

Gutachten

A) formelle Verfassungsmäßigkeit

Formell verfassungsmäßig wäre das „Gesetz über die Verringerung von Tierversuchen“, wenn es unter Beachtung der Kompetenz-, Verfahrens- und Formvorschriften des Grundgesetzes zu Stande gekommen wäre.

I. Gesetzgebungskompetenzen

Im Rahmen der formellen Verfassungsmäßigkeit ist zunächst fraglich, ob dem Bund die Zuständigkeit für den Erlass des „Gesetz über die Verringerung von Tierversuchen“ zusteht.

1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Gemäß Art. 30, 70 I GG besitzen grundsätzlich die Länder Gesetzgebungskompetenz. Der Bund ist nur dann zuständig, wenn ihm ein entsprechender Kompetenztitel durch das Grundgesetz verliehen ist.

- a) Mangels entsprechenden Kompetenztitels ist eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 GG hier nicht ersichtlich.
- b) Es kann eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 GG iVm Art. 72 II GG vorliegen. In Betracht kommt der Tierschutz in Art. 74 I Nr. 20 GG. Dieser umfasst u.a. auch Regelungen über Versuche an lebendigen Tieren¹. Gegenstand des Gesetzes ist eine Verringerung der Tierversuche, die zu einem verbesserten Tierschutz führen soll. Somit ist Art. 74 I Nr. 20 hier anwendbar.

Die Gesetzgebungskompetenz für dieses Gesetz steht dem Bund zu.

2. Erfordernisse konkurrierender Gesetzgebungskompetenz

Gemäß Art. 72 II GG müsste außerdem eine bundesgesetzliche Regelung der Tierversuchsproblematik erforderlich sein, entweder um gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen oder um die Rechts- oder die Wirtschaftseinheit zu wahren.

¹ Jarass/ Piroth, Art. 74, Rn 48.

In einer neueren Entscheidung² legt das

Bundesverfassungsgericht die Kriterien folgendermaßen aus:

- a) Hiernach soll die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erst dann notwendig sein, wenn sich die Lebensverhältnisse in unterschiedlichen Bundesländern bereits so erheblich auseinander entwickelt haben, dass dadurch das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigt wird, oder dies absehbar ist.³ Wenn die Rechtslage bei Tierversuchen in einem Bundesland wesentlich von der in anderen Bundesländern abweichen würde, käme es vermutlich zu Abwanderbewegungen der Forschungsbetriebe. Dadurch wäre aber das bundesstaatliche Sozialgefüge noch nicht gestört. Vorliegend wäre also dieses Erfordernis einer bundeseinheitlichen Regelung nicht erfüllt.
- b) Voraussetzung für die Wahrung der Rechtseinheit soll sein, dass derselbe Lebenssachverhalt von Bundesland zu Bundesland so unterschiedlich geregelt ist, dass daraus erhebliche Rechtsunsicherheiten und unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr erwachsen.⁴ Wenn es in verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Auflagen für Tierversuche gäbe, wäre eine länderübergreifende Zusammenarbeit einzelner Forschungsinstitute deutlich erschwert und es bestünde Rechtsunsicherheit für den einzelnen Forscher, der in einem anderen Bundesland Arbeit findet. Zur Wahrung der Rechtseinheit wäre also eine bundeseinheitliche Regelung der Materie vonnöten.
- c) Die Wahrung der Wirtschaftseinheit soll dann notwendig werden, wenn es um Bundesstandards in der Berufsausbildung oder um Zugangsvoraussetzungen zu Berufen oder Gewerben geht.⁵ Tierversuche sind unter anderem auch Bestandteil verschiedener naturwissenschaftlicher Ausbildungsgänge. So ist eine

² BVerfGE, NJW 2003, 41.

³ BVerfGE, NJW 2003, 41 (52).

⁴ BVerfGE, NJW 2003, 41 (52).

⁵ BVerfGE, NJW 2003, 41 (53).

bundesweite Angleichung der Ausbildungsordnungen nur möglich, wenn die Tierversuchsforschung bundesweit einheitlich geregelt ist. Auch zur Wahrung der Wirtschaftseinheit ist also eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes erforderlich.

Eine bundesgesetzliche Regelung ist also zur Wahrung sowohl der Rechtseinheit als auch der Wirtschaftseinheit erforderlich. Damit sind die Kriterien des Art. 72 II Alt. 2 und Alt.3 GG hier erfüllt.

Aus Art. 74 I Nr. 20 GG iVm Art. 72 II Var. 2 und Var. 3 GG ergibt sich also, dass der Bund in dieser Frage Gesetzgebungskompetenz besitzt. Insofern liegt hier eine Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz der Länderzuständigkeit der Art. 30, 70 I, II GG vor.

II. Gesetzgebungsverfahren

Darüber hinaus muss das Gesetz in einem ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren wirksam zu Stande gekommen sein. Dazu muss der Bundestag das Gesetz beschlossen haben und die Kriterien des Art. 78 GG müssen erfüllt sein.

1. Beschlussfassung im Bundestag

Der Sachverhalt enthält keine Angaben über Unstimmigkeiten während des Einbringungs- oder des Beschlussverfahrens im Bundestag. So ist davon auszugehen, dass dieser Teil des Gesetzgebungsverfahrens ordnungsgemäß vonstatten ging.

2. unverzügliche Weiterleitung an den Bundesrat

Gemäß Art. 77 I 2 GG müssen beschlossene Bundesgesetze unverzüglich durch den Bundestagspräsidenten dem Bundesrat zugeleitet werden. Laut Sachverhalt wurde das im Bundestag beschlossene Gesetz erst nach zwei Tagen weitergeleitet. Fraglich ist, inwiefern diese zweitägige Verzögerung dem Unverzughkeitskriterium des Art. 77 I 2 GG noch gerecht wird. Unverzughlich heißt ohne schuldhaftes Verzögern.⁶ Eine Verzögerung von zwei Tagen ist bei einem so umfangreichen Verwaltungsapparat wie dem Bundestag

⁶ Legaldefinition in § 121 I 1 BGB; vgl. Sachs, GG-Kommentar, Art. 77, Rn 6.

hinnehmbar. Selbst wenn die Verzögerung auf Nachlässigkeit des Bundestagspräsidenten beruht haben sollte, läge darin nur ein Verstoß gegen eine Ordnungsvorschrift. Ein solcher zieht keine Nichtigkeit des betroffenen Gesetzes nach sich.⁷

Von einer unverzüglichen Weiterleitung an den Bundesrat ist hier also auszugehen.

3. Beteiligung des Bundesrates

Bei der Beteiligung des Bundesrats ist zwischen Zustimmungs- und Einspruchsgesetzen zu unterscheiden: Ein Veto des Bundesrates kann bei Einspruchsgesetzen vom Bundestag überstimmt werden. Für Zustimmungsgesetze hingegen wirkt es endgültig.⁸

a) Es kann sich hier um ein Zustimmungsgesetz handeln. Die Fälle, in denen eine Zustimmung des Bundesrates unabdingbar ist, sind im Grundgesetz abschließend aufgeführt (sog. Enumerationsprinzip)⁹.

(aa) Hier kommt eine Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 87 III 2 GG in Betracht: Danach ist eine Zustimmung des Bundesrates bei der Errichtung einer bundeseigenen Mittel- oder Unterbehörde erforderlich. Das Gesetz sieht zwar die Errichtung einer bundeseigenen Behörde vor, jedoch soll es sich beim „Bundesamt zur Kontrolle von Tierversuchen“ um eine Bundesoberbehörde handeln.

Bundesoberbehörden sind in Art. 87 III 1 GG gesondert aufgeführt. Sie unterliegen also nicht dem Zustimmungskriterium des Art. 87 III 2 GG.¹⁰

(ba) Andere Zustimmungsnormen sind hier nicht ersichtlich. Demnach ist keine Vorschrift des Gesetzes zustimmungsbedürftig. Also bedarf auch das gesamte Gesetz keiner Zustimmung des Bundesrats.

Bei dem Gesetz über die Verringerung von Tierversuchen handelt es sich mithin um ein Einspruchsgesetz.

⁷ Ipsen, Staatsrecht I, Rn 909.

⁸ Model/ Müller, Art. 77, Rn 3 ff.

⁹ Sachs, GG-Kommentar, Art. 77, Rn 13.

¹⁰ Model/ Müller, Art. 87, Rn 4.

b) Gegen Einspruchsgesetze kann der Bundesrat gemäß Art. 77 IV 1 GG Einspruch einlegen. Dadurch wird das Gesetz an den Bundestag zurücküberwiesen und muss dort unter den erhöhten Voraussetzungen des Art. 77 IV 2 GG nochmals beschlossen werden.

Vorher muss allerdings gemäß Art. 77 III 1 GG der Vermittlungsausschuss angerufen werden. Dies ist hier nicht geschehen. Auch hat der Bundesrat in der Annahme, es handele sich um ein Zustimmungsgesetz, nicht über einen Einspruch, sondern über eine Zustimmungsverweigerung abgestimmt. Die rechtliche Behandlung einer solchen Konstellation ist umstritten:

- (aa) Teilweise wird vertreten, dass in solchen Fällen, in denen der Bundesrat fälschlich von einem Zustimmungsgesetz ausging, eine Zustimmungsverweigerung in einen Einspruch bzw. in eine Einberufung des Vermittlungsausschusses umgedeutet werden soll.¹¹ Dafür spricht die Vermutung, dass der Bundesrat den Vermittlungsausschuss angerufen hätte, wenn er den einspruchsfähigen Charakter des Gesetzes erkannt hätte.
- (ba) Dagegen spricht jedoch, dass gemäß § 30 I Nr. 5 GO BR ein Einspruch als solcher eindeutig erkennbar sein muss.¹² Hohen Verfassungsorganen stehen eigens für die Bewertung solcher Rechtsfragen juristische Berater zur Verfügung. Deswegen kann von ihnen eine entsprechende Präzision ihrer Willenserklärungen verlangt werden.¹³ Dies gebietet der in Art. 20 III GG enthaltene Grundsatz der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit. Schließlich bleibt dem Bundesrat die Möglichkeit sozusagen „auf Verdacht“ den Vermittlungsausschuss anzurufen und sich so gewissermaßen „abzusichern“. Außerdem, so wird

¹¹ Mangoldt/Klein Art. 78 IV 2 d (2. Aufl.); Maunz/ Dürig/ Herzog/ Scholz, Art. 78, Rn 2.

¹² vgl. BVerfGE 37, 363 (396).

¹³ Frottscher/ Störmer, Jura 1991, 316 (319).

vertreten, verhielten sich Einspruch und Zustimmung zueinander nicht als minus und majus. Vielmehr sei der Einspruch als aliud gegenüber der Zustimmungsverweigerung zu verstehen.¹⁴ So sei in einer Zustimmungsverweigerung kein konkludenter Einspruch enthalten. Daher sprechen sich die Rechtssprechung und ein Teil der Literatur gegen eine solche Umdeutungsmöglichkeit aus.¹⁵

- (ca) Aus den aufgeführten Gründen erscheint die letztere Ansicht vorzugswürdig.

Demzufolge hat der Bundesrat hier auf sein Vetorecht verzichtet.

4. Ausfertigung und Verkündung

Bei der Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes müssen die Vorschriften des Art. 82 I 1 GG beachtet worden sein. Das Gesetz wurde vom Bundespräsidenten ausgefertigt und ordnungsgemäß verkündet.

Insofern war das Gesetzgebungsverfahren regelgerecht. Das Gesetz ist wirksam zu Stande gekommen.

III. Verwaltungskompetenzen

Im Rahmen der Verwaltungskompetenzen ist zu prüfen, ob dem Bund die Zuständigkeit für die Einrichtung des „Bundesamts zur Kontrolle von Tierversuchen“ mit einer Außenstelle zusteht.

1. Verwaltungskompetenz des Bundes für das Bundesamt

Gemäß Art. 83 GG sind grundsätzlich die Länder für den Vollzug der Bundesgesetze zuständig. Vorliegend könnte jedoch eine Ausnahmeregelung nach Art. 87 ff GG greifen. Gemäß Art. 87 III 1 Var. 1 GG darf der Bund für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebungskompetenz zusteht, Bundesoberbehörden durch Bundesgesetz errichten.

- a) Die gesetzliche Grundlage müsste ein Bundesgesetz sein. Darunter versteht man einen Hoheitsakt, der vom Parlament im vorgesehenen Verfahren als Gesetz erlassen

¹⁴ Antoni, AöR, Band 113 (1988), 329 (347).

¹⁵ BVerfGE 37, 363 (396); Antoni, AöR, Band 113 (1988), 329 (347); Jarass/ Pieroth, Art. 77, Rn 10; Münch/ Kunig, Art. 77, Rn 8.

wird.¹⁶ Das „Gesetz über die Verringerung von Tierversuchen“ kam – wie bereits dargelegt¹⁷ - nach dem in Art. 76 ff. GG vorgeschriebenen Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene zu Stande. Mithin handelt es sich um ein Bundesgesetz.

- b) Außerdem müsste dem Bund die Gesetzgebungskompetenz in dieser Angelegenheit zustehen. Wie bereits dargestellt¹⁸ ergibt sich eine solche aus Art. 74 I Nr. 20 GG iVm Art. 72 II GG.
- c) Bundesoberbehörden sind solche Behörden, die einem Bundesministerium unmittelbar nachgeordnet und für das gesamte Bundesgebiet zuständig sind.¹⁹ Laut Sachverhalt handelt es sich bei dem „Bundesamt zur Kontrolle von Tierversuchen“ um eine solche Bundesoberbehörde.

Demnach ist Art. 87 III 1 Var. 1 GG hier anwendbar. Der Bund besitzt Verwaltungskompetenz zur Einrichtung eines „Bundesamts zur Kontrolle von Tierversuchen“.

2. Verwaltungskompetenz des Bundes für die Außenstelle

Das Gesetz lässt die Einrichtung einer Außenstelle, innerhalb der eine Kommission über Ausnahmegenehmigungen für Tierversuche befinden soll. Problematisch ist, ob es sich auch bei dieser Außenstelle um eine Bundesoberbehörde handelt.

- a) Dagegen spricht, dass die Außenstelle prinzipiell dem Bundesamt und nicht unmittelbar dem Bundesministerium nachgeordnet ist. Teilweise wird vertreten, der Bund habe in der Vergangenheit durch eine übermäßige Verwendung des Art. 87 III 1 GG die Verwaltungskompetenzen der Länder empfindlich eingeschränkt.²⁰ Ein paralleler Behördenaufbau von Bund und Ländern (Mischverwaltung) sei kostspielig und bürokratisch.²¹ Darüber hinaus sei er unter bundesstaatlichen Gesichtspunkten problematisch.²² Insbesondere die

¹⁶ Hesse, Rn 506.

¹⁷ vgl. Unterpunkt A) II.

¹⁸ vgl. Unterpunkt A) I.

¹⁹ Degenhart, Rn 178.

²⁰ Ipsen I, Rn 646.

²¹ Ipsen I, Rn 645.

²² Ipsen I, Rn 645.

Zulässigkeit dislozierter Außenstellen sei hierbei fraglich und bedürfe einer rechtlichen Überprüfung.²³

- b) Andere Autoren halten die Einrichtung solcher Außenstellen allerdings für unproblematisch²⁴ oder zumindest nur unter besonderen Umständen für eine unzulässige Umgehung des grundgesetzlichen Verbots der Mischverwaltung.²⁵
- c) Die geplante Außenstelle soll überregional tätig werden und eine bundesweite Prüfstelle für Tierversuche sein. Eine solche Aufgabe kann von den Ländern nicht übernommen werden, sondern ist Bundessache.

Dementsprechend ist die Außenstelle hier als Bundesoberbehörde zu betrachten.

Der Bund besitzt Verwaltungskompetenzen in dieser Frage. Das „Gesetz über die Verringerung von Tierversuchen“ ist formell verfassungsmäßig.

B) materielle Verfassungsmäßigkeit

Materiell wäre das „Gesetz über die Verringerung von Tierversuchen“ verfassungsmäßig, wenn es inhaltlich mit dem Grundgesetz in Einklang stünde.

I. Vereinbarkeit mit der Forschungsfreiheit

Das „Gesetz über die Verringerung von Tierversuchen“ kann gegen Art. 5 III 1 GG verstoßen.

1. Schutzbereich

Tierversuche können vom Schutzbereich des Art. 5 III 1 GG umfasst sein.

Der Schutzbereich eines Grundrechts ist eröffnet, wenn ein Gesetz das grundrechtlich geschützte Verhalten betrifft.²⁶ Art. 5 III 1 GG schützt unter anderem die Freiheit der Forschung. Forschung fällt wie die Lehre unter den gemeinsamen Oberbegriff Wissenschaft.²⁷ Forschung ist jede Tätigkeit, die nach Inhalt und Form als ernsthafter und planmäßiger

²³ Ipsen I, Rn 664.

²⁴ Model/ Müller, Art. 87, Rn 4.

²⁵ Maunz/ Dürig/ Herzog/ Scholz, Art. 87, Rn 186.

²⁶ Detterbeck, Rn 456.

²⁷ BVerfGE 35, 79 (113).

Versuch der Wahrheitsermittlung anzusehen ist.²⁸

Tierversuche dienen zum Beispiel dem Austesten gesundheitsgefährdender Inhaltsstoffe von Medikamenten, Kosmetika oder Nahrungsmitteln. Hierbei werden verschiedene Methoden angewandt, um den aktuellen Kenntnisstand kritisch zu hinterfragen.

Der Schutzbereich des Art. 5 III 1 GG ist hier demnach eröffnet.

2. Eingriff

Es müsste ein Eingriff in den Schutzbereich vorliegen. Ein Gesetz greift in den Schutzbereich eines Grundrechts ein, wenn es das grundrechtlich geschützte Verhalten erschwert oder unmöglich macht.²⁹

- a) Mit dem Gesetz über die Verringerung von Tierversuchen werden Tierversuche in Privatbetrieben generell verboten und damit rechtlich unmöglich gemacht.
- b) Für Tierversuche in staatlichen wissenschaftlichen Einrichtungen führt das Gesetz eine Genehmigungspflicht ein. Dadurch wird die Durchführung von Tierversuchen mit einem hohen behördlichen Aufwand verbunden. Sämtliche Aktivitäten im Bereich der Versuchsforschung an Tieren werden also auch für staatliche Einrichtungen erschwert.

Ein Eingriff liegt vor.

3. verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff in die Forschungsfreiheit kann verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.

- a) Dazu müsste er von verfassungsrechtlichen Schranken gedeckt sein. Problematisch ist hierbei, dass Art. 5 III GG keine ausdrücklichen Schrankenbestimmungen enthält.
 - (aa) Eine Ansicht will hier die Schranken des „Muttergrundrechts“ Art. 2 I 2 GG heranziehen.³⁰ Demzufolge wäre die Wissenschaftsfreiheit durch die

²⁸ BVerfGE 47, 327 (367).

²⁹ Deterbeck, Rn 462.

³⁰ Mangoldt/ Klein/ Starck, Art. 5, Rn X 6 (2. Aufl. 1964).

verfassungsmäßige Ordnung, Rechte Dritter und das Sittengesetz eingrenzbar.

Dagegen spricht jedoch die ausgefeilte, sehr differenzierte Schrankensystematik des GG. Wäre eine Übertragbarkeit der Schranken vom Gesetzgeber vorgesehen, so hätte dieser allgemeingültige Schranken „vor die Klammer“ gezogen, anstatt in einzelnen Artikeln gesondert auf Schranken hinzuweisen.

Außerdem kennzeichnen Systematik und der umfassende Begriff der allgemeinen Handlungsfreiheit diese gegenüber den speziellen Freiheitsrechten als subsidiären „Auffangtatbestand“.³¹

Diese Auffassung erscheint daher nicht überzeugend.

- (ba) Teilweise wird vertreten, die in Art. 5 II GG formulierten Schranken seien nicht nur auf Art. 5 I GG bezogen, sondern auch für die durch Art. 5 III 1 GG gewährleisteten Grundrechte einschlägig.³² Demnach wäre die Forschungsfreiheit durch allgemeine Gesetze, Jugendschutzgesetze und Gesetze zum Schutz der Ehre einschränkbar. Dieser Ansicht zufolge sollen künstlerische und wissenschaftliche Äußerungen auch Meinungsäußerungen enthalten und deswegen mit unter die Einschränkungen des Art. 5 II GG fallen.³³ Die systematische Stellung des Art. 5 III 1 GG sei auf ein Redaktionsversehen zurückzuführen.³⁴ Die historische Entwicklung der Wissenschaftsfreiheit spricht jedoch gegen eine solche Annahme.³⁵ Diese Ansicht erscheint daher nicht überzeugend.
- (ca) Überwiegend wird Art. 5 III GG auf Grund seiner systematischen Einordnung als *lex specialis* gegenüber Art. 5 I aufgefasst.³⁶ Argumentiert wird hier vor allem

³¹ Frotcher/ Störmer, Jura 1991, 316 (320); Detterbeck, Rn 502; Ipsen II, Rn 744.

³² Maunz/ Dürig/ Herzog/ Scholz, Art. 5 III, Rn 14.

³³ Münch II, Rn 421.

³⁴ Münch II, Rn 421.

³⁵ BVerfGE 30, 173 (192).

³⁶ BVerfGE 47, 327 (369); 30, 173 (191); Frotcher/ Störmer, Jura 1991, 316 (320); Münch II, Rn 421; Detterbeck, Rn 641; Jarass/ Pieroth, Art. 5, Rn 105; Manssen, Rn

mit der systematischen Stellung des Art. 5 III GG, der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit als eigenständige Schutzgüter von der Meinungsfreiheit des Art. 5 I GG abhebt. Auch die Entstehungsgeschichte des Art. 5 III 1 GG spricht für eine Sonderstellung der darin gewährleisteten Grundrechte.³⁷

Dieser Auffassung folgend handelt es sich bei der Forschungsfreiheit um ein vorbehaltlos gewährleistetes Grundrecht.

- b) Eine völlig uneingeschränkte Forschungsfreiheit brächte aber höchstwahrscheinlich die Gefahr schweren Missbrauchs mit sich. Deswegen müssen auch den vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechten Grenzen gesetzt sein.³⁸

Diese sind in den verfassungsimmanenten Grundrechtsschranken zu sehen:

Eingriffe in vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte sind nur dort zulässig, wo Verfassungsrechte miteinander kollidieren. In Frage kommt hier vor allem der Tierschutz als Verfassungsrechtsgut.³⁹

Nach Art. 20a GG werden Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung vom Staat geschützt. Bei Art. 20a GG handelt es sich um eine Staatszielbestimmung.⁴⁰ Staatszielbestimmungen binden den Staat objektiv an gewisse Staatsziele. Im Gegensatz zu Grundrechten sind sie nicht einklagbar und haben keine subjektive Funktion für den einzelnen Staatsbürger.⁴¹ Dadurch wird der Tierschutz nicht etwa zum unverbindlichen Programmsatz degradiert, sondern als besonders wichtiges Allgemeininteresse hervorgehoben. Die Aufnahme in Art. 20a GG verleiht ihm Verfassungsrang.

431.

³⁷ BVerfGE 30, 173 (192).

³⁸ Münch II, Rn 433; Frotzcher/ Störmer, Jura 1991, 316 (320).

³⁹ Jarass/ Piroth, Art. 5, Rn 105; Mangoldt/ Klein/ Starck, Art. 5 III, Rn 423; Mangoldt/ Klein/ Starck, Art. 20a, Rn 47; Faller, Staatsziel „Tierschutz“, S. 114.

⁴⁰ Detterbeck, Rn 159; .

⁴¹ Detterbeck, Rn 160.

Die Forschungsfreiheit des Art. 5 III 1 GG kollidiert hier mit dem Verfassungsrechtsgut Tierschutz des Art. 20a GG. Sie trifft auf eine verfassungsimmanente Schranke, die einen Eingriff ebenso wie eine geschriebene Grundrechtsschranke rechtfertigen kann.

- c) Um verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, muss ein Eingriff dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen.⁴² Bei kollidierendem Verfassungsrecht wird nach dem Prinzip der praktischen Konkordanz ermittelt, wie beide Rechtsgüter in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden können, sodass keins das andere mehr als nötig verdrängt.⁴³
- (aa) Das Gesetz muss einen verfassungslegitimen Zweck verfolgen.⁴⁴ Der hier verfolgte Zweck, der Tierschutz, ist ein Verfassungsrechtsgut.
- (ba) Der Eingriff muss geeignet sein, dieses Ziel zu erreichen. Dazu reicht es, wenn durch den Eingriff die Wahrscheinlichkeit erhöht wird, dass der angestrebte Erfolg eintritt.⁴⁵ Das generelle Verbot von Tierversuchen bei Genehmigung weniger Ausnahmen dient dem Schutz der betroffenen Tiere. Es ist also zu Tierschutzzwecken geeignet.
- (ca) Der Eingriff muss auch erforderlich sein, d.h. es darf keine gleich wirksame Maßnahme geben, die genauso geeignet ist, das Eingriffsziel zu erreichen, aber weniger weit in Grundrechte eingreifen würde.⁴⁶ Versuchstiere werden häufig bei vollem Bewusstsein grausamen Torturen ausgesetzt, an denen sie in der Regel elendig verenden. Eine Verabreichung von Schmerz- oder Betäubungsmitteln könnte zwar unnötige Qualen lindern, würde aber unter Umständen die Versuchsergebnisse verfälschen. Demnach gibt es kein milderes, gleichermaßen effektives Mittel zur

⁴² Münch II, Rn 263; Pieroth/ Schlink, Rn 279; Bleckmann II, S. 368.

⁴³ Hesse, Rn 72.

⁴⁴ Sachs, Grundrechte, A 10, Rn 33.

⁴⁵ Jarass/ Pieroth, Art. 20, Rn 84, Sachs, Grundrechte, A 10, Rn 36.

⁴⁶ Jarass/ Pieroth, Art. 20, Rn 85; Epping, Rn 54.

Verwirklichung des Tierschutzes. Der Eingriff ist erforderlich.

- (da) Schließlich muss der Eingriff zumutbar sein. Dies wäre der Fall, wenn die Beeinträchtigung nicht außer Verhältnis zum angestrebten Zweck stünde.⁴⁷ Zwar wird hier eine bestimmte Forschungsmethode nahezu vollständig ausgeschlossen, jedoch ist diese nicht der einzige Weg um zu aufschlussreichen Erkenntnissen zu gelangen: Es ist anzunehmen, dass der modernen Wissenschaft verschiedenste Methoden zur Erkenntnisgewinnung zur Verfügung stehen. Tierversuche werden vor allem ihrer geringen Kosten wegen praktiziert. Höhere Forschungskosten erscheinen aber nicht unverhältnismäßig zum Zweck des Tierschutzes.

Der Eingriff ist zumutbar.

Die Maßnahme ist verhältnismäßig.

- d) Aus dem Gesetzesvorbehalt gemäß Art. 20 III GG ergibt sich, dass Eingriffe in Grundrechte nur auf Grund Gesetzes erfolgen.⁴⁸ Die gesetzliche Grundlage ist hier das „Gesetz zur Verringerung von Tierversuchen“.
- e) Der ebenfalls aus Art. 20 III GG folgende Bestimmtheitsgrundsatz gebietet, dass Normen so gefasst sein müssen, dass der Bürger sein Verhalten darauf ausrichten kann und Gesetze Rechtsbegriffe auslegen können.⁴⁹ Der Sachverhalt enthält hierzu keine Angaben. Dies lässt darauf schließen, dass das Gesetz in dieser Hinsicht unbedenklich ist.
- f) Gemäß Art. 19 II GG dürfen Grundrechte keinesfalls in ihrem Wesensgehalt angetastet werden. Der Wesensgehalt der Forschungsfreiheit bleibt von der vorliegenden Einschränkung auf dem Gebiet der Tierversuche unberührt.

⁴⁷ Jarass/ Piroth, Art. 20, Rn 86.

⁴⁸ Ipsen I, Rn 695.

⁴⁹ Jarass/ Piroth, Art. 20, Rn 61; Art. 103

- g) Das Einzelfallverbot des Art. 19 I 1 GG und das Zitiergebot des Art. 19 I 2 GG gelten nur für Grundrechte mit Gesetzes- bzw. Einschränkungsvorbehalt. Bei Art. 5 III 1 GG kommen sie also nicht zum Tragen.

Der Eingriff basiert auf der verfassungsimmanenten Grundrechtsschranke des Tierschutzes in Art. 20a. Er ist also verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Das „Gesetz über die Verringerung von Tierversuchen“ verstößt nicht gegen Art. 5 III 1 GG.

II. Vereinbarkeit mit der Berufsfreiheit

Das Gesetz kann außerdem gegen Art. 12 I 1 GG verstoßen.

1. Schutzbereich

Tierversuche müssten vom Schutzbereich des Art. 12 I GG umfasst sein. Dieser wäre eröffnet, wenn das Gesetz den grundrechtlich geschützten Lebensbereich beträfe. Art. 12 I 1 GG schützt die Freiheit der Berufs-, Arbeitsplatz- und Ausbildungsplatzwahl. Da sich diese Teilaspekte zwangsläufig überschneiden, wird sein Schutzbereich heute als einheitliches Recht auf Berufsfreiheit zusammengefasst.⁵⁰ Unter Beruf versteht man jede auf Dauer angelegte, die Arbeitskraft und -zeit überwiegend in Anspruch nehmende Betätigung, die im Allgemeinen mit dem Ziel betrieben wird, daraus den Lebensunterhalt zu gewinnen.⁵¹

- a) Zur wissenschaftlichen Durchführung von Tierversuchen bedarf es in der Regel einer langjährigen Ausbildung und einer gewissen Berufserfahrung, sodass diese Tätigkeiten stets auf Dauer angelegt sind.
- b) Auch ist die wissenschaftliche Forschung sehr zeit- und arbeitsintensiv, sodass die Betroffenen entsprechend stark beansprucht werden.
- c) Sich eine finanzielle Lebensgrundlage zu schaffen, steht meist im Zentrum der Forschungstätigkeit. Mithin ist auch dieses Kriterium gegeben.

Der Schutzbereich des Art. 12 I 1 GG ist damit eröffnet.

⁵⁰ Pieroth/ Schlink, § 21, Rn 808.

⁵¹ Model/ Müller, GG, Art. 12, Rn 4.

2. Konkurrenz zu Art. 5 III 1 GG

Fraglich ist jedoch, ob Art. 12 I 1 GG überhaupt noch thematisiert werden braucht, nachdem eine Grundrechtsverletzung des Art. 5 III 1 GG bereits abgelehnt wurde. Art. 5 III 1 GG könnte als speziellere Vorschrift für Forschungsberufe den Art. 12 I 1 GG verdrängen.

- a) Dafür spricht, dass Tierversuche von Forschern nahezu ausschließlich im Rahmen ihrer Berufstätigkeit durchgeführt werden. Insofern deckt der Schutzbereich der Forschungsfreiheit hier auch die betroffenen Bereiche der Berufsfreiheit ab. Teilweise wird daher in solchen Fällen eine Gesetzeskonkurrenz zwischen Art. 5 III 1 GG und Art. 12 I 1 GG angenommen.⁵²
- b) Dagegen spricht jedoch, dass die betroffenen Grundrechte von unterschiedlichen Schranken begrenzt werden können: Die Forschungsfreiheit unterliegt nur verfassungsimmanenten Schranken⁵³, während die Berufsfreiheit zumindest einen Regelungsvorbehalt (Art. 12 I 2 GG) enthält. Daraus folgt, dass ein optimaler Grundrechtsschutz nur unter Berücksichtigung aller Schrankenforderungen gewährleistet werden kann.⁵⁴ Überdies erscheint es erstrebenswert, dass Berufsforscher grundsätzlich besser geschützt werden sollten als Hobbyforscher.⁵⁵ Deshalb wird teilweise für eine Idealkonkurrenz zwischen Berufs- und Forschungsfreiheit plädiert.⁵⁶ Dieser Ansicht folgend kann ein Grundrecht nur dann als speziellere Vorschrift ein anderes verdrängen, wenn die beiden Schutzbereiche wie konzentrische Kreise übereinander liegen.⁵⁷
- c) Grundrechte sind ihrem Wesen nach Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat.⁵⁸ Es empfiehlt sich daher nicht

⁵² Bettermann/ Nipperdey/ Scheuner, Band III/ 1, S. 170; Mangoldt/ Klein/ Starck, Art. 1 III, Rn 186.

⁵³ vgl. Unterpunkt B) I. 3. b)

⁵⁴ Stern III/ 2, S. 1387.

⁵⁵ Schenke, NJW, 1991, 2313 (2318).

⁵⁶ Münch/ Kunig, Art. 12, Rn 95.

⁵⁷ Maunz/ Dürig/ Herzog/ Scholz, Art. 5 I, II, Rn 32.

⁵⁸ Detterbeck, Rn 425.

vorschnell Gesetzeskonkurrenz anzunehmen, sondern in jedem Einzelfall den größtmöglichen Grundrechtsschutz einzuräumen. Daher erscheint die zweite Ansicht überzeugender.

Demnach liegt hier eine Idealkonkurrenz zwischen Forschungs- und Berufsfreiheit vor. Dadurch wird eine gesonderte Prüfung des Art. 12 I 1 GG notwendig.

3. Eingriff

Es müsste ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 I 1 GG vorliegen. Schutzgegenstand ist hier die Berufsfreiheit. Es existiert allerdings kein einheitliches Berufsbild des „Forschers“, sondern vielmehr eine Vielzahl von „Forschungsfeldern“ wie Biologie, Medizin, Chemie, Pharmazie, wo unter anderem mit Tierversuchen gearbeitet wird. Durch das gesetzliche Verbot, bzw. die Genehmigungspflicht von Tierversuchen werden also unterschiedliche Berufsgruppen betroffen: Ihnen wird die berufliche Durchführung von Tierversuchen untersagt und damit rechtlich unmöglich gemacht.

Ein Eingriff liegt damit vor.

4. Qualifizierung der Maßnahme

Eingriffe in die Berufsfreiheit werden nach drei Schweregraden abgestuft. Im Rahmen dieser Drei-Stufen-Theorie⁵⁹ wird unterschieden zwischen Berufsausübungs- und Berufswahlregelungen. Letztere werden nochmals unterteilt in solche mit subjektiven und solche mit objektiven Zulassungsvoraussetzungen.⁶⁰

- a) Berufsausübungsregelungen betreffen Form, Mittel, Umfang oder Inhalt der Berufstätigkeit. Es geht um das Wie des Berufs.⁶¹
- b) Bei Berufswahlregelungen hingegen geht es um das Ob des Berufs. Es sind Vorschriften die über Aufnahme oder Beendigung eines Berufs entscheiden.⁶²

⁵⁹ BVerfGE 7, 377.

⁶⁰ Ipsen II, § 15, Rn 613 ff.

⁶¹ Detterbeck, Rn 738.

⁶² Detterbeck, Rn 739.

- c) Durch das vorliegende Gesetz soll die Tierversuchsforschung auf wenige Ausnahmefälle reduziert werden. In der wissenschaftlichen Ausbildung wird allerdings eine Vielzahl von Forschungsmethoden vermittelt, sodass selbst jemand, der sich auf Tierversuche spezialisiert hat, genügend Alternativen kennen sollte, um mit anderen Versuchen ebenso aussagekräftige Forschungsergebnisse erzielen zu können. Der Zugang zu den unterschiedlichen Forschungsberufen bleibt deswegen unangetastet. Obwohl dieses Gesetz gerade für die privatwirtschaftliche Forschung erhebliche Umstellungen bedeuten mag, grenzt es niemanden in seiner Berufswahl ein.

Folglich handelt es sich dabei um eine Berufsausübungsregelung.

5. verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Diese Berufsausübungsregelung kann verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.

- a) Zunächst ist fraglich, welche Eingriffe in die Berufsfreiheit überhaupt zulässig sein können: Nach seinem Wortlaut ermächtigt Art. 12 I 2 GG den Gesetzgeber ausschließlich zu Berufsausübungsregelungen, welche von Berufswahlregelungen ausdrücklich abgegrenzt werden. Ausgelegt wird der Gesetzestext jedoch als einheitliches Grundrecht mit einheitlicher Grundrechtsschranke. Darüber hinaus wird der wörtlich enthaltene Regelungsvorbehalt, als normaler Gesetzesvorbehalt interpretiert.⁶³
- Dieser allgemeinen Praxis folgend bedarf es also für Eingriffe in Art. 12 I 1 GG einer gesetzlichen Grundlage. Diese ist hier mit dem „Gesetz über die Verringerung von Tierversuchen“ gegeben.
- b) Darüber hinaus muss der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt werden.

⁶³ Pieroth/ Schlink, § 21, Rn 808.

- (aa) Nach der bereits vorgestellten Drei-Stufen-Theorie⁶⁴ müssen Berufsausübungsregelungen durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gedeckt sein.⁶⁵ Die Gewährleistung eines besseren Tierschutzes erfüllt einen vernünftigen, gemeinwohlorientierten Zweck, der zudem als Staatszielbestimmung in Art. 20a GG festgeschrieben ist.⁶⁶ Mit dem Gesetz wird also ein legitimes Ziel verfolgt.
- (ba) Das Gesetz müsste geeignet⁶⁷ sein, um den Tierschutz zu verbessern. Eine Reduzierung der Tierversuche verringert die Leiden von Versuchstieren. Das Gesetz ist also ein geeignetes Mittel um Tiere zu schützen.
- (ca) Es müsste auch erforderlich⁶⁸ sein. Wie bereits dargelegt sind keine milderen, ebenso geeigneten Alternativen ersichtlich.⁶⁹ Die Erforderlichkeit ist somit gegeben.
- (da) Schließlich müsste der Grundrechtseingriff zumutbar⁷⁰ sein. Bei dem Gesetz handelt es sich um eine Berufsausübungsregelung.⁷¹ Der Eingriff findet also auf der niedrigsten Stufe der Berufsregelungen statt. Er bedeutet aber einen großen Fortschritt für den Tierschutz. Das Gesetz verlangt zwar insbesondere von Spezialisten auf dem Gebiet der Tierversuchsforschung erhebliche Umstellungen, aber diese Belastungen stehen noch in einem ausgewogenen Verhältnis zum Nutzen. Jemandem, der sich in Ausbildung und Berufspraxis auf Tierversuche spezialisiert hat, wird den gesellschaftlichen Diskurs über Tierschutz aufmerksam verfolgt haben und müsste dementsprechend auf eventuelle Gesetzesänderungen eingestellt sein.

⁶⁴ vgl. Unterpunkt B) II. 4.

⁶⁵ Detterbeck, Rn 751.

⁶⁶ Faller, Staatsziel „Tierschutz“, S. 248.

⁶⁷ vgl. Unterpunkt B) I. 3. c) (aa)

⁶⁸ vgl. Unterpunkt B) I. 3. c) (ba)

⁶⁹ vgl. Unterpunkt B) I. 3. c) (ca)

⁷⁰ vgl. Unterpunkt B) I 3. c) (da)

⁷¹ vgl. Unterpunkt B) II. 4.

Der Eingriff steht hier also nicht außer Verhältnis zum verfolgten Zweck und ist somit zumutbar.

Die Maßnahme ist verhältnismäßig.

- c) Gesetzesvorbehalt und Bestimmtheitsgrundsatz gemäß Art. 20 III GG sind auch hier erfüllt.⁷²
- d) Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 II GG müsste gewahrt sein.⁷³ Auch der Wesensgehalt der Berufsfreiheit wird durch die Berufsausübungsregelung im Bereich der Tierversuchsforschung nicht angetastet.
- e) Das Einzelfallverbot des Art. 19 I 1 GG und das Zitiergebot des Art. 19 I 2 GG sind für Art. 12 I 1 GG nicht anwendbar.⁷⁴

Der Eingriff ist damit verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Also liegt kein Verstoß gegen Art. 12 I 1 GG vor.

III. Vereinbarkeit mit der allgemeinen Handlungsfreiheit

Die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 I GG ist heute allgemein als *lex generalis* gegenüber den speziellen Freiheitsrechten anerkannt.⁷⁵

Als solches ist sie gegenüber Art. 5 III 1 GG und Art. 12 I 1 GG subsidiär und darf nicht mehr gesondert geprüft werden, wenn – wie im vorliegenden Fall - diese Grundrechte bereits einschlägig sind.⁷⁶

IV. Vereinbarkeit mit dem Gleichheitsgrundsatz

Das Gesetz kann außerdem gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 I GG verstoßen.

1. Ungleichbehandlung von Personengruppen

Nach dem „Gesetz über die Verringerung von Tierversuchen“ dürfen nur wissenschaftliche Einrichtungen des Staates Ausnahmegenehmigungen für Tierversuche einholen. Für privatwirtschaftlichen Forschungseinrichtungen ist dies

⁷² vgl. Unterpunkte B) I. 3. d) und e)

⁷³ vgl. Unterpunkt B) I. 3. f)

⁷⁴ Schmalz, Grundrechte, Rn 146.

⁷⁵ st. Rspr. seit BVerfGE 6, 32 (36); Dreier/ Bauer, GG I, Art. 2 I, Rn 93; Heß, Grundrechtskonkurrenzen, S. 217; Schmalz, Grundrechte, Rn 296.

⁷⁶ Detterbeck, Rn 502; Ipsen, Staatsrecht II, Rn 744; Münch II, Rn 310.

hingegen nicht vorgesehen. Dadurch kann die privatwirtschaftliche Forschung gegenüber der staatlichen verfassungswidrig benachteiligt sein.

2. taugliche Vergleichsgruppen

Bei den ungleich behandelten Personenkreisen müsste es sich um taugliche Vergleichsgruppen handeln. Fraglich ist also, ob privatwirtschaftliche Forscher wesentliche Gemeinsamkeiten mit Forschern im Staatsdienst aufweisen. Aufgrund einheitlicher Ausbildungsordnungen in allen Bundesländern ist davon auszugehen, dass in allen Forschungsberufen gleichartige Ausbildungsinhalte vermittelt werden. Auch die Tätigkeitsfelder von Forschern sind in der Regel vergleichbar, unabhängig davon, ob diese beim Staat oder in der Wirtschaft beschäftigt sind. Die Gemeinsamkeiten, die beide Vergleichsgruppen verbinden, sind also wesentlich.

3. verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Die Ungleichbehandlung kann allerdings verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.

Nach der Willkür-Formel des Bundesverfassungsgerichts darf der Staat wesentlich Gleiches nicht willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches nicht willkürlich gleich behandeln.⁷⁷

Demnach muss eine verfassungsmäßige Ungleichbehandlung sachlich begründet sein. Vorliegend wäre dies der Fall, wenn der Tierschutz an staatlichen Einrichtungen besser gewährleistet werden könnte als in privaten Betrieben.

- a) Dafür spricht, dass der Staat Tierversuchsforschung aus rein wissenschaftlichen Interessen betreibt, während in der Industrie ökonomische Interessen im Vordergrund stehen. Tierschutz ist in der Regel eine kostspielige Angelegenheit und hemmt daher die Gewinnerzielung in wirtschaftlichen Unternehmen. Dies kann zu einer Vernachlässigung des Tierschutzes führen.⁷⁸
- b) Dem ist entgegenzuhalten, dass auch an staatlichen Instituten kein unbeschränkter Forschungsetat zur Verfügung steht und in Folge dessen auch dort

⁷⁷ BVerfGE 49, 148 (165).

⁷⁸ BVerfGE, 48, 376 (385).

- ökonomisch kalkuliert werden muss.⁷⁹ Gerade an staatlichen Universitäten fehlt häufig das Geld für moderne Forschungseinrichtung und ausreichend Personal, um Versuchstieren ein möglichst schmerzfreies Leben und Sterben zu ermöglichen. Die Forschungsbedingungen in der Privatwirtschaft können mitunter sogar besser sein als in staatlichen Instituten.
- c) Einzelne Betroffene lassen sich unter Umständen gar nicht eindeutig einer der beiden Gruppen zuordnen. So ist es beispielsweise möglich, dass ein Forscher von einem staatlichen an ein privates Institut wechselt und dort ab sofort von dem Verbot betroffen wird, ohne seinen persönlichen „Forschungsethos“ geändert zu haben.⁸⁰
- d) Sinn und Zweck des „Gesetzes über die Verringerung von Tierversuchen“ ist es, Versuche an lebendigen Tieren auf die wirklich notwendigen Fälle zu beschränken, den betroffenen Tieren vermeidbare Qualen zu ersparen und schließlich, um dies zu gewährleisten, eine größtmögliche staatliche Kontrolle über die einzelnen Fälle zu erlangen. Dass der Staat seine staatseigenen Forschungseinrichtungen effektiver steuern kann, lässt sich kaum bestreiten: Während er sich in der Privatwirtschaft auf die strafrechtliche Verfolgung von Gesetzesverstößen beschränken muss, stehen ihm in staatlichen Instituten verwaltungsrechtliche Mittel, wie die Dienstaufsicht, allgemeine Verwaltungsanweisungen oder Maßnahmen der Behördenorganisation zur Verfügung.⁸¹
- e) Fraglich ist jedoch, ob allein dadurch, dass Missbräuche und Missstände besser geahndet werden können, tatsächlich eine Verbesserung der Zustände erreicht werden kann. Eine Sanktionierung einzelner Verstöße kann den Versuchstieren nachträglich keine Qualen mehr ersparen. Deswegen wäre dies allenfalls ein mittelbarer Beitrag zum Tierschutz. Würde die Genehmigungspflicht

⁷⁹ BVerfGE, 48, 376 (392)

⁸⁰ BVerfGE 48, 376 (381; 391)

⁸¹ BVerfGE, 48, 376 (384).

der staatlichen Institute auch auf den privatwirtschaftlichen Bereich ausgedehnt, blieben dem Staat breite Steuerungsmöglichkeiten im Vorfeld der einzelnen Versuche. Unter dem Aspekt eines wirksamen Tierschutzes erscheint dies erstrebenswerter.

Die Ungleichbehandlung stützt sich demzufolge nicht auf sachliche Gründe.

Sie verstößt gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 I GG.

Auf Grund eines Verstoßes gegen Art. 3 I GG ist das „Gesetz über die Verringerung von Tierversuchen“ in materieller Hinsicht verfassungswidrig.

Ich versichere hiermit, dass ich diese Hausarbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe verfasst habe.

Schwalmstadt, den 19.06.06

Lea Boos