



Deutsche Juristische Gesellschaft  
für Tierschutzrecht e.V.

Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V.  
c/o Erna-Graff-Stiftung für Tierschutz • Sieglindestraße 4 • 12159 Berlin

**Stellungnahme zur Überarbeitung des Gutachtens über  
Mindestanforderungen an die Haltung von Säugetieren  
(Säugetiergutachten) und den Auswirkungen der Richtlinie des Rates  
1999/22/EG vom 29. März 1999 (EU-Zoorichtlinie)**

c/o  
Erna-Graff-Stiftung für Tierschutz  
Sieglindestraße 4  
12159 Berlin  
Telefon +49 (0)30 8148 6841  
Telefax +49 (0)30 8529 743  
info@djgt.de  
<http://www.djgt.de>

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat am 06.07.2010 Vertreter des Tierschutzes und der Zoobranche zum ersten Treffen bezüglich der Überarbeitung des Säugetiergutachtens eingeladen. Bei diesem Termin wurde u.a. diskutiert, inwieweit die EU-Zoorichtlinie Einfluss auf das überarbeitete Säugetiergutachten haben kann.

Die Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht (DJGT) hat dies zum Anlass genommen, sich grundlegend mit den rechtlichen Hintergründen des Säugetiergutachtens zu beschäftigen.

Die DJGT kommt aufgrund der folgenden Ausführungen zu dem Ergebnis, dass bei der Überarbeitung des Säugetiergutachtens zwingend sowohl der

- § 2 Tierschutzgesetz mit allen seinen Anforderungen als auch
- Art. 3 Spiegelstrich 3 der EU-Zoorichtlinie bzw. § 42 Bundesnaturschutzgesetz

berücksichtigt werden müssen.



Sparkasse Münsterland Ost  
Bankleitzahl 400 501 50

Seite 1 von 6 Konto 0000 496 448

## **1. Rechtliche Grundlage des aktuellen Säugetiergutachtens**

Das im Jahr 1977 geschaffene und 1996 erstmals überarbeitete Säugetiergutachten stellt letztlich nicht rechtsverbindlich die biologisch relevanten Mindestanforderungen für die Haltung von Säugetieren auf. Laut seinen einleitenden Erläuterungen soll es damit die Anforderungen des § 2 Tierschutzgesetz konkretisieren.

### **a) Regelungsinhalt des § 2 Tierschutzgesetz**

§ 2 Tierschutzgesetz lautet:

Wer ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat,

1. muss das Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen,
2. darf die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung nicht so einschränken, dass ihm Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden,
3. muss über die für eine angemessene Ernährung, Pflege und verhaltensgerechte Unterbringung des Tieres erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen.

§ 2 Tierschutzgesetz ist damit die Grundvorschrift für jede Form der Tierhaltung. Die Anforderungen der Vorschrift sind auch dann zu beachten, wenn es keine konkretisierende Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften gibt. Verstößt eine Haltung gegen eine der Nummern des § 2 Tierschutzgesetz, so hat die Haltung des Tieres zu unterbleiben.

Das Bundesverfassungsgericht hat zum Verhältnis von § 2 Nr. 1 und 2 Tierschutzgesetz ausgeführt, dass Nummer 1 den Gedanken der Pflege des Wohlbefindens der Tiere enthält und weit zu verstehen ist. Entsprechend den in Nr. 1 verwendeten Oberbegriffen der „Ernährung“, der „Pflege“ und der „verhaltensgerechten Unterbringung“ sind die Funktionskreise „Nahrungserwerbsverhalten“, „Ruhe“, „Körperpflege- oder Komfortverhalten“, „Sozialverhalten“ und „Mutter-Kind-Verhalten“ als Grundbedürfnisse der Tiere besonders geschützt. Demgegenüber regelt Nr. 2, dass die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung, also der Funktionskreis „Fortbewegung“ oder „Lokomotion“ als einziges seiner Bedürfnisse weitergehenden Einschränkungsmöglichkeiten unterworfen ist;

indes dürfen auch hier Einschränkungen nicht so weit gehen, dass dem Tier Schmerzen, vermeidbare Leiden oder Schäden entstehen.

### **b) Umsetzung des § 2 Tierschutzgesetz im aktuellen Säugetiergutachten**

Die Konzeption des Gesetzgebers mit seiner Unterscheidung zwischen den grundsätzlich nicht einschränkbaren Bedürfnissen der angemessenen Ernährung, Pflege und verhaltensgerechten Unterbringung nach § 2 Nr. 1 Tierschutzgesetz und der einschränkbaren Bewegungsfreiheit nach § 2 Nr. 2 Tierschutzgesetz wurde bei der Schaffung des aktuellen Säugetiergutachtens entsprechend den damaligen Erkenntnissen und Gegebenheiten umgesetzt.

Das Säugetiergutachten enthält einerseits Regelungen hinsichtlich des Raumbedarfs (§ 2 Nr. 2 Tierschutzgesetz) und andererseits hinsichtlich der Gehegeeinrichtung, des Sozialgefüges sowie der Ernährung der Tiere (§ 2 Nr. 1 Tierschutzgesetz).

Somit setzt das aktuelle Säugetiergutachten § 2 Tierschutzgesetz insgesamt um und beschränkt sich nicht etwa auf die Regelung von Einschränkungen, die dem Tier im Hinblick auf seine Bewegungsfreiheit gemäß § 2 Nr. 2 Tierschutzgesetz zugemutet werden dürfen.

## **2. Regelungsinhalt der EU-Zoorichtlinie und bisherige Umsetzung der Richtlinie**

Die im Jahr 1999 verabschiedete EU-Zoorichtlinie hat das Ziel, wildlebende Tiere und die biologische Artenvielfalt zu schützen. Sie normiert deshalb Anforderungen, die Personen erfüllen müssen, um einen Zoo betreiben zu dürfen. Nach Erwägungsgrund Nr. 3 dient sie der „Festlegung einer gemeinsamen Grundlage für die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Betriebserlaubnis für Zoos, ihrer Überwachung, der Haltung von Tieren, der Ausbildung des Personals und der Erziehung der Besucher“. Neben Zielen auf dem Gebiet des Artenschutzes und der Bildung dient sie also auch dem Schutz wildlebender Tiere vor nicht artgerechter Haltung.

Die EU-Zoorichtlinie legt in Art. 3 neben zahlreichen anderen Auflagen für Zoos fest, dass Tiere in Zoos unter Bedingungen zu halten sind, mit denen den biologischen Bedürfnissen der jeweiligen Art Rechnung getragen wird. Hierzu zählen insbesondere eine artgerechte Ausgestaltung der Gehege sowie eine gehobene tiermedizinische Versorgung und Ernährung der Tiere.

Umgesetzt wurde die EU-Zoorichtlinie zunächst durch das Bundesnaturschutzgesetz mit einer sog. Rahmenvorschrift, die den Ländern

die weitere Ausgestaltung überließ (§ 51 Bundesnaturschutzgesetz a.F.). Die Bundesländer orientierten sich überwiegend am Wortlaut der Richtlinie und übernahmen diesen in ihre landesrechtlichen Naturschutzgesetze. Seit der Föderalismusreform fällt der Naturschutz in die Bundeszuständigkeit, wobei die Länder zu abweichenden Regelungen berechtigt sind. Deshalb hat der Bundesgesetzgeber in dem neu gefassten Bundesnaturschutzgesetz von 2010 die Umsetzung der EU-Richtlinie vorgenommen. Hierbei orientierte er sich ebenfalls sehr stark am Wortlaut der Richtlinie und verzichtete auf Konkretisierung einzelner Rechtsbegriffe (wie z.B. dem der „tier- und artgerechten Ausgestaltung von Gehegen“, vgl. § 42 Abs. 3 Nr. 1 Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG). Der Vollzug der Vorschriften obliegt nach wie vor den einzelnen Bundesländern.

### **3. Rechtliches Verhältnis zwischen Richtlinie und Gutachten**

Auch wenn die EU-Zoorichtlinie in erster Linie den Artenschutz und § 2 Tierschutzgesetz den Schutz des einzelnen Tieres im Blick hat, so überschneiden sich die Regelungsinstitute doch in einigen wesentlichen Punkten, die die Tierhaltung betreffen:

Noch einmal ist auf § 2 Nr. 1 Tierschutzgesetz zu verweisen, der fordert, dass ein Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen zu ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen zu bringen ist.

Art. 3 Spiegelstrich 3 der EU-Zoorichtlinie bzw. § 42 Abs. 3 Nr. 1 und 2 BNatSchG fordern, bei der Haltung der Tiere den biologischen und den Erhaltungsbedürfnissen der jeweiligen Art Rechnung zu tragen, insbesondere die jeweiligen Gehege nach Lage, Größe, Gestaltung und innerer Einrichtung art- und tiergerecht auszugestalten sowie die Tiere auf der Grundlage eines dem Stand der guten veterinärmedizinischen Praxis entsprechenden schriftlichen Programms zur tiermedizinischen Vorbeugung und Behandlung sowie zur Ernährung zu halten und zu pflegen.

Die momentan vom BMELV offenbar vorgesehene Außerachtlassung der EU-Zoorichtlinie bei der Überarbeitung des Säugetiergutachtens lässt sich nach Auffassung der DJGT lediglich aus der historischen Entwicklung erklären. Das bisher gültige Säugetiergutachten wurde 1977 bzw. 1996 und damit vor Erlass der EU-Zoorichtlinie geschaffen. Da zu diesem Zeitpunkt allein § 2 Tierschutzgesetz Vorgaben für die Haltung von Tieren machte, war es nur folgerichtig, das Säugetiergutachten als Konkretisierung des § 2

Tierschutzgesetz für die Haltung von Säugetieren in bestimmten (insb. zoologischen) Einrichtungen auszugestalten.

Nur aufgrund dieser historischen Entwicklung sowie der Tatsache, dass das Tierschutzgesetz (und damit das Säugetiergutachten) in den Zuständigkeitsbereich des BMELV und das Naturschutzgesetz (und damit die EU-Zoorichtlinie) in den Zuständigkeitsbereich des BMU fällt, an dieser Trennung festzuhalten, erscheint alles andere als zwingend.

Vielmehr sprechen gute Gründe dafür, die Überarbeitung des Säugetiergutachtens zu einer Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe der EU-Zoorichtlinie zu nutzen und die Ziele der EU-Zoorichtlinie zu berücksichtigen.

#### **4. Gründe für die Berücksichtigung der EU-Zoorichtlinie bzw. des § 42 Bundesnaturschutzgesetz bei der Überarbeitung des Säugetiergutachtens**

##### **a) keine Genehmigungsfähigkeit für Zoos auf Grundlage des Säugetiergutachtens**

Nach den Vorschriften der EU-Zoorichtlinie bzw. des § 42 Bundesnaturschutzgesetz bedürfen Zoos einer behördlichen Genehmigung. Sie dürfen nur betrieben werden, wenn sie die Voraussetzungen der EU-Zoorichtlinie erfüllen.

Die Anforderungen der EU-Zoorichtlinie sind dadurch zwar in das deutsche Recht umgesetzt worden. Allerdings sind zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe (insb. der Begriff der „art- und tiergerechten Gehegeausgestaltung“) enthalten, so dass eine weitere Konkretisierung erforderlich ist.

Sollte das Säugetiergutachten nach seiner Überarbeitung nicht den Anforderungen des Art. 3 Spiegelstrich 3 der EU-Zoorichtlinie bzw. § 42 Abs. 3 Nr. 1 und 2 Bundesnaturschutzgesetz genügen, wäre die erforderliche Genehmigung für Zoos nach der EU-Zoorichtlinie alleine aufgrund der Erfüllung der Anforderungen des Säugetiergutachtens nicht möglich. Der Betreiber müsste vielmehr zusätzlich nachweisen, dass er neben den Anforderungen des § 2 Tierschutzgesetz auch die der EU-Zoorichtlinie erfüllt. Das Gutachten wäre damit für die Praxis wenig gewinnbringend.

## **b) Europarechtswidrigkeit der gängigen Verwaltungspraxis?**

Eine Richtlinie ist per definitionem im Gegensatz zu einer Verordnung auf Umsetzung angewiesen. Der nationale Gesetzgeber muss die Richtlinie in verbindliche innerstaatliche Vorschriften umsetzen, die den Erfordernissen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit genügen. Zwar sind die Bundes- und Landesgesetzgeber ihrer formalen Umsetzungspflicht durch die Übernahme des Richtlinienwortlautes in die nationalen Gesetze grundsätzlich nachgekommen.

Es ist jedoch fraglich, ob aufgrund der Vielzahl der unbestimmten Rechtsbegriffe in den Naturschutzgesetzen überhaupt ein richtlinienkonformer Vollzug möglich ist.

Zu bedenken ist jedenfalls, dass es der gängigen Verwaltungspraxis entspricht, für die Frage der Genehmigungsfähigkeit eines Zoos nach der EU-Zoorichtlinie auf das Säugetiergutachten zurückzugreifen. Soll dies auch weiterhin so gehandhabt werden, ist es zur Vermeidung eines europarechtswidrigen Verwaltungshandelns erforderlich, dass das Säugetiergutachten den Anforderungen der EU-Zoorichtlinie entspricht.

## **5. Schlussfolgerung**

Aus Sicht der DJGT sollten bei der Überarbeitung des Säugetiergutachtens daher zumindest insoweit die Vorgaben der EU-Zoorichtlinie bzw. des § 42 Bundesnaturschutzgesetz berücksichtigt und deren Inhalt konkretisiert werden, als diese die Haltung und Pflege von Tieren betreffen (Art. 3 Spiegelstrich 3 der EU-Zoorichtlinie; § 42 Abs. 3 Nr. 1 und 2 BNatSchG).

Um allen Beteiligten gerecht zu werden, bietet es sich aus Sicht der DJGT deshalb an, anstatt eines weiteren Gutachtens im Rahmen der Umsetzung der EU-Zoorichtlinie das neue Säugetiergutachten unter eventuell erforderlicher Beteiligung zuständiger Bundes- und Länderministerien derart auszugestalten, dass es sowohl dem § 2 Tierschutzgesetz als auch der EU-Zoorichtlinie bzw. § 42 Bundesnaturschutzgesetz entspricht.

Dr. Christoph Maisack  
Jost-Dietrich Ort  
Lena Hildermann