Richtlinie 91/676/EWG des Rates v. 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. 1991 L 375, 1.

# Handlungspflichten des Staates

linie liegt unter anderem bei einer Nitratkonzentration von mehr als 50 Milligramm pro Liter vor (Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anhang I Teil A Nr. 1 und Nr. 2 Nitratrichtlinie).<sup>110</sup>

Nach der Trinkwasserverordnung gilt, im Einklang mit der Trinkwasserrichtlinie 98/43/EG,<sup>111</sup> ein Grenzwert von 50 Milligramm pro Liter für die Nitratkonzentration im Trinkwasser.

c)

Grundwasserverschmutzungen gehen vor allem auf die Landwirtschaft zurück, die durch langjährigen, übermäßigen Einsatz von Düngemitteln hohe Stickstoffkonzentrationen des Bodens mit anschließender Nitratablagerung im Grundwasser herbeiführte und herbeiführt. Das gilt insbesondere in Gegenden mit intensiver Viehwirtschaft, denn dort orientierte und orientiert sich die Düngung weniger am Bedarf der Pflanzen als vielmehr am Ziel der Güllebeseitigung aus der Massentierhaltung.<sup>112</sup> Auch das Umweltbundesamt (UBA) stellt aktuell fest:<sup>113</sup>

*„Die Landwirtschaft ist der wichtigste Verursacher hoher Nitratkonzentrationen im Grundwasser.“*

Nach Schätzungen der Europäischen Kommission sind 81 Prozent des landwirtschaftlichen Nitrat-Eintrags in aquatische Systeme auf die Tierproduktion zurückzuführen.<sup>114</sup>

Wegen der hohen Nitratbelastung waren 2018 in Deutschland nur noch 64 Prozent der Grundwasserkörper als Haupttrinkwasserressource in einem guten chemischen Zustand, 34,8 Prozent dagegen bereits in einem schlechten Zustand.<sup>115</sup>

Im Zeitraum 2016 bis 2018 wurde an 26,7 Prozent aller untersuchten Grundwassermessstellen in Deutschland im Mittel der Nitratwert von 50 Milligramm pro Liter überschritten.<sup>116</sup>

Ab der Konzentrationsklasse > 25 Milligramm pro Liter wird bereits eine deutliche anthropogene Überprägung der natürlichen Nitratgehalte im Grundwasser angezeigt. Das ist an weiteren 23,7 Prozent der Messstellen der Fall.<sup>117</sup>

Hohe Nitratgehalte im Grundwasser infolge landwirtschaftlicher Düngung mindern seine Trinkwasserqualität in erheblichem Maße und bedürfen einer kostenintensiven Aufbereitung durch die Trinkwasserversorgungsunternehmen.<sup>118</sup> Auch insofern bestätigt das UBA:

*„Im Trinkwasser wird der Grenzwert zwar nur sehr selten überschritten. Allerdings ist es aufwändig und teuer, in den Wasserwerken Nitrat aus dem Rohwasser zu entfernen.“*

Und die Europäische Kommission stellt fest:

*„Die Nitratbelastung hat erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen im Hinblick auf die Reinigung des Wassers für den menschlichen Gebrauch und für die von den verschmutzten Gewässern betroffenen Wirtschaftssektoren wie Fischerei und Tourismus. Die Umweltkosten aller auf reaktiven Stickstoff zurückgehen-*

<sup>110</sup> Siehe auch EuGH, Urt. v. 21. Juni 2018 – C-543/16, ECLI:EU:C:2018:481, Rn. 60 (Kommission ./ Deutschland).

<sup>111</sup> Richtlinie 98/43/EG des Rates über die Qualität für Wasser für den menschlichen Gebrauch v. 3. November 1998, ABl. 1998 L 330, 32.

<sup>112</sup> Laskowski/Ziehm, a. a. O., § 5 Rn. 8.

<sup>113</sup> UBA, Indikator: Nitrat im Grundwasser, 14. Dezember 2021.

<sup>114</sup> Europäische Kommission, Fragen und Antworten zum Bericht über die

Umsetzung der Nitratrichtlinie, 11. Oktober 2021.

<sup>115</sup> Laskowski/Ziehm, a. a. O., § 5 Rn. 8.

<sup>116</sup> Gemeinsamer Bericht von BMEL und BMU, Nitratbericht 2020, S. 10, 21.

<sup>117</sup> BMEL und BMU, Nitratbericht 2020, S. 10.

<sup>118</sup> Härtel, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 15 Rn. 3.

# C Handlungspflichten des Staates

*den Verluste in Europa werden auf insgesamt 70 bis 320 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt, was weit über die Kosten der Verringerung der Verschmutzung an der Quelle hinausgeht.“<sup>119</sup>*

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) konstatierte schließlich schon 2016 – mit Blick auf die Überfrachtung der Umwelt mit Nährstoffen durch die Tier- und Nutzpflanzenproduktion, den Verlust an Biodiversität und den Klimawandel – eine Überschreitung der planetaren Grenzen.<sup>120</sup> 2019 konkretisierte der SRU in seinem Sondergutachten „Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik“ diese Feststellung dahingehend, dass

*„beim Klimawandel und der Landnutzung bereits jetzt planetare Belastungsgrenzen ‚bedenklich überschritten‘ und im Bereich von Biodiversität und bei den Nährstoffströmen (Stickstoff) sogar ‚kritisch überschritten‘“*

sind.

d)

Das zentrale Element zur Umsetzung der Nitratrichtlinie in Deutschland ist die Düngeverordnung. Diese setzt aber nicht an der „Quelle“ an, enthält also keine originären Vorgaben zur Reduzierung der anfallenden Gülle durch eine Begrenzung der Tierzahlen in Abhängigkeit von der zur Verfügung stehenden Fläche. Auf der Grundlage der Düngeverordnung ist es dementsprechend seit 1991 bis heute nicht gelungen, eine unionsrechtskonforme Umsetzung der Nitratrichtlinie sicherzustellen und die Nitratbelastung der Gewässer und insbesondere auch des Grundwassers effektiv zu begrenzen: 2002 verurteilte der EuGH Deutschland wegen unzureichender Umsetzung der Nitratrichtlinie durch die seinerzeit geltende Düngeverordnung von 1996.<sup>121</sup> Folge war die Düngeverordnung 2007.

Wegen unverändert hoher und teils sogar zunehmender Stickstoffbelastungen strengte die Europäische Kommission 2013 ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland an. Dieses endete 2018 wiederum mit der Verurteilung Deutschlands durch den EuGH.<sup>122</sup>

Während der Anhängigkeit dieses Verfahrens war zwar eine dritte neugefasste Düngeverordnung („Düngeverordnung 2017“) durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) erlassen worden. Die Europäische Kommission hatte jedoch deutlich gemacht, dass sie auch damit die Vorgaben der Nitratrichtlinie (in der Konkretisierung des EuGH-Urteils) noch immer als nicht vollständig umgesetzt ansah. Deshalb erfolgte eine vierte Novellierung der Düngeverordnung. Das BMEL hat die „Düngeverordnung 2020“ im Februar 2020 beschlossen, sie ist im Mai 2020 in Kraft getreten. Maßgebliche Regelungen greifen indes erst seit Januar 2021 oder sogar erst ab Februar 2025, obwohl im Sommer 2019 explizit ein Inkrafttreten ab März 2020 angekündigt worden war.<sup>123</sup>

Mit Schreiben vom 24. Juni 2021 kritisierte die Europäische Kommission gegenüber der Bundesregierung zudem, dass die in der Düngeverordnung von 2020 vorgesehene Modellierung zu einer deutlichen Reduzierung der nitratbelasteten („roten“) Gebiete von 50 bis 75 Prozent führe. Überwachungsstellen

<sup>119</sup> Europäische Kommission, Fragen und Antworten zum Bericht über die Umsetzung der Nitratrichtlinie, 11. Oktober 2021.

<sup>120</sup> SRU, Impulse für eine integrative Umweltpolitik, Umweltgutachten 2016, Tz. 14.

<sup>121</sup> EuGH, Urt. v. 14. März 2002 – C-161/00, Slg. 2002, I-02753.

<sup>122</sup> EuGH, Urt. v. 21. Juni 2018 – C-543/16, ECLI:EU:C:2018:481 (Kommission ./ Deutschland).

<sup>123</sup> Siehe die gemeinsame Pressemitteilung Nr. 140/19 von BMEL und BMU v. 21. August 2019.

# Handlungspflichten des Staates

liegen außerhalb der ausgewiesenen Gebiete mit hoher Nitratbelastung. Darüber hinaus wirft die Europäische Kommission Deutschland vor, dass die Modellierung eine Ausweisung vorsehe, die sich nach der aktuellen Bewirtschaftung richte und die historische Verschmutzung nicht einbeziehe.<sup>124</sup> Ohne eine grundlegend neue Ausrichtung, die das Problem an der „Quelle“ angeht, das heißt, die Menge der anfallenden Gülle durch eine Rückbindung der Tierzahlen an die zur Verfügung stehende Fläche strikt begrenzt und an dem tatsächlichen Bedarf der Pflanzen und nicht der Beseitigung der Gülle ausrichtet, wird mittel- und langfristig die öffentliche (Trink-)Wasserversorgung mit Einhaltung eines Nitratgrenzwertes von 50 Milligramm pro Liter nicht mehr oder nur noch zu erheblichen Kosten möglich sein.

## C-III.-2. Öffentliche Gesundheitsversorgung: Gefahr von Antibiotikaresistenzen

a)

Die oben aufgezeigten haltungs- und zuchtbedingten Erkrankungen der Tiere in der industriellen Massentierhaltung sind nicht nur aus tierschutzrechtlicher Perspektive bedenklich, sondern ziehen weitere Probleme nach sich. Denn ohne den flächendeckenden Einsatz von Antibiotika und vielfach sogar Reserveantibiotika könnte diese Form der Tierhaltung nicht existieren:

*„Antibiotika (...) sind Alltag in den Ställen. Ohne sie würden die Tiere in dem System nicht ‚funktionieren‘.“<sup>125</sup>*

Deutschland gehört zu den größten Tierproduzenten Europas und zu den größten Abnehmern von Antibiotika, die in der Tierproduktion eingesetzt werden.<sup>126</sup> Dabei zieht jeder Antibiotikaeinsatz die Bildung resistenter Erreger nach sich. Antibiotikaresistenzen nehmen stark zu und können getrost als

*„eine der größten Herausforderungen für die globale Gesundheit“<sup>127</sup>*

unserer Zeit bezeichnet werden. Nicht nur die Umwelt wird durch Antibiotikarückstände und multiresistente Keime belastet.<sup>128</sup> Je mehr Erreger antibiotikaresistent sind, desto schwieriger gestaltet sich die Gesundheits- und Krankenversorgung.

Bereits jetzt ist die Lage für die Menschen dramatisch: Die weltweite Belastung durch arzneimittelresistente Infektionen, die für 88 Erreger-Wirkstoff-Kombinationen ermittelt wurde, belief sich im Jahr 2019 auf schätzungsweise 4,95 Millionen Todesfälle, von denen 1,27 Millionen Todesfälle direkt auf die Arzneimittelresistenz zurückzuführen waren.<sup>129</sup>

Die Weltgesundheitsorganisation der Vereinten Nationen (WHO) hat in ihrer Veröffentlichung „Zehn Bedrohungen für die globale Gesundheit im Jahr 2019“ die Gefahr, die von antibiotikaresistenten Bakterien ausgeht, mit derjenigen gleichgesetzt, die beispielsweise von der Luftverschmutzung und

<sup>124</sup> Siehe auch „Nitratinitiative“, Verbände-Appell zu den aktuellen Verhandlungen zwischen Bundesregierung und EU-Kommission: Stickstoff- und Phosphatbelastungen in deutschen Gewässern konsequent reduzieren, 18. Februar 2022, sowie <https://www.euractiv.de/section/landwirtschaft-und-ernahrung/news/eu-moniert-mangelhafte-umsetzung-der-nitratrichtlinie-in-deutschland>, 6. Juli 2021.

<sup>125</sup> Umweltinstitut München, Antibiotika im Stall, [umweltinstitut.org](http://www.umweltinstitut.org), abrufbar unter <http://www.umweltinstitut.org/themen/landwirtschaft/massentierhaltung/antibiotika-im-stall.html>.

<sup>126</sup> Umweltbundesamt, Tierarzneimittelmarkt, 09.09.2020, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/search/content/antibiotika?keys=Antibiotika>.

<sup>127</sup> Robert Koch Institut, Grundwissen Antibiotikaresistenz, [rki.de](https://www.rki.de), 09.05.2019, abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/Antibiotikaresistenz/Grundwissen/Grundwissen\\_inhalt.html](https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/Antibiotikaresistenz/Grundwissen/Grundwissen_inhalt.html); Im Rahmen dieses Gutachtens wird ausschließlich der Einsatz von Antibiotika in der landwirtschaftlichen Tierhaltung betrachtet. Dass auch die Humanmedizin hier eine große Rolle spielt, ist den Verfasserinnen klar.

<sup>128</sup> Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 167.

<sup>129</sup> O'Neill, Tackling drug-resistant infections globally: final report and recommendations. Review on Antimicrobial Resistance, London 2016, The Lancet, Global burden of bacterial antimicrobial resistance in 2019, Published: January 19, 2022, abrufbar unter [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)02724-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)02724-0).

# Handlungspflichten des Staates

dem Klimawandel, Ebola und anderen hochgefährlichen Krankheitserregern, weltweiten Pandemien und dem Denguefieber ausgehen.<sup>130</sup> Die Antibiotikaresistenz (AMR) ist weltweit eine der Haupttodesursachen, wobei die Belastung höher ist als die von HIV oder Malaria.<sup>131</sup>

b)

Die Gefahr eines Zusammenbruchs des Gesundheitssystems, der mit drastischen Eingriffen in die Freiheitsrechte aller und vor allem der zukünftigen Generationen einhergehen wird, lässt sich bei ungehindertem Fortschreiten der Entwicklung antibiotikaresistenter Keime nicht mehr von der Hand weisen. In der SARS-COVID-19-Pandemie hat sich jüngst eindrucksvoll gezeigt, wie wichtig ein funktionsfähiges Gesundheitssystem zur Bekämpfung von Krankheiten ist. So wurde die Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems schon im Frühjahr 2020 als Grund angeführt, um Grundrechtseingriffe eines in der Geschichte des Grundgesetzes wohl ungeahnten Ausmaßes zu rechtfertigen.<sup>132</sup> Sie stellten gleichzeitig schwerwiegende und teilweise sogar irreversible Eingriffe in die Grundrechte der Berufsfreiheit (Art.12 Abs.1 GG), der Versammlungsfreiheit (Art.8 Abs.1 GG), der Religionsfreiheit (Art.4 Abs.1 und 2 GG), der Freizügigkeit (Art.11 Abs.1 GG), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art.13 Abs.1 GG), der persönlichen Freiheit (Art.2 Abs.2 S.2 GG), der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art.2 Abs.1 GG) und dem Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art.2 Abs.2 S.1 GG) dar.

Dabei hat das Bundesverfassungsgericht<sup>133</sup> dem Gesetzgeber hier für die Beurteilung der Erforderlichkeit dieser Eingriffe einen sehr weiten Einschätzungsspielraum zugestanden.

c)

Zur Vermeidung einer ähnlich bedrohlichen Situation für die Gesundheit der Menschen muss – unter anderem – der Antibiotikaeinsatz in der Tierhaltung signifikant gesenkt werden. Es liegt auf der Hand, dass auch hier eine Verringerung der Tierzahlen insgesamt sowie eine Verkleinerung der einzelnen Tierbestände den größten Effekt erzielen würde. Zum einen würden rein zahlenmäßig weniger Tiere zu behandeln sein, zum anderen ist der Einsatz von Antibiotika in kleineren Beständen seltener erforderlich, als in großen Beständen:

*„Ein Einfluss der Betriebsgröße auf die Höhe der Therapiehäufigkeit war bei allen Nutzungsarten deutlich erkennbar. Die im Vergleich zu kleinen und mittleren Betrieben in großen Betrieben höheren Werte für die Therapiehäufigkeit weisen darauf hin, dass Tiere aller Nutzungsarten in großen Betrieben häufiger antibiotisch behandelt wurden als in kleineren Betrieben.“<sup>134</sup>*

<sup>130</sup> WHO, Ten threats to global health in 2019, abrufbar unter <https://www.who.int/news-room/spotlight/ten-threats-to-global-health-in-2019>.

<sup>131</sup> The Lancet, The overlooked pandemic of antimicrobial resistance, abrufbar unter [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(22\)00087-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(22)00087-3/fulltext). Antimicrobial resistance: time to repurpose the Global Fund, Editorial| Volume 399, ISSUE 10322, P335, January 22, 2022.

<sup>132</sup> Vgl. Heinig/Kinggreen/Lepsius/Möllers/Volkmann/Wißmann, Why Constitution Matters – Verfassungsrechtswissenschaften in der Corona-Krise, 75(18) JZ (2020) 861, 863 f. mit einer Auflistung der eingeschränkten Verfassungsgüter: „Sie reichen von den zeitweilig buchstäblich aufgehobenen Freiheitsbetätigungen im Bereich klassischer Grundrechte (Versammlungsfreiheit, Religionsfreiheit, Freiheit der persönlichen Entfaltung, Freizügigkeit) über die „normativen“ Gewährleistungen von Beruf und Eigentum, die durch die massenweise Unter- sagung oder Erschwerung gewerblicher Tätigkeiten beeinträchtigt wurden, bis hin zu den reihenweisen Verschlechterungen im Schutzbereich von Gesundheit und Leben durch das Verbot medizinischer Behandlungen im großen Stil, etwa durch den Wegfall von geplanten OPs, Rehabilitationsmaßnahmen und die eingeschränkte Versorgung von Alten und Behinderten. Hinzu kamen erheb-

liche Einschränkungen in gesetzlichen Rechten im Bereich von Bildung und Erziehung, die der Staat nicht zuletzt zur Verbesserung der Geschlechtergerechtigkeit in den letzten Jahren planmäßig an sich gezogen hatte. Die radikale Vollbremsung aller gesellschaftlichen Tätigkeit wurde dabei mit einer ökonomischen Belastung verbunden, die schon nach wenigen Wochen kriegsartige Wendungen vom notwendigen „Wiederaufbau Europas“ und entsprechende Verschuldungsprogramme nach sich zog.; vgl. ebenso Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 251.

<sup>133</sup> BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021, Az.:1 BvR 781/21 u. a.: „denn die Situation der Pandemie ist durch eine gefährliche, aber schwer vorhersehbare Dynamik geprägt, die Sachlage also komplex“ [...] Dient der Eingriff dem Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Gesetzgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsgerichtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Eignungsprognose beschränkt.“

<sup>134</sup> Evaluierung der 16. Arzneimittelgesetznovelle, BMEL, 2019, abrufbar unter [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Tiere/Tiergesundheit/Tierarzneimittel/16-AMG-Novelle-Bericht.pdf](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Tiergesundheit/Tierarzneimittel/16-AMG-Novelle-Bericht.pdf).

# Handlungspflichten des Staates

Darüber hinaus ist eine Verbesserung der Haltungsbedingungen für die Tiere unabdingbar. Eine nicht verhaltensgerechte Haltung bedingt den (höheren) Einsatz von Antibiotika, so hat das Bundesministerium für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (im Folgenden „BVL“) bereits festgestellt,

*„dass bestimmte antibiotikaresistente Bakterien in ökologischen Haltungsbetrieben von Masthähnchen seltener nachgewiesen werden als in konventionellen Haltungen. Eine Ursache hierfür könnten Unterschiede in der Häufigkeit der Behandlung von konventionell und ökologisch gehaltenen Masthähnchen mit Antibiotika sein.“<sup>135</sup>*

Erzeugerorganisationen wie etwa DEMETER zeigen, dass die landwirtschaftliche Tierhaltung auch unter weitgehendem Verzicht des Antibiotika-Einsatzes und einem ausnahmslosen Verbot von Reserveantibiotika funktionieren kann.<sup>136</sup> Andere Länder haben entsprechend auch längst den Einsatz bestimmter Antibiotika bzw. Reserveantibiotika verboten, so etwa die USA.<sup>137</sup> Europäische Länder wie Dänemark reglementieren generell den Antibiotikaeinsatz und speziell den von Reservewirkstoffen.<sup>138</sup> Auch dort werden weiterhin Tiere gemästet. Das Argument, dass die Tierhaltung zu Lebensmittelmitteln ohne den Einsatz von Antibiotika unmöglich sei oder Tierschutzgesichtspunkten zuwiderlaufe, greift also nicht und erst recht nicht für den Einsatz von Reserveantibiotika. Denn der Bedarf, Antibiotika massenhaft einzusetzen, resultiert aus den Haltungsbedingungen der konventionellen Tierhaltung. Die Enge in den Stallanlagen, die damit einhergehende Feuchtigkeit und Wärme, sowie die Nutzung von Hochleistungsrasen, die häufiger erkranken, sind optimale Bedingungen für die Verbreitung von bakteriellen Infektionen.

Die oben beschriebene Qualzucht und -haltung funktioniert nur unter permanentem, oftmals prophylaktisch und metaphylaktisch erfolgreichem Einsatz von Antibiotika. Tierschutz und Antibiotikaeinsatz stehen in enger, wechselseitiger Beziehung. Je größer die Tierbestände und je schlechter die Haltungsbedingungen, umso höher der Antibiotikaeinsatz. Die Gefährdung des Gesundheitssystems und die Belastung der Umwelt, insbesondere der Böden und des Wassers durch antibiotische Wirkstoffe und multiresistenter Keime, kann realistischerweise nur verringert werden, wenn – neben anderen erforderlichen Maßnahmen – Tierbestände (sowohl pro Stall als auch in der Gesamtheit) signifikant verringert werden und zugleich die Haltungsbedingungen konsequent unter Einhaltung des TierSchG und der Staatszielbestimmung Tierschutz angepasst und verbessert werden.

## C-III.-3. Klimaschutz

Der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen gem. Art. 20a GG ist primär von einem stabilen Klima abhängig und die praktizierte, industrielle Massentierhaltung trägt maßgeblich zur Klimaerwärmung bei. Sie ist ein wesentlicher Emittent der klimaschädlichsten Treibhausgase (THG). Die Produktion von tierischen Lebensmitteln und damit die Massentierhaltung hat sich zu einem hochmechanisierten

<sup>135</sup> Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Weniger Antibiotikaresistenzen in ökologischen Geflügelhaltungen: BVL veröffentlicht Bericht zum Zoonosen-Monitoring 2016, [bvl.bund.de \[28.11.2017\]](https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/01_Lebensmittele/2017/2017_11_28_HI_Zoonosen_Jahrespressekonferenz_2017.html?nn=11019972) abrufbar unter [https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/01\\_Lebensmittele/2017/2017\\_11\\_28\\_HI\\_Zoonosen\\_Jahrespressekonferenz\\_2017.html?nn=11019972](https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/01_Lebensmittele/2017/2017_11_28_HI_Zoonosen_Jahrespressekonferenz_2017.html?nn=11019972).

<sup>136</sup> Vgl. hierzu Demeter-Richtlinien 2021, S. 61: „Einsatz von Antibiotika – Einzelne Tiere (für Rinder, Schafe, Ziegen und Zuchtschweine, bei Mastschweinen und Geflügel darf die gesamte erkrankte Gruppe behandelt werden) dürfen maximal drei Behandlungen pro Jahr erhalten. Tiere mit einer Lebensdauer von weniger als einem Jahr dürfen nur eine Behandlung erhalten. Der Einsatz von Antibiotika darf nicht prophylaktisch, nur in Notfällen und nur unter Aufsicht

eines Tierarztes erfolgen, Reserveantibiotika für die Humanmedizin dürfen nicht verwendet werden.“; auch NEULAND hat strenge Richtlinien in Bezug auf den Einsatz von Antibiotika: „Antibiotika dürfen nur ausnahmsweise und nach Indikation durch den Tierarzt, nach Nachweis einer bakteriellen Infektion und Anfertigung eines Resistenztests eingesetzt werden.“, vgl. NEULAND-Richtlinien für die artgerechte Masthühnerhaltung, Stand August 2019.

<sup>137</sup> In den USA sind Reserveantibiotika aus der Gruppe der Fluorchinolone nicht für Tiere zugelassen, Innes 2020[2], zitiert von Germanwatch in der „Stellungnahme 2. Entwurf „Commission Delegated Regulation (EU) 2019/6“, S. 3.

<sup>138</sup> Industrielle Tierhaltung bedroht die Wirksamkeit von Antibiotika weltweit, Germanwatch 2017, abrufbar unter <https://germanwatch.org/de/14400>.



# Handlungspflichten des Staates

und technisierten sowie rationalen Wirtschaftssektor entwickelt. In der EU nimmt Deutschland die Spitzenposition bei der Erzeugung von Schweinefleisch und Milch ein und erreicht Marktanteile von 21 beziehungsweise 20 Prozent.<sup>139</sup> Ein großer Teil der inländischen Produktion ist dabei von vornherein für den Export bestimmt,<sup>140</sup> sodass Deutschland im Ergebnis etwa 16 Prozent mehr Fleisch produziert, als im Inland konsumiert wird. Bei Schweinefleisch liegt der Wert sogar bei 19 Prozent.<sup>141</sup>

Mit drastischen Folgen für den Ackerbau: So werden allein auf knapp 60 Prozent der Landwirtschaftsflächen Futtermittel für die Tierhaltung angebaut.<sup>142</sup>

Im Rahmen des novellierten Klimaschutzgesetzes hat das Umweltbundesamt eine Schätzung der Emissionen für das Jahr 2021 vorgenommen. Danach war die deutsche Landwirtschaft insgesamt für 54,8 Millionen Tonnen Kohlendioxid-(CO<sub>2</sub>)-Äquivalente verantwortlich. Das entspricht einem Anteil von ca. 7 Prozent der gesamten Treibhausgas-Emissionen des Jahres.<sup>143</sup> Diese Werte erhöhen sich auf 61,1 Millionen Tonnen Kohlendioxid-(CO<sub>2</sub>)-Äquivalente bzw. 8 Prozent Anteil an den Gesamtemissionen, wenn die Emissionsquellen der mobilen und stationären Verbrennung (Beheizen von Stallanlagen und Gewächshäusern) mit berücksichtigt werden.<sup>144</sup> Somit hat die Landwirtschaft einen substantiellen Anteil an den Treibhausgas-Emissionen in Deutschland, vergleichbar mit dem Beitrag der gesamten Industrieprozesse.

Grande 66 Prozent der THG-Emissionen aus der Landwirtschaft lassen sich dabei auf die direkte Tierhaltung zurückführen – das sind fast 5 Prozent der Gesamtemissionen Deutschlands.<sup>145</sup>

Ein Großteil des klimawirksamen Spurengases Methan entsteht während des Verdauungsvorgangs (Fermentation) bei Wiederkäuern (wie zum Beispiel Rindern und Schafen) sowie bei der Lagerung von Wirtschaftsdüngern (Festmist, Gülle). Im Jahr 2021 machten die Methan-Emissionen<sup>146</sup> aus der Fermentation anteilig 76 Prozent der Methan-Emissionen des Landwirtschaftsbereichs aus und waren nahezu vollständig auf die Rinder- und Milchkuhhaltung (95 Prozent) zurückzuführen.<sup>147</sup>

Darüber hinaus gibt es weitere, von der Landwirtschaft verursachte Emissionen. Hierzu zählen beispielsweise die Kohlenstoffdioxid-Emissionen, die durch die landwirtschaftliche Nutzung von trockengelegten entwässerten Mooren und Grünlandumbruch aus organischen Böden freigesetzt werden. Insbesondere die futterbauliche Umnutzung von Moorstandorten hat gravierende Auswirkungen auf das Klima: Obwohl Moorböden nur rund 5 bis 8 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland ausmachen, sind sie für 30 bis 40 Millionen Tonnen Kohlendioxid jedes Jahr verantwortlich.<sup>148</sup>

Nicht zu vergessen ist zudem, dass durch die massenhafte Erzeugung tierischer Lebensmittel in nennenswertem Umfang weltweit weitere Emissionen verursacht werden. Das für die große Anzahl

<sup>139</sup> Produktion in Deutschland – Rabiater Strukturwandel, Fleischatlas 2021, S. 36.

<sup>140</sup> Umweltbundesamt, Perspektiven für eine umweltverträgliche Nutztierhaltung in Deutschland, 2021, S. 26.

<sup>141</sup> Produktion in Deutschland – Rabiater Strukturwandel, Fleischatlas 2021, S. 36; Umweltbundesamt, Perspektiven für eine umweltverträgliche Nutztierhaltung in Deutschland, 2021, S. 26.

<sup>142</sup> Umweltbundesamt, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft>.

<sup>143</sup> Umweltbundesamt, Treibhausgas-Emissionen in Deutschland, 15.03.2022, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland#treibhausgas-emissionen-nach-kategorien>.

<sup>144</sup> Umweltbundesamt, Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen, 21.03.2022, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas#treibhausgas-emissionen-aus-der-landwirtschaft>; Energiebedingte Emissionen aus dem landwirtschaftlichen Verkehr und der Wärmeerzeugung (z.B. Beheizen von Ställen und Gewächshäusern) werden in der nationalen Sektorzuordnung in 2019 verabschiedeten Klimaschutzgesetzes – anders als auf internationaler Ebene – auch zur Landwirtschaft gezählt. Das heißt, das deutsche Klimaschutzziel, das im Klimaschutzgesetz verankert und 2021 novelliert wurde, bezieht in den Zielwert von 56 Mio. Tonnen bis 2030 diese Emissionen aus der

sogenannten mobilen und stationären Verbrennung mit ein.

<sup>145</sup> Umweltbundesamt, Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen, 21.03.2022, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas#treibhausgas-emissionen-aus-der-landwirtschaft>.

<sup>146</sup> Die durchschnittliche Lebenszeit von Methan in der Atmosphäre beträgt um die 12,4 Jahre, wesentlich kürzer als die von CO<sub>2</sub>. Trotzdem macht es einen substantiellen Teil des menschengemachten Treibhauseffektes aus, denn das Gas ist 25-mal so wirksam wie Kohlendioxid; vgl. hierzu Umweltbundesamt, Die Treibhausgase, 26.03.2020, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/treibhausgas-emissionen/die-treibhausgase>.

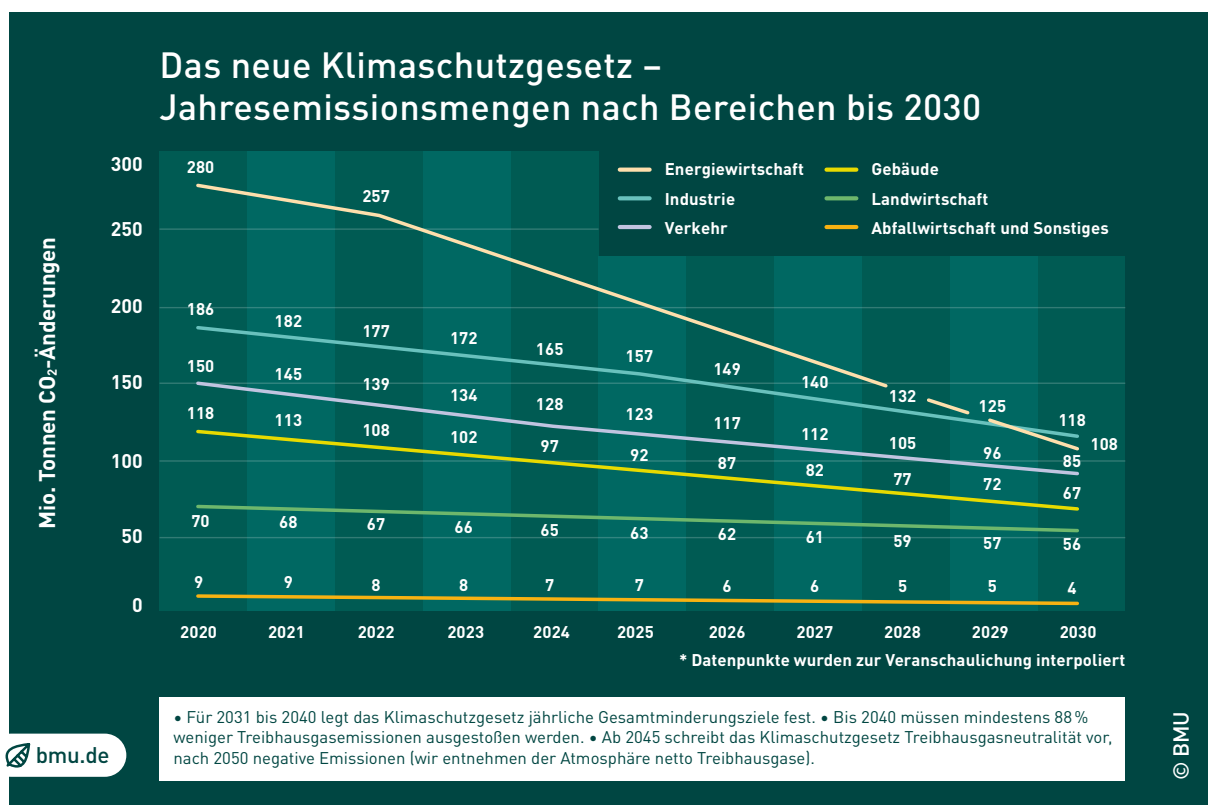
<sup>147</sup> Umweltbundesamt, Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgasemissionen, 21.03.2022, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas#klima-energie-aus-der-viehhaltung>.

<sup>148</sup> WWF, Landwirtschaftliche Nutzung von Moorböden, abrufbar unter <https://www.wwf.de/themen-projekte/landwirtschaft/klima-boden-und-wasser-in-der-landwirtschaft/landwirtschaft-und-klimawandel>; Umweltbundesamt, Perspektiven für eine umweltverträgliche Nutztierhaltung in Deutschland, 33/2021, S.109.

# C Handlungspflichten des Staates

von Tieren benötigte Futter kann längst nicht mehr allein in Deutschland produziert werden. Anbau, Ernte und Transport von importiertem Kraftfutter für die heimische Tierfütterung (vor allem Soja) sowie die durch ihren Anbau entstehenden Emissionen aus direkten und indirekten Landnutzungsänderungen in den Erzeugerländern, stehen zwar ursächlich mit der Landwirtschaft in Verbindung, sind in den oben definierten Emissionen der Landwirtschaft allerdings nicht enthalten.<sup>149</sup> Auch im nachgelagerten Bereich, etwa bei der Verarbeitung, dem Transport und der Entsorgung nicht verwendeter landwirtschaftlicher Erzeugnisse entstehen Emissionen, die im Sektor Landwirtschaft bei der Emissionen-Berechnung vernachlässigt werden.

Mit dem novellierten Klimaschutzgesetz wurden die jährlichen Emissionszielwerte verbindlich festgelegt und die sektorspezifischen Ziele noch einmal verschärft. Das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG macht die Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen und CO<sub>2</sub>-relevantem Freiheitsgebrauch unausweichlich. Um die im Pariser Klimaschutzabkommen rechtsverbindlich festgelegte Temperaturschwelle einzuhalten und so das Überschreiten von Kipppunkten und damit einhergehende irreversible Beeinträchtigungen des Erdsystems zu verhindern, müssen die Emissionen in der Landwirtschaft (inklusive der Emissionen aus den landwirtschaftlichen mobilen und stationären Verbrennungen) bis 2030 auf 56 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente reduziert werden.



Bis zum Jahr 2045 sollen die Treibhausgasemissionen aller Sektoren so weit gemindert werden, dass Treibhausgasneutralität erreicht werden kann. Um diese Zielvorgaben zu erreichen, ist eine Halbierung der Emissionen aus der Landwirtschaft not-

<sup>149</sup> Ernten bis der Viehtrog voll ist, Fleischatlas 2021, S. 14 ff. Umweltbundesamt, Klimaschutz in der Landwirtschaft, 23.03.2022, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/landwirtschaft-umwelt->

# C Handlungspflichten des Staates

wendig.<sup>150</sup> Technische Möglichkeiten können zur Bewältigung dieser Problematik kaum herangezogen werden, denn insbesondere für schwer vermeidbare Emissionen aus THG-Quellen (Verdauung der Wiederkäuer und Emissionen aus der Nutzung von Moorböden) gibt es (bisher) keine relevante Minderungstechnologie.<sup>151</sup>

Die Einhaltung der Klimaziele gelingt folglich nur, wenn wir unser Ernährungsverhalten hin zu einer pflanzlichen Ernährung grundlegend ändern und die Tierbestände drastisch reduziert werden. Mit der Planetary Health Diet der EAT-Lancet Commission<sup>152</sup> liegt seit 2019 eine Ernährungsempfehlung vor, die aufzeigt, wie die gesunde Ernährung einer steigenden Weltbevölkerung unter Einhaltung der planetaren Belastungsgrenzen möglich ist.<sup>153</sup>

Für einen umfassenden Wandel der globalen Lebensmittelsysteme setzt sich auch 50by40 ein. Ziel dieser Initiative ist eine Reduzierung der weltweiten Produktion und des Verbrauchs von tierischen Erzeugnissen bis 2040 um 50 Prozent.<sup>154</sup>

Eine derartige Reduktion der Tierbestände würde dabei im wahrsten Sinne des Wortes neuen Gestaltungsraum für die Landwirtschaft entstehen lassen, weil weniger Futterfläche benötigt würde. Dieser Flächengewinn könnte dann einmal im Sinne des Klimaschutzes genutzt werden – für die Wiedervernässung von Mooren, für extensivere Kulturarten (etwa für die stoffliche Nutzung) oder eine Extensivierung der bestehenden Bodennutzung im konventionellen Landbau sowie die Ausweitung des Ökolandbaus. Daneben muss diese Reduzierung der Tierzahlen angesichts des Staatsziels Tierschutz zwingend damit einhergehen, den einzelnen Tieren wieder mehr Platz und eine verhaltensgerechte Unterbringung zuzugestehen. Gefragt ist auch hier wieder der Gesetzgeber, zum einen nationale Zielgrößen zu definieren, die den Umfang der Rinder-, Schweine- und Geflügelbestände zur Erreichung der Klimaziele festlegen, und darüber hinaus die Haltungsvorgaben für die verbleibenden Tiere so zu verschärfen, dass diese im Einklang mit der Staatszielbestimmung Tierschutz stehen.

<sup>150</sup> Öko-Institut, Landwirtschaft auf dem Weg zum Klimaziel – Maßnahmen für Klimaneutralität bis 2045, Gutachten im Auftrag von Greenpeace, Oktober 2021, S. 27.

<sup>151</sup> Öko-Institut, Landwirtschaft auf dem Weg zum Klimaziel – Maßnahmen für Klimaneutralität bis 2045, Gutachten im Auftrag von Greenpeace, Oktober 2021, S. 27; Gerade im Hinblick auf die Tierhaltung müsste bei der Entwicklung solcher Technologien immer auch tierschutzrechtlichen Gesichtspunkten Rechnung tragen.

<sup>152</sup> [https://eatforum.org/content/uploads/2019/01/EAT-Lancet\\_Commission\\_Summary\\_Report.pdf](https://eatforum.org/content/uploads/2019/01/EAT-Lancet_Commission_Summary_Report.pdf)

<sup>153</sup> Öko-Institut, Landwirtschaft auf dem Weg zum Klimaziel – Maßnahmen für Klimaneutralität bis 2045, Gutachten im Auftrag von Greenpeace, Oktober 2021, S. 9.

<sup>154</sup> 50by40, abrufbar unter <https://50by40.org/vision-mission>.

## Schlussfolgerungen und Ausblick

Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Schutz eines jeden Tieres haben sich im Jahr 2002 mit Einführung der Staatszielbestimmung Tierschutz – in der Theorie – grundlegend zugunsten des Tierschutzes geändert. Erklärter Zweck dieser Grundgesetzänderung war es, dem Tierschutz Verfassungsrang zu verleihen und damit die Wirksamkeit der einfachgesetzlichen Regelungen des Tierschutzgesetzes sicherzustellen. Schließlich sind Staatsziele nicht lediglich unverbindliche Programmsätze: Staatsziele sind vielmehr unmittelbar geltendes, bindendes Recht, die den Staat – auf höchster Rechtsstufe – verpflichten, sein Handeln an dem Schutzgut auszurichten und bei seinen Entscheidungen zu berücksichtigen.

Ein Blick in die Praxis der landwirtschaftlichen Tierhaltung kommt allerdings einer Kapitulation der Staatszielbestimmung Tierschutz vor den Tiernutzungsinteressen gleich.

Augsberg, Mitglied des Deutschen Ethikrates, hat sich in Anbetracht der defizitären Situation im Tierschutzrecht dahingehend geäußert, dass er kein Rechtsgebiet kenne,

„in dem so heuchlerisch vorgegangen wird wie im Tierschutzrecht.“<sup>152</sup>

Die Empörung, vor allem die der jungen Menschen, über die industrielle Form der Tierhaltung wächst. Neben dem milliardenfachen, zucht- und haltungsbedingten Tierleid steht dabei der Einfluss der Produktion tierischer Lebensmittel auf die Klimaentwicklung sowie die bedrohliche immer weiter voranschreitende Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen in der Kritik. Schließlich ist die industrielle Massentierhaltung ein wesentlicher Emittent der klimaschädlichsten Treibhausgase, und durch den Einsatz von Düngemitteln sind Umweltmedien wie Wasser und Boden in Deutschland in einem schlechten Zustand. Die Landumnutzungen zum Anbau von Tierfutter führen zur Zerstörung der Umwelt und dem Verlust von Biodiversität, die Belastungsgrenze zahlreicher Ökosysteme ist bereits jetzt erreicht. Die massenhafte Gabe von Antibiotika und damit einhergehende Bildung multiresistenter Keime stellt eine ernsthafte Gefährdung des Gesundheitssystems dar.

Es wurde dargelegt, dass sich Tier- und Umweltschutz nicht mehr voneinander trennen lassen. Spätestens seit der Klimaschutzentscheidung ist insbesondere der Klimawandel zur rechtlich zu beachtenden Verfassungswirklichkeit geworden: Art. 20a GG enthält ein Klimaschutzgebot, das die planetaren Grenzen auf nationaler Ebene nachzeichnet und damit den CO<sub>2</sub>-assoziierten Handlungsspielraum aller staatlichen Stellen begrenzt sowie dem Gesetzgeber auferlegt, Freiheitschancen gleichmäßig über die Zeit zu verteilen. Die kontinuierliche Be- und Überlastung der Umwelt durch die industrielle Massentierhaltung bedrohen das „Recht auf Zukunft“ der jungen Generation. Die Reduktion von wie auch immer geartetem umweltrelevantem Freiheitsgebrauch, sei es durch CO<sub>2</sub>-Emissionen, die Verunreinigung von Wasser oder den Einsatz von Antibiotika, ist verfassungsrechtlich unausweichlich.

Daher ist die Bundesregierung gehalten, Verantwortung zu übernehmen – für die Einhaltung der Klimaziele und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, für den (Gesundheits-)Schutz der Bevölkerung und nicht zuletzt für den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz der Tiere.

Die bisherige Untätigkeit des Gesetzgebers wird zukünftig einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle nicht standhalten. Es steht zu erwarten, dass auch in Zukunft die globale Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen weiter konsequent – auch gerichtlich – verfolgt wird.

<sup>152</sup> LTO, Massentierhaltung und Tierwohl, Interview vom 03.07.2020, abrufbar unter <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/massentierhaltung-tierschutz->

tierwohl-toennies-ethikrat-fleisch-grundrechte-schweine-kastenstand.

## ÜBER VIER PFOTEN

**VIER PFOTEN erkennt Missstände, rettet Tiere in Not und beschützt sie** – diesem Grundsatz fühlt sich die globale Tierschutzorganisation VIER PFOTEN seit mehr als 30 Jahren verpflichtet. VIER PFOTEN hilft weltweit Wild-, Heim- und Nutztieren, die unter katastrophalen Bedingungen gehalten werden. So setzt sich VIER PFOTEN zum Beispiel für Bären und Großkatzen ein, bringt sie in eigenen Schutzzentren unter und kümmert sich weltweit um Streunerkatzen und -hunde. Außerdem ist VIER PFOTEN in Katastrophen- und Kriegsgebieten im Einsatz, um Tiere zu retten und führt Aufklärungskampagnen durch, damit die Haltungsbedingungen für Nutztiere wie Hühner, Schweine und Rinder langfristig verbessert werden.

**VIER PFOTEN konzentriert sich auf Tiere, die unter direktem menschlichem Einfluss stehen: Nutztiere, Heimtiere aber auch Wildtiere, die unter unangemessenen Bedingungen gehalten werden.**

Seit Heli Dugler VIER PFOTEN 1988 in Österreich gegründet hat, ist die gemeinnützige Organisation zu einer globalen Tierschutzstiftung herangewachsen mit Niederlassungen in Australien, Österreich, Belgien, Bulgarien, Deutschland, im Kosovo, den Niederlanden, Südafrika, der Schweiz, Thailand, der Ukraine, im Vereinigten Königreich, den USA und Vietnam. Die Arbeit von VIER PFOTEN basiert auf gründlicher Recherche und wissenschaftlicher Fachkompetenz sowie auf umfangreicher Lobbyarbeit auf nationaler und internationaler Ebene. Ziel der Kampagnen, Projekte und Aufklärungsarbeit ist es, die Öffentlichkeit über Tierleid zu informieren und langfristige, gesetzlich verankerte Verbesserungen für die Tiere zu erreichen.

### VIER PFOTEN – Stiftung für Tierschutz

Schomburgstraße 120, 22767 Hamburg  
Tel. +49 40 399 249-0, Fax -99

✉ [office@vier-pfoten.de](mailto:office@vier-pfoten.de)  
🌐 [vier-pfoten.de](http://vier-pfoten.de)  
📘 [vier-pfoten.de/facebook](https://www.facebook.com/vier-pfoten.de/)  
🐦 [vier-pfoten.de/twitter](https://twitter.com/vier-pfoten.de/)  
📺 [vier-pfoten.de/youtube](https://www.youtube.com/vier-pfoten.de/)  
📷 [vier-pfoten.de/instagram](https://www.instagram.com/vier-pfoten.de/)



Tierschutz.  
Weltweit.

