

Geschäftsverzeichnissnr. 7018
Entscheid Nr. 154/2019 vom 24. Oktober 2019

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigkeitserklärung von Artikel 3 Nr. 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 23. März 2018 « zur Abänderung der Artikel 3 und 19 des Gesetzes vom 14. August 1986 über den Schutz und das Wohlbefinden der Tiere », erhoben von Eddy Van Langenhove.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 5. Oktober 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 8. Oktober 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob Eddy Van Langenhove, unterstützt und vertreten durch RA J. Ghysels und RA J. Rams, in Brüssel zugelassen, Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 3 Nr. 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 23. März 2018 « zur Abänderung der Artikel 3 und 19 des Gesetzes vom 14. August 1986 über den Schutz und das Wohlbefinden der Tiere » (veröffentlicht im Belgischen Staatsblatt vom 5. April 2018).

Schriftsätze und Gegenerwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- der Flämischen Regierung, unterstützt und vertreten durch RA J.-F. De Bock und RÄin V. De Schepper,

- der Wallonischen Regierung, unterstützt und vertreten durch RA X. Drion, in Lüttich zugelassen.

Die klagende Partei hat einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 26. Juni 2019 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter L. Lavrysen und J.-P. Sanppe beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 17. Juli 2019 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 17. Juli 2019 zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. Rechtliche Würdigung

(...)

B.1. Durch die angefochtene Bestimmung soll das Wohlbefinden der Tiere gefördert werden, indem Tiere, an denen ein verbotener Eingriff vorgenommen wurde, von Ausstellungen, Begutachtungen beziehungsweise Wettbewerben ausgeschlossen werden. Zu den verbotenen Eingriffen gehört unter anderem das Kupieren von Schwänzen bei Pferden.

Hierbei handelt es sich um einen Eingriff, der insbesondere bei Zugpferden vorgenommen wird, wobei der Schwanz des Pferdes gekürzt wird (Kupieren).

B.2.1. Das Gesetz vom 14. August 1986 « über den Schutz und das Wohlbefinden der Tiere » (nachstehend: Gesetz über das Wohlbefinden der Tiere) regelte bereits ein Verbot der « vollständigen oder teilweisen Amputation » von Körperteilen von Tieren, « es sei denn, sie ist in einem Sonderfall aus tierärztlicher Sicht notwendig » (Artikel 19).

Durch das Gesetz vom 4. Mai 1995 wollte der Gesetzgeber einen umfassenderen Schutz verabschieden. Das Gesetz über das Wohlbefinden der Tiere verbietet nunmehr die Vornahme von « Eingriffen » an einem Wirbeltier, « wobei ein beziehungsweise mehrere empfindliche Körperteile amputiert oder beschädigt werden ». Dieses Verbot gilt nicht für einige Eingriffsarten, unter anderem für Eingriffe, die aus « tierärztlicher Sicht notwendig » sind oder die « im Hinblick auf die Nutzung eines Tieres oder die Einschränkung der Vermehrung einer Tierart » durchgeführt werden. Der König kann die Liste der letztgenannten Eingriffe festlegen (Artikel 17*bis*).

B.2.2. Der König hat die vorerwähnte Liste durch den Königlichen Erlass vom 17. Mai 2001 festgelegt. In Bezug auf die bei Pferden erlaubten Eingriffe werden nur der Heißbrand, der Kaltbrand und die Kastration genannt. Das Kupieren wird nicht erwähnt und ist folglich als verbotener Eingriff einzustufen, es sei denn, dass es aus tierärztlicher Sicht notwendig ist.

Die VoG « Koninklijke Maatschappij het Belgisch Trekpaard » hat diesen Erlass bei der Abteilung für Verwaltungsrechtsprechung des Staatsrats angefochten. Durch Entscheid Nr. 174.317 vom 10. September 2007 hat der Staatsrat diese Klage abgewiesen. Er sah es als nicht erwiesen an, dass der amputierte Schwanz ein wesentliches Merkmal des « Belgischen Kaltblutes » sei (Randnr. 3.6), und führte insbesondere aus, « dass die in der Verwaltungsakte enthaltenen Daten unter Beachtung des gesetzlichen Grundsatzes, dass die Unversehrtheit des Tieres einen maximalen Schutz verdient, es dem Staatsrat nicht erlauben, eine dahingehende Entscheidung zu treffen, dass die beklagte Partei keinen Grund hatte, das Kupieren bei Pferden grundsätzlich zu verweigern; dass sogar, wenn die Gutachten, die sich gegen das Verbot der Schwanzamputation aussprechen, größeren Wert hätten als die Gutachten, auf denen die angefochtene Weigerung beruht - wie von der klagenden Partei behauptet -, diese

Entscheidung jedenfalls auch dann nicht als offensichtlich unbillig angesehen werden könnte » (Randnr. 5.5.2).

B.2.3. Durch dasselbe Gesetz vom 4. Mai 1995 hat der Gesetzgeber in Artikel 19 des Gesetzes über das Wohlbefinden der Tiere eine andere Art von verbotenen Maßnahmen eingeführt:

« § 1. Ab dem 1. Januar 2000 ist es verboten, mit Tieren, an denen ein in Artikel 17*bis* verbotener Eingriff vorgenommen wurde, an Ausstellungen, Begutachtungen und Wettbewerben teilzunehmen.

§ 2. Es ist verboten, ein Tier, an dem ein in Artikel 17*bis* verbotener Eingriff vorgenommen wurde, zu Ausstellungen, Begutachtungen und Wettbewerben zuzulassen.

§ 3. Es ist verboten, ein Tier, an dem ein in Artikel 17*bis* verbotener Eingriff vorgenommen wurde, zu vermarkten.

§ 4. Die Bestimmungen der voranstehenden Paragraphen kommen nicht zur Anwendung, wenn nachgewiesen werden kann, dass der Eingriff vor Inkrafttreten der in Artikel 17*bis* erwähnten Verbotsbestimmung vorgenommen wurde ».

B.2.4. Seit dem 1. Januar 2014 sind die Regionen für das Wohlbefinden der Tiere zuständig (Artikel 6 § 1 XI des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen). Durch das Dekret vom 23. März 2018 hat die Flämische Region einen § 2*bis* in den vorerwähnten Artikel 19 des Gesetzes über das Wohlbefinden der Tiere eingefügt:

« Les paragraphes 1er et 2 s'appliquent également aux animaux ayant subi une intervention, telle que visée à l'article 17*bis*, § 2, 1^o, après l'entrée en vigueur du décret du 23 mars 2018 modifiant les articles 3 et 19 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux ».

Das ist die jetzt angefochtene Bestimmung. Durch sie sollen die verbotenen Maßnahmen im Sinne von Artikel 19 §§ 1 und 2, die grundsätzlich nicht für Tiere gelten, an denen ein Eingriff vorgenommen wurde, der aus tierärztlicher Sicht notwendig ist, auf die Tiere Anwendung finden, an denen ein solcher Eingriff nach dem Inkrafttreten der Bestimmung am 15. April 2018 vorgenommen wurde.

B.2.5. Aus der Begründung geht hervor, dass die angefochtene Bestimmung auf der Feststellung beruhe, dass insbesondere in Bezug auf Belgische Kaltblute und bestimmte

Hunderassen Eingriffe, die normalerweise nach Artikel 17*bis* § 1 des Gesetzes über das Wohlbefinden der Tiere verboten seien, derart häufig auf der Grundlage der Ausnahme im Falle einer Notwendigkeit aus tierärztlicher Sicht vorgenommen würden (Artikel 17*bis* § 2 Nr. 1 desselben Gesetzes), dass der begründete Verdacht eines Missbrauchs hinsichtlich dieser Ausnahme bestehe. Außerdem bestehe bei manchen Prüfern eine Vorliebe für das traditionelle Aussehen von Tieren, an denen der Eingriff vorgenommen worden sei, wodurch Teilnehmer, die den Eingriff an ihren Tieren nicht hätten vornehmen lassen, benachteiligt würden (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1482/1, S. 3).

B.2.6. Die angefochtene Bestimmung findet nur auf Tiere Anwendung, an denen ein Eingriff nach dem Inkrafttreten dieser Bestimmung vorgenommen wurde, damit vermieden wird, « dass die vielen Tiere, an denen ein schmerzlicher Eingriff vor dem Inkrafttreten dieses Dekretentwurfs vorgenommen wurde, eingeschläfert werden » (ebenda).

B.3. Durch die vorerwähnte Übergangsregelung kann die klagende Partei zwar mit ihren Zugpferden, bei denen der Schwanz vor dem 15. April 2018 gekürzt wurde, weiterhin an Ausstellungen, Wettbewerben und Begutachtungen teilnehmen. Gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei einigen Pferden der klagenden Partei nach dem Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmung der Schwanz gekürzt werden muss, weil dies aus tierärztlicher Sicht notwendig ist. Im Gegensatz zum Vortrag der Flämischen und Wallonischen Regierung liegt bei der klagenden Partei folglich das rechtlich erforderliche Interesse vor.

B.4. Der einzige Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung an sich oder in Verbindung mit der Vereinigungsfreiheit und dem Legalitätsprinzip in Strafsachen. Die klagende Partei macht im Wesentlichen geltend, dass die Besitzer von Tieren, an denen ein Eingriff auf rechtmäßige Weise vorgenommen worden sei, gleichbehandelt würden wie die Besitzer von Tieren, an denen ein Eingriff auf rechtswidrige Weise vorgenommen worden sei, ohne dass dies objektiv und sachlich gerechtfertigt sei.

B.5. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Dieser Grundsatz steht übrigens dem entgegen, dass Kategorien von Personen, die sich

angesichts der beanstandeten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne dass hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.6. Der Schutz des Wohlbefindens der Tiere ist ein rechtmäßiges Ziel allgemeinen Interesses, dessen Bedeutung insbesondere bereits mit der durch die europäischen Mitgliedstaaten vorgenommenen Festlegung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls Nr. 33 « über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere » zum Ausdruck gebracht wurde (*ABl.* 1997, C 340, S. 110), dessen Inhalt grobenteils in Artikel 13 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union übernommen wurde.

B.7. Die angefochtene Maßnahme behandelt zwei Kategorien von Tierbesitzern gleich. In beiden Fällen geht es um Tiere, an denen ein Eingriff vorgenommen wurde, wobei ein beziehungsweise mehrere empfindliche Körperteile amputiert oder beschädigt wurden. In beiden Fällen wurde dieser Eingriff aufgrund der Ausnahmeregelung im Falle einer Notwendigkeit aus tierärztlicher Sicht durchgeführt. Im erstgenannten Fall werde diese Ausnahme auf rechtmäßige Weise in Anspruch genommen, im zweitgenannten Fall auf rechtswidrige Weise.

Diese beiden Fälle behandelt der Dekretgeber gleich, und zwar gerade deswegen, weil sie in der Praxis nicht eindeutig voneinander unterschieden werden können, so heißt es nämlich in den Vorarbeiten:

« Lors d'expositions, d'expertises ou de concours, il s'avère qu'un nombre inexplicablement élevé d'animaux, jusqu'à 100 %, ont tout de même subi une intervention interdite, sous le couvert d'une attestation vétérinaire. Il s'agit principalement de la caudectomie chez les chevaux et de l'écourtage d'oreilles et de queues chez certaines races canines. Une fois que l'intervention a été effectuée, il est toutefois très difficile, voire impossible, de prouver que cette intervention était nécessaire d'un point de vue vétérinaire. Il

existe dès lors de très fortes présomptions d'un recours abusif à l'exception prévue pour les interventions nécessaires d'un point de vue vétérinaire.

Le nombre élevé d'animaux participant à des expositions, à des expertises ou à des concours qui ont subi une intervention donne également au public l'impression que cette intervention est toujours autorisée. Par ailleurs, les participants qui respectent les règles se plaignent régulièrement de ce que certains certificateurs privilégieraient toujours l'apparence plus traditionnelle d'animaux qui ont subi l'intervention douloureuse. Il s'ensuit une concurrence déloyale » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1482/1, S. 3).

Insbesondere präzisierte der zuständige Minister in seinen Erläuterungen vor der Kommission für Umwelt, Natur, Raumordnung, Energie und Tierschutz des Flämischen Parlaments in Bezug auf Pferde,

« dass die Tradition, Zugpferden den Schwanz zu kürzen, eine Routine war, die ursprünglich auf der Tiernutzung beruhte. Manche verglichen es mit dem Schneiden der Haare, der Minister vergleicht es eher mit dem Schneiden der Nase, denn es geht schließlich um eine Amputation der Schwanzwirbel. Dadurch wird dem Tier die Möglichkeit genommen, seinen Schwanz zur Temperaturregulation, zum Vertreiben von Insekten und im Rahmen anderer Funktionen zu benutzen. Darüber hinaus ist das Nutzungsargument gegenstandslos wegen des Vorhandenseins von Alternativen wie dem Einbinden und der Schweiftasche. Das Einzige, was folglich bleibt, ist die Tradition als solche, weil einige es für ästhetischer halten » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1482/2, S. 4).

B.8. Das grundsätzliche Verbot, mit Tieren, bei denen ein beziehungsweise mehrere empfindliche Körperteile amputiert oder beschädigt wurden, an Ausstellungen, Begutachtungen beziehungsweise Wettbewerben teilzunehmen, kann als notwendig angesehen werden, um auf wirksame Weise das Wohlbefinden dieser Tiere sicherzustellen und jedes Risiko einer physischen oder psychischen Misshandlung auszuschließen.

Im Gegensatz zum Vortrag der klagenden Partei durfte der Dekretgeber vernünftigerweise zum dem Schluss gelangen, dass die Festlegung von weniger einschneidenden Maßnahmen wie der stärkeren Kontrolle bezüglich der tierärztlichen Bescheinigungen es nicht erlaubt, das von ihm angestrebte Mindestschutzniveau zu gewährleisten.

Wie die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats bereits im Rahmen des Vorentwurfs zum Dekret ausgeführt hat, « kann ohne Weiteres angenommen werden, dass das effektive Vorhandensein einer Notwendigkeit aus tierärztlicher Sicht nachträglich nicht oder nur sehr schwer widerlegt werden kann und dass ein disziplinarisches und strafrechtliches Vorgehen

gegen Tierärzte unter anderem aus diesem Grund nicht zur Verwirklichung des Ziels effektiv ist. Wenn sich herausstellt, dass solche Durchsetzungsmaßnahmen in der Praxis nicht zu einer effektiven Beachtung des Verbots im Sinne von Artikel 17*bis* des Gesetzes vom 14. August 1986 durch Besitzer und Tierärzte führen können, darf der Dekretgeber die Ansicht vertreten, dass andere Regulierungsmaßnahmen erforderlich sind, um eine effektive Beachtung des Verbots zu erreichen » (ebenda, S. 26).

Dabei wies der Staatsrat auch darauf hin, « dass der Dekretgeber nicht befugt ist, Regelungen im Hinblick auf die Tierärztekammer oder die spezifisch tierärztlichen Tätigkeiten von Tierärzten zu verabschieden, und dass seine Befugnisse im Rahmen der strafrechtlichen Ahndung von Verstößen gegen Artikel 17*bis* sehr begrenzt sind. Eine obligatorische vorherige Kontrolle durch die Behörden vor der Vornahme solcher Eingriffe wäre nicht nur mit einer beträchtlichen Belastung der Verwaltung verbunden, sondern wäre auch unmöglich bei Eingriffen, die in einer anderen Region oder im Ausland vorgenommen werden, oder bei dringend notwendigen Eingriffen. Der Dekretgeber darf daher auch der Auffassung sein, dass eine Verbesserung der Durchsetzung nicht möglich ist, dass eine Sensibilisierungskampagne in einer Situation nicht sinnvoll ist, in der die Betroffenen offensichtlich von einer faktischen Straflosigkeit ausgehen, und dass nur zusätzliche Maßnahmen, denen die konkrete Nutzung der Tiere zugrunde liegt, an denen ein Eingriff unter (berechtigter oder unberechtigter) Berufung auf die Notwendigkeit aus tierärztlicher Sicht vorgenommen wird, effektiv sein können » (ebenda, SS. 26-27).

B.9. Das dekretale Verbot verletzt ebenso wenig die Vereinigungsfreiheit. Die angefochtene Bestimmung hindert die klagende Partei nicht daran, zu einer Vereinigung zu gehören, und auch nicht, an den Aktivitäten dieser Vereinigung teilzunehmen. Im Gegensatz zu ihrem Vortrag garantieren die angeführten Verfassungs- und Konventionsbestimmungen nicht das uneingeschränkte und bedingungslose Recht auf Teilnahme an allen Aktivitäten zur Verwirklichung der Ziele der Vereinigung. Das gilt erst recht dann nicht, wenn diese Aktivitäten den in B.6 angeführten Schutz des Wohlbefindens der Tiere auf unverhältnismäßige Weise verletzen könnten.

B.10. Das Verbot der Teilnahme an Ausstellungen, Begutachtungen beziehungsweise Wettbewerben mit bestimmten Tieren stellt schließlich keine strafrechtliche Sanktion dar, sondern eine präventive Maßnahme, die ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt,

nämlich die Gewährleistung der körperlichen Unversehrtheit und des Wohlbefindens der betreffenden Tiere.

Aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte handelt es sich bei einer Maßnahme um eine strafrechtliche Sanktion im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, wenn sie nach der Qualifikation des innerstaatlichen Rechts einen strafrechtlichen Charakter aufweist oder wenn aus der Art der Straftat, nämlich der allgemeinen Tragweite sowie der präventiven und repressiven Zielsetzung der Bestrafung, hervorgeht, dass es sich um eine strafrechtliche Sanktion handelt, oder auch wenn aus der Art und der Schwere der Sanktion, die dem Betroffenen auferlegt wird, hervorgeht, dass sie einen bestrafenden und somit abschreckenden Charakter aufweist (EuGHMR, Große Kammer, 15. November 2016, *A und B gegen Norwegen*, §§ 105-107; Große Kammer, 10. Februar 2009, *Zolotoukhine gegen Russland*, § 53; Große Kammer, 23. November 2006, *Jussila gegen Finnland*, §§ 30-31). Dieser Gerichtshof verwendet die gleichen Kriterien zur Anwendung von Artikel 7 der vorerwähnten Konvention (z.B. EuGHMR, 4. Oktober 2016, *Žaja gegen Kroatien*, § 86; 4. Juni 2019, *Rola gegen Slowenien*, § 54)).

Mangels eines repressiven Charakters erfüllt die Maßnahme keines der Merkmale aus Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention, sodass diese Bestimmung in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung nicht verletzt sein kann.

B.11. Der einzige Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 24. Oktober 2019.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

A. Alen