



Gutachten

„In Niedersachsen wird Schächten verboten!“, oder doch nicht?

Eine rechtliche Einordnung der aktuellen politischen Diskussion über ein Verbot des betäubungslosen Schlachtens

Dircksenstraße 47
10178 Berlin
Fax: +49 (0)30-400 54 68 69
poststelle@djgt.de
www.djgt.de

Berlin, 07.09.2019

Der Verein ist durch
Bescheinigung des Finanz-
amtes Münster-Innenstadt
(St-Nr.: 337/5975/0365) vom
12.11.2013 als gemeinnützig
anerkannt.

Spenden und Beiträge sind
steuerlich abzugsfähig.



Sparkasse Münsterland Ost
Bankleitzahl 400 501 50
Konto 0000 496 448

IBAN: DE84
4005 0150 0000 4964 48
BIC: WELADED1MST

I.	Inhalt des Gutachtens.....	3
II.	Die aktuelle politische Diskussion.....	4
III.	Betäubungsloses Schlachten als Tierschutzproblem.....	6
1.	Betäubungsloses Schlachten im religiösen Kontext	6
2.	„Betäubungsloses Schlachten“ und „halal“	7
3.	Die betäubungslose Schlachtung in der aktuellen Wissenschaft..	7
IV.	Die EKZB als mögliche Lösung des Tierschutzproblems.....	8
V.	Der Rechtsrahmen des betäubungslosen Schlachtens	9
1.	Unions- und bundesrechtliche Ebene	9
2.	Landesebene: Der niedersächsische Erlass.....	10
VI.	„Zwingende Vorschriften“ und „Religionsgemeinschaft“.....	11
1.	„Religionsgemeinschaft“	12
a.	Wille des Gesetzgebers	12
b.	Die nationale Rechtsprechung	12
c.	Die europäische Rechtsprechung	14
d.	Zusammenfassung.....	15
2.	„Zwingende Vorschriften“	15
a.	Wille des Gesetzgebers 1986.....	15
b.	Die nationale Rechtsprechung	16
c.	Die europäische Rechtsprechung	17
d.	Zusammenfassung.....	17
3.	Bewertung des Erlasses aus Niedersachsen	18
a.	„Religionsgemeinschaft“	18
b.	„Zwingende Vorschriften“	19
VII.	Möglichkeiten und Grenzen eines generellen Verbotes.....	19
1.	Ansicht: Kein Vorrang des Tierschutzes.....	19
2.	Ansicht: Änderung nur durch den Gesetzgeber möglich	20
3.	Ansicht: Inpflichtnahme der Behörden und Gerichte	21
c.	EKZB als Mittel für einen Interessenausgleich	21
d.	Die EKZB im Erlass von Nds.....	23
4.	Bewertung	24
VIII.	Ausblick	25

I. Inhalt des Gutachtens

Vor zwei Wochen hat die Diskussion um die zukünftige Nichterteilung von Ausnahmegenehmigungen für betäubungsloses Schlachten durch einen Antrag der CDU-Fraktion in Niedersachsen erneut an Fahrt aufgenommen. „Das Wohl unserer Mitgeschöpfe liegt uns am Herzen. Auch bei rituellen Schlachtungen aus religiösen Gründen darf das Tierwohl nicht in den Hintergrund treten. Daher will die CDU-Landtagsfraktion, dass zukünftig das Schächten von Tieren nur noch erlaubt ist, wenn diese vorher betäubt wurden. Halāl und Betäubung schließen sich nicht aus“, so der CDU-Fraktionsvorsitzende Dirk Toepffer.¹ Seit dieser Pressemitteilung der CDU haben sich verschiedene Parteien und Interessenvertreter zu diesem Thema geäußert und teils harsche Kritik an dem Antrag der CDU geäußert.

Dieses Gutachten widmet sich der juristischen Aufarbeitung des Themas. Nachdem ein Überblick über die aktuelle politische Diskussion (II.) sowie das betäubungslose Schlachten als Tierschutzproblem (III.) gegeben wird, werden die Möglichkeit der Elektrischen Kurzzeitbetäubung (EKZB) (IV.) sowie der Rechtsrahmen des betäubungslosen Schlachtens (V.) erläutert. Da die Begriffe „zwingende Vorschriften“ und „Religionsgemeinschaft“ in der Diskussion um ein Verbot des betäubungslosen Schlachtens vermehrt verwendet werden, wird der Stand ihrer Auslegung durch den Gesetzgeber und die Rechtsprechung chronologisch dargestellt. Insbesondere wird der Erlass in Niedersachsen², der es zulässt, dass Ausnahmegenehmigungen für eine betäubungslose Schlachtung erteilt werden, in Bezug auf die Aufnahme dieser Schlüsselbegriffe bewertet (VI.). Letztlich werden die Möglichkeiten und Grenzen für eine Aufnahme eines generellen Verbotes der betäubungslosen Schlachtung sowie die Aufnahme einer verpflichtenden

¹ CDU Fraktion Niedersachsen, „Pressemitteilung vom 15.08.2019 Toepffer: Schächten ohne Betäubung darf es nicht mehr geben – CDU-Fraktion macht sich für Verbot stark“, abrufbar unter <https://www.cdu-fraktion-niedersachsen.de/presse/toepffer-schaechten-ohne-betaeubung-darf-es-nicht-mehr-geben-cdu-fraktion-macht-sich-fuer-verbot-stark/>, zuletzt abgerufen am 03.09.2019.

² Runderlass des ML vom 18.11.2010 – 204.1-42506/5-134, VORIS 78530, abrufbar unter https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiz6vfrKrAhWaTBUIHX-YBXsQFjAAegQI-ABAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ml.niedersachsen.de%2Fdownload%2F85826%2FErlass_Schaechten_2010.pdf&usq=AOvVaw2LSbljwLV3_nvRoaqkMJr, zuletzt abgerufen am 03.09.2019.

EKZB als Möglichkeit zur Verbesserung des Tierschutzes in den Erlass von Niedersachsen ausgelotet (VII.). Am Ende wird ein Ausblick gegeben (VIII.).

II. Die aktuelle politische Diskussion

„CDU will Muslimen das Schächten verbieten!“: So wurde der Vorstoß der niedersächsischen CDU von einigen Medien³ wiedergegeben. Tatsächlich hat sich die Landtagsfraktion der CDU Niedersachsen in ihrer Pressemitteilung vom 15.08.2019⁴ gegen das betäubungslose Schlachten von Tieren ausgesprochen („Daher will die CDU-Landtagsfraktion, dass zukünftig das Schächten von Tieren nur noch erlaubt ist, wenn diese vorher betäubt wurden.“). Auch Ausnahmegenehmigungen sollten nicht mehr möglich sein („Die CDU-Landtagsfraktion hatte während ihrer gestrigen Sitzung einstimmig beschlossen, gegen das betäubungslose Schächten vorzugehen und das Landwirtschaftsministerium gebeten, ein Verbot des betäubungslosen Schächtens in die Wege zu leiten.“).

Die CDU wurde für diese Initiative kritisiert.⁵ Angeführt wurde u. a., dass sich die CDU dadurch in die Nähe der AfD rücke. Darüber hinaus wurde auf das deutsche Tierschutzgesetz (TierSchG)⁶ verwiesen, dass für das Schächten aus religiösen Gründen eine Ausnahmegenehmigung

³ bspw. Islam IQ „CDU will Muslimen das Schächten verbieten - Die niedersächsische CDU prüft ein Verbot von Ausnahmegenehmigungen zum Schächten. Muslimische und jüdische Vertreter kritisieren diesen Vorstoß“, vom 15.08.2019, abrufbar unter <http://www.islamiq.de/2019/08/15/cdu-will-muslimen-betaeubungsloses-schaechten-verbieten/>, zuletzt abgerufen am 30.08.2019; WELT „CDU will Muslimen betäubungsloses Schächten verbieten“, vom 14.08.2019, abrufbar unter <https://www.welt.de/politik/deutschland/article198563321/CDU-will-Muslimen-betaeubungsloses-Schaechten-verbieten.html> zuletzt abgerufen am 30.08.2019)

⁴ CDU Fraktion Nds., Pressemitteilung vom 15.08.2019, „Toepffer: Schächten ohne Betäubung darf es nicht mehr geben – CDU-Fraktion macht sich für Verbot stark“, abrufbar unter <https://www.cdu-fraktion-niedersachsen.de/presse/toepffer-schaechten-ohne-betaeubung-darf-es-nicht-mehr-geben-cdu-fraktion-macht-sich-fuer-verbot-stark/>, zuletzt abgerufen am 30.08.2019.

⁵ Jüdische Allgemeine vom 29.08.2019 „Schächten nun fast überall verboten - Juden und Muslime fühlen sich in Religionsfreiheit massiv beschränkt: „[...] Das Schächtverbot in der Wallonie sowie entsprechende neue Vorstöße etwa in den deutschen Bundesländern Niedersachsen und Sachsen [...]“, abrufbar unter <https://www.juedische-allgemeine.de/juedische-welt/schaechten-nun-fast-ueberall-verboden/>, zuletzt abgerufen am 30.08.2019.

⁶ Tierschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2006 (BGBl. I S. 1206, 1313), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2586) geändert worden ist.

ermöglicht. Letztlich wurde die CDU aufgefordert, ihren Beschluss zurückzunehmen.⁷

Wohl aufgrund der geäußerten Kritik konkretisierte die CDU bereits einen Tag später ihre Forderung: *„Es kommt beim Tierwohl nicht auf die Anzahl der Tiere an, sondern darauf, dass Tiere bei der Schlachtung nicht leiden. Mit der elektrischen Kurzzeitbetäubung steht eine Möglichkeit zur Verfügung, die genau das gewährleistet. Daher sollte der Erlass des Landwirtschaftsministeriums in dieser Hinsicht neu formuliert werden.“*⁸

Gemeint ist eine Überarbeitung des Erlasses⁹, der sowohl den zuständigen Behörden das Erteilen von Ausnahmegenehmigungen für eine betäubungslose Schlachtung ermöglicht als auch auf die Möglichkeit der vorherigen Betäubung durch eine EKZB hinweist.

Die CDU betont, dass sie ihren Beschluss, gerichtet auf ein Verbot des betäubungslosen Schlachtens, nicht zurücknehmen werde. Vielmehr überlasse sie das weitere Vorgehen nun der Landwirtschaftsministerin. Diese habe letztlich zu entscheiden, ob sie sich für ein gänzlich Verbot der betäubungslosen Schlachtung aussprechen möchte oder der Erlass lediglich in der Weise überarbeitet wird, dass in Zukunft vermehrt auf die Möglichkeit der EKZB hingewiesen wird.¹⁰

⁷ Braunschweiger Zeitung, 22.08.2019, „Ministerium: Schächten ist in Niedersachsen weiter möglich, Hannover. Die CDU-Fraktion hatte in der vergangenen Woche eine Debatte über das von Muslimen und Juden praktizierte betäubungslose Schlachten entfach“, abrufbar unter <https://www.braunschweiger-zeitung.de/niedersachsen/artikel226854093/Ministerium-Schaechten-ist-in-Niedersachsen-weiter-moeglich.html>, zuletzt abgerufen am 03.09.2019.

⁸ CDU Fraktion Nds., Pressemitteilung vom 16.08.2019, Toepffer: Es kommt auf jedes einzelne Tier an – Betäubung nutzen, Tierleid verhindern, abrufbar unter <https://www.cdu-fraktion-niedersachsen.de/presse/toepffer-es-kommt-auf-jedes-einzelne-tier-an-betaeubung-nutzen-tierleid-verhindern/> zuletzt abgerufen am 30.08.2019.

⁹ Runderlass des ML vom 18.11.2010 – 204.1-42506/5-134, VORIS 78530, abrufbar unter https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiz6vfrKrKAhWaTBUIHX-YBXsQFjAAegQI-ABAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ml.niedersachsen.de%2Fdownload%2F85826%2FErlass_Schaechten_2010.pdf&usq=AOvVaw2LSbl-jwLV3_nvRogalkMJr

am 31.12.2015 außer Kraft getreten. Die Rechtslage hat sich seit dem formalen Außerkrafttreten des Runderlasses nicht geändert. Die niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte wurden zuletzt im Februar 2018 aufgefordert, weiterhin nach den Regelungen des Runderlasses zu verfahren.

¹⁰ Göttinger Tageblatt, „Streit ums Schächten: SPD und CDU finden keine Lösung“, 28.08.2019, abrufbar unter <https://www.goettinger->

III. Betäubungsloses Schlachten als Tierschutzproblem

Betrachtet man die Diskussion, so ist sowohl zwischen Schlachtungen nach muslimischem und nach jüdischem Ritus zu unterscheiden als auch zwischen den Begriffen „schächten“, „betäubungslose Schlachtung“ und „halal“.

1. Betäubungsloses Schlachten im religiösen Kontext

Die meisten Muslime in Deutschland akzeptieren eine vorherige Betäubung des Tieres. Sofern jedoch eine Betäubung aus religiösen Gründen abgelehnt wird, wird das Fleisch aus dem Ausland importiert. Dies gilt gleichsam für Angehörige des jüdischen Glaubens, die ebenfalls keine betäubungslose Schlachtung akzeptieren. Lediglich in Ausnahmefällen, bspw. für das islamische Opferfest, werden bei der zuständigen Tierschutzbehörde Ausnahmegenehmigungen für ein Schlachten ohne Betäubung zugelassen. In diesem Jahr wurde in Niedersachsen eine Genehmigung für die betäubungslose Schlachtung von bis zu 200 Tieren erteilt. 113 Tiere wurden daraufhin auf diese Weise geschlachtet.¹¹

Folglich konzentriert sich die Diskussion über die ausnahmsweise Gestattung betäubungsloser Schlachtungen in Niedersachsen rein tatsächlich auf die betäubungslose Schlachtung von bis zu 200 Tieren nach muslimischem Ritus. Aus Gründen der Religionsfreiheit ist es jedoch sowohl den muslimischen als auch den jüdischen Verbänden wichtig, dass die Möglichkeit zum Erhalt einer Ausnahmegenehmigung bestehen bleibt, auch wenn sie nur noch in sehr geringem Umfang zu besonderen Anlässen genutzt wird.¹²

tageblatt.de/Nachrichten/Politik/Niedersachsen/Streit-ums-Schaechten-SPD-und-CDU-finden-keine-Loesung , zuletzt abgerufen am 03.09.2019; Magazin, „Niedersachsen Schächten mit Ausnahmegenehmigung weiter möglich“; 23.08.2019, abrufbar unter <http://www.migazin.de/2019/08/23/niedersachsen-schaechten-mit-ausnahmegenehmigung-weiter-moeglich/> , zuletzt abgerufen am 03.09.2019.

¹¹ Braunschweiger Zeitung, 22.08.2019, „Ministerium: Schächten ist in Niedersachsen weiter möglich, Hannover. Die CDU-Fraktion hatte in der vergangenen Woche eine Debatte über das von Muslimen und Juden praktizierte betäubungslose Schlachten entfacht“, abrufbar unter <https://www.braunschweiger-zeitung.de/niedersachsen/article226854093/Ministerium-Schaechten-ist-in-Niedersachsen-weiter-moeglich.html> , zuletzt abgerufen am 03.09.2019.

¹² Welt, „Ministerium will Verzicht auf betäubungsloses Schlachten“, 21.08.2019, abrufbar unter <https://www.welt.de/regionales/niedersachsen/article198939545/Ministerium-will-Verzicht-auf-betaeubungsloses-Schlachten.html> , zuletzt abgerufen am 03.08.2019.

2. „Betäubungsloses Schlachten“ und „halal“

Der Begriff des „betäubungslosen Schlachtens“ ist von den Begriffen „schächten“ sowie „halal“ abzugrenzen. Schächten ist das betäubungslose Schlachten nach den rituellen Regeln einer Glaubensgemeinschaft, bei der die Tiere ohne vorherige Betäubung mittels eines Halsschnitts und der daran anschließenden Entblutung getötet werden.¹³ Der Begriff des Schächtens beschränkt sich jedoch nicht allein auf die Aspekte des Tötens des Tieres selbst, sondern darüber hinaus auch auf bestimmte weitere Aspekte (zB muss der Kopf des Tieres während des Schnittes Richtung Mekka gerichtet werden). Das Schächten ist somit ein Gesamtritual, von dem die Betäubungslosigkeit nur ein Teilelement bildet.¹⁴ Im Folgenden wird somit auch nicht vom Schächten im Allgemeinen gesprochen, sondern explizit von der betäubungslosen Schlachtung.

Zu unterscheiden ist der Begriff des „Schächtens“ von dem Begriff „halal“. Der aus dem Arabischen stammende Begriff (auf Türkisch: „helal“) umfasst alle Dinge und Handlungen des täglichen Lebens, die aus islamischer Sicht gestattet sind – unter anderem in Bezug auf das, was gegessen und getrunken werden darf. Generell tabu sind Aas, Blut, Schweinefleisch und Berauschendes wie Alkohol.¹⁵ Da sich einige muslimische Glaubensrichtungen für die Gestattung der reversiblen EKZB ausgesprochen haben, ist für diese Glaubensrichtungen auch Fleisch von reversibel betäubten Tieren „halal“ (=„erlaubt“ im Gegensatz zu „haram“ = „verboten“) und darf damit verzehrt werden.

3. Die betäubungslose Schlachtung in der aktuellen Wissenschaft

Die aktuelle Wissenschaft geht davon aus, dass es Tieren weniger Schmerzen und Leiden bereitet, wenn sie vor dem Blutentzug betäubt werden. Die Fixierung des Tieres, der Halsschnitt und das Ausbluten beim sogenannten Schächten könnten laut der Tierärztin Holleben gar nicht so ausgeführt werden, dass der Tod unmittelbar eintrete und die Tiere nicht litten.¹⁶ Die durch die Unterbrechung der Blutzufuhr zum Gehirn hervorgerufene

¹³ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Auflage, 2016, § 4a TierSchG, Rn. 5.

¹⁴ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Auflage, 2016, § 4a TierSchG, Rn. 5.

¹⁵ Bundeszentrale für Ernährung, Halal-Ernährung: Essen nach den Regeln des Korans, abrufbar unter <https://www.bzfe.de/inhalt/halal-ernaehrung-472.html>, zuletzt abgerufen am 31.08.2019.

¹⁶ Epd Evangelischer Pressedienst Niedersachsen-Bremen, „Tierärztin: Tiere leiden Schmerzen beim Schächten“ vom 22.08.2019, abrufbar unter <https://www.epd.de/regional/niedersachsen-bremen/schwerpunkt/ethik/tieraerztin-tiere-leiden-schmerzen-beim-schaechten>, zuletzt abgerufen am 30.08.2019.

Empfindungs- und Wahrnehmungslosigkeit könne zwar schnell eintreten, aber niemals unmittelbar. Holleben betont, dass daher den Aussagen von Vertretern der Muslime in Niedersachsen wie auch dem Präsidenten des Zentralrats der Juden in Deutschland, Josef Schuster zu widersprechen sei. Sie hatten gesagt, die Tiere empfänden beim richtig ausgeführten Schächten keinen Schmerz. "Das ist heute fachlich nicht mehr haltbar", sagte von Holleben.¹⁷

Diese Einschätzung vertritt auch der Verein Tierärzte für verantwortbare Landwirtschaft e. V.¹⁸ In ihrem Schreiben vom 28.08.2019 an die niedersächsische CDU-Fraktion führen die Tierärzte aus, dass beim betäubungslosen Schächten verschiedene Punkte für die betroffenen Tiere von höchster Dramatik sind:

- die erheblichen Schmerzen, da die Muskulatur des gesamten Halses inklusive aller Organe durchtrennt werden,
- das volle Bewusstsein, das, wie wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, beim Schaf noch 15 sec, beim Rind noch bis zu mehreren Minuten erhalten bleibt,
- die Todesangst, die die Tiere bereits vor dem eigentlichen Schächten erleiden, weil sie mehr oder weniger gewaltsam in Körperhaltungen gezwungen werden (z.B. Rückenlage beim Rind), in die sie sich natürlicherweise nie begeben.¹⁹

IV. Die EKZB als mögliche Lösung des Tierschutzproblems

Bei der EKZB wird durch das Ansetzen einer Zange am Kopf elektrischer Strom mit einer Spannung von etwa 240 Volt für die Dauer von zwei Sekunden durch das Gehirn des Schlachttieres geleitet. Dieses verliert dadurch das Schmerzempfinden und das Bewusstsein, allerdings nur für kurze Zeit, was jedoch ausreicht, um mit einem Messer die Weichteilorgane seines Halses zu durchtrennen und die Entblutung herbeizuführen. Da das

¹⁷ Epd Evangelischer Pressedienst Niedersachsen-Bremen, „Tierärztin: Tiere leiden Schmerzen beim Schächten“ vom 22.08.2019, abrufbar unter <https://www.epd.de/regional/niedersachsen-bremen/schwerpunkt/ethik/tieraerztin-tiere-leiden-schmerzen-beim-schaechten>, zuletzt abgerufen am 30.08.2019.

¹⁸ Tierärzte für verantwortbare Landwirtschaft, Schreiben an die CDU-Fraktion vom 28.08.2019, abrufbar unter <http://www.tfv.de/wp-content/uploads/2019/08/2019-08-24-Anschreiben-CDU-Fraktion-Niedersachsen.pdf>, zuletzt abgerufen am 30.08.2019.

¹⁹ Weitere Kritik siehe auch *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 3. Auflage, 2016, § 4a TierSchG, Rn. 3-18.

Herz während dieser Zeit unbeeinflusst weiterschlägt, bluten die so betäubten Tiere ebenso gut aus wie betäubungslos geschlachtete Tiere, d. h. es ergeben sich keine Unterschiede bei der Ausblutung gegenüber vollkommen betäubungslos geschlachteten Tieren. Auch bewirkt die elektrische Durchströmung keinerlei Schädigung des Tieres: Verzichtet man auf die anschließende Schlachtung und überlässt das Tier sich selbst, so steht es nach einiger Zeit selbständig wieder auf und bewegt sich wie gewohnt weiter.²⁰ Da sich die Tiere wieder vollständig von der EKZB erholen können, wird diese Form der Betäubung auch als reversibel bezeichnet.

V. Der Rechtsrahmen des betäubungslosen Schlachtens

Das betäubungslose Schlachten ist in einem unionsrechtlichen sowie bundes- und landesrechtlichen Rechtsrahmen eingebunden.

1. Unions- und bundesrechtliche Ebene

Art. 4 Abs. 1 S. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung (EU-Tierschlachtverordnung) verlangt, ebenso, wie § 4a Abs. 1 TierSchG, dass Tiere grundsätzlich nicht ohne vorherige Betäubung getötet werden dürfen.

Von diesem Grundsatz macht Art. 4 Abs. 4 EU-Tierschlachtverordnung eine Ausnahme und besagt, dass für Tiere, die speziellen Schlachtmethode unterliegen, die durch bestimmte religiöse Riten²¹ vorgeschrieben sind, der Betäubungsgrundsatz gemäß Absatz 1 nicht gilt, sofern die Schlachtung in einem Schlachthof gemäß Art. 2 Buchst. k) der EU-Tierschlachtverordnung erfolgt. Auf bundesrechtlicher Ebene findet sich diese Ausnahme in § 4a Abs. 2 Nr. 2, 1. Hs. TierSchG wieder. In dieser Norm heißt es, dass es keiner vorherigen Betäubung bedarf, wenn die zuständige Behörde eine Ausnahmegenehmigung für ein Schlachten ohne Betäubung (Schächten) erteilt hat. Die Erteilung dieser Ausnahmegenehmigung ist, entsprechend des Unionsrechtsrahmens, an das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen gekoppelt. Die Behörde „darf die Ausnahmegenehmigung demgemäß nur insoweit erteilen, als es erforderlich ist, den Bedürfnissen von Angehörigen bestimmter Religionsgemeinschaften im Geltungsbereich [...] [des Tierschutzgesetzes] zu entsprechen, denen zwingende Vorschriften ihrer

²⁰ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Auflage, 2016, § 4a TierSchG, Rn. 7.

²¹ Der Ausdruck „religiöser Ritus“ bezeichnet dabei „eine Reihe von Handlungen im Zusammenhang mit der Schlachtung von Tieren, die in bestimmten Religionen vorgeschrieben sind“ (Art. 2 Buchstabe g der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009).

Religionsgemeinschaft das Schächten vorschreiben oder den Genuss von Fleisch nicht geschächteter Tiere untersagen“ (§ 4a Abs. 2 Nr. 2, 2. Hs. TierSchG).

2. Landesebene: Der niedersächsische Erlass

Der Erlass aus Niedersachsen beinhaltet die konkreten Anforderungen in Bezug auf die zwingenden Vorschriften der Religionsgemeinschaften, die erfüllt werden müssen, um eine Ausnahmegenehmigung für das betäubungslose Schlachten zu erhalten. Der Erlass aus dem Jahr 2010 ist bereits 2015 abgelaufen. Die Rechtslage hat sich jedoch seit dem formalen Außerkrafttreten des Runderlasses nicht geändert. Die niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte wurden zuletzt im Februar 2018 aufgefordert, weiterhin nach den Regelungen des Runderlasses zu verfahren.

Als Religionsgemeinschaft i. S. des § 4 a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG kommen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) in dem Urteil vom 15.01.2002²² auch Gruppierungen innerhalb des Islam infrage, deren Glaubensrichtungen sich von denjenigen anderen islamischen Gemeinschaften unterscheiden. Dem Urteil zufolge ist für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung ausreichend, wenn substantiiert und nachvollziehbar dargelegt wird, dass nach der gemeinsamen Glaubensüberzeugung dieser Gemeinschaft der Verzehr des Fleisches ein betäubungsloses Schlachten voraussetzt (Nr. 1 Abs. 2 des Erlasses).

Unter Benennung hinreichend aussagekräftiger Tatsachen sind für die substantiierte und nachvollziehbare Darlegung, dass nach der gemeinsamen Glaubensüberzeugung einer Gemeinschaft der Verzehr des Fleisches ein betäubungsloses Schlachten voraussetzt, in schriftlicher Form begründete Ausführungen zum religiösen Standpunkt der konkreten religiösen Gemeinschaft (Gruppierung) vorzulegen, nach denen das Unterlassen der Betäubung vor dem Schächtschnitt zwingend geboten ist (Nr. 1 Abs. 3 des Erlasses).

Dabei ist individuell und im Einzelnen unter Bezugnahme auf die für die Antragstellerin oder den Antragsteller verbindliche Religionsvorschrift die für die Gemeinschaft verbindliche Auslegung, die den Verzehr von Fleisch betäubter Tiere zwingend verbietet, darzulegen und die Beschreibung des religiösen Lebens der Mitglieder der Gemeinschaft sowie die Ausübung der

²² BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15. Januar 2002 – 1 BvR 1783/99 –, Rn. (1-61).

Religionspraxis durch die Gemeinschaft und ihrer Mitglieder vorzustellen (Nr. 1 Abs. 4 S. 1 des Erlasses).

Soweit sich die Glaubensüberzeugung auf schriftliche Rechtsquellen stützt, sind diese zu benennen und beizufügen (Nr. 1 Abs. 4 S. 2 des Erlasses). In der Darlegung muss der religiöse Standpunkt zum Schächten näher und nachvollziehbar aufgezeigt werden (Nr. 1 Abs. 4 S. 3 des Erlasses). Es muss zu entnehmen sein, dass dieser Standpunkt auf einer Auseinandersetzung mit dem Thema beruht (Nr. 1 Abs. 4 S. 5 des Erlasses).

Weiter ist darzulegen, welche Konsequenzen die Gemeinschaft oder das einzelne Mitglied bei dem Verzehr von Fleisch, das von betäubten Tieren gewonnen wurde, befürchtet (Nr. 1 Abs. 5 S. 1 des Erlasses). Dabei ist auch darauf einzugehen, wie bisher die Versorgung mit Fleisch sichergestellt wurde (Nr. 1 Abs. 5 S. 2 des Erlasses).

Das Aufstellen bloßer Behauptungen oder allein die Anführung der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft durch die Antragstellerin oder den Antragsteller sind hier nicht ausreichend (Nr. 1 Abs. 6 des Erlasses).

Abhängig von den jeweiligen denkbaren Antragsberechtigten verlangt der Erlass jeweils die Darlegung der zwingenden Vorschriften der Religionsgemeinschaft.

VI. „Zwingende Vorschriften“ und „Religionsgemeinschaft“

Die Frage danach, ob eine betäubungslose Schlachtung erlaubt sein soll, kreist um die Kernfrage, ob zwingende Vorschriften einer Religionsgemeinschaft diese Art der Schlachtung vorschreiben.²³ Einige gerichtliche Entscheidungen unterschiedlicher Ebenen gehen auf die Begriffe „zwingende Vorschriften“ und „Religionsgemeinschaft“ ein.

²³ Die zuständige Behörde darf eine Ausnahmegenehmigung nur insoweit erteilen, als es erforderlich ist, den Bedürfnissen von Angehörigen bestimmter Religionsgemeinschaften zu entsprechen, denen zwingende Vorschriften ihrer Religionsgemeinschaft den Genuss von Fleisch nicht geschächteter Tiere untersagen (§ 4a Abs. 2 Nr. 2 zweite Alternative TierSchG).

1. „Religionsgemeinschaft“

Fraglich ist, wann im juristischen Sinne von einer „Religionsgemeinschaft“ ausgegangen wird.

a. Wille des Gesetzgebers

Dem Gesetzgeber ging es bei der Anknüpfung einer Ausnahmegenehmigung für das betäubungslose Schlachten an dem Kriterium der Religionsgemeinschaft darum, der Gefahr eines Missbrauchs entgegenzuwirken. Eine solche Gefahr wäre bei einem alleinigen Abstellen auf individuelle Glaubensüberzeugungen Einzelner kaum einzuschränken gewesen. Das Merkmal soll eine höhere Wahrscheinlichkeit dafür bieten, dass dem Antrag auf einer Ausnahmegenehmigung eine ernsthafte und verantwortete Glaubensentscheidung zugrunde liegt.²⁴ Nach der gesetzlichen Zielrichtung der Missbrauchsverhütung wird man verlangen müssen, dass sich die gemeinsamen Glaubensüberzeugungen nicht nur auf einzelne oder einige wenige, sondern auf zentrale Glaubensinhalte und damit zahlreiche der für die Religion wesentlichen Fragen beziehen und dass diese Einigkeit nicht nur verbal bekundet, sondern auch nach außen hin gelebt und gemeinsam praktiziert wird.²⁵

b. Die nationale Rechtsprechung

Das bereits oben angeführte BVerfG hatte im Jahr 2002 über eine Verfassungsbeschwerde zu entscheiden.²⁶ Ein muslimischer Metzger hatte geltend gemacht, dass er das betäubungslose Schlachten für sich als eine unbedingte religiöse Pflicht ansehe und sich ein Schächtverbot für ihn deshalb faktisch als Berufsverbot auswirke; er werde sich einen neuen Beruf suchen müssen, wenn ihm die Ausnahmegenehmigung nicht erteilt werde.²⁷ Das BVerfG schloss sich der Ansicht des Antragstellers an und sprach aus, dass es dem Metzger ohne Ausnahmeverbehalt nicht mehr möglich wäre, in der Bundesrepublik Deutschland den Beruf des Schlachters auszuüben.²⁸ Das Tatbestandsmerkmal der „Religionsgemeinschaft“ sei weit auszulegen.²⁹

²⁴ BVerwG 1991, 1225, 1227; *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 3. Auflage, 2016, § 4a TierSchG, Rn. 24.

²⁵ *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 3. Auflage, 2016, § 4a TierSchG, Rn. 24.

²⁶ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15. Januar 2002 - 1 BvR 1783/99 -, Rn. (1-61).

²⁷ BVerfGE 104, 337, Rn. 19, 23.

²⁸ BVerfGE 104, 337, Rn. 32, 43.

²⁹ BVerfGE 104, 337, Rn. 55; *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 3. Auflage, 2016, § 4a TierSchG, Rn. 20

Es reiche aus, wenn ein Antragsteller einer Gruppe von Menschen angehöre, die eine gemeinsame Glaubensüberzeugung verbinde. Dafür kämen auch Gruppierungen innerhalb des Islam in Betracht, deren Glaubensrichtung sich von denjenigen anderen islamischen Gemeinschaften unterscheidet.³⁰ Bezüglich des Aspektes „Religionsgemeinschaft“ knüpft das BVerfG folglich an das Urteil vom 23. November 2000 des BVerwG³¹ an und führte aus:

„§ 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG verlange mit dem Begriff der Religionsgemeinschaft keine Gemeinschaft, die im Sinne des Art. 137 Abs. 5 WRV die Voraussetzungen für die Anerkennung als öffentlich-rechtliche Körperschaft erfüllt oder gemäß Art. 7 Abs. 3 GG berechtigt ist, an der Erteilung von Religionsunterricht mitzuwirken. Für die Bewilligung einer Ausnahme nach § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG ist vielmehr ausreichend, dass der Antragsteller einer Gruppe von Menschen angehört, die eine gemeinsame Glaubensüberzeugung verbindet. Als Religionsgemeinschaften im Sinne des § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG kommen deshalb auch Gruppen innerhalb des Islam in Betracht, deren Glaubensrichtung sich von derjenigen anderer islamischer Gemeinschaften unterscheidet, wenn diese Glaubensrichtung für sich die zwingende Notwendigkeit des betäubungslosen rituellen Schächtens als anerkannte bindende Verhaltensregel betrachtet.“

Das zuständige Verwaltungsgericht, an das das BVerfG die Sache zurückverwiesen hatte, hat den zuständigen Landkreis daraufhin verpflichtet, über den Antrag des Metzgers neu zu entscheiden. Nach dieser erneuten Entscheidung hat der VGH Kassel die vom Landkreis eingelegte Berufung am 24.11.2004 zurückgewiesen.³² Anschließend hat das BVerwG die gegen das Urteil des VGH eingelegte Revision zurückgewiesen.³³ Sowohl der VGH Kassel als auch das BVerwG 2006 schlossen sich in Bezug auf das Merkmal der Religionsgemeinschaft der Ansicht des BVerfG an. Das BVerwG führte aus:

³⁰ BVerfGE 104, 337, Rn. 43, 45, 49, 56-58; Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Auflage, 2016, § 4a TierSchG, Rn. 20.

³¹ BVerwG 3 C 40.99 - BVerwGE 112, 227.

³² VGH Kassel, 24.11.2004 - 11 UE 317/03.

³³ BVerwG Urf. V. 23.11.2006, 3 C 30.05, NVwZ 2007, 461, 462.

„Damit steht die Auffassung im Widerspruch, eine maßgebliche Gruppe brauche eine bestimmte Verfasstheit und eine sichtbare Organisation. Das Abstellen auf die Glaubensüberzeugung der Religionsgemeinschaft soll der willkürlichen Durchbrechung des Betäubungsgebots unter Berufung auf eine individuelle Glaubenshaltung entgegenwirken. Dazu reicht die Feststellung, dass der Betreffende gemeinsam mit einer nennenswerten Zahl Gleichgesinnter aus seinem Glauben das zwingende Verbot des Verzehrs von Fleisch nicht geschächteter Tiere herleitet. Auf dieser Grundlage ist es zwar richtig, dass die gemeinsame Glaubensüberzeugung sich nicht allein auf das Schächten beschränken darf. Das bedeutet aber nicht, dass die Mitglieder der Religionsgemeinschaft im Sinne des § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG sich auch in anderen Fragen als dem Schächten von den allgemeinen Glaubensinhalten des Islam absetzen und unterscheiden müssten. Entscheidend ist vielmehr, ob eine Gruppe von Muslimen aus den Grundlagen ihrer Religion die zwingende Verpflichtung des Schächtens von Schlachttieren entnimmt.“

c. Die europäische Rechtsprechung

Der EuGH hatte im Jahr 2018³⁴ über eine Vorabentscheidungsverfahren zu entscheiden. Mit seiner Frage ersuchte das vorlegende Gericht um Prüfung der Gültigkeit von Art. 4 Abs. 4 der EU-Tierschlachtverordnung i. V. m. Art. 2 Buchst. k im Hinblick auf Art. 10 der Charta, Art. 9 EMRK sowie Art. 13 AEUV, da die genannten Bestimmungen bewirkten, dass rituelle Schlachtungen während des Opferfestes in zugelassenen Schlachthöfen durchgeführt werden müssten, die den in der Verordnung Nr. 853/2004³⁵ aufgestellten Anforderungen entsprächen.

Der Gerichtshof hat sich dafür ausgesprochen, dass etwaige theologische Divergenzen zu rituellen Schlachtungen deren Einstufung als "religiöser Ritus" nicht in Frage stellen.³⁶ Der EuGH geht darüber hinaus zwar nicht konkret darauf ein, wann von einer „Religionsgemeinschaft“ gesprochen

³⁴ EuGH, Urteil vom 29.05.2018 - C-426/16.

³⁵ Verordnung (EG) NR. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs.

³⁶ EuGH, Urteil vom 29.05.2018 - C-426/16, Rn. 49, 50; Beck aktuell Nachrichten, EuGH bestätigt Pflicht zur Durchführung ritueller Schlachtungen in zugelassenen Schlachthöfen zu EuGH, Urteil vom 29.05.2018 - C-426/16, abrufbar unter <https://rsw.beck.de/aktuell/meldung/eugh-bestaetigt-pflicht-zur-durchfuehrung-ritueller-schlachtungen-in-zugelassenen-schlachthoefen> vom 29.05.2018, zuletzt abgerufen am 31.08.2019.

werden kann. Da er allerdings den Begriff der „zwingenden Vorschriften“ weit auslegt (s. u.), ist dementsprechend ebenfalls von einem weiten Verständnis in Bezug auf „Religionsgemeinschaften“ auszugehen.

d. Zusammenfassung

Der Begriff der Religionsgemeinschaft wird auf allen betrachteten Ebenen weit verstanden.³⁷ Ausreichend sei, dass der Antragsteller einer Gruppe von Menschen angehört, die eine gemeinsame Glaubensüberzeugung verbindet. Auch Gruppen innerhalb des Islams, deren Glaubensrichtung sich von derjenigen anderer islamischer Gemeinschaften unterscheidet, können unter die tierschutzgesetzliche Ausnahmeregelung fallen, sofern sie für sich die zwingende Notwendigkeit des betäubungslosen rituellen Schächtens als anerkannte bindende Verhaltensregel betrachtet. Einer bestimmten Verfasstheit und Organisation bedürfe es nicht.

2. „Zwingende Vorschriften“

Der Begriff „zwingende Vorschriften“ wurde im Jahr 1986 in das TierSchG aufgenommen.

a. Wille des Gesetzgebers 1986

„Zwingend“ bedeutet nach dem Willen des historischen Gesetzgeber aus dem Jahr 1986, dass die Genehmigungsbehörde zu prüfen hat, ob das Schächten für die Mitglieder der Religionsgemeinschaft „zum echten Bestandteil des religiösen Bekenntnisses geworden“ ist, oder ob es lediglich zu den Handlungen gehört, „die zwar Ausdruck einer religiösen Grundhaltung sind, selbst aber keine religiöse Betätigung beinhalten“³⁸. Die Behörde muss demnach im Genehmigungsverfahren sowohl die Bedrängnis der Glaubensangehörigen, als auch deren religiöse Motiviertheit und schwere sowie die Unmöglichkeit, sich dieser Bedrängnis anders als durch das beantragte betäubungslose Schlachten (z. B. durch die Nutzung der Möglichkeit zur EKZB) zu entziehen, prüfen und bewerten.³⁹

³⁷ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Auflage, 2016, § 4a TierSchG, Rn. 21.

³⁸ BR- Drs. 524/1/84, S. 7.

³⁹ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Auflage, 2016, § 4a TierSchG, Rn. 22b.

b. Die nationale Rechtsprechung

Was das Merkmal „zwingende Vorschriften“ angehe, so könne dies nach Ansicht des BVerfG⁴⁰ nicht mit Blick auf den Islam insgesamt oder die sunnitischen oder schiitischen Glaubensrichtungen beantwortet werden. Die Frage nach der Existenz solcher Vorschriften sei vielmehr für konkrete, ggf. innerhalb einer solchen Glaubensrichtung bestehende Religionsgemeinschaft zu beurteilen.⁴¹ Das Tatbestandsmerkmal der „zwingenden Vorschriften“ müsse daher in einer Weise ausgelegt werden, die dem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG (Allgemeine Handlungsfreiheit) i. V. m. Art. 4 Abs. 1 und 2 GG (Glaubensfreiheit) Rechnung trage.⁴² Dabei reiche es aus, dass derjenige, der eine Ausnahmegenehmigung zur Versorgung der Mitglieder einer Gemeinschaft benötige, **substantiiert und nachvollziehbar darlege**, dass nach deren gemeinsamer Glaubensüberzeugung der Verzehr des Fleisches von den Tieren zwingend eine betäubungslose Schlachtung voraussetze. Sei eine solche Darlegung erfolgt, dann habe sich der Staat einer Bewertung dieser Glaubenserkenntnis zu enthalten.⁴³

Der VGH Kassel entschied jedoch, dass die zwischenzeitliche Einfügung des Tierschutzes in Art. 20a GG⁴⁴ am 01.08.2002 dazu führe, dass das BVerfG-Urteil, soweit es tragende Gründe zum rechtlichen Gewicht des Tierschutzes im Verhältnis zu anderen grundgesetzlich geschützten Rechtsgütern, insbesondere in Grundrechten, enthalte, keine Bindungswirkung mehr entfalte.⁴⁵ Der VGH Kassel stellte darüber hinaus fest, dass durch die Aufnahme des Tierschutzes in Art. 20a GG, das Vorliegen von „zwingenden Vorschriften“ i. S. d. § 4a abs. 2 Nr. 2 TierSchG nunmehr **„nachgewiesen“** und nicht mehr nur „substantiiert und nachvollziehbar dargelegt“ werden müsse.⁴⁶ Das Gericht argumentierte damit, dass aufgrund

⁴⁰ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15. Januar 2002 - 1 BvR 1783/99 -, Rn. (1-61).

⁴¹ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15. Januar 2002 - 1 BvR 1783/99 -, Rn. (1-61) = BVerfGE 104, 337, Rn. 43, 45, 49, 56-58; *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 3. Auflage, 2016, § 4a TierSchG, Rn. 20.

⁴² BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15. Januar 2002 - 1 BvR 1783/99 -, Rn. (1-61) = BVerfGE 104, 337, Rn. 55.

⁴³ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15. Januar 2002 - 1 BvR 1783/99 -, Rn. (1-61) = BVerfGE 104, 337, Rn. 43, 45, 49, 56-58; *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 3. Auflage, 2016, § 4a TierSchG, Rn. 20.

⁴⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist (GG).

⁴⁵ VGH Kassel, 24.11.2004 - 11 UE 317/03, Leitsatz 1.

⁴⁶ VGH Kassel, 24.11.2004 - 11 UE 317/03, Leitsatz 4; *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 3. Auflage, 2016, § 4a TierSchG, Rn. 21.

des Verfassungsrangs des Tierschutzes „überwiegende Gesichtspunkte dafür [sprächen], dass auch die Anforderungen an die Erfüllung der Voraussetzung „zwingende Vorschriften“ in § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG erhöht werden“ müssten.⁴⁷

Das BVerwG hat sich im Jahr 2006 zumindest nicht offensichtlich einer der beiden Positionen angeschlossen. Es führte bezüglich des Aspektes der „zwingende Vorschriften“ lediglich aus, die Auslegung des Begriffs „Religionsgemeinschaft“ habe auch Auswirkungen auf den Begriff der „zwingenden Vorschriften“. Es komme nicht darauf an, ob die Gemeinschaft als Organisation das betäubungslose Schlachten dekretieren und den Mitgliedern aus eigener Machtvollkommenheit verbindlich auferlegen kann. Entscheidend sei vielmehr, ob die verbindende Glaubensüberzeugung diese Art des Schlachtens zwingend gebietet.⁴⁸

c. Die europäische Rechtsprechung

Wie bereits oben beschrieben, ist der EuGH in seinem Urteil aus dem Jahr 2018 der Ansicht, dass etwaige theologische Divergenzen zu rituellen Schlachtungen deren Einstufung als "religiöser Ritus" nicht in Frage stellen.⁴⁹ Es ist folglich nicht zu erkennen, dass das Gericht geringere Anforderungen an das Vorliegen zwingender Vorschriften stellt, als das deutsche Recht.

d. Zusammenfassung

Die nationale sowie europäische Rechtsprechung vertreten beide die Ansicht, dass es für das Vorliegen zwingender Vorschriften unschädlich sei, wenn innerhalb einer Religionsgemeinschaft divergierende Ansichten in Bezug auf die Bindungswirkung der zwingenden Vorschriften bestehen.

Auffällig ist hingegen, dass unterschiedliche Anforderungen an den Nachweis des Bestehens dieser zwingenden Vorschriften gestellt werden. Das BVerfG vertritt, dass den Antragstellern lediglich eine Darlegungslast treffe,

⁴⁷ VGH Kassel, 24.11.2004 - 11 UE 317/03.

⁴⁸ BVerwG, Urt. V. 23.11.2006, 3 C 30.05, Rn. 9.

⁴⁹ EuGH, Urteil vom 29.05.2018 - C-426/16, Rn. 49, 50; Beck aktuell Nachrichten, EuGH bestätigt Pflicht zur Durchführung ritueller Schlachtungen in zugelassenen Schlachthöfen zu EuGH, Urteil vom 29.05.2018 - C-426/16, abrufbar unter <https://rsw.beck.de/aktuell/meldung/eugh-bestaetigt-pflicht-zur-durchfuehrung-ritueller-schlachtungen-in-zugelassenen-schlachthoefen> vom 29.05.2018, zuletzt abgerufen am 31.08.2019.

der VGH hingegen fordert die Erbringung eines Nachweises für das Vorliegen der zwingenden Vorschriften innerhalb der Glaubensrichtung.

Im Sinne des Staatszieles Tierschutz, das seit dem 01.08.2002 mit anderen Verfassungsgütern formell gleichrangig ist,⁵⁰ ist der Tierschutz in einen Ausgleich mit betroffenen Grundrechten zu bringen. Das Staatsziel schützt jedes einzelne Tier vor vermeidbaren Schmerzen, Leiden und Schäden.⁵¹ Ziel der Aufnahme des Tierschutzes in die Verfassung war es, dass dem Tierschutz ein ethisches Mindestmaß in der Abwägung entgegenstehender Interessen zukommt.⁵² Sofern überhaupt vertreten würde, dass Ausnahmegenehmigung für betäubungsloses Schlachten weiterhin ausgestellt werden können, würde dieser verfassungsrechtliche Individualtierschutz gänzlich ausgehöhlt und das ethische Mindestmaß unterlaufen, wenn nicht für jedes einzelne Tier nachgewiesen werden könnte, dass in der jeweiligen Glaubensrichtung zwingende Vorschriften bestehen, die es rechtfertigen vermögen, auf den Schutz vor diesen Beeinträchtigungen zu verzichten.⁵³ Letztlich ist damit der Ansicht des VGH ist zuzustimmen, dass eine Nachweispflicht für das Vorliegen von zwingenden Vorschriften fordert.

3. Bewertung des Erlasses aus Niedersachsen

Es wird geprüft, ob der Erlass aus Niedersachsen, auf dessen Grundlage Ausnahmegenehmigungen für das betäubungslose Schlachten ausgestellt werden, den zuvor herausgearbeiteten Anforderungen an die Tatbestandsmerkmale „Religionsgemeinschaften“ sowie „zwingende Vorschriften“ entspricht.

a. „Religionsgemeinschaft“

Bezüglich des Begriffes der „Religionsgemeinschaft“ heißt es in Nr. 1 Abs. 2 S. 1 des Erlasses:

„Als Religionsgemeinschaft i. S. des § 4 a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG kommen nach Auffassung des BVerfG in dem Urteil vom 15. 1. 2002 auch Gruppierungen innerhalb des Islam infrage, deren Glaubensrichtung sich von derjenigen anderer islamischer Gemeinschaften unterscheidet.“

⁵⁰ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Auflage, 2016, Art. 20a GG, Rn. 8.

⁵¹ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Auflage, 2016, Art. 20a GG, Rn. 6.

⁵² BT-Drs. 14/8860, S. 1, 3.

⁵³ Vgl. Scholz in Maunz/Dürig, GG Art. 20a, Rn. 84.

Der Erlass entspricht somit der einstimmigen weiten Ansicht in der Rechtsprechung auf nationaler und internationaler Ebene. Im Lichte dieser Rechtsprechung besteht kein Änderungsbedarf.

b. „Zwingende Vorschriften“

Bezüglich des Begriffes der „zwingenden Vorschriften“ heißt es in Nr. 1 Abs. 2 S. 2 des Erlasses:

„Dem Urteil zufolge ist für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung ausreichend, wenn substantiiert und nachvollziehbar dargelegt wird, dass nach der gemeinsamen Glaubensüberzeugung dieser Gemeinschaft der Verzehr des Fleisches ein betäubungsloses Schlachten voraussetzt.“

Der Erlass bezieht sich bezüglich der Anforderungen an das Vorliegen von zwingenden Vorschriften auf das Urteil des BVerfG aus dem Jahr 2002. Somit bleibt der Erlass hinter dem Erfordernis des Erbringens von Nachweisen für das Vorliegen von zwingenden Vorschriften zurück.

VII. Möglichkeiten und Grenzen eines generellen Verbotes

Fraglich ist, ob über das Erfordernis der zuvor dargestellten Aufnahme der Nachweispflicht hinaus, ein gänzlich Verbot des betäubungslosen Schlachtens rechtlich denkbar wäre und ob die EKZB einen möglichen Interessenausgleich zwischen dem Tierschutz und der Religionsfreiheit darstellen könnte.

1. Ansicht: Kein Vorrang des Tierschutzes

Diejenigen, die ein generelles Verbot der betäubungslosen Schlachtung ablehnen, argumentieren zumeist mit dem Urteil des BVerfG vom 15.01.2002. Ohne eine Ausnahmegenehmigung von der Verpflichtung, warmblütige Tiere vor dem Ausbluten zu betäuben, würden die Grundrechte derjenigen, die betäubungslose Schlachtungen berufsmäßig vornehmen wollten, unzumutbar beschränkt, und den Belangen des Tierschutzes wäre ohne zureichende verfassungsrechtliche Rechtfertigung einseitig der Vorrang eingeräumt.⁵⁴

⁵⁴ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15. Januar 2002 - 1 BvR 1783/99 -, Rn. (1-61) = BVerfGE 104, 337, Rn. 43, 45, 49, 56-58.

Das BVerwG hat sich sogar noch im Jahr 2006 – und damit nach Aufnahme des Tierschutzes in die Verfassung – klar für eine Verfassungsmäßigkeit von Ausnahmegenehmigungen ausgesprochen.⁵⁵ Der erforderliche Ausgleich der Interessen müsse zu einem Ergebnis kommen, bei dem beide Interessen – Grundrechte und Tierschutz – Wirkung entfalten könnten. Zwar habe sich durch die Aufnahme des Tierschutzes die Grenze der Verfassungsmäßigkeit von § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG verschoben und es sei nunmehr gleichsam zu prüfen, ob dies ausnahmsweise Erlaubnis zum betäubungslosen Schlachten mit Art. 20a GG vereinbar sei, doch genieße der Tierschutz auch trotz Ausnahme in die Verfassung kein Vorrang vor den Grundrechten. Die gleichzeitige Wirkung von Glaubensfreiheit und Tierschutz könne nur dadurch zum Ausdruck kommen, dass weiterhin Ausnahmegenehmigungen erteilt werden könnten. Andernfalls liefe die Glaubensfreiheit der betroffenen Gläubigen leer.⁵⁶

2. Ansicht: Änderung nur durch den Gesetzgeber möglich

Der VGH Kassel vertritt hingegen die Ansicht, dass eine Änderung des Tierschutzgesetzes, mit der die Ausnahmeregelung des § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG abgeändert oder aufgehoben würde, infolge der Aufnahme des Tierschutzes in die Verfassung nunmehr möglich sei. Jedoch könne eine solch weitgehende Rechtsänderung nicht schon durch eine verfassungskonforme Gesetzesauslegung seitens der Behörden oder Gerichte herbeigeführt werden, sondern es bedürfe hierzu eines Tätigwerdens des (einfachen) Gesetzgebers.⁵⁷

Der EuGH untermauert die Ansicht des VGH Kassel. Der EuGH stellte klar, dass die von Art. 4 Abs. 4 der EU-Tierschlachtverordnung zugelassene Ausnahme kein Verbot der Praxis ritueller Schlachtungen in der Union aufstellt, sondern im Gegenteil das Bestreben des Unionsgesetzgebers konkretisiert, die Schlachtung von Tieren ohne vorherige Betäubung zu erlauben, um zu gewährleisten, dass die Religionsfreiheit, namentlich der praktizierenden Muslime, während des Opferfestes effektiv gewahrt wird.⁵⁸

⁵⁵ BVerwG, Urt. V. 23.11.2006, 3 C 30.05, Rn. 10: „Die Änderung des Art. 20a GG gibt keinen Anlass, von der dargelegten Auslegung abzugehen. § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG ist weiterhin verfassungsgemäß.“

⁵⁶ BVerwG, Urt. V. 23.11.2006, 3 C 30.05, Rn. 12.

⁵⁷ VGH Kassel, 24.11.2004 - 11 UE 317/03.

⁵⁸ EuGH, Urteil vom 29.05.2018 - C-426/16, Rn. 56.

3. Ansicht: Inpflichtnahme der Behörden und Gerichte

In der Literatur findet sich die Ansicht, die, wie der VGH, einen Vorrang des Tierschutzes vor der Religionsfreiheit vertritt. Allerdings geht die Ansicht darüber hinaus davon aus, dass die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung auf der Grundlage des TierSchG sowie des niedersächsischen Erlasses nicht mehr verfassungsgemäß sei.⁵⁹ Aufgrund des Verfassungsranges des Tierschutzes setze sich dieser in diesem Fall gegen die Religionsfreiheit durch. Es bliebe daher der Behörde und den Gerichten unbenommen, im Rahmen einer Interessenabwägung dem Tierschutz Vorrang vor der Glaubensfreiheit einzuräumen.⁶⁰

Innerhalb dieser Ansicht stellt sich die Frage, ob die EKZB einen entsprechenden Ausgleich der betroffenen Interessen gewährleisten kann. Die EKZB kann bereits jetzt grundsätzlich auf Antrag nach § 13 Abs. 1 Nr. 3 TierSchIV⁶¹ als reversible Betäubungsmethode zugelassen werden.

c. EKZB als Mittel für einen Interessenausgleich

Folgende Gesichtspunkte sprechen dafür, dass die EKZB als mit der Religionsfreiheit vereinbar oder zumindest als weniger schwerwiegende Einschränkung dieser Freiheit erscheinen lassen:⁶²

1. Das Gesamtritual des Schächtens kann sowohl am betäubten wie auch am unbetäubten Tier entsprechend den Überlieferungen vollzogen werden. Bei der EKZB geht nicht um ein Verbot des Schächtens insgesamt, sondern nur des unbetäubten Schächtens.
2. Ein ausdrückliches Gebot, das Ritual nur an unbetäubten Tieren durchzuführen, gibt es in keiner der ursprünglichen religionsstiftenden Schriften.
3. Diejenigen Schriften, aus denen ein solches Gebot dennoch hergeleitet wird, sind zu einer Zeit entstanden, in der (schonende) Betäubungsmethoden noch unbekannt waren; jede Religion kennt und akzeptiert aber Wege und Methoden, mit denen sich ältere Gesetze an

⁵⁹ Kluge, NVwZ 2006, 650, 653.

⁶⁰ Kluge, NVwZ 2006, 650, 653.

⁶¹ Tierschutz-Schlachtverordnung vom 20. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2982).

⁶² Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Auflage, 2016, § 4a TierSchG, Rn. 17.

neue Lebenswirklichkeiten und neue Errungenschaften von Wissenschaft und Technik anpassen lassen.

4. Zur Frage, ob den Schriften im Wege der Auslegung ein Betäubungsverbot entnommen werden kann, gibt es unterschiedliche Lehrmeinungen; im Islam sind diejenigen Gelehrten, die eine voll reversible elektrische Betäubung wie die EKZB zulassen, besonders zahlreich und bilden dort wahrscheinlich bereits eine Mehrheit.
5. Das Verbot des Blutkonsums wird auch beim Schächten mit vorheriger Betäubung voll gewahrt, denn es ist erwiesen, dass zwischen betäubten und unbetäubten Tieren kein Unterschied im Ausbluten der Muskulatur besteht. Vergleichende experimentelle Untersuchungen über den Ausblutungsgrad von Tieren, die nach verschiedenen Methoden geschlachtet wurden, haben gezeigt, dass sich die These einer angeblich besseren Entblutung unbetäubt geschächteter Tiere nicht aufrechterhalten lässt. Besonders bei der EKZB, bei der die Elektroden lediglich am Kopf und nicht auch am Herzen angesetzt werden, ist die Gewähr gegeben, dass das Blut nach dem Entblutungsschnitt ebenfalls pulsierend aus dem Schlachtkörper austritt.
6. Das Verbot, Fleisch von toten oder verletzten Tieren zu essen, wird bei Anwendung der EKZB ebenfalls voll eingehalten, denn die so betäubten Tiere bleiben unverletzt und sind, wenn sie nicht geschlachtet werden, nach 10–15 Minuten wieder voll hergestellt. Auch die Fleischqualität bleibt unberührt, denn anders als bei Schweinen treten bei Rindern und Schafen aufgrund ihrer spezifischen Physiologie bei einer sachgemäß durchgeführten Elektrobetäubung keine Muskelblutungen auf.
7. Davon, dass das Tier auch nach dem Schächtschnitt noch lebt, kann sich ein im Schlachtraum anwesender Geistlicher anhand von Herzschlag, leichten Bewegungen und pulsierendem Blutaustritt überzeugen.
8. Das allen Religionen gemeinsame Gebot zu Barmherzigkeit, Rücksichtnahme und Achtung gegenüber dem Tier verpflichtet bereits innerreligiös zur Wahl einer Schlachtmethode, die die Grundsätze von Leidensminimierung, möglichst weitgehender Ausblutung und

Unverletztheit des Schlachttieres so miteinander in Konkordanz bringt, dass jeder dieser Grundsätze optimal zur Geltung gelangt und keiner mehr zurückgedrängt wird als es um des jeweils anderen willen zwingend erforderlich ist. Die EKZB ist eine solche Methode.

9. Denjenigen Gläubigen, die sich diesen Erkenntnissen gleichwohl nicht anschließen können, bleibt die Möglichkeit, auf importiertes Fleisch auszuweichen, so dass auch sie die Möglichkeit haben, Fleisch zu essen und dabei ihrer glaubensmäßigen Überzeugung zu folgen.

Die EKZB stellt somit einen Kompromiss dar, indem einerseits auf wesentliche tierschutzrechtliche Anforderungen (Anlage 1 Nr. 6.4 TierSchIV aus Sicherheitsgründen vorgesehenen Durchströmungszeitraum von mind. vier Sekunden und die nach Nr. 6.5 zusätzlich vorgesehene Herzdurchströmung) verzichtet wird, andererseits die Tiere die Schächtung nicht gänzlich unbetäubt über sich ergehen lassen müssen. Laut dem VG München⁶³ ist die EKZB „sozusagen eine moderne Form des Schächtens“.⁶⁴

d. Die EKZB im Erlass von Nds.

In Nr. 1 Abs. 7 des Erlasses heißt es:

„Es empfiehlt sich, vor der Entscheidungsfindung ein persönliches Gespräch mit der Antragstellerin oder dem Antragsteller sowie einer Vertreterin oder einem Vertreter der betreffenden Religionsgemeinschaft zu führen. Im Rahmen dieses Gesprächs mit beratendem Charakter sollte die Antragstellerin oder der Antragsteller auch auf die grundsätzliche Durchführung der Schlachtung hingewiesen werden, wonach das Schlachttier zunächst betäubt und erst anschließend durch Entbluten getötet wird. Die Antragstellerin oder der Antragsteller sollte in diesem Zusammenhang darüber aufgeklärt werden, dass die Elektrokurzzeitbetäubung von Tieren weder zum Tod noch zu mangelhaftem Ausbluten führt. Gegenüber Angehörigen des muslimischen Glaubens sollte im Rahmen des Gesprächs auch angeführt werden, dass verschiedene Islamwissenschaftler positiv zur Elektrobetäubung von Tieren vor dem Schlachten stehen.“

⁶³ Beschl. v. 3.12.2008, M 18 E 08.5876, juris-Rn. 23, und v. 4.12.2008, M 18 E 08.5953, juris-Rn. 17.

⁶⁴ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Auflage, 2016, § 4a TierSchG, Rn. 7.

Auf den ersten Blick fällt auf, dass ein Aufklärungsgespräch zwischen der Behörde und dem Antragsteller/die Antragstellerin nicht zwingend vorgeschrieben ist. Sofern es zu einem solchen Gespräch kommt, **sollte** lediglich auf das Bestehen der EKZB als reversible Betäubungsmethode hingewiesen werden. Es besteht somit weder eine Verpflichtung,

1. ein entsprechendes Gespräch zu führen,
2. die EKZB und deren Wirkungsweisen zu erläutern und
3. Angehörigen muslimischen Glaubens darauf hinzuweisen, dass die EKZB bereits von vielen Glaubensrichtungen anerkannt wird.

4. Bewertung

Zuzustimmen ist den Ansichten, die dem Tierschutz generell die Möglichkeit zuweisen, dass er sich gegen Grundrechte durchsetzen kann. Ansichten, die einen solchen Vorrang im Einzelfall kategorisch ablehnen, verkennen, dass der Individualtierschutz auf gleicher formeller Ebene wie die Religionsfreiheit angesiedelt ist.⁶⁵ Das Argument, dass die Religionsfreiheit ohne die Möglichkeit des Erhaltens einer Ausnahmemöglichkeit leerliefe, streitet umgekehrt auch für den Individualtierschutz. Auch dieser läuft dort leer, wo der Religionsfreiheit durch die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen der Vorrang eingeräumt wird. Darüber hinaus darf nicht verkannt werden, dass wegen der Gleichrangigkeit die Abwägung des Tierschutzes mit der Religionsfreiheit nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz vorzunehmen ist, also so, dass ein möglichst schonender Ausgleich zwischen beiden Interessen hergestellt wird.⁶⁶

Bezogen auf die konkrete Fragestellung nach dem Ausgleich der formell gleichwertigen Verfassungsgüter von Religionsfreiheit und Tierschutz stellt die Aufnahme einer verpflichtenden EKZB in den niedersächsischen Erlass einen sachgerechten Kompromiss dar. Es sollte daher ernsthaft erwogen werden, die EKZB als verpflichtende Betäubungsmethode in den Erlass aufzunehmen. Im Umkehrschluss liefe eine solche Aufnahme darauf hinaus, dass Ausnahmegenehmigungen für betäubungsloses Schlachten nicht mehr erteilt würden.

⁶⁵ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Auflage, 2016, Art. 20a GG, Rn. 8 m. w. N.

⁶⁶ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Auflage, 2016, Art. 20a GG, Rn. 9.

Einer solchen Forderung kann nicht reflexhaft vorgeworfen werden, dass sie sich des speziellen historischen Erbes Deutschlands nicht bewusst sei.⁶⁷ Vielmehr ist die Möglichkeit der Anwendung einer EKZB bereits in weiten Teilen anerkannt. Wie bereits Eingangs beschrieben, lassen orthodoxe Juden bereits jetzt betäubungslos geschlachtetes Fleisch importieren. Der Verfassungsgeber hat sich für die Gleichrangigkeit von Tierschutz und Grundrechten ausgesprochen.⁶⁸ Somit ist jegliche ernstgemeinte Diskussion über eine Verbesserung des Tierschutzes zu begrüßen. Folglich sind auch die Diskussionen über die Verwirklichung dieser Verfassungsgüter in der Weise zu führen, dass keines der betroffenen Interessen vorab einen Vorrang vor dem jeweils anderen Interesse genießt.⁶⁹ Allen betroffenen Interessen ist zu einer größtmöglichen Verwirklichung zu verhelfen.

Gleichzeitig sollte sich sowohl auf Bundesebene als auch auf europäischer Ebene dafür eingesetzt werden, dass die eine betäubungslose Schlachtung nicht mehr möglich ist. Andernfalls würden die Behörden Gefahr laufen, dass aufgrund des Vorranges des Unionsrechts das Prozessrisiko ansteige.

VIII. Ausblick

Bereits jetzt weist das zuständige Ministerium auf seiner Internetseite auf die Möglichkeit der EKZB hin.⁷⁰ Die niedersächsische Staatskanzlei gab jedoch bereits zum Ausdruck, dass sie keinen Handlungsbedarf sehe.⁷¹ Es ist somit davon auszugehen, dass das Ministerium weder Änderung an dem niedersächsischen Erlass vornehmen, noch sich auf Bundesebene oder europäischer Ebene für ein striktes Verbot des betäubungslosen

⁶⁷ Braunschweiger Zeitung, „Schächtverbot wäre Angriff auf Judentum und Islam“ vom 02.09.2019, abrufbar unter <https://www.braunschweiger-zeitung.de/mitreden/antworten/article226972483/Schaechtverbot-waere-Angriff-auf-Judentum-und-Islam.html>, zuletzt abgerufen am 05.09.2019.

⁶⁸ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Auflage, 2016, Art. 20a GG, Rn. 8 m. w. N.

⁶⁹ Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20a, Rn. 42; vgl. Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a, Rn. 14; Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Auflage, 2016, Art. 20a GG, Rn. 8.

⁷⁰ Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit besteht, dass das zuständige Veterinäramt die Elektrokurzzeitbetäubung der Schlachttiere zulässt, um den Belangen des Tierschutzes und der betroffenen Religionsgemeinschaften Rechnung zu tragen. https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/themen/tiergesundheit_tierschutz/tierschutz_allgemein/islamisches-opferfest-4217.html.

⁷¹ <https://www.stk.niedersachsen.de/startseite/presseinformationen/diskussion-um-schachtungsverbot-ausnahmegenehmigungen-bei-tierschachtungen-zulassig-179692.html>.

Schlachtens einsetzen wird. Der Antrag der CDU wird daher wohl zu keinen Änderungen führen.

Aus der Sicht des verfassungsrechtlichen Individualtierschutzes ist jede Diskussion über eine mögliche Verbesserung in Bezug auf die Haltungs-, Transport- sowie Schlachtbedingungen zu begrüßen. In der Diskussion darf jedoch nicht aus dem Blick verloren werden, dass täglich in der EU mehrere Millionen Tiere auf der Grundlage der EU-Tierschlachtverordnung geschlachtet werden.⁷² Da nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Mitgliedstaaten weiterhin Tierschutzprobleme im Rahmen des Schlachtprozesses bestehen⁷³ und es sich bei dem Bereich der gewerblichen Schlachtung um einen auf Unionsebene stark harmonisierten Rechtsbereich handelt,⁷⁴ sollten die politischen Kräfte gleichermaßen auf eine nationale sowie internationale Verbesserung des Tierschutzrechts und dessen effektive Durchsetzung hinarbeiten.

Kea Ovie
Diplomjuristin

Vorstandsmitglied der DJGT e. V.

⁷² Allein in Deutschland wurden im ersten Halbjahr 2019 1,6 Millionen Rinder geschlachtet, s. destatis, Pressemitteilung Nr. 296 vom 7. August 2019, abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/08/PD19_296_413.html, zuletzt abgerufen am 04.09.2019.

⁷³ Wir sind Tierarzt. de, „TVT fordert Zulassungsprüfung für alle Betäubungsanlagen“, vom 27.06.2018, abrufbar unter <https://www.wir-sind-tierarzt.de/2018/06/tvt-zulassungs-pruefung-betaeubungsanlagen/>, zuletzt abgerufen am 04.09.2019; bspw. Österreich *Fötschl*, „Lässt sich Tierschutz und Schlachten vereinbaren? Die wichtigsten Problemfelder und Lösungsansätze für die Praxis“, in: Nutztierschutztagung Raumberg-Gumpenstein 2018, S. 33 – 36; bzgl. Tierschutz in der EU s. EFSA „Erkenntnisse zum Tierschutz bei der Schlachtung tragender Tiere“, vom 30.05.2017, abrufbar unter <https://www.efsa.europa.eu/de/press/news/170530>, zuletzt abgerufen am 04.09.2019.

⁷⁴ Ovie, „Harmonized Approaches in Intensive Livestock Production Systems in Europe“, S. 285, in Steier/Patel „International Farm Animal, Wildlife and Food Safety Law“, Schweiz, 2017.