

# Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

---

Michael Günther \*  
Hans-Gerd Heidel \* (bis 30.06.2020)  
Dr. Ulrich Wollenteit \*<sup>1</sup>  
Martin Hack LL.M. (Stockholm) \*<sup>1</sup>  
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) \*  
Dr. Michéle John \*  
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) \*  
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) \*  
Dr. Davina Bruhn \*  
André Horenburg  
John Peters

<sup>1</sup> Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
\* Partner der Partnerschaft  
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150  
20148 Hamburg  
Tel.: 040-278494-0  
Fax: 040-278494-99  
www.rae-guenther.de

**24.02.2022**  
00607/21 /DB /DB  
Mitarbeiterin: Sabine Stefanato  
Durchwahl: 040-278494-16  
Email: stefanato@rae-guenther.de

## Antibiotika-Resistenzen

### Regulative Möglichkeiten und die Frage der Übertragbarkeit des BVerfG-Beschlusses zum Klimaschutz

## RECHTSGUTACHTEN

erstellt im Auftrag von Germanwatch e.V., Stresemannstraße 72, 10963 Berlin  
von Rechtsanwältin Dr. Davina Bruhn  
Rechtsanwälte Günther, Mittelweg 150, 20148 Hamburg

---

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse  
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83  
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG  
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00  
BIC DRESDEFF200

GLS Bank  
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00  
BIC GENODEM1GLS

## Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	3
II.	Antibiotikaresistenzen – globale Betrachtung.....	4
	<b>A. AMR –Grundlagen.....</b>	<b>4</b>
	<b>B. Zahlenmäßiger Überblick des Einsatzes von Antibiotika in der Industriellen Tierhaltung.....</b>	<b>8</b>
	<b>C. Umgang des Gesetzgebers mit AMR - die nationale Ebene .....</b>	<b>9</b>
	<b>D. Rechtsverbindliche Vorgaben auf europäischer Ebene .....</b>	<b>12</b>
III.	Zwischenergebnis – Die Sach- und Rechtslage.....	12
IV.	Gutachtenfragen .....	14
V.	Regulative Möglichkeiten.....	14
	<b>A. Mengemäßige Beschränkung der eingesetzten Wirkstoffe .....</b>	<b>15</b>
	<b>B. AMR-Grenzwerte für betroffene Tiere / Produkte.....</b>	<b>15</b>
	<b>C. Festlegung von Grenzwerten für einzelne Umweltmedien.....</b>	<b>16</b>
	<b>D. Verschärfung der Haltungsverfahren .....</b>	<b>16</b>
	<b>E. Zwischenergebnis .....</b>	<b>17</b>
VI.	Übertragbarkeit des BVerfG-Beschlusses zum Klimaschutz.....	17
	<b>A. Verletzung von Freiheitsrechten –intertemporaler Freiheitsschutz..</b>	<b>17</b>
	<b>B. Verstoß gegen Schutzpflichten.....</b>	<b>20</b>
	<b>C. Zwischenergebnis .....</b>	<b>34</b>
VII.	Schlussfolgerung und Ausblick.....	35

## **I. Einleitung**

Neben dem Klimawandel, der mit prominenter Berichterstattung in den Medien und mittlerweile im politischen Diskurs sehr präsent ist, ist die Menschheit global mit einer weiteren, potenziell existenzbedrohenden Entwicklung konfrontiert: Die Entwicklung von antimikrobiellen Resistenzen (AMR) und die damit einhergehende Unwirksamkeit insbesondere von Antibiotika.<sup>1</sup>

Die Ursachen von AMR sind komplex, liegen vor allem in menschlichem Verhalten begründet und die Folgen betreffen jeden auf der Welt. Ähnlichkeiten mit dem Klimawandel und seinen physischen wie gesellschaftlichen Folgen sind offensichtlich.

Und zu eben diesem hat sich das Bundesverfassungsgericht in einer revolutionären und wohl als historisch anzusehenden Entscheidung vom März 2021<sup>2</sup> geäußert. Dabei hat das Gericht den Sachverhalt, der hier in stark verkürzter Form dargestellt wird, in beeindruckender Präzision wiedergegeben.<sup>3</sup>

Die Folgen des anthropogenen Klimawandels und der darauf beruhenden seit Jahrzehnten beschleunigten Erderwärmung zeigen sich bereits vielfach. In Deutschland hat sich die Jahresmitteltemperatur bis 2018 um 1,5 °C seit der vorindustriellen Zeit erhöht. Infolgedessen kommt es zu dramatischen Auswirkungen auf die Umwelt: Die zunehmende Zahl von Extremwetterereignissen gefährdet dabei auch andere Teile der Welt, ganz abgesehen von den Auswirkungen des steigenden Meeresspiegels auf küstennahe Gebiete. Deshalb spricht viel dafür, dass es zu einem starken Anstieg von Migrationsbewegungen kommen wird. Ebenso ist es wahrscheinlich, dass die globalen Lieferketten beeinträchtigt werden.<sup>4</sup> Aufhalten lässt sich diese Entwicklung nur durch eine drastische Minderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, die deren Beendigung zum Ziel hat.

Daher hat sich der Gesetzgeber im Pariser Übereinkommen, einem völkerrechtlichen Vertrag, dazu verpflichtet, den Anstieg der Erderwärmung im Vergleich zur vorindustriellen Epoche auf 1,5 Grad zu begrenzen.

Zur Erreichung dieser Ziele hatte der Gesetzgeber wiederum das Klimaschutzgesetz (KSG) erlassen, worin er sich verpflichtet hat, die Emissionen um 55 % bis im Jahr 2030 zu mindern. Daneben finden sich in der Anlage 2 zu § 4 KSG zulässige Jahresemissionsmengen für die verschiedenen Sektoren. Für die Zeit nach 2031 wurden die Minderungsziele nach § 4 Abs. 1 Satz 4, Abs. 6 KSG per Rechtsverordnung durch „jährlich sinkende“ Emissionsmengen „fortgeschrie-

---

<sup>1</sup> Huster/Kingreen InfektionsschutzR-HdB, Kap. 7 Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen Rn. 20, beck-online; Wieler/Broich, Bundesgesundheitsbl 2018, 61: 495 ff.

<sup>2</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 288/20, BeckRS 2021, 8946, beck-online.

<sup>3</sup> BVerfG, aaO, Rn.16 ff.

<sup>4</sup> Groß, Die intertemporale Dimension des Verfassungsrechts, ZRP 2022, 6.

ben“. Im Ergebnis hat das Bundesverfassungsgericht die §§ 3 und 4 sowie Anlage 2 des deutschen Klimaschutzgesetzes als verfassungswidrig erklärt. Der nationale Gesetzgeber muss die Klimaziele nach 2030, die im deutschen Klimaschutzgesetz verankert sind, stärker konkretisieren und gemessen am Paris-Abkommen das verbleibende Treibhausgas-Budget fair zwischen den Generationen verteilen. Die zukünftig aufgrund der Klimapolitik notwendig vorzunehmenden Freiheitseinschränkungen dürfen nicht einseitig zulasten kommender Generationen erfolgen.

Der Gesetzgeber hat auf diesen Beschluss rasch reagiert und das KSG novelliert. Gegen diese Novelle ist nun wiederum eine Verfassungsbeschwerde anhängig mit dem zentralen Argument, dass die zukünftigen Freiheitschancen nicht ausreichend geschützt werden.

Vor dem Hintergrund der Ähnlichkeiten in der gesellschaftlichen Bedeutung und der freiheitseinschränkende Wirkung von Klimawandel einerseits und Antibiotikaresistenzen andererseits soll im Rahmen dieses Gutachtens untersucht werden, inwieweit sich die vom Bundesverfassungsgericht zum Klimawandel getroffenen Feststellungen auf diese Problematik übertragen lassen. Der Fokus liegt allein auf dem Antibiotikaeinsatz bei Tieren in der Industriellen Tierhaltung.<sup>5</sup>

## **II. Antibiotikaresistenzen – globale Betrachtung**

Unter II. soll eine globale Betrachtung der AMR erfolgen. Hierbei sollen zunächst die Grundlagen erläutert werden (II.A.), bevor nach einem zahlenmäßigen Überblick (II.B.) sodann der rechtliche Rahmen auf nationaler (II.C.) und internationaler Ebene (II.D.) beleuchtet werden soll.

### **A. AMR –Grundlagen**

Antibiotika sind aus der modernen Medizin nicht mehr wegzudenken und spielen auf verschiedenen Gebieten, wie beispielsweise bei Transplantationen oder der Versorgung Frühgeborener, eine entscheidende Rolle.<sup>6</sup> Dennoch gilt:

*Jedes Mal, wenn Antibiotika zum Einsatz kommen, können resistente Bakterien entstehen.<sup>7</sup>*

---

<sup>5</sup> Industrielle Tierhaltung meint hier die konzentrierte, vielfach an die Vorschriften der TierSchNutzV angelehnte Haltung von sogenannten Nutztieren in Großbetrieben, die der (größtmöglichen) Lebensmittelgewinnung dienen.

<sup>6</sup> Bundesgesundheitsministerium, Antibiotika-Resistenzen, Stand 29. Oktober 2021, abrufbar unter <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/a/antibiotika-resistenzen.html>; Centers for Disease Control and Prevention, About Antibiotic Resistance, abrufbar unter <https://www.cdc.gov/drugresistance/about.html>

<sup>7</sup> <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/infektionskrankheiten-bekaempfen/antibiotikaresistenzen/wie-entstehen-antibiotikaresistenzen---.html>.

Einfacher lässt sich die hier behandelte Problematik nicht auf den Punkt bringen. Zwar werden bei jedem Einsatz empfindliche Bakterien abgetötet, die resistenten Erreger aber überleben und vermehren sich weiter. Solche antibiotikaresistenten Keime treten deshalb insbesondere dort auf, wo viele Antibiotika eingesetzt werden. Hierzu hat sich die WHO kürzlich wie folgt geäußert.:

*„Antibiotikaresistenz ist ein zu erwartender natürlicher Mechanismus, der dort auftritt, wo ein Antibiotikum, das normalerweise das Wachstum einer bestimmten Bakterienart unterbinden würde, keine Wirkung mehr zeigt. Der Gebrauch und Missbrauch von Antibiotika bei Menschen und Tieren kann bei Bakterien zur Entstehung von Resistenzen führen. Resistenzen können zwischen Menschen, zwischen Tieren sowie zwischen Menschen, Tieren und der Umwelt übertragen werden. Die Übertragung und Ausbreitung von Bakterien oder Genen, die die Resistenzinformationen tragen, kann in Krankenhäusern, in der Bevölkerung oder über die Nahrungsmittelkette erfolgen.“<sup>8</sup>*

AMR nehmen weltweit stark zu. Infektionen durch Extended-Spectrum Beta-Lactamase-produzierende Enterobakterien (ESBL), Carbapenem-resistente Enterobakterien (CRE) und Vancomycin-resistente Enterokokken (VRE) sind immer schwieriger zu behandeln. Im klinischen Kontext bedeutet dies, dass die Wirksamkeit der vorhandenen Therapien abnimmt und als Konsequenz Morbidität und Mortalität zunehmen.<sup>9</sup> Daher werden AMR als

*eine der größten Herausforderungen für die globale Gesundheit<sup>10</sup>*

unserer Zeit bezeichnet. Denn je mehr Erreger antibiotikaresistent sind, desto schwieriger gestaltet sich die Gesundheits- und Krankenversorgung. Es besteht Einigkeit, dass insbesondere der Einsatz von Antibiotika in der Tiermast zur Bildung von AMR beiträgt. Auch Reserveantibiotika<sup>11</sup> werden in der Nutztierhal-

---

<sup>8</sup> Mitteilung der WHO, abrufbar unter <https://www.euro.who.int/de/media-centre/sections/press-releases/2012/11/self-prescription-of-antibiotics-boosts-superbugs-epidemic-in-the-european-region/>. antibiotic-resistance; vgl. auch Wieler/Broich Bundesgesundheitsbl 2018, 61: 495 ff.: „Je mehr Antibiotika verwendet werden, desto größer ist der Selektionsdruck auf jene Bakterien, die mit diesen Antibiotika in Kontakt kommen und desto häufiger kommt es zur Entstehung und Verbreitung von Resistenzen“.

<sup>9</sup> Bundesamt für Gesundheit Schweiz, Strategie Antibiotikaresistenzen Bereich Mensch, Stand 18.01.2021, abrufbar unter <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-antibiotikaresistenzen-schweiz.html>.

<sup>10</sup> Robert Koch Institut, Grundwissen Antibiotikaresistenz, rki.de, 09.05.2019, abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/Antibiotikaresistenz/Grundwissen/Grundwissen\\_inhalt.html](https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/Antibiotikaresistenz/Grundwissen/Grundwissen_inhalt.html).

<sup>11</sup> Im Grundsatz beschreibt der Ausdruck „Reserveantibiotikum“ ein solches Antibiotikum, das die einzige oder eine der begrenzt verfügbaren Therapien zur Behandlung schwerer bakterieller Infektionen beim Menschen bildet. Vgl. hierzu ausführlich Bruhn, Rechtsgutachten zum umfassenden Verbot des Einsatzes von Reserveantibiotika in der nahrungsindustriellen Tierhaltung, 2021.

tion oft genutzt, obwohl sie teurer als Antibiotika der ersten Wahl sind, da die Dosierung häufig gering, die Absetzfrist kurz und die Wirkung sehr gut ist.<sup>12</sup>

AMR-Keime werden auch auf Menschen übertragen, sodass sich der Einsatz von Antibiotika in der Tierhaltung auch unmittelbar auf die AMR von solchen Keimen auswirkt, die Krankheiten beim Menschen hervorrufen können (sog. „Zoonose-Erreger“). Die Wirksamkeit von Antibiotika in der Humanmedizin hängt also unmittelbar mit dem Einsatz von Antibiotika bei Tieren zusammen.<sup>13</sup> Diese Erkenntnis entspricht dem sog. „One-Health-Approach“, der betont, dass die Gesundheit von Tieren und Menschen nicht isoliert betrachtet werden kann. Wo AMR-Keime bei Tieren entstehen, können sich diese auch auf den Menschen übertragen.<sup>14</sup>

Über den zusätzlichen Eintrag von AMR in die Umwelt über das Maß der natürlichen vorhandenen Antibiotikaresistenzen hinaus wurde in den letzten Jahren für alle Umweltkompartimente in zahlreichen Publikationen berichtet. Prinzipiell sind die Eintragspfade von AMR identisch mit denen für Antibiotikawirkstoffe.<sup>15</sup> Bakterien mit erworbener Antibiotikaresistenz treten in der Umwelt insbesondere dort auf, wo es zu fäkalen Verunreinigungen in Wasser oder Boden kommt. Als bisher diskutierte Hotspots für die Ausbreitung von Antibiotikaresistenzen gelten vor allem die Düngermedien (Gülle, Gärreste, Klärschlämme) und die kommunalen Abwässer, insbesondere diese mit indirekten Einträgen aus Gesundheitseinrichtungen (Krankenhäusern, Pflegeeinrichtungen, Seniorenresidenzen). Dabei sind Gülle, Klärschlamm und Gärreste sowie das kommunale Abwasser in der Regel über die Ausscheidungen von Tieren und Menschen direkt mit AMR belastet. Aktuell gelangen auch Flughafenabwässer und Abwässer aus Schlachthöfen als Eintragspfade für AMR zunehmend in den Fokus.<sup>16</sup>

Der Umstand, dass Wirkstoffe von Antibiotika aus der Industriellen Tierhaltung über Dung und Gülle sowohl in den Boden als auch in das Grundwasser gelangen können, ist in zweierlei Hinsicht problematisch: Zum einen können die Rückstände von den Pflanzen aufgenommen werden, die dann als Futter- oder Lebensmittel verbraucht werden. Zum anderen können die antimikrobiellen Sub-

---

12 Bundesamt für Gesundheit Schweiz, Strategie Antibiotikaresistenzen Bereich Mensch, Stand 18.01.2021, S. 37, abrufbar unter <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/star/strategie-star.pdf.download.pdf/strategie-antibiotikaresistenzen-ch.pdf>.

13 So auch der EuGH: „Man vermutet, dass die bei den Tieren entwickelte Resistenz gegen diese Antibiotika auf den Menschen übertragbar ist.“ EuGH, Urteil vom 11. 9. 2002 - T-13/99, Rn. 35.

14 Robert Koch Institut (Fn. 10).

15 UBA, Antibiotika und Antibiotikaresistenzen in der Umwelt, 2018, S. 9.

16 UBA, Antibiotika und Antibiotikaresistenzen in der Umwelt, 2018, S. 9; Greenpeace, Gefährliche Keime aus Tierfabriken Antibiotikaresistente Bakterien in Schlachthof-Abwässern - Testergebnisse von Proben von sieben Standorten aus drei Bundesländern, 05/2021, abrufbar unter <https://www.greenpeace.de/gefaehrliche-keime..>

stanzen die Bodenflora beeinflussen und dort zur Bildung multiresistenter Keime führen.<sup>17</sup>

Bereits jetzt ist die Lage für die Menschen dramatisch: Die weltweite Belastung durch arzneimittelresistente Infektionen, die für 88 Erreger-Wirkstoff-Kombinationen ermittelt wurde, belief sich im Jahr 2019 auf schätzungsweise 4,95 Millionen Todesfälle, von denen 1,27 Millionen Todesfälle direkt auf die Arzneimittelresistenz zurückzuführen waren. Mit anderen Worten: Mit wirksamen Arzneimitteln hätten 4,95 Millionen Todesfälle im Jahr 2019 verhindert werden können. Zukünftig ist sogar davon auszugehen, dass 10 Millionen Menschen pro Jahr bis 2050 aufgrund von AMR sterben könnten.<sup>18</sup>

Untersuchungen über das aktuelle Ausmaß der Belastung durch AMR, Trends in verschiedenen Teilen der Welt und die führenden Erreger-Wirkstoff-Kombinationen, die zur bakteriellen AMR-Belastung beitragen, werden von der Wissenschaft als entscheidend angesehen.<sup>19</sup> Die Ergebnisse dieser jüngst im Lancet veröffentlichten Studie zeigen deutlich, dass AMR eine große globale Gesundheitsbedrohung darstellt, die mehr Aufmerksamkeit, Finanzierung, Kapazitätsaufbau, Forschung und Entwicklung sowie eine erregerspezifische Prioritätensetzung seitens der breiteren globalen Gesundheitsgemeinschaft erforderlich macht.<sup>20</sup>

Die WHO hat in ihrer Veröffentlichung „*Zehn Bedrohungen für die globale Gesundheit im Jahr 2019*“ die Gefahr, die von antibiotikaresistenten Bakterien ausgeht, mit derjenigen gleichgesetzt, die bspw. von der Luftverschmutzung und dem Klimawandel, Ebola und anderen hochgefährlichen Krankheitserregern, weltweiten Pandemien und dem Denguefieber ausgehen.<sup>21</sup> Die Antibiotikaresistenz (AMR) ist weltweit eine der Haupttodesursachen, wobei die Belastung höher ist als die von HIV oder Malaria.<sup>22</sup>

---

17 Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMEL, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten vom März 2015, S. 133 f.; abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/antibiotika-tierhaltung-humanmedizin-koennen-das>.

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

19 The Lancet, Editorial, Antimicrobial resistance: time to repurpose the Global Fund, Published Online January 20, 2022, abrufbar unter [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(22\)00091-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)00091-5).

20 The Lancet, Global burden of bacterial antimicrobial resistance in 2019, Published: January 20, 2022, abrufbar unter [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)02724-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)02724-0).

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

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

Nicht zuletzt wird die Ausbreitung von zoonotischen Pandemien – wie COVID - 19- durch die zunehmende Antibiotikaresistenz in der und durch die Industrielle Tierhaltung noch weiter gefördert.<sup>23</sup>

Vor dem Hintergrund, dass keine technischen Mittel bekannt sind, die eine effiziente Bekämpfung von AMR zuließen, ist eine der wichtigsten Maßnahmen die Verringerung des Einsatzes von (Reserve-)Antibiotika, die zur Behandlung menschlicher Krankheiten eingesetzt werden.<sup>24</sup> Und zwar vor allem auch eine Verringerung des Einsatzes außerhalb der Humanmedizin.

## **B. Zahlenmäßiger Überblick des Einsatzes von Antibiotika in der Industriellen Tierhaltung**

Die Menge der in der Tiermedizin abgegebenen Antibiotika ist in Deutschland im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr gestiegen. Wie das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) mitteilt, wurden insgesamt 701 Tonnen Antibiotika an Tierärzte abgegeben – 31 Tonnen mehr als 2021 (plus 4,6 %).<sup>25</sup>

Dass es sich dabei nicht um ein „Ausreißerjahr“ handelt, zeigt ein Blick auf das Jahr 2019. In einem Artikel des Deutschen Tierärzteblattes konstatieren die Autoren bezüglich der damals aktuell veröffentlichten Verbrauchsmengen wie folgt:

*“Bei den Fenicolen, Makroliden und Polypeptidantibiotika (v.a. Colistin) gab es seit 2015 jedoch wieder Anstiege der Abgabemengen, sodass bei den Fenicolen faktisch das Ausgangsniveau von 2011 mit 6,0 t erreicht wurde. Bei den Makroliden war seit 2015 ein Anstieg um 6,2 t und bei den Polypeptidantibiotika von 4,7 t zu verzeichnen. Der Trend zu einer Erhöhung des Anteils an parenteral zu verabreichenden Antibiotika setzt sich minimal fort, dennoch stellten die zur oralen Gabe zugelassenen Antibiotika mit ca. 90 Prozent nach wie vor die größte Gruppe dar.“*

In der Geflügelmast beträgt der Einsatz von Reserve-Antibiotika heute ca. 40 %.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 254.

<sup>24</sup>Tang KL, Caffrey NP, Nóbrega DB et al, Restricting the use of antibiotics in food-producing animals and its associations with antibiotic resistance in food-producing animals and human beings: a systematic review and meta-analysis, Lancet Planet Health. 2017; 1: e316-e327; Ter Kuile BH, Kraupner N, Brul S, The risk of low concentrations of antibiotics in agriculture for resistance in human health care, FEMS Microbiol Lett. 2016; 363fww210.

<sup>25</sup>BVL Bund, Abgabemengen von Antibiotika in der Tiermedizin leicht gestiegen, Pressemitteilung vom 12.10.21, abrufbar unter [https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/05\\_tierarzneimittel/2021/2021\\_10\\_12\\_PI\\_Abgabemengen\\_Antibiotika\\_Tiermedizin.html](https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/05_tierarzneimittel/2021/2021_10_12_PI_Abgabemengen_Antibiotika_Tiermedizin.html).

<sup>26</sup> Deutschlandfunk, Keime im Fleisch/ Wie gefährlich der Antibiotika-Einsatz in der Tierhaltung ist, Beitrag vom 21.10.2021, abrufbar unter



Insbesondere die oft von Seiten der Politik getroffene Aussage, dass der Peak der Antibiotikaverwendung in den Mastställen überschritten sei, da die Mengenabgaben zum Teil seit Etablierung einer zentralen Registerpflicht der pharmazeutischen Industrie für die Abgabe von Arzneimitteln an Tierärzte im Jahre 2011 sowie die Einführung einer Meldepflicht für tierhaltende Betriebe über die Therapiehäufigkeit und -intensität zurückgegangen sei, kann nicht überzeugen.

Denn deutlich ist, dass trotz des Rückgangs der Antibiotikaverwendung im Allgemeinen der Einsatz sog. Reserve-Antibiotika in der Intensivtierhaltung in Deutschland gestiegen ist – und das muss als Alarmsignal verstanden werden. Der vermehrte Zugriff auf diese Antibiotikagruppe, die an sich dem Menschen vorbehalten bleiben sollten, zeigt, dass die Aufrechterhaltung der Tiergesundheit in den Mastbetrieben nur noch mit Mühen möglich ist.<sup>27</sup>

Zudem fehlen Untersuchungen darüber, ob die oben angesprochenen Regulierungen möglicherweise Ausweichbewegungen in Richtung des internationalen Online-Handels für Medikamente ausgelöst haben.<sup>28</sup>

### **C. Umgang des Gesetzgebers mit AMR - die nationale Ebene**

Deutschland setzt im Bereich AMR größtenteils auf Freiwilligkeit und Anreize. So hat sich die deutsche Bundesregierung den Globalen Aktionsplan der WHO mit ihrer „Deutschen Antibiotika-Resistenzstrategie“ (im Folgenden „DART 2020“) von 2015<sup>29</sup> zu eigen gemacht. Ziel 1 der Strategie lautet wie folgt:

*Die Gesundheit von Mensch und Tier muss ganzheitlich betrachtet werden. (...) Die Umsetzung des Globalen Aktionsplans der WHO, der den One-Health-Ansatz betont, ist dafür Voraussetzung.*

Die Nachfolgestrategie "DART 2030" wird derzeit erarbeitet.

Im Jahr 2020 hat Deutschland zudem im Rahmen des Gesetzes über den fairen Wettbewerb zwischen den gesetzlichen Krankenkassen (GKV-FKG) einen neuen Erstattungsanreiz für innovative Antibiotika eingeführt. Der Gemeinsame Bundesausschuss - zuständig für die Nutzenbewertung neuer Arzneimittel im Vorfeld von Preisverhandlungen zwischen dem pharmazeutischen Unternehmen und der

---

<https://www.deutschlandfunk.de/keime-im-fleisch-wie-gefaehrlich-der-antibiotika-einsatz-in-100.html>.

27 Huster/Kingreen InfektionsschutzR-HdB, Kap. 7 Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen Rn. 25, 26, beck-online.

28 Huster/Kingreen InfektionsschutzR-HdB, Kap. 7 Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen Rn. 25, 26, beck-online.

29 Bundesministerium für Gesundheit, DART 2020 – Deutsche Antibiotika-Resistenzstrategie, bundesgesundheitsministerium.de, abrufbar unter:

<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/praevention/antibiotika-resistenzen/antibiotika-resistenzstrategie.html>.

Bundesvertretung der gesetzlichen Krankenkassen - kann neuen Antibiotika, sofern diese eine Reihe von Kriterien erfüllen, den Sonderstatus "Reserveantibiotikum" verleihen.<sup>30</sup> Es dürfte aber feststehen, dass das Problem antimikrobieller Resistenzen ohnehin nicht allein durch neue Antibiotika gelöst werden kann.<sup>31</sup>

Rechtsverbindliche Vorgaben zielen im Wesentlichen darauf ab, Zahlen zu erfassen. Seit dem Jahr 2011 sind pharmazeutische Unternehmen und Großhändler gesetzlich dazu verpflichtet, die Mengen an Antibiotika, die jährlich an Tierärzte in Deutschland abgegeben werden, zu erfassen.

Im Zuge des Erlasses der EU-Tierarzneimittel-VO wurden die nationalen Gesetze weiter angepasst, wobei es sich jedoch vornehmlich um Regelungen zum Umgang mit Arzneimitteln sowie Meldepflichten der Tierhalter handelt.

---

30 G7 Finance Ministers' Statement on Actions to Support Antibiotic Development, published 13 December 2021, abrufbar unter <https://www.gov.uk/government/publications/g7-finance-ministers-statement-on-actions-to-support-antibiotic-development>.

31 BCG, Breaking through the Wall, Aufruf zu einer konzertierten Initiative für Antibiotikaforschung und -entwicklung, 2017, S. 2, abrufbar unter <http://media-publications.bcg.com/1mar2017-kurzversion-auf-Deutsch.pdf>.

## Wichtige Änderungen in der tierärztlichen Praxis durch die EU-Tierarzneimittel-Verordnung


**Die EU-Tierarzneimittel-Verordnung**

Ab dem 28. Januar 2022 wird die Verordnung (EU) 2019/6 in allen Mitgliedsstaaten anzuwenden sein. Für Tierärzte und Tierhalter wird dies einige Veränderungen bewirken.

Zur Begrenzung der Entstehung und Verbreitung von Antibiotikaresistenzen wird der Einsatz von Antibiotika bei Tieren weiter eingeschränkt werden.

Die Überwachung der Arzneimittelsicherheit (Pharmakovigilanz) wird künftig schwerpunktmäßig auf der statistischen Auswertung von Meldungen unerwünschter Arzneimittelwirkungen beruhen.

**Die Meldung durch Tierärzte und Tierhalter gewinnt daher an Bedeutung. Bitte melden Sie!**



- Einrichtung öffentlich zugänglicher EU-Datenbanken, u.a.: Produktdatenbank zur Erfassung aller zugelassenen Tierarzneimittel, Pharmakovigilanzdatenbank u.a. zur Erfassung unerwünschter Arzneimittelwirkungen
- Umwidmung von Humanarzneimitteln nur, wenn innerhalb der EU kein Tierarzneimittel für das Anwendungsgebiet oder die Tierart verfügbar ist
- Erfassung von Verbrauchs- und Abgabemengen von antimikrobiellen Wirkstoffen (Antibiotika)
- Verbot der Anwendung von Antibiotika, die als der Humanmedizin vorbehalten gelistet werden
- Verbot der prophylaktischen Anwendung von Antibiotika in ganzen Tiergruppen
- Verbot der Einfuhr von Tieren und tierischen Produkten aus Betrieben in Drittländern, die Antibiotika verwenden, die der Humanmedizin vorbehalten sind
- Metaphylaktische Anwendung von Antibiotika in Tiergruppen nur nach Diagnose einer Infektionskrankheit, bei hohem Ausbreitungsrisiko und fehlenden Alternativen
- Verbot der Einfuhr von Tieren und tierischen Produkten aus Betrieben in Drittländern, die Antibiotika zur Wachstumsförderung verwenden

Sichtweise des BVL

32

Die §§ 58 c, d TAMG (Tierarzneimittelgesetz) zielen auf eine Ermittlung der Therapiehäufigkeit und Verringerung der Behandlung mit antibakteriell wirksamen Stoffen ab. Weder hat der Gesetzgeber bisher Anstrengungen unternommen, von der Öffnungsklausel des Art. 107 Abs. 5 VO(EU) 2019/6 Gebrauch zu machen und Reserveantibiotika in der Tierhaltung zu verbieten,<sup>33</sup> noch finden sich Regelungen zu einer (Höchst)-Abgabemenge oder Grenzwerte für AMR in bestimmten Umweltmedien.

<sup>32</sup> Quelle: Wiese / BVL, abrufbar unter [https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/05\\_Tierarzneimittel/06\\_EU\\_TAM\\_VO/01\\_Ziele/Ziele\\_node.html](https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/05_Tierarzneimittel/06_EU_TAM_VO/01_Ziele/Ziele_node.html).

<sup>33</sup> Bruhn, Rechtsgutachten zum umfassenden Verbot des Einsatzes von Reserveantibiotika in der nahrungswirtschaftlichen Tierhaltung, 2021.

## **D. Rechtsverbindliche Vorgaben auf europäischer Ebene**

In der unmittelbar auch auf nationaler Ebene seit dem 28. Januar 2022 geltenden Tierarzneimittel-VO 2019/6 finden sich ebenfalls keine Regelungen bezüglich einer (Höchst)-Menge des Verbrauchs antimikrobieller Wirkstoffe. Vielmehr zielt die Verordnung darauf ab, die Anwendung zu regeln. So ist etwa der prophylaktische Einsatz von Antibiotika in der Tierhaltung nur noch in absoluten Ausnahmefällen zugelassen (vgl. Artikel 107 VO/EU 2019/6).

Ein Vorstoß auf Unionsebene, den Einsatz von Reserveantibiotika in der industriellen Tierhaltung konsequent zu beschränken, scheiterte im vergangenen Jahr.<sup>34</sup>

## **III. Zwischenergebnis – Die Sach- und Rechtslage**

Es zeigt sich, dass die rechtlichen Vorgaben nicht ausreichen, die aus wissenschaftlicher Sicht dringend geforderte radikale Reduzierung des Einsatzes von Antibiotika in der industriellen Tierhaltung herbeizuführen. Weder auf nationaler Ebene, noch auf internationaler Ebene gibt es klare rechtsverbindliche Zielstellungen zur Verringerung des Einsatzes von Antibiotika in der Tierhaltung. Es ist nicht definiert, welche Mengen an Antibiotika in der Tierhaltung insgesamt eingesetzt werden dürfen. Grenzwerte für den Nachweis von AMR in Umweltmedien (etwa als Umweltqualitätswerte in Boden oder Wasser) existieren ebenso wenig.<sup>35</sup> Theoretisch ist damit ein unbegrenzter Einsatz von Antibiotika weiterhin möglich, sofern die Anwendung an sich jeweils im Einklang mit den Anwendungsvorschriften steht.

Es wird versucht, durch freiwillige Strategien, wie etwa der DART 2020-Strategie oder der Schaffung von Anreizen zur neuen Entwicklung von Antibiotika, dem AMR-Problem zu begegnen.

Ein Blick auf die zahlenmäßige Entwicklung und Warnungen von Seiten der Wissenschaft zeigen allerdings, dass der derzeitige sehr restriktive Regelungsrahmen sowie freiwillige Strategien und Anreize nicht in hinreichendem Maße zu einer Verringerung des Einsatzes von Antibiotika und der damit einhergehenden Bildung von Antibiotikaresistenzen beitragen.<sup>36</sup>

---

34 hierzu. Martin Häusling, Pressemitteilung vom 28.01.2022, abrufbar unter <https://www.martin-haeusling.eu/presse-medien/pressemitteilungen/2813-ab-heute-gelten-sie-neue-regeln-fuer-tierarzneimittel-und-antibiotika.html>. ausführlich zu den Einzelheiten vgl. auch Bruhn, Kurzanalyse zu Kriterien Reserveantibiotika, 2021, abrufbar unter [https://www.martin-haeusling.eu/images/210906\\_RA\\_Bruhn\\_juristische\\_Kurzanalyse\\_zu\\_TAM\\_VA2019-6\\_DA\\_Kriterien\\_Reserveantibiotika\\_end.PDF](https://www.martin-haeusling.eu/images/210906_RA_Bruhn_juristische_Kurzanalyse_zu_TAM_VA2019-6_DA_Kriterien_Reserveantibiotika_end.PDF)

35 Vgl. hierzu UBA, Antibiotika und Antibiotika-resistenzen in der Umwelt, 2018, S. 18: Für als Antibiotika eingesetzte Tierarzneimittel und Resistenzen, die aus diesem Einsatz resultieren, werden in Oberflächengewässern keine routinemäßigen Messungen durchgeführt, da hierzu keine rechtliche Verpflichtung besteht.“

36 Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 257: „Die bestehenden Normen legalisieren mit der Massentierhaltung eine Form der Nutztierzucht, die die Entstehung und Verbreitung von

Bei bestimmten Wirkstoffgruppen war sogar eine mengenmäßige Zunahme des Einsatzes zu verzeichnen.

Es ist auch nicht zu erwarten, dass nach Inkrafttreten der Tierarzneimittel-Verordnung ausreichende Effekte, d.h. eine wesentliche Verringerung der Anwendung, erzielt wird. Wie bereits dargelegt, wird in der VO/EU 2019/16 auf feste Grenzwerte oder ein Verbot von Reserveantibiotika verzichtet. Lediglich die Anwendung an sich wird – gleichsam wie im Umweltrecht üblich nach dem Stand der Technik – reguliert.

Unabhängig davon bestehen ernsthafte Zweifel, inwieweit überhaupt eine Umsetzung der Verordnung bezüglich der Anwendung realistisch erscheint. In der industriellen Tierhaltung werden die Tiere auf engstem Raum gehalten. Dies führt, insbesondere durch entstehende Feuchtigkeit, Wärme und allgegenwärtige Ausscheidungen der Tiere, zu einer erhöhten Krankheitsanfälligkeit. Die große Anzahl der Tiere wiederum führt dazu, dass eine ärztliche Behandlung von Einzeltieren im Krankheitsfall nahezu unmöglich wird. Da die Erkrankung eines einzelnen Tieres aber bereits ausreichen würde, den gesamten Bestand zu gefährden, kann die industrielle Tierhaltung nur durch den dauerhaften Einsatz von Medikamenten aufrechterhalten werden. Daher wird im Krankheitsfall einzelner Tiere regelmäßig allen – also auch den gesunden – Tieren vorbeugend Antibiotika verabreicht.<sup>37</sup> So wird etwa im Bereich der Geflügelmast – einem der Haupteinsatzgebiete von Colistin – regelmäßig der gesamte Tierbestand im Zuge der sogenannten Metaphylaxe mit Antibiotika über die Tränkelinien im Stall behandelt. Eine zielgerichtete Behandlung einzelner Tiere oder Tiergruppen wird nicht praktiziert und ist aufgrund des Stallaufbaus auch zukünftig nicht praktikabel, weil Einzeltiere nicht effektiv separiert werden können. Die Erfahrung massiver Vollzugsdefizite weist darauf hin, dass derartige Regelungen ins Leere laufen.<sup>38</sup> Es wäre realitätsfern anzunehmen, die Einhaltung der Vorgaben würde engmaschig kontrolliert.

Es ist folglich davon auszugehen, dass

- die derzeit praktizierte Industrielle Tierhaltung ohne den Einsatz von Antibiotika nicht bzw. kaum funktioniert,
- AMR als ein globales Problem für die öffentliche Gesundheit und ernsthafte Bedrohung für das moderne Gesundheitssystem anerkannt sind,
- langfristige Entwicklungen im Bereich AMR eine Trendumkehr erschweren,
- ab einem gewissen Grad faktisch irreversibel sind,

---

lebens- und gesundheitsgefährdenden Zoonosen ermöglicht und eine Antibiotikaresistenz mit voranschreitendem pandemischen Ausmaß verursacht hat.“

<sup>37</sup> Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 74 m.w.N.

<sup>38</sup> Hierzu Bülte/Felde/Maisack, Reform des Tierschutzrechts, 2022, S. 35.

- einmal gebildete AMR sich zudem technisch kaum bekämpfen lassen,
- die Entwicklung neuer Antibiotika extrem zeit- und kostenintensiv ist, und
- die derzeitigen rechtsverbindlichen Regelungen zur Bekämpfung von AMR offensichtlich nicht ausreichen.

#### IV. Gutachtenfragen

Anlässlich dieser Sach- und Rechtslage geht das Gutachten folgenden Fragen nach,

- **welche (weiteren) regulativen Möglichkeiten zur Bekämpfung von AMR in Betracht kommen**
- **inwieweit sich bereits jetzt ein verfassungsrechtlicher Auftrag zur Ergreifung solcher Maßnahmen aus der Entscheidung des BVerfG zum Klimaschutz ableiten lässt.**

#### V. Regulative Möglichkeiten

Im Folgenden sollen daher cursorisch denkbare Regelungsansätze dargestellt werden. Anbieten würde sich sowohl eine mengenmäßige Beschränkung der Abgabe von Antibiotika, als auch die Bestimmung von Grenz- und Richtwerten<sup>39</sup> bezüglich AMR in bestimmten Umweltmedien oder direkt am Produkt. Abgesehen davon ist es eine notwendige Maßnahme der Klimapolitik, die Tierhaltung drastisch zu reduzieren.<sup>40</sup> Dieser Umbau sollte genutzt werden, um die Haltungs-

---

39 Vgl. hierzu Hermann, Grenzwerte, Leitwerte, Orientierungswerte, Maßnahmenwerte -Aktuelle Definitionen und Höchstwerte: „Grenzwerte meinen in Gesetzen und Verordnungen politisch festgelegte Höchstkonzentrationen für natürliche Inhaltsstoffe, Wirkstoffrückstände und Umweltkontaminanten in Lebensmitteln, Bedarfsgegenständen und Umweltmedien. Sie haben sich zur Regulation des Umgangs mit Chemikalien und vieler anderer potenzieller Noxen in allen Bereichen der Umwelt des Menschen bewährt.

Toxikologen, Mediziner, Ökologen, Umwelttechniker und Ingenieure liefern dem Gesetzgeber Optionen für die Begründung von Notwendigkeit, Art und Höhe von Grenzwerten in Form

- wissenschaftlich (toxikologisch, medizinisch, ökologisch) oder
- technisch (nutzungstechnisch, vermeidungstechnisch)

abgeleiteter Höchstwerte. Im Idealfall ist ein politisch festgesetzter Grenzwert

- das regulatorische Äquivalent eines wissenschaftlich festgelegten Höchstwertes und

- entstammt einem transparenten und wissensbasierten gesellschaftlichen Entscheidungsprozess.“ Abrufbar unter

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiAscZKrOv1AhVhSfEDH-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiAscZKrOv1AhVhSfEDH-ZeID34QFnoECBIAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.umweltbundesamt.de%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fmedien%2F377%2Fdokumente%2Fgrenzwerte_leitwerte.pdf&usq=AOvVaw3GGBE6-ErvBaM6oOe2K1C_)

[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/dokumente/grenzwerte\\_leitwerte.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/dokumente/grenzwerte_leitwerte.pdf)&usq=AOvVaw3GGBE6-ErvBaM6oOe2K1C\_.

40 Vgl. hierzu KSG, in § 4 Abs. 1 Nr. 5 sind zulässige Jahresemissionsmengen und jährliche Minderungsziele für den Sektor Landwirtschaft geregelt: Zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 werden jährliche Minderungsziele durch die Vorgabe von Jahresemissionsmengen für die folgenden Sektoren festgelegt:

(...) 5. Landwirtschaft.

vorgaben grundlegend zu reformieren, da die derzeit praktizierte konventionelle Tierhaltung die Tiere krank macht.<sup>41</sup>

### **A. Mengemäßige Beschränkung der eingesetzten Wirkstoffe**

Wie ausführlich dargelegt wurde, ist der sparsame Einsatz von Antibiotika für den Erhalt ihrer Wirksamkeit entscheidend. Daher würde sich auf den ersten Blick anbieten, die Abgabe antibiotischer Wirkstoffe mengenmäßig zu beschränken, etwa in Korrelation zu der Anzahl gehaltener Tiere oder mg/PCU (Population Correction Unit = 1 kg Biomasse der Lebensmittel liefernden Tiere bzw. 1 kg Gesamtkörpergewicht der Bevölkerung).<sup>42</sup> Jedem Tierhalter stünde so nur noch ein bestimmtes „Budget“ zur Verfügung.

Dieser Ansatz ließe sich jedoch nur mit einer besseren Faktenlage überhaupt weiterverfolgen. Bisher ist völlig unklar, welchen mengenmäßigen Einsatz von Antibiotika das Gesundheitssystem verkraften kann. Dazu gesellt sich ein weiteres Problem: Trotz ausgeschöpften Budgets könnte es in einzelnen Fällen aus Tierwohlgesichtspunkten erforderlich sein, Antibiotika an erkrankte und nicht anders zu behandelnde Tiere zu verabreichen.

Allein diese kursorische Betrachtung zeigt, dass eine mengenmäßige Beschränkung von Antibiotika, etwa des Gesamtumsatzes in mg/PCU, erhebliche Grundrechtseingriffe der betroffenen Tierhalter nach sich ziehen würde. Ohne valide wissenschaftliche Kenntnisse darüber, welche Einsatzmengen mit Blick auf die menschliche Gesundheit und die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems vertretbar sind, könnten derartige Grundrechtseingriffe nicht als gerechtfertigt angesehen werden.

### **B. AMR-Grenzwerte für betroffene Tiere / Produkte**

Der Verkauf von Fleisch, auf dem sich antibiotikaresistente Keime befinden, ist in Deutschland grundsätzlich legal, da es keine Grenzwerte für eine diesbezügliche Keimbelastung (AMR) gibt. Von Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen durchgeführte Analysen zeigen jedoch, dass die Belastung oft enorm ist. Die Gefahr für den Verbraucher ergibt sich daraus, dass AMR bei Zubereitung des Produkts über die Haut in den Körper eindringen können, oder auf andere Lebensmittel geraten und auf diesem Wege verzehrt werden.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Vgl. zu den Erkrankungen einzelner Tierarten in der Massentierhaltung Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 171 ff.; Germanwatch, Pressemitteilung vom 19.06.2019, abrufbar unter <https://www.germanwatch.org/de/16636>.

<sup>42</sup> Vgl. hierzu EMA, Trends in the sales of veterinary antimicrobial agents in nine European countries, Reporting period: 2005-2009 S. 56, abrufbar unter [https://www.ema.europa.eu/en/documents/report/trends-sales-veterinary-antimicrobial-agents-nine-european-countries\\_en.pdf](https://www.ema.europa.eu/en/documents/report/trends-sales-veterinary-antimicrobial-agents-nine-european-countries_en.pdf).

<sup>43</sup> Vgl. hierzu etwa Germanwatch, Hähnchenfleisch im Test auf Resistenzen gegen Reserveantibiotika, 2020, abrufbar unter <https://www.germanwatch.org/de/19459>; DUH, Putenfleisch von Lidl und Aldi mit antibiotikaresistenten Keimen, 24.08.2021, abrufbar unter

Die Festlegung von gesundheitlich relevanten Grenzmengen würde demnach auch hier Sinn machen. Gleichzeitig gilt es jedoch zu bedenken, dass dann versucht werden könnte, wie man es etwa in den USA bei sogenannten Chlorhähnchen praktiziert, das Produkt durch den Einsatz chemischer Stoffe zu „reinigen“. Da solche Praktiken weitere Probleme verursachen, wäre zu überlegen, inwieweit nicht die Bestimmung eines Grenzwertes bezüglich der AMR-Belastung der (noch) lebenden Tiere Sinn machen könnte. Würde man beispielsweise die Verbringung von Tieren zum Schlachthof von der Einhaltung eines solchen Grenzwertes abhängig machen, würden in der Konsequenz auch im Schlachthof weniger dieser antibiotikaresistenten Keime weiterverbreitet.

### **C. Festlegung von Grenzwerten für einzelne Umweltmedien**

Arzneimittelwirkstoffe sowie AMR tragen maßgeblich zu einer Belastung von Gewässern durch Mikroverunreinigungen bei.<sup>44</sup> Dies resultiert zum einen aus Einträgen in den Boden über die Gülle. Aber insbesondere der Prozess der Schlachtung führt offensichtlich zu einer Verbreitung bzw. Verteilung von AMR, wie untersuchte Gewässerproben in der Nähe von Schlachthöfen zeigen.<sup>45</sup>

Darüber hinaus erfolgt über die Gülle ein Eintrag von AMR in ackerbaulich genutzte Böden, sodass die Etablierung von Grenzwerten für Umweltmedien sinnvoll erscheint.

### **D. Verschärfung der Haltungsvorgaben**

Eine der wichtigsten Regulierungsoptionen liegt jedoch in der tierschutzkonformen Ausgestaltung der Haltungsvorgaben. Infolge des Klimabeschlusses bedarf es ohnehin einer Verkleinerung der Tierbestände. Insofern sollten Größe und Haltungsmethoden zukünftig sowohl von ihren ökologischen Wirkungen, als auch vom Tierschutz determiniert werden.<sup>46</sup> Bei einer verhaltensgerechten Unterbringung der Tiere wäre ein Großteil der eingesetzten Antibiotika überhaupt nicht notwendig.<sup>47</sup>

---

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwji-t635uD1AhUYiv0HHS1kArMQFnOECACQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.duh.de%2Ffileadmin%2Fuse\\_r\\_upload%2Fdownload%2FPressemitteilungen%2FNaturschutz%2FLandwirtschaft%2FHintergrundpapier\\_Putenfleischproben\\_final\\_01.pdf&usg=AOvVaw2aZ\\_6fgPiP7Ami9Xe3EyTa](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwji-t635uD1AhUYiv0HHS1kArMQFnOECACQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.duh.de%2Ffileadmin%2Fuse_r_upload%2Fdownload%2FPressemitteilungen%2FNaturschutz%2FLandwirtschaft%2FHintergrundpapier_Putenfleischproben_final_01.pdf&usg=AOvVaw2aZ_6fgPiP7Ami9Xe3EyTa).

<sup>44</sup> Gawel/Köck/Fischer/Möckel Arzneimittelabgabe – Inpflichtnahme des Arzneimittelsektors für Maßnahmen zur Reduktion von Mikroschadstoffen in Gewässern, UBA-Texte 115/2017.

<sup>45</sup> UBA, Antibiotika und Antibiotikaresistenzen in der Umwelt, 2018, S. 19.

<sup>46</sup> Czybulka et al., Ein Landwirtschaftsgesetz für Deutschland im Zeichen des Umweltschutzes, NuR 2021, 302.

<sup>47</sup> Arbeitsgruppe Antibiotikaresistenz des Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) und des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR), Lagebild zur Antibiotikaresistenz im Bereich Tierhaltung und Lebensmittelkette 2021, S. 56, abrufbar unter <https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/tierarzneimittel/lagebild-antibiotika-einsatz-bei-tieren-2021.html>.



## **E. Zwischenergebnis**

Es konnte aufgezeigt werden, dass sich neben den bisher vom Gesetzgeber verfolgten Regelungsansätzen durchaus weitere wirkungsvolle rechtliche Instrumente anbieten würden, um AMR wirksam zu bekämpfen. Einer der wirkungsvollsten Ansätze dürfte die Reformierung der Haltungsvorgaben darstellen, denn die derzeit praktizierte industrielle Tierhaltung geht zwingend mit dem Einsatz von Antibiotika einher.

Darüber hinaus sind weder dem Lebensmittelrecht, noch dem Umweltrecht Grenzwerte bzw. Richtwerte fremd.

Rückstände von angewendeten Tierarzneimitteln in Lebensmitteln dürfen bereits jetzt die in der EWG Tierarzneimittelrückstände-Höchstmengen VO 2377/90 bestimmten Rückstandshöchstmengen nicht überschreiten. Hier könnten weitere Grenzwerte für AMR definiert werden.

Weiterhin würde sich die Bestimmung von Grenzwerten für einzelne Umweltmedien anbieten. Dem Gesetzgeber stünde dann eine Klaviatur von Maßnahmen zur Verfügung, etwa bezüglich der Lagerung und Ausbringung von AMR-belasteter Gülle. Es könnten Sperrfristen oder Ausbringungsobergrenzen für besonders belastete Gebiete festgelegt werden.

Mit einer regelmäßigen Überprüfung der Maßnahmen könnte ihre Wirkung überprüft werden. Sofern diese keine hinreichende Wirkung entfalten, könnten zusätzliche Maßnahmen ergänzt werden. Hierzu bedarf es jedoch dringend wissenschaftlicher Erkenntnisse zur Bestimmung von Art und Höhe möglicher Grenzwerte.

## **VI. Übertragbarkeit des BVerfG-Beschlusses zum Klimaschutz**

Im Folgenden wird die Übertragbarkeit einzelner Aspekte der Klimaschutzentscheidung auf den hiesigen Sachverhalt untersucht.

### **A. Verletzung von Freiheitsrechten –intertemporaler Freiheitschutz**

Mit Blick auf die Klimaschutzentscheidung ist zu klären, inwieweit eine Parallelwertung bereits jetzt möglich ist. Droht auch im Hinblick auf AMR eine Verletzung von Freiheitsrechten, die schon heute (auch ggf. durch gesetzgeberisches Unterlassen) angelegt ist? Das Bundesverfassungsgericht hat einen Verstoß gegen das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung durch eine unfaire Verteilung der notwendigen Klimaschutzmaßnahmen angenommen. Hierbei hat es die größere Gefahr in der radikalen Verhängung und Verschärfung klimaschützender

Maßnahmen und nicht in den Folgen des Klimawandels an sich gesehen, denn abgestellt wird im Wesentlichen auf den Schutz vor der Klimapolitik.

Es wird nicht verkannt, dass vor allem das 1,5-Grad-Ziel des Pariser Abkommens sowie die entsprechende physikalische Notwendigkeit der Budgetierung von Treibhausgasen dazu führte, dass das BVerfG von einer ungleichen Verteilung der Reduktionslasten ausgehen konnte. Ab dem Jahr 2030, so das Gericht, werde es zu einer unzulässigen, freiheitseinschränkenden Klimapolitik kommen. Es müsse bereits jetzt für eine faire Verteilung gesorgt werden.

Vereinfacht gesagt „fehlt“ dem Gericht etwas in dem Klimaschutzgesetz, das eine übermäßige Belastung der Bevölkerung nach 2030 verhindert.

*§ 3 Abs. 1 Satz 2 KSG und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 sind insoweit verfassungswidrig, als sie die derzeit nicht hinreichend eingedämmte Gefahr künftiger Grundrechtsbeeinträchtigungen begründen; damit verletzen sie die sich aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit ergebende Pflicht des Gesetzgebers, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO<sub>2</sub>-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen.<sup>48</sup>*

(...)

*Zum anderen müssen weitere Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht. Erst dies erzeugt den erforderlichen Planungsdruck, weil nur so erkennbar wird, dass und welche Produkte und Verhaltensweisen im weitesten Sinne schon bald erheblich umzugestalten sind. Wenn im Einzelnen konkret erkennbar ist, dass, wann und wie die Möglichkeit endet, Treibhausgas zu emittieren, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass klimaneutrale Technologien und Verhaltensweisen diesem Entwicklungspfad entsprechend zügig etabliert werden.<sup>49</sup>*

Es fordert im Grunde differenzierende gesetzliche Festlegungen zur Ausgestaltung der weiteren Reduktionspfade. Die weiteren Reduktionspfade müssen dabei nach dem Stand wissenschaftlicher Erkenntnis begründbar sein.

Verfassungsbeschwerden gegen einzelne Bundesländer hat das Bundesverfassungsgericht daher mangels erkennbarem Budgets zurückgewiesen:

*Die Beschwerdeführenden können sich gegen Regelungen wenden, die festlegen, welche Menge an CO<sub>2</sub> in näherer Zukunft insgesamt emittiert werden darf, wenn dadurch für anschließende Zeiträume grundrechtlich geschützte Freiheit eingrieffsähnlich eingeschränkt wird, indem schon jetzt*

---

48 BVerfG Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 288/20, BeckRS 2021, 8946 Rn. 243, beck-online.

49 BVerfG Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 288/20, BeckRS 2021, 8946 Rn. 254, beck-online.

– nicht bloß faktisch, sondern auch rechtlich vorwirkend – über künftig unausweichliche Grundrechtsrestriktionen in Gestalt dann erforderlicher staatlicher Klimaschutzmaßnahmen mitbestimmt wird.

(...)

Jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass die angegriffenen Regelungen ein-griffsähnliche Vorwirkung entfalten. Das setzt voraus, dass die mit den Verfassungsbeschwerden adressierten Gesetzgeber selbst jeweils einem grob erkennbaren Budget insgesamt noch zulassungsfähiger CO<sub>2</sub>-Emissionen unterlägen. Nur dann zögen die hier angegriffenen Landesregelungen im Anschluss an den geregelten Zeitraum rechtlich zwangsläufig jeweils eine bestimmte Emissionsreduktionslast und damit verbundene Freiheitsbeschränkungen nach sich. Den einzelnen Landesgesetzgebern ist jedoch keine wenigstens grob überprüfbare Gesamtreduktionsgröße vorgegeben, die sie – auch auf Kosten grundrechtlich geschützter Freiheit – einzuhalten hätten. Eine solche landesspezifische Reduktionsmaßgabe ist derzeit weder dem Grundgesetz noch dem einfachen Bundesrecht zu entnehmen.<sup>50</sup>

Wie bereits dargelegt, fehlt es bei der vorliegend diskutierten Problematik bereits im Ansatz an verfassungsrechtlich konkretisierbaren Zielstellungen wie im Klimaschutz. Es gibt kein Pariser Abkommen, es gibt bislang weder belastbare Zahlen, welches „Budget“ an Antibiotika zur Verfügung steht, noch sind zukünftige Freiheitsbeschränkungen direkt im aktuellen Recht angelegt.

Es lässt sich lediglich sagen, dass der Gesetzgeber bislang einen unbegrenzten Einsatz von Antibiotika zulässt und allein die Art der Anwendung reglementiert. Dadurch wird höchstwahrscheinlich irgendwann eine Situation eintreten, in der ein Kollaps des Gesundheitssystems sowie konkret erhebliche Todesopfer durch Resistenzen drohen.

Vor diesem Hintergrund begründen Vorschriften, die jetzt den - jedenfalls mengenmäßig - uneingeschränkten Einsatz von Antibiotika zulassen, durchaus eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit, weil jeder Antibiotikaeinsatz, der heute zugelassen wird, unweigerlich zu einer Zunahme von AMR und damit zu einer immer größeren Gefahr des Gesundheitssystems führt. Ist dieser Punkt erreicht, wird der Freiheitsgebrauch aller erheblichen Restriktionen ausgesetzt. Das steht jedenfalls mit Blick auf die jetzigen Freiheitseingriffe im Rahmen der Pandemie zu erwarten.

Hinzu gesellt sich die zu erwartende Umweltbelastung durch die Zunahme der Resistenzen.

---

<sup>50</sup> Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung Nr. 7/2022 vom 1. Februar 2022.

Eine Beeinträchtigung von Grundrechten in Form einer extrem freiheitseinschränkenden Politik ist in Zukunft daher nicht nur denkbar, sondern scheint unausweichlich.

Inwiefern die Balance bereits heute dem Grunde nach einseitig zu Lasten zukünftiger Generationen verschoben ist, lässt sich allerdings nicht rechnerisch darstellen, wie es mit Blick auf das Treibhausgas-Budget getan werden konnte.

Weder wissen wir, welches Budget uns für den Einsatz von Antibiotika zur Verfügung steht, noch wissen wir, wann das Gesundheitssystem diesbezüglich an seine Grenzen gerät. Unklar ist auch, welche freiheitsbeschränkenden Maßnahmen dann auf die zukünftigen Generationen zukommen.

Vor diesem Hintergrund kann die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht ohne Weiteres auf die hier diskutierte Problematik übertragen werden.

## **B. Verstoß gegen Schutzpflichten**

Der deutsche Gesetzgeber könnte jedoch unmittelbar durch die Grundrechte dazu verpflichtet sein, Gesetze zu erlassen, die klare Zielstellungen zum zukünftigen verringerten Einsatz von Antibiotika bzw. klare Grenzwerte für einzelne Umweltmedien definieren.

Der verfassungsrechtliche Grundrechtsschutz erschöpft sich nicht in seiner subjektiv-rechtlichen Funktion, also der Abwehr staatlicher Eingriffe in Freiheitsrechte. Vielmehr kann die öffentliche Gewalt aufgrund der objektiv-rechtlichen Funktion von Grundrechten selbst verpflichtet sein, die grundrechtlich geschützten Rechtsgüter gegen Beeinträchtigungen und mögliche Gefahren zu schützen („Schutzpflichtdimension der Grundrechte“).<sup>51</sup> Da gemäß Artikel 1 Abs. 3 GG die Grundrechte auch die Gesetzgebung binden, ist die objektiv-rechtliche Schutzpflichtdimension der Grundrechte nicht nur an die Exekutive adressiert, sondern bindet ebenso auch die Legislative.

Zur Herleitung einer solchen gesetzgeberischen Pflicht ist schrittweise zu untersuchen, ob im konkreten Fall die Schutzpflichtdimension eines Grundrechts betroffen ist, ob der Gesetzgeber den notwendigen Schutz versagt und schließlich, ob diese Schutzversagung verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

### **1. Das Recht auf ein ökologisches Existenzminimum**

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Entscheidung zum Klimaschutz ein Recht auf ein ökologisches Existenzminimum grundsätzlich anerkannt.<sup>52</sup> Dieses wird unter anderem in Anlehnung an das durch Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit

---

<sup>51</sup> Statt vieler nur Gusy, Freiheitsrechte als subjektive Rechte 1(3) ZJS (2008) 233, 238.

<sup>52</sup> BVerfG Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 288/20, BeckRS 2021, 8946 Rn. 113 ff., beck-online.

Art. 20 Abs. 1 GG gewährleistete menschenwürdige Existenzminimum hergeleitet; das Existenzminimum setze auch ökologische Mindeststandards voraus. Tatsächlich könnten etwa das physische Überleben wie auch die Möglichkeiten zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zur Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben allein durch ökonomische Sicherungen nicht gewährleistet werden, wenn hierfür nur eine durch den Klimawandel radikal veränderte und nach menschlichen Maßstäben lebensfeindliche Umwelt zur Verfügung stünde.

Sodann stellte das Gericht allerdings klar, dass eine ökologische Existenzsicherung neben anderen bestehenden Grundrechten eine eigenständige Wirkung nur entfalten kann, wenn in einer bis zur Lebensfeindlichkeit veränderten Umwelt durch Anpassungsmaßnahmen zwar noch Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum, nicht aber die sonstigen Voraussetzungen sozialen, kulturellen und politischen Lebens gesichert werden könnten. Vorstellbar sei auch, dass Anpassungsmaßnahmen so extrem ausfallen müssten, dass sie ihrerseits eine soziale, kulturelle und politische Integration und Teilhabe nicht mehr gehaltvoll zuließen.<sup>53</sup>

Im Ergebnis wurde eine Schutzpflichtverletzung mit Blick darauf abgelehnt, dass der Staat keine Anforderungen verletzt habe, die zur Vermeidung existenzbedrohender Zustände katastrophalen oder gar apokalyptischen Ausmaßes an ihn gerichtet sein könnten.<sup>54</sup>

Sicherlich sind die Umwelteffekte durch den Einsatz von Antibiotika immens. Sie können über Gülle und Dung in den Boden gelangen und verschmutzen zudem das Grundwasser.<sup>55</sup> Auch eine Beeinflussung der Bodenflora erscheint möglich.<sup>56</sup>

Die langfristigen Folgen für das ökologische Gleichgewicht sind jedoch nicht wissenschaftlich geklärt.<sup>57</sup> Diesbezüglich bestehen zahlreiche offene Forschungsfragen, sodass im Ergebnis auch hier nicht von einer Verletzung des Rechts auf ein ökologisches Existenzminimum auszugehen ist.

## **2. Die Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems (Artikel 2 Abs. 2 S. 1 GG i.V.m. Artikel 20 Abs. 1 GG)**

---

53 BVerfG Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 288/20, BeckRS 2021, 8946 Rn. 114, beck-online.

54 BVerfG Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 288/20, BeckRS 2021, 8946 Rn. 115, beck-online.

55 Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMEL, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten vom März 2015, S. 133, 134, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/antibiotika-tierhaltung-humanmedizin-koennen-das>.

56 Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 167.

57 UBA, Antibiotika und Antibiotikaresistenzen in der Umwelt, 2018, S. 24.

Selbst wenn man eine Verletzung des Rechts auf ein ökologisches Existenzminimum verneint, lässt sich eines nicht von der Hand weisen: Die öffentliche Gesundheit und die Errungenschaften der modernen Medizin – neben der Gesundheit der Patienten mit behandlungsbedürftigen Infektionen – werden von AMR bedroht. Und obgleich es an einem mit der Klimakrise vergleichbarem wissenschaftlichen Verlauf fehlt, könnte hier die Schutzpflicht zur Aufrechterhaltung eines tragfähigen Gesundheitssystems verletzt sein.

Die Verpflichtung des Staates zur Aufrechterhaltung eines tragfähigen Systems der Gesundheitsversorgung ergibt sich aus einer Zusammenschau des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Artikel 2 Abs. 2 S. 1 GG mit dem Sozialstaatsprinzip aus Artikel 20 Abs. 1 GG. Der Einsatz von Antibiotika in der Tierhaltung und die daraus resultierende Bildung antibiotikaresistenter Keime berührt die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems, sodass die Schutzpflicht zur Aufrechterhaltung eines tragfähigen Gesundheitssystems berührt ist. Hierzu im Einzelnen:

**a) *Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit***  
**(Artikel 2 Abs. 2 S. 1 GG)**

Artikel 2 Abs. 2 S. 1 GG bestimmt:

*„Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.“*

Das Recht auf Leben schützt das körperliche Dasein, d.h. die biologisch-physische Existenz, während die körperliche Unversehrtheit die Gesundheit im biologisch-physiologischen Sinne und die körperliche Integrität bezeichnet.<sup>58</sup>

Traditionell wirkt dieses Grundrecht vor allem als Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe. Historisch betrachtet reagiert die Vorschrift auf die Gräueltaten der NS-Zeit und ist wörtlich gemeint:

*„Der neue Staat sollte grundsätzlich nicht in das Leben und die körperliche Unversehrtheit seiner Bürger eingreifen dürfen.“<sup>59</sup>*

Das BVerfG legt den Begriff der „körperlichen Unversehrtheit“ mittlerweile aber deutlich weiter aus und bezieht etwa auch psychosomatische Belastungen mit ein.<sup>60</sup>

---

58 BVerfG v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72, Rn. 73.

59 Landau, Gesundheits als Staatsziel? Verfassungsrecht und Staatsaufgaben, in: Vogel (Hrsg.), Volkskrankheiten: Gesundheitliche Herausforderungen in der Wohlstandsgesellschaft (Herder 2009) 589, 593; Pestalozza, Das Recht auf Gesundheit. Verfassungsrechtliche Dimensionen, Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz 50 (2007) 1113, 1114.

Neben der traditionellen Abwehrfunktion von Artikel 2 Abs. 2 S. 1 GG kommt dem Grundrecht allerdings auch eine Schutzfunktion zu. Da das menschliche Leben und die Gesundheit einen Höchstwert darstellen, muss diese in Artikel 2 Abs. 2 S. 1 GG angelegte objektive Schutzpflicht besonders ernst genommen werden.<sup>61</sup> So hat sich der Staat nach Auffassung des BVerfG

*„schützend und fördernd vor die in Art. 2 Abs. 2 GG genannten Rechtsgüter zu stellen und sie insbesondere vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren.“<sup>62</sup>*

Auch in dem Beschluss vom März 2021 zum KSG hat das BVerfG in den Leitsätzen wie folgt erkannt:

*„Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch Umweltbelastungen ein, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen. Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates umfasst auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Sie kann eine objektiv-rechtliche Schutzverpflichtung auch in Bezug auf künftige Generationen begründen.“*

Diese Schutzpflicht bezieht sich also insbesondere auf die Verhinderung von Eingriffen Dritter. Allerdings gilt darüber hinaus, dass der Staat schon weit im Vorfeld von solchen Grundrechtsverletzungen „auch eine auf bloße Gefährdungen der körperlichen Unversehrtheit bezogene staatliche Risikovorsorge“ betreiben muss.<sup>63</sup>

Zwar ergibt sich daraus kein unmittelbares subjektives Leistungsrecht des Einzelnen, etwa auf bestimmte medizinische Maßnahmen,<sup>64</sup> doch aber die grundsätzliche objektiv-rechtliche Verpflichtung des Staates, überhaupt ein tragfähiges System der Krankenversorgung einzurichten. So führt das BVerfG in Bezug auf Universitätskliniken aus:

*Der Gesetzgeber muß (...) einerseits das Grundrecht der medizinischen Hochschullehrer auf Wissenschaftsfreiheit achten,*

---

60 BVerfG v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72, Rn. 73 ff.

61 BVerfG v. 16.10.1977 – 1 BvQ 5/77, vgl. auch BVerfG v. 25.2.1975 – 1 BvF 1/74, Rn. 148 sowie BVerfG v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72, Rn. 72.

62 BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, Az.: 1 BvR 2656/18 u.a.; BVerfG v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 (Rn. 72 mit Verweis auf entsprechende frühere Entscheidungen: BVerfG v. 25.2.1975 – 1 BvF 1/74, Rn. 149; BVerfG v. 16.10.1977 – 1 BvQ 5/77, Rn. 164.

63 BVerfG v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72, Rn. 78.

64 BVerfG v. 6.12.2005 – 1 BvR 347/98, Rn. 50, m.w.N. aus der ständigen Rechtsprechung.

*andererseits eine **bestmögliche Krankenversorgung** gewährleisten; denn auch insoweit gilt es, verfassungsrechtlich relevante Rechtsgüter von großer Bedeutung zu schützen. Jeder Patient, der sich in die Behandlung eines Universitätskrankenhauses begibt, muß sicher sein, daß sein Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nach allen Regeln ärztlicher Kunst gewahrt wird. Die **Krankenversorgung stellt ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut dar, für dessen Schutz der Staat von Verfassungs wegen (...) zu sorgen hat.**<sup>65</sup> (Hervorhebung durch Verf.)*

Verletzt der Staat diese Schutzpflicht zur Einrichtung eines funktionsfähigen Systems der Gesundheitsversorgung, verletzt er also das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit: „Mit der Schutzpflicht des Staates korrespondiert damit ein Schutzanspruch des Einzelnen.“<sup>66</sup>

Die Pflicht zur Einrichtung eines tragfähigen Systems der Krankenversorgung lässt sich unter das Schlagwort der „Volksgesundheit“<sup>67</sup> fassen. Bereits 1960 stellte das BVerfG fest, dass die Volksgesundheit ein überragend wichtiges, absolutes Gemeinschaftsgut darstellt.<sup>68</sup> Dieser Bedeutungsgrad lässt sich auf die Pflicht zur Einrichtung eines tragfähigen Systems der Krankenversorgung übertragen, da der Gesetzgeber gerade durch ein solches System seine Pflicht, die Volksgesundheit zu schützen, wahrnimmt. Damit ergibt sich also auch die überragende Bedeutung der Einrichtung und Gewährleistung eines tragfähigen Systems der Krankenversorgung.<sup>69</sup>

#### **b) Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 1 GG)**

Die Pflicht zur Einrichtung und Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Systems der Gesundheitsversorgung aus Artikel 2 Abs. 2 S. 2 GG wird durch das Sozialstaatsprinzip aus Artikel 20 Abs. 1 GG ergänzt und verstärkt. In Artikel 20 Abs. 1 GG heißt es:

---

65 BVerfG v. 8.4.1981 – 1 BvR 608/79, Rn. 92.

66 Landau (Fn.59) 594.

67 Siehe zu dem historisch vorbelasteten, aber dennoch vom BVerfG häufig verwendetem Begriff Frenzel, Die „Volksgesundheit“ in der Grundrechtsdogmatik, DÖV (2007) 243, 244.

68 Vgl. BVerfG v. 8.6.1960 – 1 BvL 53/55, Rn. 69 mit Verweis auf die erstmalige Verwendung im Apothekenurteil, BVerfG v. 11.6.1958 – 1 BvR 596/56.

69 So rechtfertigten auch viele Stimmen in der Literatur in Bezug auf die Corona-Pandemie die Grundrechtseingriffe mit dem – abstrakten – Schlagwort der „Volksgesundheit“, um die überragende Bedeutung der Pandemiebekämpfung zum Ausdruck zu bringen, vgl. Kießling, Coronavirus, Masern und die Grundrechte, Verfassungsblog (2. März 2020); Albers, Sonderopfer für die Volksgesundheit, Verfassungsblog (11. Mai 2020); insofern kritisch, da besser auf das konkrete Schutzgut der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems abgestellt werden sollte, Lepsius, Vom Niedergang grundrechtlicher Denkkategorien in der Corona-Pandemie, Verfassungsblog (6. April 2020).



*Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.*

Das Sozialstaatsprinzip stellt nach allgemeiner Ansicht eine Staatszielbestimmung dar.<sup>70</sup> Aus dieser Bestimmung folgen damit zwar keine subjektiven Rechte, es lassen sich aber durch Rückgriff auf das Sozialstaatsprinzip Inhalt und Gewicht eines Grundrechts verstärken.<sup>71</sup> Dementsprechend führt das BVerfG in der oben zitierten Entscheidung auch das Sozialstaatsprinzip an, um die überragende Bedeutung der Krankenversorgung als Gemeinschaftsgut darzustellen,

*für dessen Schutz der Staat von Verfassungs wegen (auch im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG) zu sorgen hat.*

Nach allgemeiner Auffassung folgt aus dem Sozialstaatsprinzip i.V.m. der Menschenwürde aus Artikel 1 Abs. 1 GG ein Anspruch des Einzelnen auf die Gewährleistung des materiellen Existenzminimums.<sup>72</sup> Es muss also einheitlich die physische und soziokulturelle Existenz gesichert werden.<sup>73</sup>

Nun ist es in medizinischer Hinsicht gerade das Gesundheitssystem, das es ermöglicht, die Grundrechtsberechtigten in ihrer physischen und soziokulturellen Existenz zu schützen. Denn ohne gesundheitliche Versorgung lässt sich für Einzelne eine soziokulturelle Existenz kaum aufbauen. Welches medizinische Versorgungsniveau mit dem „physischen und soziokulturellen Existenzminimum“ umschrieben sein könnte, lässt sich kaum kategorisch bestimmen. Im Einzelfall bestimmt sich dies nach den gesamtgesellschaftlichen Umständen und dem Niveau der Gesundheitsversorgung im Allgemeinen.<sup>74</sup> Unstreitig dürfte jedoch sein, dass das Sozialstaatsprinzip zumindest das grundsätzliche Bestehen eines funktionsfähigen Systems der Gesundheitsversorgung verfassungsrechtlich einfordert. Ohne jegliche Krankenversorgung lässt sich keine soziokulturelle Existenz aufbauen oder aufrechterhalten.

Das Sozialstaatsprinzip verstärkt Artikel 2 Abs. 2 S. 1 GG also dahingehend, dass das grundsätzliche Bestehen eines tragfähigen Systems der Krankenversorge unabdingbare Voraussetzung des sozialstaatlichen Existenzminimums ist.

***c) Berührung der Schutzpflicht durch potentiell unbegrenzten Einsatz von Antibiotika in der Industriellen Tierhaltung sowie den unbegrenzten Eintrag von AMR in die Umwelt***

---

70 Siehe nur Grzeszick, in Maunz/Dürrig, Grundgesetz-Kommentar (92. EL, Beck 2020) Rn. 18.

71 Pestalozza (Fn.59) 1117.

72 Siehe nur BVerfG v. 29.5.1990 – 1 BvL 1990, Rn. 104 ff.

73 BVerfG 5.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 119.

74 Landau (Fn.59) 594.

Der Gesetzgeber hat bislang weder eine Höchstabgabemenge von Antibiotika definiert, noch existieren Grenzwerte für AMR in Umweltmedien. Wissenschaftliche Erkenntnisse zur Bestimmung dieser Größen gibt es nicht. Zugleich ist eine Form der Tierhaltung zugelassen bzw. geduldet, die den Einsatz von Antibiotika zwingend erforderlich macht.

Allerdings erhöht jeder Einsatz von Antibiotika in der Tierhaltung die Wahrscheinlichkeit, dass sich AMR-Keime gegen eben diese antibiotischen Wirkstoffe bilden. Diese AMR-Keime können sich auf den Menschen übertragen und damit die therapeutische Wirkung der betreffenden Antibiotika in der Humanmedizin ausschalten oder beeinträchtigen.

Ein funktionsfähiges System der Gesundheitsversorgung ist auf therapeutische Wirkstoffe angewiesen. Wenn Antibiotika ihre Wirkung verlieren, wird das Gesundheitssystem nicht nur eben diese antibiotischen Wirkstoffgruppen gegen bestimmte Krankheiten verlieren. Vielmehr werden bestimmte Infektionen bei Menschen gänzlich untherapierbar und damit wird das Gesundheitssystem gegen multiresistente Erreger insgesamt machtlos. In anderen Worten: Das System der Gesundheitsversorgung ist zuvorderst auf effektive Wirkstoffe gegen Krankheiten und insbesondere gegen bakterielle Infektionen angewiesen. Ohne solche Wirkstoffe stellt es kein funktionsfähiges System dar.

Die Schutzpflicht zur Errichtung und Erhaltung eines funktionsfähigen Systems der Gesundheitsversorgung verpflichtet den Staat, dem Entstehen von AMR-Keimen gegen diese Wirkstoffe vorzubeugen. Denn die Schutzpflicht verlangt ein Tätigwerden des Staates schon weit im Vorfeld möglicher Grundrechtseingriffe, er muss „auch eine auf bloße Gefährdungen der körperlichen Unversehrtheit bezogene staatliche Risikovorsorge“ betreiben. Bezogen auf die Pflicht, ein funktionsfähiges System der Gesundheitsversorgung einzurichten und zu erhalten, kommt der Schutzpflicht des Staates ohnehin präventiver Charakter zu. Gesundheitsversorgung funktioniert nur, wenn im Krankheitsfall das System der Gesundheitsversorgung bereits eingerichtet ist. Die Schutzpflicht des Staates kann daher nicht als Verpflichtung zur Reaktion auf eine bereits eingetretene Verletzung des Grundrechts, sondern nur als Vorsorgeverpflichtung verstanden werden, die objektiv-rechtlich sicherstellen soll, dass der Staat die Gesundheitsversorgung für die Zukunft sicherstellt.

Entsprechend trifft den Staat auch die Verpflichtung, die Effektivität von Wirkstoffen gegen bedrohliche Krankheiten für die Zukunft sicherzustellen.

### **3. Schutzversagung durch den Gesetzgeber**

Dieser Verpflichtung ist Deutschland bisher noch nicht nachgekommen. Es fehlt insbesondere an verbindlichen Zielvorgaben. Es wurde oben aufgezeigt, dass sogar eine Zunahme bei dem Verbrauch bestimmter Antibiotika zu verzeichnen ist. Der Gesetzgeber selbst räumt diesbezüglich Versäumnisse ein:

*Das im Jahr 2021 erarbeitete TAMG führt das nationale Antibiotikaminimierungskonzept der 16. Novelle des Arzneimittelgesetzes aus dem Jahr 2014 unverändert fort. In diesem Punkt besteht Nachbesserungsbedarf im TAMG: Das nationale Konzept zur Antibiotikaminimierung muss ausgeweitet und verbessert werden. Hieran wird das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) intensiv weiterarbeiten.<sup>75</sup>*

Damit versagt der deutsche Gesetzgeber den für die Erhaltung eines tragfähigen Systems der Gesundheitsversorgung und die Gesundheit Einzelner notwendigen Schutz.

#### **4. Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung**

Die Schutzversagung des deutschen Gesetzgebers ist nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Die Umsetzung der oben genannten möglichen Maßnahmen müsste durch oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen. Die Versagung von Schutz verstößt gegen das Untermaßverbot. Schließlich würden auch andere Grundrechte nicht entgegenstehen.

##### ***a) Gesetzesvorbehalt: Bedarf an gesetzlichem Schutz***

Alle oben angeführten Maßnahmen würden einen grundrechtlichen Eingriff in die Berufsfreiheit der Tiermänner und Veterinärmediziner sowie in die Berufsfreiheit der Pharmaunternehmen darstellen.

Gemäß Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG darf in diese Grundrechte nur durch oder aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden. Demnach dürfen die oben aufgezeigten Maßnahmen nur durch oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen, sodass gesetzliche Regelungen erforderlich sind.

##### ***b) Kein ausreichendes Schutzniveau: Verstoß gegen das Untermaßverbot***

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist zu berücksichtigen, dass dem Gesetzgeber bei der Erfüllung seiner grundrechtlichen Schutzpflichten grundsätzlich ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zukommt. Denn nach dem Gewaltenteilungsgrundsatz, der aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) folgt, ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, zu entscheiden, auf welche Weise und bis zu welchem Grad er den Schutz der Grundrechte wahrnimmt.<sup>76</sup>

Im Rahmen der Klimaschutzentscheidung hat das BVerfG eine solche Schutzpflichtverletzung unter folgender Maßgabe abgelehnt:

---

<sup>75</sup> Pressemitteilung Nr. 1/2022 des BMEL, abrufbar unter <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/11-neues-tierarzneimittelrecht-2022.html>.  
<sup>76</sup> Etwa BVerfG v. 9.2.2010 – 1 BvL 1/09.

*Der deutsche Gesetzgeber hat Schutzvorkehrungen getroffen, die auch nicht offensichtlich ungeeignet sind. Der Gesetzgeber hat nicht zuletzt mit den hier angegriffenen Bestimmungen des Klimaschutzgesetzes Anstrengungen unternommen, zur Begrenzung des Klimawandels beizutragen. Die getroffenen Regelungen sind nicht offensichtlich ungeeignet, die Schutzgüter des Art. 2 II 1 GG zu schützen.*

(...)

*(2) Es kann auch nicht festgestellt werden, dass der durch den Gesetzgeber vorgesehene Schutz völlig unzulänglich wäre, das durch Art. 2 II 1 GG gebotene Schutzziel zu erreichen. **Völlig unzulänglich wäre es, dem Klimawandel freien Lauf zu lassen** und den grundrechtlichen Schutzauftrag allein durch Anpassungsmaßnahmen (...) Allein durch Anpassungsmaßnahmen ließen sich Lebens- und Gesundheitsgefahren auch in Deutschland nicht dauerhaft hinreichend begrenzen. Der Gesetzgeber muss Leben und Gesundheit also insbesondere durch Beiträge zur Bekämpfung des Klimawandels schützen. Dies tut er mit dem Klimaschutzgesetz und in anderen Gesetzen, durch die der Ausstoß von Treibhausgasemissionen beschränkt wird.<sup>77</sup>(Hervorhebung durch die Verfasserin)*

Der Gesetzgeber ist folglich dazu verpflichtet, ein Minimum an Schutz zu gewährleisten, das sich am Untermaßverbot orientiert.

Überträgt man die Argumente des Bundesverfassungsgerichts auf den vorliegenden Fall, verstößt die Versagung von Schutz durch den deutschen Gesetzgeber – auch unter Berücksichtigung seines Einschätzungs- und Gestaltungsspielraumes – gegen das Untermaßverbot. Das bisherige Schutzkonzept muss als ungeeignet angesehen werden.

### **(1) Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers**

Bei der Erfüllung von Schutzpflichten räumt die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung dem Gesetzgeber grundsätzlich einen weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum ein. Eine Verletzung von Schutzpflichten soll danach nur dann vorliegen, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offenkundig gänzlich ungeeignet oder völlig unzureichend sind, das Schutzziel zu erreichen (Evidenzformel).<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> BVerfG, aaO, Rn. 154-157, beck-online.

<sup>78</sup> BVerfG v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72, Rn. 41; BVerfG v. 29.10.1987 – 2 BvR 624/83, Rn. 112; BVerfG v. 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 (Klimaschutz) Rn. 143 ff.

Die Evidenzformel gilt nach Meinung vieler jedoch nicht absolut.<sup>79</sup> Zwar dominiert sie die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung,<sup>80</sup> indes hat auch das Bundesverfassungsgericht in einigen Entscheidungen schon die Möglichkeit angedeutet, dass aufgrund von Besonderheiten des zur Entscheidung stehenden Sachverhalts ein verschärfter Prüfungsmaßstab in Betracht kommen kann. Im Einzelfall kann sich die Gestaltungsfreiheit sogar in einer Weise verengen, dass allein nur durch eine bestimmte Maßnahme der Schutzpflicht Genüge getan werden kann.<sup>81</sup> Das folgt bereits daraus, dass der Umfang eines Prognose- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers nur unter Bezugnahme auf die jeweils betroffenen grundrechtlichen Prinzipien bestimmt werden kann und entscheidend von dessen Gewicht im jeweils zu entscheidenden Fall abhängen muss.<sup>82</sup>

Als erkenntnisfördernd kann hier die für den Bereich des technischen Sicherheitsrechts entwickelte und im Vorsorgegrundsatz verankerte „je-desto Formel“ herangezogen werden.<sup>83</sup> Je größer das Gefahren- oder Risikopotenzial für höchste Rechtsgüter ist, desto niedriger liegt die Schwelle der Wahrscheinlichkeit für die Prognose eines Schadenseintritts, bei deren Überschreitung wirksame staatliche Schutzmaßnahmen geboten sind.<sup>84</sup> Konkret bedeutet dies, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, wie etwa auch der der Exekutive im Atomrecht,<sup>85</sup> bereits durch ein Besorgnispotenzial<sup>86</sup> eingeschränkt sein kann, wenn ohne Erfüllung der Schutzpflicht ein besonders hohes Schadensausmaß in Rede steht. Daraus lässt sich der allgemeine Maßstab gewinnen, dass immer dann, wenn Gefahren und Risiken mit Schadenspotenzialen besonders hohen Ausmaßes in Rede stehen, eine bestehende Schutzpflicht prinzipiell „bestmögliche Gefahren- und Risikovorvorsorge“ verlangt.

**(2) *Begrenzung der Abgabemenge von Antibiotika  
in der Tierhaltung sowie Etablierung von AMR-  
Grenzwerten vom Untermaßverbot erfasst***

Dieser allgemeine Maßstab lässt sich auch auf den vorliegenden Fall übertragen. Ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers kommt zwar prinzipiell auch bei der Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG in Betracht. Freilich reicht dieser aber nur so weit, wie nicht das Untermaßverbot verletzt ist.

---

79 Appel, § 2 Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht (5. Aufl., Beck 2018) Rn. 129, m.w.N.; Winkler, Klimaschutzrecht (LIT 2005) 102 ff.

80 Vgl. Voßkuhle, Umweltschutz und Grundgesetz, 32(1) NVwZ (2013) 1, 7.

81 BVerfG v. 29.10.1987 – 2 BvR 624/83, Rn. 112; BVerfG v. 16.10.1977 – 1 BvQ 5/77, Rn. 15; BVerfG v. 15.2.2006 – 1 BvR 257/05, Rn. 138.

82 Zutreffend Alexy, Theorie der Grundrechte (8. Aufl., Suhrkamp 1986) 427, m.w.N.; Epping, Grundrechte (8. Aufl., Beck, 2019) Rn. 128 ff.

83 Siehe auch Kahl/Gärditz, Umweltrecht, (11. Aufl., Beck 2019) § 3, Rn. 21.

84 BVerfG v. 18.2.2010 – 2 BvR 2502/08, Rn. 12.

85 BVerfG v. 19.12.1985 – 7 C 65.82, Rn. 29.

86 BVerfG v. 18.2.2010 – 2 BvR 2502/08, Rn. 12.

Nach der Evidenzformel wäre dies vorliegend dann der Fall, wenn der Staat entweder gar keine Schutzvorkehrungen bezüglich der Bekämpfung von AMR getroffen hat oder die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offenkundig gänzlich ungeeignet oder völlig unzureichend sind.

Zuzugeben ist dem Gesetzgeber, dass er Maßnahmen ergriffen hat und auch auf europäischer Ebene Regelungen hinsichtlich der Erfassung und Anwendung von Antibiotika existieren. Gleichwohl wird die Gefahr, die von AMR ausgeht, ganz aktuell als eine der größten Bedrohungen für die Menschheit eingeordnet.

Möglicherweise bedarf es hier also weiterer Maßnahmen.<sup>87</sup> Eine solche Betrachtung ergibt sich aus dem soeben angeführten, aus dem technischen Sicherheitsrecht abgeleiteten Maßstab, dass die verfassungsrechtliche Gebotenheit bestimmter staatlicher Schutzmaßnahmen vom jeweiligen Gefahr- und Risikopotenzial abhängig ist: Je größer das Gefahr- und Risikopotenzial für das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG, desto niedriger liegt die Schwelle der Wahrscheinlichkeit für die Prognose eines Schadenseintritts, bei deren Überschreitung wirksame staatliche Schutzmaßnahmen geboten sind. Damit hängt die Frage, ob das Untermaßverbot hier unterschritten wird, davon ab, wie schwer das in Rede stehende Rechtsgut, also die Tragfähigkeit des Gesundheitssystems, wiegt und wie groß die drohende Gefahr für dieses Rechtsgut ist.

Vorab lohnt sich ein Blick auf den Umgang des Staates und der Rechtspraxis mit der Covid-19-Pandemie (im Folgenden „Pandemie“). Denn über die Jahre 2020 und 2021 hat sich sowohl gezeigt, welche Bedeutung der Tragfähigkeit des Gesundheitssystems zuzumessen ist, als auch, wie groß die Gefahr für dieses Rechtsgut sein muss, damit beinahe einhellig eine Begrenzung des Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums angenommen wird. Im Anschluss wird erörtert, dass die hier in Rede stehende Gefahr von ähnlichem Ausmaß ist, sodass sich ein Verstoß gegen das Untermaßverbot ergibt.

*(a) Bedeutung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems: Erfahrungen aus der Pandemie*

---

<sup>87</sup> Die zuständige deutsche Bundesbehörde Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) schreibt: Der Anteil resistenter *E.-coli*-Isolate lag bei Proben aus dem Blinddarminhalt von Mastkälbern und Jungrindern bei 47 %, in Tankmilch bei 18,4 % und in frischem Rindfleisch bei 20,3 %. In Bezug auf Cephalosporine der dritten Generation waren die *E.-coli*-Isolate aus Tankmilch häufiger resistent als die Isolate von Mastkälbern und Jungrindern sowie aus Rindfleisch, was mit dem häufigen Einsatz von Cephalosporinen bei Milchrindern mit Euterentzündung (Mastitis) in Zusammenhang stehen könnte. (...) Die Ergebnisse verdeutlichen, dass die Anstrengungen, den Antibiotikaeinsatz durch Verbesserungen der Tiergesundheit zu senken, weiter verstärkt werden müssen, um auf diesem Wege eine Reduktion der Resistenzraten zu erreichen. Ein Schwerpunkt hierbei sollte die Reduktion des Einsatzes kritischer Antibiotika sein, insbesondere jener von der WHO als „Highest Priority Critically Important Antimicrobials“ (HPCIA) klassifizierten Substanzen.“ Pressemitteilung des BVL vom 19.11.2020, abrufbar unter [https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/01\\_lebensmittel/2020/2020\\_11\\_18\\_PI\\_Zoonosen\\_Monitoring\\_2019.html?nn=11019972](https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/01_lebensmittel/2020/2020_11_18_PI_Zoonosen_Monitoring_2019.html?nn=11019972).

Die Bedeutung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems ist in der SARS-COVID-19- Pandemie erkennbar geworden. Die Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems wurde schon im Frühjahr 2020 als Grund angeführt, um Grundrechtseingriffe eines in der Geschichte des Grundgesetzes wohl ungeahnten Ausmaßes zu rechtfertigen.<sup>88</sup> Sie stellten gleichzeitig schwerwiegende und teilweise sogar irreversible Eingriffe in die Grundrechte der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG), der Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG), der Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG), der persönlichen Freiheit (Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG), der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und dem Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) dar.

Das Bundesverfassungsgericht<sup>89</sup> hat dem Gesetzgeber hier für die Beurteilung der Erforderlichkeit dieser Eingriffe einen sehr weiten Einschätzungsspielraum zugestanden,

*„denn die Situation der Pandemie ist durch eine gefährliche, aber schwer vorhersehbare Dynamik geprägt, die Sachlage also komplex“  
(...)*

*Dient der Eingriff dem Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Gesetzgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsgerichtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Eignungsprognose beschränkt (vgl. BVerfGE 153, 182 <272 f. Rn. 238>),*

und dies mit der überragenden Bedeutung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems begründet:

*Sowohl der Lebens- und Gesundheitsschutz als auch die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems sind bereits für sich genommen überragend wichtige Gemeinwohlbelange und daher verfassungsrechtlich legitime*

---

<sup>88</sup> Vgl. Heinig/Kinggreen/Lepsius/Möllers/Volkman/Wißmann, Why Constitution Matters – Verfassungswissenschaften in der Corona-Krise, 75(18) JZ (2020) 861, 863 f. mit einer Auflistung der eingeschränkten Verfassungsgüter: „Sie reichen von den zeitweilig buchstäblich aufgehobenen Freiheitsbetätigungen im Bereich klassischer Grundrechte (Versammlungsfreiheit, Religionsfreiheit, Freiheit der persönlichen Entfaltung, Freizügigkeit) über die „normativen“ Gewährleistungen von Beruf und Eigentum, die durch die massenweise Untersagung oder Erschwerung gewerblicher Tätigkeiten beeinträchtigt wurden, bis hin zu den reihenweisen Verschlechterungen im Schutzbereich von Gesundheit und Leben durch das Verbot medizinischer Behandlungen im großen Stil, etwa durch den Wegfall von geplanten OPs, Rehabilitationsmaßnahmen und die eingeschränkte Versorgung von Alten und Behinderten. Hinzu kamen erhebliche Einschränkungen in gesetzlichen Rechten im Bereich von Bildung und Erziehung, die der Staat nicht zuletzt zur Verbesserung der Geschlechtergerechtigkeit in den letzten Jahren planmäßig an sich gezogen hatte. Die radikale Vollbremsung aller gesellschaftlichen Tätigkeit wurde dabei mit einer ökonomischen Belastung verbunden, die schon nach wenigen Wochen kriegsartige Wendungen vom notwendigen „Wiederaufbau Europas“ und entsprechende Verschuldungsprogramme nach sich zog.; vgl. ebenso Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 251.

<sup>89</sup> BVerfG, Beschluss v. 19.11.2021, Az.:1 BvR 781/21 u. a..

*Gesetzeszwecke (vgl. BVerfGE 7, 377 <414>; 121, 317 <349>). Aus Art. 2 Abs. 2 GG, der den Schutz des Einzelnen vor Beeinträchtigungen seiner körperlichen Unversehrtheit und seiner Gesundheit umfasst (vgl. BVerfGE 142, 313 <337 Rn. 69> m.w.N.), kann zudem eine Schutzpflicht des Staates folgen, die eine Vorsorge gegen Gesundheitsbeeinträchtigungen umfasst (vgl. BVerfGE 56, 54 <78>; 121, 317 <356>).*<sup>90</sup>

Die überragende Bedeutung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems sowie die Notwendigkeit, diese aufrecht zu erhalten, wurde mit ganz überwiegender Mehrheit auch in der Literatur erkannt und betont.<sup>91</sup>

Zwar ergibt sich aus der Tatsache, dass das Ziel, die Gesundheitsversorgung aufrecht zu erhalten, Eingriffe in andere Grundrechte rechtfertigen kann, noch nicht, dass auch eine verfassungsrechtliche Verpflichtung gerade zu bestimmten Maßnahmen besteht. Allerdings verdeutlicht sie doch die grundsätzlich überragende Bedeutung eines funktionsfähigen Systems der Gesundheitsversorgung.

Darüber hinaus zeigt die Rechtspraxis im „Pandemiejahr“ auch, dass das von der Pandemie ausgehende Gefahr- und Risikopotenzial für die Tragfähigkeit des Gesundheitssystems so hoch war, dass es prinzipiell – aufgrund des verfassungsrechtlichen Untermaßverbots – geboten war, die bestmögliche Gefahr- und Risikovorsorge zu betreiben. Diese Verpflichtung folgte eben nicht abstrakt aus dem Schutzanspruch auf Gesundheit und Leben, sondern ganz konkret aus der objektiv-rechtlichen Verpflichtung, die Tragfähigkeit des Gesundheitssystems aufrecht zu erhalten. Die Gefahr lag konkret in dem Umstand, dass bei erhöhten Infektionszahlen die Krankenhäuser schlicht nicht in der Lage gewesen wären und zum Teil auch nicht waren, allen infizierten Patienten oder anderen bedürftigen Patienten eine Behandlung zu ermöglichen.<sup>92</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung ausführlich dargestellt, dass die Infektionslage zu einer so hohen Belastung der Intensivstationen zu einer Einschränkung des Regelbetriebes geführt hat, dass die Gefahr bestand, Notfallpatienten aufgrund der Engpässe nicht mehr versorgen zu können.<sup>93</sup>

Schließlich hat die Pandemie auch verdeutlicht, dass die Versäumnis der frühzeitigen Pandemiebekämpfung den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu einem späteren Zeitpunkt so sehr verengen kann, dass die Schutzpflicht dann in der Tat nur noch durch stark einschneidende Grundrechtseingriffe, wie den sog.

---

90 Etwa OVG Münster v. 6.4.2020 – 13 B 398/20.NE, Rn. 63 f.; OVG Berlin-Brandenburg v. 23.3.2020 – OVG 11 S 12/20, Rn. 10.

91 Sogar die äußerst kritischen Autoren von Why Constitution Matters (Fn 88) bestätigen die Bedeutung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems und die Notwendigkeit, seine Funktionsfähigkeit zu erhalten. Viel kritischer sehen sie Argumentationen, die jeden einzelnen Corona-Tod als Grundrechtsverletzung machen und sich dabei auf die subjektiv-rechtliche Dimension von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG stützen. Darum geht es hier aber nicht.

92 Vgl. etwa die Berichte aus Italien zu Beginn der Pandemie im März 2020: Tagesschau, Italien beklagt mehr als 10.000 Tote, tagesschau.de (28.03.2020) abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/spanien-italien-corona-101.html>.

93 BVerfG Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21, 1 BvR 798/21, 1 BvR 805/21, 1 BvR 820/21, 1 BvR 854/21, 1 BvR 860/21, 1 BvR 889/21, Rn. 181, beckonline.



„Lockdown“, wahrgenommen werden kann. Frühzeitiges Handeln kann damit als deutlich eingriffsmilder daherkommen als nur reagierendes Verhalten auf bereits eingetretene Verletzungen des Schutzguts, da es insgesamt weniger starke Grundrechtseingriffe zur Folge hat.

Damit stellt die Pandemie ein praktisches Beispiel für die Begründung des oben entwickelten Maßstabs dar: Wo Gefahren und Risiken mit Schadenspotenzialen besonders hohen Ausmaßes in Rede stehen, verlangt eine bestehende Schutzpflicht prinzipiell die „bestmögliche Gefahren- und Risikovorsorge“.

*(b) Die Entstehung von Resistenzen gegen Antibiotika  
als vergleichbare Gefahr*

Während COVID-19 wütet, führt die Pandemie der antimikrobiellen Resistenz (AMR) ein Schattendasein, so die Warnung der Wissenschaft.<sup>94</sup> Denn die Zunahme von AMR und deren Übertragung auf den Menschen stellt eine der Pandemie vergleichbare Gefahrenlage dar.

Da es sich um dasselbe Schutzgut, die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems, handelt, steht hier ebenfalls ein Schutzgut von überragender Bedeutung zur Rede. Darüber hinaus ist der Grad des Gefahren- und Risikopotenzials ein ähnlicher. Denn sollten Antibiotika ihre Wirksamkeit verlieren, droht dem Gesundheitssystem eine Lage, in der es eine signifikante Anzahl erkrankter Patienten nicht mehr wird behandeln können. Ganz ähnlich der Pandemie droht ein Gesundheitssystem, das seiner hauptsächlichen Funktion nicht mehr nachkommen kann, nämlich Therapiemöglichkeiten für Erkrankte anzubieten.

Die Dringlichkeit eines staatlichen Tätigwerdens ist ebenfalls vergleichbar: Experten schätzen, dass schon viele Antibiotika ihre Wirksamkeit in wenigen Jahren gänzlich verloren haben werden.<sup>95</sup> Antibiotika ebneten den Weg für beispiellose medizinische und gesellschaftliche Entwicklungen und sind heute in allen Gesundheitssystemen unverzichtbar. Errungenschaften der modernen Medizin wie große Operationen, Organtransplantationen, die Behandlung von Frühgeborenen und die Krebschemotherapie, die wir heute als selbstverständlich ansehen, wären ohne den Zugang zu einer wirksamen Behandlung von bakteriellen Infektionen nicht möglich. Schon in wenigen Jahren könnten wir mit schwerwiegenden Rückschlägen in medizinischer, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht konfrontiert werden.<sup>96</sup> Die Antibiotikaresistenz wird mittlerweile von nahezu sämtlichen Gesundheitsorganisationen als globales Problem für die *öffentliche Gesundheit* und ernsthafte Bedrohung für das moderne Gesundheitssystem anerkannt.<sup>97</sup> Überdies ist zu beachten, dass die hier in Rede stehenden Maßnahmen als deut-

---

<sup>94</sup> [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(22\)00087-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(22)00087-3/fulltext)

<sup>95</sup> Siehe hierzu etwa WHO, Antimicrobial resistance: global report on surveillance 2014, abrufbar unter <https://www.who.int/drugresistance/documents/surveillancereport/en/>.

<sup>96</sup> Ramanan et.al., Antibiotic resistance—the need for global solutions, The Lancet, 2013, abrufbar unter [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/laninf/PIIS1473-3099\(13\)70318-9.pdf#seccesstitle10](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/laninf/PIIS1473-3099(13)70318-9.pdf#seccesstitle10).

<sup>97</sup> Ausführlich hierzu Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 79.

lich eingriffsmilder als die in der Pandemie ergangenen Maßnahmen einzuschätzen sind. Der Staat muss sicherstellen, dass sich nicht uneingeschränkt weiter Resistenzen bilden können.

Der Gesetzgeber ist daher gehalten, verbindliche Zielstellungen zu definieren. Sofern es diesbezüglich noch an genauen wissenschaftlichen Erkenntnissen fehlt, ist der Gesetzgeber angesichts der drohenden Gefahr verpflichtet, auf ein schnelles Voranschreiten des wissenschaftlichen Diskurses hinzuwirken oder ggf. selbst entsprechende Studien zu beauftragen. Aufgrund der immer dringlicheren Warnungen der Wissenschaft ist ein weiteres Zuwarten und Festhalten an ineffizienten und freiwilligen Strategien nicht mehr verfassungskonform.

Darüber hinaus verschiebt sich der oben gebildete Maßstab bezüglich der Reserveantibiotika sogar dahingehend, dass hier ein Verbot das Minimum der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG bildet.<sup>98</sup> Dies ist auf die besondere Gefahr der Entstehung von AMR für das überragend wichtige Schutzgut der Tragfähigkeit des Gesundheitssystems zurückzuführen.

### C. Zwischenergebnis

Die Schutzversagung des deutschen Gesetzgebers kann nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden. Dies ist insbesondere auch nicht aufgrund des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers der Fall, da die Schutzversagung in diesem Fall das Untermaßverbot verletzt. Aufgrund der herausragenden Bedeutung der in Artikel 2 Abs. 2 S. 1 GG i.V.m. Artikel 20 Abs. 1 GG geschützten Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems sowie die Dringlichkeit der drohenden Gefahr für dieses Schutzgut, kann der deutsche Gesetzgeber seine Schutzpflicht nur durch das Ergreifen effizienter Maßnahmen wahrnehmen.<sup>99</sup>

Dass der deutsche Staat die Entwicklung von AMR wegen der globalen Wirkung und des globalen Charakters der Ursachen nicht allein, sondern nur in internationaler Einbindung anhalten kann, steht der Annahme der grundrechtlichen Schutzpflicht nicht prinzipiell entgegen.<sup>100</sup> Soweit die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gegen Gefahren von AMR gerichtet ist, verlangt sie ein international ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz der Wirksamkeit von Antibiotika und verpflichtet, im Rahmen internationaler Abstimmung (zum Beispiel durch Verhandlungen, in Verträgen oder in Organisationen) auf Aktivitäten hinzuwir-

---

<sup>98</sup> Bruhn, Rechtsgutachten zum umfassenden Verbot des Einsatzes von Reserveantibiotika in der nahrungswirtschaftlichen Tierhaltung, 2021.

<sup>99</sup> Es wird nicht verkannt, dass die Ausgestaltung der grundrechtlichen Schutzpflichtenerfüllung eine Kombination aus Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen vorsieht. Es sind jedoch - anders als bei dem Klimawandel - keine vergleichbar wirkungsvollen Anpassungsmaßnahmen ersichtlich.

<sup>100</sup> BVerfG Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 288/20, BeckRS 2021, 8946 Rn. 149, beck-online.

ken, in die eingebettet dann nationale Maßnahmen ihren Beitrag zum Stopp der Bildung weiterer AMR leisten.<sup>101</sup>

Der Gesetzgeber muss den aktuellen Stand der naturwissenschaftlichen Kenntnisse so sorgfältig wie möglich ermitteln und ggf. weitergehende Forschungsvorhaben fördern. Er muss sich dringend mit einer dem Klimawandel gleichzustellenden Gefahr auseinandersetzen. Es mag derzeit nicht feststehen, wann genau es zu einem Zusammenbruch des Gesundheitssystems bzw. vielen Todesfällen aufgrund der Unwirksamkeit von Antibiotika kommen wird. Aber dieser Zusammenbruch wird sich bei weiterhin unbegrenztem Einsatz aller Antibiotika nicht verhindern lassen.

Die weitere ungehemmte Entwicklung von AMR ist im Hinblick auf das Grundgesetz in zweierlei Hinsicht bedenklich: Zum einen durch die unmittelbare Gefährlichkeit für die in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verbürgten Verfassungsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit und zum anderen durch die Notwendigkeit der Einschränkung der Freiheitsgrundrechte der Menschen in bisher kaum gekanntem Maße. Diejenigen, die nicht selbst und unmittelbar von AMR betroffen sind, werden jedenfalls durch hoheitlich angeordnete Ge- und Verbote, die die Begrenzung der Ausbreitung von AMR zum Ziel haben, schwerwiegend in ihren Grundrechten beeinträchtigt: Potentiell ist somit jeder von AMR in seinen Grundrechten betroffen.

Die gesetzgeberische Entscheidung, die gesetzlichen Regelungen zu Antibiotika in der aktuell bestehenden Form zu belassen, ist angesichts der bereits jetzt bekannten wissenschaftlichen Studien und der dadurch gewonnenen „neuen“ Erkenntnisse nicht mehr aufrechtzuerhalten.

## **VII. Schlussfolgerung und Ausblick**

Die Ähnlichkeiten zwischen dem Klimawandel und AMR sind offensichtlich. Bei beiden handelt es sich um eine globale Bedrohung der Menschheit.

Ein bedeutender Unterschied liegt jedoch darin, dass die Faktenlage im Bereich AMR nicht annähernd so umfangreich ist, wie die Faktenlage bezüglich der Klimakrise. Es fehlt zudem an einem Äquivalent zum Paris-Abkommen sowie an verbindlichen Zielsetzungen. Daher kann nicht festgemacht werden, wie genau die Freiheitsrechte jetziger und zukünftiger Generationen fair auszubalancieren sind. Es ist nicht geklärt, welches „Budget“ uns hinsichtlich des Einsatzes von Antibiotika noch zur Verfügung steht.

Eine Verletzung von Grundrechten in ihrer die Freiheit über die Zeit sichernden Dimension kann im jetzigen Zeitpunkt daher nicht angenommen werden; eine Übertragbarkeit der Klimaschutzentscheidung scheitert an der unzureichenden Faktenlage bei AMR.

---

<sup>101</sup> BVerfG Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 288/20, BeckRS 2021, 8946 Rn. 149, beck-online.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich im Rahmen der Klimaschutzentscheidung aber auch mit der Frage einer Schutzpflichtverletzung befasst. Eine solche hat das Gericht zwar abgelehnt, da der Gesetzgeber ja „irgendwie“ bereits gehandelt habe und so apokalyptische Zustände ausblieben. Gleichzeitig hat es jedoch konstatiert, dass es völlig unzulänglich wäre, dem Klimawandel freien Lauf zu lassen.

Überträgt man diese Grundsätze auf die hier dargestellte Problematik im Zusammenhang mit AMR, so ist von einer Schutzpflichtverletzung des Gesetzgebers auszugehen. Es wurde gezeigt, dass die vorhandenen Regelungen nicht ansatzweise dazu geeignet sind, das AMR-Problem ernsthaft zu bekämpfen, sondern als völlig unzulänglich anzusehen sind und damit einer Untätigkeit gleichkommen. Der Gesetzgeber lässt allen wissenschaftlichen Warnungen zum Trotz einen mengenmäßig unbegrenzten Einsatz aller Antibiotika zu.

Es wurde gezeigt, dass durchaus verschiedene regulative Ansätze denkbar sind, um der Problematik adäquat zu begegnen.

Die sinnvolle Ausgestaltung derartiger Regelungen hängt dabei sicherlich von der Klärung diverser wissenschaftlicher Fragen ab. Dieser Umstand darf aber nicht dazu führen, dass der Gesetzgeber sich unter Hinweis auf die offenen Forschungsfragen seiner Pflicht entzieht. Das hier drohende Ausmaß der Gefahr verpflichtet den Gesetzgeber aus hiesiger Sicht, bestehende Forschungslücken zeitnah zu schließen, sei es durch die Einholung wissenschaftlicher Stellungnahmen, oder die Durchführung von Untersuchungen, um sodann legislative Schutzvorkehrungen zu treffen.

Unabhängig davon wirkt sich der Klimabeschluss unter anderen Gesichtspunkten positiv aus: Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte stringente Klimapolitik erfordert eine drastische Reduzierung der Tierhaltung. Dieser Umbau sollte als Chance begriffen werden, nicht nur die ökologischen Grenzen einzuhalten, sondern die Haltungsbedingungen der Tiere signifikant zu verbessern. Dies stellt nicht nur eine der wirkungsvollsten Maßnahmen zur Minimierung des Antibiotikaeinsatzes dar, sondern trägt dem ebenfalls in Art. 20a GG normierten Schutzziel Tierschutz Rechnung.

Weiterhin adressierte das Bundesverfassungsgericht die internationale Dimension des Klimaschutzgebots: Als globales Problem kann der Klimawandel nicht durch einen Staat alleine gestoppt werden, sondern erfordert international ausgerichtetes Handeln. Deutschland kann sich seiner Verantwortung nicht durch den Hinweis auf die Emissionen in anderen Staaten entziehen. Auch diese Grundsätze sind von enormer Bedeutung: Kein Staat kann das Problem der Antibiotikaresistenzen allein bekämpfen. Zugleich kann die Entwicklung aber nur angehalten werden, wenn jeder Staat Maßnahmen zur Bekämpfung von AMR ergreift. Vor diesem Hintergrund ergibt sich für den Staat die Verpflichtung auch tatsächlich zu handeln.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> BVerfG (Klimaschutz) aaO.

