

## Leitsätze

zum Beschluss des Ersten Senats vom 29. September 2022

- 1 BvR 2380/21 und 1 BvR 2449/21 -

### Tierarztvorbehalt

1. Für die verfassungsrechtliche Überprüfung einer Regelung ist nicht ausschlaggebend, ob die dafür maßgeblichen Gründe im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich genannt wurden oder den Gesetzesmaterialien zu entnehmen sind. Vielmehr sind auch solche Zwecke zu berücksichtigen, die nach dem gesetzgeberischen Willen naheliegen oder im Verfassungsbeschwerdeverfahren von den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen vorgebracht werden. Erst das objektive Fehlen von Zwecksetzungen, die von Verfassungs wegen anzuerkennen sind, führt zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit.
2. Um einen Grundrechtseingriff rechtfertigen zu können, muss auch eine innerstaatliche Regelung, die der Anpassung an unionsrechtliche Vorgaben dient, materielle legitime Zwecke verfolgen.
3. Für die Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffs durch ein Gesetz ist bei der Prüfung der Angemessenheit auch zu berücksichtigen, ob die geringere Wirksamkeit einer die Grundrechte weniger beeinträchtigenden Regelung hingenommen werden könnte. Ist die zu überprüfende Regelung zur Erreichung eines legitimen Zwecks wirksamer als mildere Mittel, ist sie zwar geeignet und erforderlich. An der Angemessenheit der Regelung kann es dann aber dennoch fehlen, etwa wenn ein milderes Mittel zur Verfügung steht, dessen Wirksamkeit nur wenig geringer ist als die zu überprüfende Regelung. In diesem Sinne hat der Gesetzgeber nach Möglichkeit auch eine freiheitsschonende Lösung zu wählen, die besonders intensive Eingriffe durch Befreiungs-, Übergangs- oder Kompensationsregelungen abmildert, was auch für einen zeitlich begrenzteren Einsatz des gewählten Mittels relevant sein kann.

**BUNDESVERFASSUNGSGERICHT**

- 1 BvR 2380/21 -

- 1 BvR 2449/21 -



**IM NAMEN DES VOLKES**

In den Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerden

- I. 1. der Frau (...),  
2. der Frau (...),  
3. der Frau (...),

gegen § 50 Absatz 2 des Gesetzes über den Verkehr mit Tierarzneimitteln  
und zur Durchführung unionsrechtlicher Vorschriften betreffend  
Tierarzneimittel (Tierarzneimittelgesetz) vom 27. September 2021  
(Bundesgesetzblatt I Seite 4530)

**- 1 BvR 2380/21 -,**

- II. der Frau (...),  
- Bevollmächtigte: (...) -

gegen § 50 Absatz 2 des Gesetzes über den Verkehr mit Tierarzneimitteln  
und zur Durchführung unionsrechtlicher Vorschriften betreffend  
Tierarzneimittel (Tierarzneimittelgesetz) vom 27. September 2021  
(Bundesgesetzblatt I Seite 4530)

u n d Antrag auf Zulassung eines Beistands

**- 1 BvR 2449/21 -**

hat das Bundesverfassungsgericht – Erster Senat –  
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Harbarth,

Baer,

Britz,

Ott,

Christ,

Radtke,

Härtel

am 29. September 2022 beschlossen:

1. § 50 Absatz 2 des Gesetzes über den Verkehr mit Tierarzneimitteln und zur Durchführung unionsrechtlicher Vorschriften betreffend Tierarzneimittel (Tierarzneimittelgesetz) vom 27. September 2021 (Bundesgesetzblatt I Seite 4530) verstößt gegen Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes und ist nichtig, soweit die Vorschrift die Anwendung nicht verschreibungspflichtiger und zugleich registrierter homöopathischer Humanarzneimittel bei Tieren, die nicht der Gewinnung von Lebensmitteln dienen, unter einen Tierarztvorbehalt stellt.
2. Der Antrag der Beschwerdeführerin zu II) auf Zulassung von Herrn (...) als Beistand wird abgelehnt.
3. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Beschwerdeführerinnen ihre notwendigen Auslagen im Verfahren über die Verfassungsbeschwerde zu erstatten.

## Gründe:

### A.

Die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen § 50 Abs. 2 des Gesetzes über den Verkehr mit Tierarzneimitteln und zur Durchführung unionsrechtlicher Vorschriften betreffend Tierarzneimittel (Tierarzneimittelgesetz – TAMG) vom 27. September 2021 (BGBl I S. 4530), der am 28. Januar 2022 in Kraft getreten ist. Die Norm stellt unter anderem die Anwendung nicht verschreibungspflichtiger Humanarzneimittel – worunter auch registrierte Humanhomöopathika fallen – bei Tieren durch Personen, die nicht Tierärztinnen oder Tierärzte sind, unter den Vorbehalt, dass die Arzneimittel von einer Tierärztin oder einem Tierarzt verschrieben oder abgegeben worden sind, bei der oder dem sich die Tiere in Behandlung befinden, und dass die Anwendung gemäß einer tierärztlichen Behandlungsanweisung erfolgt, die die Tierärztin oder der Tierarzt für den betreffenden Fall ausgehändigt hat. 1

### I.

1. Die klassische Homöopathie ist eine Behandlungsmethode aus dem Bereich der Alternativmedizin. Ihr liegt die Überzeugung zugrunde, dass ein bestimmter Stoff, der in höherer Konzentration an Gesunden ähnliche Symptome hervorruft wie die Krankheit, in geringerer Konzentration heilende Wirkungen entfaltet. Sie arbeitet nur mit Einzelmitteln, die zur Einnahme oder zur äußerlichen Anwendung bestimmt und aus einem Ausgangsstoff hergestellt sind. Um toxische Wirkungen auszuschließen, kommen sogenannte Hochpotenzen mit einem Mindestverdünnungsgrad von 1/10.000 (Arzneimittel-Urtinktur/Fertigprodukt) zur Anwendung (Dezimalpotenzstufe 4 – D4 – und höher), welche die Selbstheilungskräfte des Organismus anstoßen sollen. Die zur Anwendung in der klassischen Homöopathie vorgesehenen Arzneimittel lassen sich weder einem bestimmten Anwendungsgebiet noch einer bestimmten Indikation zuordnen. Vielmehr wird jeweils auf der Grundlage einer ausführlichen Anamnese im Einzelfall ermittelt, welches homöopathische Arzneimittel in welcher Dosierung eingesetzt werden soll (vgl. zum Ganzen: Böttger/Kirchner, in: Fuhrmann/Klein/Fleischfresser, Arzneimittelrecht, 3. Aufl. 2020, § 4 Rn. 10-49; Genneper, in: Genneper/Wegener, Lehrbuch der Homöopathie, 2001, S. 170-173; Schumacher, Alternativmedizin, 2017, S. 29-31). 2

Die im Tierarzneimittelbereich verfügbaren Tierhomöopathika ermöglichen kein 3  
Arbeiten nach den Prinzipien der klassischen Homöopathie, weil es sich überwiegend  
um Komplexmittel oder um Darreichungsformen handelt, die – wie etwa Injektionen –  
nicht zur Anwendung in der klassischen Homöopathie vorgesehen sind. Tierheilprak-  
tikerinnen und Tierhomöopathinnen, die – wie die Beschwerdeführerinnen – ihre tieri-  
schen Patienten im Wege der klassischen Homöopathie behandeln, greifen daher –  
wie auch aus den Stellungnahmen der Bundesverbände der Arzneimittel-Hersteller  
und der Pharmazeutischen Industrie in diesem Verfahren hervorgeht – auf Humanho-  
möopathika zurück.

2. Nach der bis zum 27. Januar 2022 geltenden Rechtslage war Personen, die 4  
nicht Tierärztinnen oder Tierärzte sind, die Anwendung jeglicher nicht verschreibungs-  
pflichtiger Humanarzneimittel bei Tieren, die nicht der Gewinnung von Lebensmitteln  
dienen, vorbehaltlos gestattet. Dies ergab sich – im Umkehrschluss – aus § 57a des  
Arzneimittelgesetzes (AMG) a.F., der (nur) für verschreibungspflichtige Arzneimittel ei-  
nen Tierarztvorbehalt vorsah. Gemäß § 5 der Arzneimittelverschreibungsverordnung  
(AMVV) waren und sind aber Arzneimittel von der Verschreibungspflicht ausdrücklich  
ausgenommen, die nach einer homöopathischen Verfahrenstechnik hergestellt wer-  
den und deren Endkonzentration im Fertigprodukt die vierte Dezimalpotenz nicht über-  
steigt, also das Fertigprodukt nicht mehr als 1/10.000 der Arzneimittel-Urtinktur enthält.  
Diese Voraussetzung erfüllen alle registrierten Humanhomöopathika (vgl. § 38, § 39  
Abs. 2 Nr. 5b AMG), die in der klassischen Homöopathie ausschließlich verwendet  
werden.

3. Seit dem 28. Januar 2022 gilt in der Europäischen Union die Verordnung (EU) 5  
2019/6 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über  
Tierarzneimittel und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/82/EG (Tierarzneimittel-Ver-  
ordnung). Dies veranlasste den deutschen Gesetzgeber, zum 28. Januar 2022 ein  
Tierarzneimittelgesetz als eigenständiges neues Stammgesetz zur Durchführung die-  
ser Verordnung zu schaffen und zugleich die bisher im Arzneimittelgesetz auf Tierarz-  
neimittel bezogenen Regelungen aufzuheben.

a) Bereits aus Anlass des Vorschlags der Europäischen Kommission vom 6  
10. September 2014 für eine Verordnung über Tierarzneimittel (COM<2014> 558 final)  
richteten Abgeordnete des Deutschen Bundestages eine Anfrage an die Bundesregie-  
rung zu den Auswirkungen der geplanten Verordnung auf die alternative Tiermedizin.  
In ihrer Antwort vom 4. November 2015 gab die Bundesregierung an, Tierheilpraktiker

sollten ihren Beruf weiterhin im Rahmen der bisherigen rechtlichen Möglichkeiten ausüben können. Unter Verweis auf das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) führte sie aus, dass die Anwendung von Humanhomöopathika bei Lebensmittel liefernden Tieren keine Risiken für das behandelte Tier erwarten lasse. Erkenntnisse über Risiken für den Menschen durch den Verzehr von mit Homöopathika behandelten Tieren lägen nicht vor; ebenso wenig gebe es Erkenntnisse über Risiken für die Umwelt durch die Anwendung von Homöopathika bei Tieren (vgl. BTDrucks 18/6558, S. 5 f., 9 f.).

Der im Januar 2021 an verschiedene Verbände übersandte Referentenentwurf für ein Tierarzneimittelgesetz sah in § 43 Abs. 2 erstmals einen mit dem späteren § 50 Abs. 2 TAMG weitgehend identischen Tierarztvorbehalt auch für die Anwendung nicht verschreibungspflichtiger Humanarzneimittel – und damit zugleich für alle Humanhomöopathika – vor, der der „Fortführung der Regelung in § 57a AMG“ dienen sollte. In Stellungnahmen hierzu forderten der Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft e.V., der Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie e.V., die Deutsche Umwelthilfe e.V. und die Kooperation Deutscher Tierheilpraktiker-Verbände e.V. unter Verweis auf die Antwort der Bundesregierung vom 4. November 2015 (BTDrucks 18/6558), die bisherige Rechtslage für Personen, die keine Tierärztinnen oder Tierärzte sind, nicht zu verschlechtern und den Tierarztvorbehalt nur auf verschreibungspflichtige Humanarzneimittel zu erstrecken. 7

Nach der Begründung des nachfolgenden Entwurfs eines Gesetzes zum Erlass eines Tierarzneimittelgesetzes und zur Anpassung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften vom 19. April 2021 soll der Nutzen des Tierarzneimittelgesetzes darin bestehen, das hohe Niveau des Gesundheitsschutzes von Mensch und Tier, das durch kohärente Rechtsvorschriften zu Tierarzneimitteln und hohe Qualitätsstandards für Tierarzneimittel sichergestellt wird, weiterhin aufrechtzuerhalten und bei der Entwicklung und Vermarktung von Tierarzneimitteln spürbare Effizienzgewinne zu erzielen (vgl. BTDrucks 19/28658, S. 1 f.). Die hier angegriffene Regelung in § 50 Abs. 2 TAMG diene der „Fortführung und Anpassung an die europarechtlichen Vorgaben der Regelung aus § 57a AMG“ (BTDrucks 19/28658, S. 128). Vor Verabschiedung des Gesetzes beauftragten Abgeordnete die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages mit einem Gutachten zur Frage, ob § 50 des Gesetzentwurfes Tierheilpraktiker in ihrer Berufsausübung unverhältnismäßig beschränke. Das Gutachten vom 7. Juni 2021 kam zu dem Ergebnis, dass die Regelung als unverhältnismäßig angese- 8

hen werden könne. Sie sei europarechtlich nicht geboten. Auch lägen keine wissenschaftlichen Nachweise für die Schädlichkeit der Anwendung homöopathischer Arzneimittel bei Menschen und Tieren vor, weswegen von einem für nicht verschreibungspflichtige Humanhomöopathika geltenden Tierarztvorbehalt eine Besserung des Tierwohls nicht zuverlässig zu erwarten sei (vgl. WD 3 - 3000 - 117/21; WD 5 - 3000 - 049/21, S. 8 f.). Nach Beschlussfassung im Bundestag und Zustimmung des Bundesrats wurde das Gesetz am 4. Oktober 2021 verkündet.

b) Der hier angegriffene § 50 Abs. 2 TAMG stellt die Anwendung verschreibungspflichtiger Tierarzneimittel und veterinärmedizintechnischer Produkte sowie von Arzneimitteln nach § 2 Abs. 1, 2 und 3a AMG bei Tieren durch Personen, die nicht Tierärzte sind, unter einen Tierarztvorbehalt. Dieser erfasst insbesondere alle Arzneimittel nach § 2 Abs. 1, 2 und 3a AMG – mithin auch alle homöopathischen Humanarzneimittel (vgl. § 4 Nr. 26 AMG) – unabhängig davon, ob sie verschreibungspflichtig sind oder nicht (vgl. BTDrucks 19/28658, S. 128). Damit wird auch die Anwendung nicht verschreibungspflichtiger und zugleich registrierter Humanhomöopathika bei Tieren vom Tierarztvorbehalt erfasst. 9

§ 50 Abs. 2 TAMG, der am 28. Januar 2022 in Kraft getreten ist, hat folgenden Wortlaut: 10

Tierhalterinnen und Tierhalter sowie andere Personen, die nicht Tierärztinnen oder Tierärzte sind, dürfen verschreibungspflichtige Tierarzneimittel und veterinärmedizintechnische Produkte sowie Arzneimittel nach § 2 Absatz 1, 2 und 3a des Arzneimittelgesetzes bei Tieren nur anwenden, soweit

1. diese von einer Tierärztin oder einem Tierarzt verschrieben oder abgegeben worden sind, bei der oder dem sich die Tiere in Behandlung befinden, und
2. die Anwendung gemäß einer tierärztlichen Behandlungsanweisung, die die Tierärztin oder der Tierarzt für den betreffenden Fall ausgehändigt hat, erfolgt.

Den Zweck des Tierarzneimittelgesetzes bestimmt § 1 TAMG wie folgt:

11

(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, für den sicheren Verkehr mit Tierarzneimitteln und veterinärmedizintechnischen Produkten zu sorgen und die Qualität, Wirksamkeit und Unbedenklichkeit von Tierarzneimitteln und veterinärmedizintechnischen Produkten zu gewährleisten.

(2) Die Bestimmungen dieses Gesetzes sollen ein hohes Schutzniveau für die Tiergesundheit, den Tierschutz und die Umwelt sowie den Schutz der öffentlichen Gesundheit gewährleisten.

(3) Dieses Gesetz dient ferner der Umsetzung und Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union, die den Anwendungsbereich dieses Gesetzes betreffen.

## II.

1. Die Beschwerdeführerinnen arbeiten seit vielen Jahren in eigener Praxis als Tierheilpraktikerinnen (Beschwerdeführerinnen zu I.1. und 3. sowie zu II.) oder Tierhomöopathin (Beschwerdeführerin zu I.2.) und bestreiten damit zumindest einen großen Teil ihres Lebensunterhalts. Sie behandeln vor allem Hunde und Katzen, aber auch Pferde und teilweise Kleintiere. Therapeutisch arbeiten sie fast ausschließlich klassisch homöopathisch und verwenden dabei hochpotenzierte Humanhomöopathika. Die Beschwerdeführerin zu II) hält daneben privat zwei Hunde und zwei Pferde, die sie bei Bedarf ebenfalls mit diesen Arzneimitteln behandelt.

12

2. Die Beschwerdeführerinnen wenden sich gegen § 50 Abs. 2 TAMG und rügen eine Verletzung ihrer Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. Die Beschwerdeführerin zu II) rügt zudem eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG und – als Tierhalterin – eine Verletzung ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG.

13

Die Tierarzneimittel-Verordnung der Europäischen Union schreibe keinen Tierarztvorbehalt für die Anwendung homöopathischer Humanarzneimittel bei Tieren vor. Die Regelung des § 50 Abs. 2 TAMG sei unionsrechtlich daher nicht geboten. Der Tierarztvorbehalt sei insoweit auch nicht geeignet, das Tierwohl, die Tiergesundheit oder die öffentliche Gesundheit zu verbessern. Es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass die Anwendung von Humanhomöopathika bei Tieren schädlich sein könnte. Sie seien auch bei Menschen ohne ärztliche Anordnung oder Aufsicht frei anwendbar, selbst bei Kindern, Säuglingen und pflegebedürftigen Personen. Der Tierarztvorbehalt sei auch nicht geeignet, die Verfügbarkeit von Tierarzneimitteln zu verbessern, denn er treffe

14

keine Regelung zu den Tierarzneimitteln selbst. Die Einbeziehung registrierter Humanhomöopathika in den Anwendungsbereich des Vorbehalts sei auch nicht erforderlich. Tierheilpraktiker und Tierhomöopathen verfügten über eine besondere Sachkunde und aufgrund ihrer Spezialisierung sogar über eine bessere Sachkunde als Tierärzte. Mildere Mittel seien in jedem Fall ein Tierarztvorbehalt nur in Bezug auf Tiere, die der Lebensmittelgewinnung dienten, oder aber die Einführung eines Sachkundenachweises für Tierheilpraktiker und Tierhomöopathen. Der Eingriff in ihre Berufsfreiheit sei schließlich aufgrund seiner besonderen Schwere und seiner Wirkung als Berufsverbot nicht angemessen. Das Gesetz sehe keine Ausnahme- und Übergangsregelungen vor.

Die Beschwerdeführerin zu II) rügt ferner eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG. 15  
Die angegriffene Norm begründe eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung. Während die Anwendung von Humanhomöopathika bei Tieren unter einem Tierarztvorbehalt stehe, sei für die Anwendung bei Menschen kein entsprechender Arztvorbehalt vorgesehen. Die Anwendung könne daher auch durch diese selbst oder durch einen Heilpraktiker erfolgen. Eine nicht gerechtfertigte Gleichbehandlung bestehe darin, dass die Anwendung von Humanhomöopathika unabhängig davon unter einem Tierarztvorbehalt stehe, ob Tiere der Lebensmittelgewinnung dienten oder nicht.

Die Beschwerdeführerin zu II) sei darüber hinaus in ihrer allgemeinen Handlungs- 16  
freiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG betroffen, weil sie als Tierhalterin ihre Hunde und Pferde nicht mehr vorbehaltlos homöopathisch behandeln dürfe. Auch dieser Eingriff sei unverhältnismäßig, weil schädliche Wirkungen von Homöopathika nicht bekannt seien.

### III.

1. Die Verfassungsbeschwerden wurden dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung sowie allen Landesregierungen zur Stellungnahme zugeleitet. 17

a) Die Bundesregierung ist der Auffassung, die Verfassungsbeschwerden seien bereits unzulässig. Den Beschwerdeführerinnen fehle die Beschwerdebefugnis, weil sie schon nach bisherigem Recht keine Humanhomöopathika bei Tieren vorbehaltlos hätten anwenden dürfen. Nach § 56a Abs. 2 AMG a.F. sei die Umwidmung eines Humanarzneimittels zur Anwendung bei einem Tier auch vor dem 28. Januar 2022 nur 18

Tierärzten und auch dies nur im Fall eines Therapienotstandes gestattet gewesen. Zudem sei § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AMG a.F. richtlinienkonform dahin auszulegen gewesen, dass bei einer Umwidmung von Humanarzneimitteln „nicht allgemein bekannte Wirkungen“ im Sinne dieser Norm vorgelegen hätten, woraus sich ein Tierarztvorbehalt in Gestalt der tierärztlichen Verschreibungspflicht ergeben habe. Die Beschwerdeführerinnen wendeten sich daher gegen den insoweit mit § 56a Abs. 1 und 2 und § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AMG a.F. inhaltsgleichen § 50 Abs. 2 TAMG, weshalb die Verfassungsbeschwerden zudem verfristet seien. Hinzu komme, dass § 50 Abs. 2 TAMG der Durchführung der Art. 112 ff. VO (EU) 2019/6 diene. Die angegriffene Norm sei daher am Unionsrecht zu messen und nicht der verfassungsgerichtlichen Kontrolle zugänglich.

Selbst wenn die angegriffene Regelung am Maßstab der Grundrechte zu messen sei und bislang erlaubte Tätigkeiten einschränke, sei der Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG gerechtfertigt. Bei § 50 Abs. 2 TAMG handele es sich um eine Berufsausübungsregelung. Sie mache eine Tätigkeit als Tierheilpraktikerin oder Tierheilpraktiker nicht unmöglich. Die Beschwerdeführerinnen könnten sowohl Tierhomöopathika anwenden als auch auf anderen Gebieten der Tierheilkunde tätig sein. 19

§ 50 Abs. 2 TAMG verfolge legitime Zwecke. Die Regelung diene der Anpassung an europarechtliche Vorgaben in Art. 112 ff. VO (EU) 2019/6. Sie ziele – wie das Tierarzneimittelgesetz in seiner Gesamtheit – auf ein hohes Schutzniveau für Tiergesundheit, Tierschutz und Umwelt sowie den Schutz der öffentlichen Gesundheit. Das Risiko einer Fehlmedikation solle vermindert werden, indem für Umwidmungen von Humanarzneimitteln fachliche Qualifikationen verlangt würden. Zweck des § 50 Abs. 2 TAMG sei auch, den Tierschutz durch die Sicherung der Qualität von Diagnose und Therapie ebenso wie eine wirksame Zoonoseprävention zu gewährleisten. Schließlich habe sich der deutsche Gesetzgeber das Bestreben des Unionsgesetzgebers, die Verfügbarkeit spezifischer Tierarzneimittel zu erhöhen, zu eigen gemacht. Die angegriffene Regelung sei zur Erreichung dieser Ziele geeignet, erforderlich und angemessen. Einer Übergangsregelung habe es nicht bedurft, da spätestens mit der Bekanntmachung der Tierarzneimittel-Verordnung am 7. Januar 2019 schützenswertes Vertrauen in die Fortgeltung der bisherigen Rechtslage zerstört worden sei. 20

b) Die Bayerische Staatskanzlei weist darauf hin, dass für die Anwendung von Humanhomöopathika bei Tieren, die der Gewinnung von Lebensmitteln dienen, eine Beibehaltung des Tierarztvorbehalts dringend geboten sei. In Bezug auf die Anwendung von Humanhomöopathika bei anderen Tieren spreche aber nichts gegen die Fortführung der bis zum Inkrafttreten des Tierarzneimittelgesetzes geltenden Rechtslage. 21

2. Der Senat hat auf der Grundlage von § 27a BVerfGG sachkundigen Dritten – Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte, Berufsverband klassischer Tierhomöopathen Deutschlands e.V., Bundestierärztekammer e.V., Bundesverband der Arzneimittel-Hersteller e.V., Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie e.V., Bundesverband Praktizierender Tierärzte e.V., Bundesverband Tierschutz e.V., Dachverband Deutscher Heilpraktikerverbände e.V., Deutsche Veterinärmedizinische Gesellschaft e.V., Deutscher Tierschutzbund e.V., Deutscher Zentralverein homöopathischer Ärzte e.V., Gesellschaft für Ganzheitliche Tiermedizin e.V., Kooperation deutscher Tierheilpraktiker-Verbände e.V. und Verband der Tierheilpraktiker für klassische Homöopathie e.V. – Gelegenheit gegeben, zu den nachfolgenden Fragen Stellung zu nehmen: 22

*a) Liegen empirische Erkenntnisse dazu vor, ob und ggf. inwieweit die Anwendung nicht verschreibungspflichtiger und zugleich registrierter Humanhomöopathika bei Tieren, die nicht der Gewinnung von Lebensmitteln dienen, Gefahren für die Gesundheit von Menschen, für die Gesundheit von Tieren oder Gefahren für die Umwelt birgt?*

*b) Welche konkreten Vorteile hat eine gesetzlich auf Tierärzte beschränkte Anwendung nicht verschreibungspflichtiger und zugleich registrierter Humanhomöopathika bei Tieren, die nicht der Gewinnung von Lebensmitteln dienen?*

Die angehörten sachkundigen Dritten, die Stellung genommen haben, haben sich wie folgt geäußert: 23

a) Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte gibt an, dass nach der ihm vorliegenden Datenlage die Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren keine Gefahren für die Gesundheit von Menschen erwarten lasse. Zu möglichen Gefahren für die Gesundheit von Tieren lägen ihm keine Erkenntnisse vor. Die vorliegenden Studiendaten zur Anwendung von Homöopathika bei Menschen könnten nicht ohne Weiteres auf sämtliche Tierarten übertragen werden. Vorteile einer gesetzlich 24

auf Tierärzte beschränkten Anwendung der genannten Humanhomöopathika bestünden nicht. Entscheidend seien ausreichende homöopathische Kenntnisse. Hinsichtlich der Herstellung, der verwendeten Wirkstoffe und der Anwendungsprinzipien bestünden keine Unterschiede zwischen registrierten Human- und registrierten Tierhomöopathika.

b) Der Berufsverband klassischer Tierhomöopathen Deutschlands führt aus, dass 25 keine empirischen Erkenntnisse dazu vorlägen, dass von der Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren, die nicht der Gewinnung von Lebensmitteln dienen, Gefahren für Mensch, Tier oder Umwelt ausgingen. Auch den Haftpflichtversicherern für Tierheilpraktiker seien keine Schadensfälle bekannt; ebenso wenig habe der Verband Kenntnis von Beschwerden über seine Mitglieder bei Veterinärämtern. Angesichts ihrer toxikologischen Unbedenklichkeit seien Humanhomöopathika ab einer Potenz von D4 in derselben Zusammensetzung auch als Tierarzneimittel registrierungsfähig und dürften nach dem Tierarzneimittelgesetz dann auch von Personen, die nicht Tierärzte seien, vorbehaltlos angewendet werden. Einer Registrierung stünden allein die hohen Verfahrenskosten entgegen.

Konkrete Vorteile einer gesetzlich auf Tierärzte beschränkten Anwendung registrierter Humanhomöopathika bestünden nicht. Die Erreichung des durch das Tierarzneimittelgesetz verfolgten Ziels einer Minimierung von Antibiotikaresistenzen sei durch die Anwendung von Homöopathika nicht gefährdet. Durch deren Anwendung könne vielmehr der Einsatz von Antibiotika verringert werden. Die Zahl homöopathisch arbeitender Tierärzte sei gering und noch dazu rückläufig, was die Nachteile eines Tierarztvorbehalts für die Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren noch vergrößere. Tierheilpraktiker seien aufgrund ihrer Ausbildung zur Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren hinreichend qualifiziert. 26

c) Die Bundestierärztekammer führt aus, Humanhomöopathika würden im Rahmen des Registrierungsverfahrens nur auf die Unbedenklichkeit ihrer Anwendung bei Menschen überprüft. Auf die Unbedenklichkeit einer Anwendung auch bei Tieren könne daraus nicht geschlossen werden. Niedrigpotenzen könnten Giftstoffe enthalten und sollten bei Tieren daher nur auf tierärztlichen Rat angewendet werden. Eine Gefährdung durch homöopathische Tierarzneimittel sei erst ab einem Verdünnungsgrad von 1/10.000, also ab einer Potenz von D4 ausgeschlossen. Ein Tierarztvorbehalt sei bei niedrig potenzierten Humanhomöopathika dringend geboten. Die neue Rechtslage 27

sei geeignet, die Anzahl registrierter Tierhomöopathika zu erhöhen, was begrüßenswert sei. Diese könnten dann auch von Personen vorbehaltlos angewendet werden, die nicht Tierärzte seien. Bei einer nicht ordnungsgemäßen Diagnosestellung und/oder nicht zielgerichteten Therapie eines Tieres durch Tierheilpraktiker bestehe die Gefahr, dass sich Tierhalter bei ihrem Tier ansteckten und sich Tierseuchen ausbreiteten.

d) Der Bundesverband der Arzneimittel-Hersteller gibt an, dass sich aus der Überwachung der Meldungen zu unerwünschten Nebenwirkungen keine Hinweise auf Risiken bei der Anwendung registrierter Humanhomöopathika ergäben. Voraussetzung für die Registrierung sei deren toxikologisch-pharmakologische Unbedenklichkeit. Daher sei nicht davon auszugehen, dass eine Anwendung bei Tieren Risiken berge. Vorteile einer auf Tierärzte beschränkten Anwendung registrierter Humanhomöopathika seien nicht ersichtlich. Im Gegenteil entstünde ein Schaden für Tiere und Tierhalter. 28

e) Der Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie führt aus, dass bei Tieren traditionell Humanhomöopathika angewendet würden, weil eine Registrierung aller benötigten Homöopathika als Tierarzneimittel aufgrund der Vielzahl der Präparate gar nicht möglich sei. Voraussetzung für die Registrierung von Homöopathika sei deren toxikologisch-pharmakologische Unbedenklichkeit. Die Vorschriften für die Herstellung von Human- und Tierhomöopathika seien identisch. Es sei daher nicht davon auszugehen, dass eine Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren mit Gefahren für Mensch, Tier oder Umwelt verbunden sei. Diese Annahme decke sich mit der Überwachung der Meldungen zu unerwünschten Arzneimittelwirkungen durch die Mitglieder des Verbandes. Es gebe nur wenige Tierärzte, die über Kenntnisse in der Homöopathie verfügten. Daher könne es bei einer auf Tierärzte beschränkten Anwendung registrierter Humanhomöopathika zu Leiden bei Tieren kommen, die aus Unkenntnis der möglichen Nutzung homöopathischer Arzneimittel vermeidbar gewesen wären. Eine Vielfalt an sachverständigen Heilkundigen, die auch Humanhomöopathika bei Tieren anwenden dürften, könne insofern ein Vorteil für das Tierwohl und die Tiergesundheit sein. 29

f) Nach Einschätzung des Bundesverbands Praktizierender Tierärzte ist die Anwendung von Homöopathika bei Tieren mit Risiken verbunden. Injektionen homöopathischer Mittel oder von mit Homöopathika aufbereitetem Eigenblut könnten bei Tieren anaphylaktische Reaktionen auslösen. Ein Tierarztvorbehalt für die Anwendung registrierter Humanhomöopathika sei sinnvoll, denn eine veterinärmedizinisch einwandfreie Diagnose könne nur ein Tierarzt stellen. Ohne eine solche Diagnostik komme es 30

zu ungeeigneten Behandlungsversuchen – etwa mit Homöopathika –, was mit vermeidbaren Leiden bei Tieren, der Gefahr der Übertragung von Krankheiten von Tieren auf Menschen und der Ausbreitung von Tierseuchen einhergehen könne.

g) Die Deutsche Veterinärmedizinische Gesellschaft teilt mit, ihr lägen (wenige) empirische Erkenntnisse dazu vor, dass die Verabreichung registrierter Humanhomöopathika für Tiere gefährlich sei. So sei ein Pferd nach einer Injektion von mit Homöopathika aufbereitetem Eigenblut – vermutlich an einem anaphylaktischen Schock – verstorben (vgl. BGH, Urteil vom 9. November 2021 - VI ZR 87/20). Die Verabreichung von Niedrigpotenzen in falscher Dosis und Anwendungsform könne zu tödlichen Vergiftungen führen; erst ein hoher Verdünnungsgrad führe dazu, dass keine schädlichen Wirkungen einträten. Von registrierten Humanhomöopathika gehe bei sachgemäßer Anwendung keine unmittelbare Gefährdung aus. Der Tierarztvorbehalt für die Anwendung aller anderen Humanarzneimittel sei zu begrüßen, zumal bekannt sei, dass ein großer Anteil von Vergiftungen bei Tieren durch die unsachgemäße Anwendung von Humanarzneimitteln verursacht werde. 31

h) Der Deutsche Zentralverein homöopathischer Ärzte führt aus, die Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren berge keine Gefahren für die Gesundheit von Menschen, Tieren oder für die Umwelt, vorausgesetzt die Anwendung erfolge sachkundig. Eine sachgerechte Anwendung führe zu einer Verbesserung der Gesamtkonstitution der Tiere und damit zu einer Einsparung konventioneller Medikamente (etwa Antibiotika), was sich positiv auf Menschen und Umwelt auswirke. Der konkrete Vorteil eines Tierarztvorbehalts bestehe darin, dass eine sorgfältige Diagnose- und Indikationsstellung nur durch Tierärzte gewährleistet sei. Wollten auch Personen, die nicht Tierärzte seien, Tiere therapieren, müsse deren Ausbildung und Sachkunde gewährleistet sein. 32

i) Die Gesellschaft für Ganzheitliche Tiermedizin gibt an, registrierte Humanhomöopathika enthielten nach ihrer Kenntnis keine Wirkstoffkonzentrationen, die bei sachgemäßer Anwendung eine Intoxikation hervorrufen könnten. Gefährlich sei jedoch die Anwendung durch unzureichend ausgebildete Personen. Ohne Diagnose könne nicht sachgerecht therapiert werden. Nur Tierärzte seien derzeit nachweisbar in der Lage, Diagnosen zu stellen und zu entscheiden, ob eine Therapie mit Homöopathika überhaupt angezeigt sei. Daher sei die Einführung eines Sachkundenachweises für Personen, die gewerbsmäßig Tiere behandelten und nicht Tierärzte seien, dringend erforderlich. 33

j) Auch der Kooperation deutscher Tierheilpraktiker-Verbände liegen keine empirischen Erkenntnisse über von der Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren ausgehende Gefahren vor. Dies ergebe sich bereits daraus, dass die Arzneimittel im Rahmen des Registrierungsverfahrens auf ihre Unbedenklichkeit überprüft würden. Den Haftpflichtversicherungen und Berufsverbänden der Tierheilpraktiker seien in den vergangenen 15 Jahren keine die Anwendung von Homöopathika betreffenden Schadensfälle bekannt geworden. Konkrete Vorteile eines Tierarztvorbehalts bestünden nicht. Tierheilpraktiker seien aufgrund ihrer Ausbildung in der Lage, solche Arzneimittel verantwortungsvoll und sachgerecht anzuwenden. 34

k) Nach den Erkenntnissen des Verbands der Tierheilpraktiker für klassische Homöopathie und seiner Mitglieder birgt die Anwendung von Humanhomöopathika bei Tieren ebenfalls keinerlei Gefahren. Vielmehr helfe sie den Einsatz von Antibiotika, Hormonen, Kortison und Schmerzmitteln zu verringern. Dieser positive Beitrag der Arbeit von Tierhomöopathen werde nunmehr unterbunden. Dem Verein seien weder Versicherungsverfahren noch Beschwerden seitens eines Veterinär- oder Gesundheitsamts in Bezug auf den Einsatz von Humanhomöopathika bei Tieren durch Tierheilpraktiker bekannt. Konkrete Vorteile eines Tierarztvorbehalts bestünden nicht. Vielmehr würden aufgrund der geringen Zahl homöopathisch arbeitender Tierärzte viele Tiere von einer homöopathischen Therapie ausgeschlossen. 35

## B.

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig, soweit die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 sowie Art. 12 Abs. 1 GG rügen. 36

### I.

Die Beschwerdeführerinnen begehren bei verständiger Auslegung ihrer Verfassungsbeschwerden (vgl. dazu BVerfGE 68, 1 <68 f.>; 129, 49 <67>), § 50 Abs. 2 TAMG nur insoweit für nichtig, hilfsweise für verfassungswidrig zu erklären, als er auch die Anwendung nicht verschreibungspflichtiger und zugleich registrierter Humanhomöopathika bei Tieren, die nicht der Gewinnung von Lebensmitteln dienen, durch Tierheilpraktikerinnen, Tierhomöopathinnen und Tierhalterinnen unter einen Tierarztvorbehalt stellt. 37

Die Beschwerdeführerinnen beantragen zwar, § 50 Abs. 2 TAMG in Gänze für nichtig zu erklären. In einer Gesamtschau lassen die Verfassungsbeschwerden jedoch erkennen, dass die nahezu ausschließlich klassisch homöopathisch arbeitenden Beschwerdeführerinnen die Regelung nur insoweit angreifen wollen, als sie der Fortführung ihrer bisherigen Tätigkeit entgegensteht, worauf die Beschwerdeführerinnen zu I) auch ausdrücklich hinweisen. Ihre bisherige Tätigkeit umfasste in erster Linie die Behandlung von Pferden, Hunden, Katzen und sonstigen Kleintieren im Wege der klassischen Homöopathie, mithin die Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren, die nicht der Gewinnung von Lebensmitteln dienen. Die Beschwerdeführerinnen begehren als Tierheilpraktikerinnen, Tierhomöopathin und Tierhalterin insoweit ausgenommen zu werden. 38

## II.

Die Beschwerdeführerinnen sind beschwerdebefugt, soweit sie eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 sowie Art. 12 Abs. 1 GG rügen. Soweit die Beschwerdeführerin zu II) darüber hinaus eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG rügt, genügen ihre Darlegungen nicht den gesetzlichen Begründungsanforderungen. 39

1. Die Beschwerdeführerinnen sind von der angegriffenen Regelung selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Sie sind als Tierheilpraktikerinnen, Tierhomöopathin sowie Tierhalterin jeweils „Personen, die nicht Tierärztinnen oder Tierärzte sind“, und damit Adressatinnen des in § 50 Abs. 2 TAMG geregelten Tierarztvorbehalts. Die Beschwerdeführerinnen sind auch gegenwärtig betroffen. Zum maßgeblichen Zeitpunkt der Erhebung der Verfassungsbeschwerden (vgl. dazu BVerfGE 140, 42 <57 f. Rn. 58>) am 3. und am 17. November 2021 war die angegriffene Regelung zwar noch nicht in Kraft. Sie war aber bereits am 4. Oktober 2021 verkündet worden, weshalb es klar abzusehen war (vgl. dazu BVerfGE 114, 258 <277> m.w.N.), dass und ab wann die Beschwerdeführerinnen keine registrierten Humanhomöopathika mehr vorbehaltlos bei Tieren würden anwenden dürfen. Die angegriffene Norm wirkt auch unmittelbar auf ihre Rechtsstellung ein, denn sie verbietet die vorbehaltlose Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren, ohne dass es dafür eines Vollzugsakts bedürfte. 40

2. Die Beschwerdeführerinnen haben die Möglichkeit einer Verletzung von Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG hinreichend substantiiert dargelegt (vgl. bereits BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Januar 2022 - 1 BvR 2380/21 u.a. -, Rn. 24). 41

Soweit die Beschwerdeführerin zu II) auch eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG 42 rügt, genügen ihre Darlegungen hingegen nicht den Begründungsanforderungen nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG. Die Beschwerdeführerin rügt als nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung, dass die Anwendung von Humanhomöopathika bei Menschen nicht unter einem Arztvorbehalt stehe und daher insbesondere auch Heilpraktikern vorbehaltlos erlaubt sei, während die Anwendung an Tieren Tierärzten vorbehalten und daher anderen Personen – insbesondere auch Tierheilpraktikern – nicht vorbehaltlos erlaubt sei. Auf den wesentlichen Unterschied zwischen der Anwendung eines Arzneimittels bei der Spezies (Mensch oder Tier), für die es registriert ist, und seiner Anwendung bei der Spezies, für die es nicht registriert ist, geht sie aber nicht ein. Sie zeigt daher schon nicht auf, dass hier wesentlich Gleiches ungleich behandelt würde. Nichts Anderes gilt für die Rüge einer ungerechtfertigten Gleichbehandlung, weil die Anwendung von Humanhomöopathika bei allen Tieren gleichermaßen unter einem Tierarztvorbehalt stehe und nicht danach unterschieden werde, ob sie der Gewinnung von Lebensmitteln diene oder nicht. Denn es fehlt bereits eine Auseinandersetzung damit, ob Tiere, die nicht der Gewinnung von Lebensmitteln dienen, und Tiere, die der Gewinnung von Lebensmitteln dienen, im Hinblick auf die mit jeglicher Arzneimittelanwendung grundsätzlich verbundenen Gefahren etwa für den Tierschutz überhaupt als wesentlich ungleich zu betrachten sind.

### III.

Die Verfassungsbeschwerden genügen dem in § 90 Abs. 2 BVerfGG zum Aus- 43 druck kommenden Grundsatz der Subsidiarität, der auch für Rechtssatzverfassungsbeschwerden gilt (vgl. dazu BVerfGE 150, 309 <326 ff. Rn. 41 ff.>; 154, 152 <212 Rn. 78>). Danach bedurfte es hier der vorherigen Anrufung der Fachgerichte nicht. Die angegriffene Norm enthält keine auslegungsbedürftigen und auslegungsfähigen Rechtsbegriffe und wirft allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen auf (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Januar 2022 - 1 BvR 2380/21 u.a. -, Rn. 27).

### IV.

Die Verfassungsbeschwerden sind fristgerecht eingelegt worden. Die Beschwer- 44 deführerinnen wenden sich gegen den in § 50 Abs. 2 TAMG mit Wirkung zum

28. Januar 2022 erstmals eingeführten Tierarztvorbehalt für die Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren, die nicht der Gewinnung von Lebensmitteln dienen.

1. Nach § 93 Abs. 3 BVerfGG kann die Verfassungsbeschwerde nur binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten der angegriffenen Norm erhoben werden. Wird ein bestehendes Gesetz geändert, gilt § 93 Abs. 3 BVerfGG prinzipiell nur für die geänderten Vorschriften. Für die nach Form, Inhalt und materiellem Gewicht unverändert gebliebenen Bestimmungen beginnt hingegen die Frist nicht neu zu laufen. Die Ausschlussfrist wird nicht neu eröffnet, wenn eine unverändert gebliebene oder nur redaktionell veränderte Norm lediglich vom Gesetzgeber neu in seinen Willen aufgenommen wird und keinen neuen oder erweiterten Inhalt erlangt (BVerfGE 129, 208 <234>; 137, 108 <139 Rn. 70>; vgl. auch BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 19. April 2021 - 1 BvR 1732/14 -, Rn. 22). 45

2. Dies ist hier nicht der Fall. Der Gesetzgeber hat in § 50 Abs. 2 TAMG keinen bereits geregelten Tierarztvorbehalt lediglich im Sinne einer Bestätigung erneut in seinen Willen aufgenommen. Einen solchen regelten bis zum Ablauf des 27. Januar 2022 – entgegen der Ansicht der Bundesregierung – insbesondere weder § 56a Abs. 1 und 2 AMG a.F. (a) noch § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AMG a.F. (b). 46

a) § 56a AMG a.F. stellte nur Gebote für Tierärzte auf. Ein Tierarztvorbehalt für die Anwendung von Arzneimitteln durch andere Personen folgte aus der Norm nicht (näher dazu BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Januar 2022 - 1 BvR 2380/21 u.a. -, Rn. 29). 47

b) Ein dem § 50 Abs. 2 TAMG entsprechender Tierarztvorbehalt in Gestalt einer tierärztlichen Verschreibungspflicht ergab sich auch nicht aus der vormaligen Regelung über die Verschreibungspflicht von Arzneimitteln in § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AMG a.F. 48

aa) Verschreibungspflichtige Arzneimittel sind stark wirksame Arzneimittel, von denen eine Gesundheitsgefährdung ausgeht, wenn sie ohne ärztliche Überwachung eingenommen werden (vgl. BVerfGK 20, 159 <161> m.w.N.). § 48 AMG in Verbindung mit § 1 AMVV sollen sicherstellen, dass solche Arzneimittel nur unter Beteiligung solcher Heilpersonen angewendet werden, die deren Wirkungen, Nebenwirkungen und 49

Wechselwirkungen mit anderen Mitteln, Gegenanzeigen und sonstige Gefahren genau kennen.

§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AMG a.F. entspricht im Wesentlichen dem seit dem 28. Januar 2022 geltenden § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe a und b AMG. Die Regelung bestimmt, dass Fertigarzneimittel mit Stoffen oder Stoffkombinationen, deren Wirkungen nicht vollständig bekannt sind, ab ihrer Marktzugangsberechtigung, insbesondere ihrer Zulassung oder Genehmigung für das Inverkehrbringen, zeitgleich der Verschreibungspflicht unterliegen. Dadurch soll eine Lücke vermieden werden, die ansonsten bis zum Inkrafttreten der Verschreibungspflicht nach der Arzneimittelverschreibungsverordnung bestehen würde (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften vom 16. März 2009, BTDrucks 16/12256, S. 52; Hofmann, in: Kügel/Müller/Hofmann, AMG, 3. Aufl. 2022, § 48 Rn. 20; Wesser, in: Kloesel/Cyran, Arzneimittelrecht, § 48 AMG Anm. 3 und 31 <138. EL 2022>; Zuck/Dettling, in: Zuck/Dettling, AMG, 2021, § 48 Rn. 58). Arzneimittel, „die Stoffe mit in der medizinischen Wissenschaft nicht allgemein bekannten Wirkungen“ im Sinne des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AMG a.F. enthalten, sind solche, die erstmalig eine Zulassung oder Genehmigung für das Inverkehrbringen erhalten haben, und deren Anwendung folglich in der medizinischen Wissenschaft und Praxis neu ist (vgl. Hofmann, in: Kügel/Müller/Hofmann, AMG, 3. Aufl. 2022, § 48 Rn. 35; Wesser, in: Kloesel/Cyran, Arzneimittelrecht, § 48 AMG Anm. 31 <138. EL 2022>). 50

bb) Aus § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AMG a.F. ergab sich für Humanhomöopathika kein dem § 50 Abs. 2 TAMG entsprechender Tierarztvorbehalt in Gestalt einer tierärztlichen Verschreibungspflicht. Die Anwendung registrierter Humanhomöopathika ist – ob an Menschen oder an Tieren – in der medizinischen Wissenschaft und Praxis nicht neu. Die Ausgangsstoffe sind seit langem bekannt und in hochpotenzierter Verdünnung ohne wissenschaftlich nachweisbare Wirkung (vgl. Jütte, Geschichte der Alternativen Medizin, 1996, S. 192 f.; Matthiessen/Roßlenbroich/Schmidt, Unkonventionelle Medizinische Richtungen, 1992, S. 49 und 56). Gerade deshalb unterliegen sie der vereinfachten Registrierung, die nur in Betracht kommt, wenn ein Arzneimittel gerade keiner Verschreibungspflicht unterliegt und die Anwendung der einzelnen Wirkstoffe als homöopathisches Arzneimittel allgemein bekannt ist (vgl. § 39 Abs. 2 Nr. 6 und Nr. 7a AMG). 51

cc) Entgegen der Ansicht der Bundesregierung gebot auch das europäische Richtlinienrecht keine dem in § 50 Abs. 2 TAMG geregelten Tierarztvorbehalt entsprechende Auslegung des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AMG a.F. 52

Zwar unterscheidet das Recht der Europäischen Union, insbesondere im vormaligen Gemeinschaftskodex für Tierarzneimittel (RL 2001/82/EG – aufgehoben zum 28. Januar 2022) einerseits und im Gemeinschaftskodex für Humanarzneimittel (RL 2001/83/EG) andererseits zwischen Human- und Tierarzneimitteln. Daraus folgt aber nicht, dass die Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren – mithin die bloße Umwidmung von Humanhomöopathika – eine Verschreibungspflicht und damit einen Tierarztvorbehalt ausgelöst hätte. Verschreibungspflicht und Umwidmungsbeziehung waren und sind im Unionsrecht vielmehr unabhängig voneinander geregelt. So normierten Art. 70 Abs. 1 RL 2001/83/EG und Art. 67 Satz 1 RL 2001/82/EG jeweils die Verschreibungspflicht. Dagegen wurden zur Frage, ob ein verschreibungspflichtiges oder nicht verschreibungspflichtiges Humanarzneimittel umgewidmet werden darf, in Art. 10 Abs. 1 RL 2001/82/EG in der Fassung der Änderungsrichtlinie 2004/28/EG vom 31. März 2004 (aufgehoben zum 28. Januar 2022; siehe nunmehr Art. 112 ff. VO <EU> 2019/6) umfangreiche Regelungen getroffen. 53

Die Umwidmung registrierter Humanhomöopathika für die Anwendung bei Tieren als solche begründet danach keine Verschreibungspflicht. Nach Art. 10 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i RL 2001/82/EG durfte ein Tierarzt für den Fall, dass es in einem Mitgliedstaat gegen die Erkrankung eines Tieres kein genehmigtes Tierarzneimittel gab, auch ein solches Arzneimittel verabreichen, „das in dem betreffenden Mitgliedstaat gemäß der Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates oder gemäß der Verordnung (EG) Nr. 726/2004 für die Behandlung von Menschen genehmigt ist“. Aus dem Wort „genehmigt“ folgt, dass es sich hierbei nur um zugelassene und nicht um registrierte Humanhomöopathika handeln konnte. Denn der genannte Gemeinschaftskodex für Humanarzneimittel (RL 2001/83/EG) unterscheidet zwischen der „Genehmigung“ von Arzneimitteln und der „Registrierung“ homöopathischer Arzneimittel mit einem Mindestverdünnungsgrad von 1:10.000 (vgl. Art. 6 ff. bzw. Art. 13 ff. RL 2001/83/EG). Solche Humanhomöopathika ohne Angabe einer Indikation und eines Anwendungsgebietes, wie sie in der klassischen Homöopathie zur Anwendung kommen, konnten und können auch nicht nach der genannten Verordnung (EG) Nr. 726/2004 genehmigt werden. Denn für die unionsweite Zulassung eines Humanarzneimittels verlangt diese Verordnung die Vorlage der Ergebnisse pharmazeutischer, vorklinischer und klinischer Versuche, also Unterlagen zur Wirksamkeit des 54

Arzneimittels, sowie Angaben zu therapeutischen Indikationen (vgl. Art. 5 ff., insbesondere Art. 6 Abs. 1 UA 1 Satz 1 VO <EG> Nr. 726/2004 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 3 UA 1 Satz 1 Buchst. i RL 2001/83/EG). Regelungen zur Umwidmung von Humanhomöopathika, die zur Auslegung des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AMG a.F. herangezogen werden könnten, enthielt Art. 10 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i RL 2001/82/EG daher gerade nicht.

## V.

Das Tierarzneimittelgesetz dient zwar als solches auch der Umsetzung und Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union (vgl. § 1 Abs. 3 TAMG). Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für die Prüfung des § 50 Abs. 2 TAMG im angegriffenen Umfang ist gleichwohl eröffnet, da es sich insoweit nicht um die Umsetzung zwingenden Unionsrechts handelt. 55

1. Das Bundesverfassungsgericht übt grundsätzlich keine Kontrolle über unionsrechtliches Fachrecht aus und überprüft dieses Recht nicht am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes, solange die Unionsgrundrechte einen wirksamen Schutz der Grundrechte generell bieten, der dem vom Grundgesetz jeweils als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist (vgl. BVerfGE 152, 216 <235 f. Rn. 47> m.w.N.). Diese Grundsätze gelten auch für die Überprüfung innerstaatlicher Rechtsvorschriften, die zwingende Vorgaben in deutsches Recht umsetzen. Verfassungsbeschwerden, die sich gegen in diesem Sinne verbindliches Fachrecht der Europäischen Union richten, sind danach grundsätzlich unzulässig (vgl. BVerfGE 155, 119 <163 Rn. 84>). 56

Für die Beantwortung der Frage, ob im Anwendungsbereich von Unionsrecht eine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für eine Überprüfung anhand der Grundrechte besteht, ist daher in Bezug auf jede einzelne unionsrechtliche Regelung zu unterscheiden, ob und inwieweit diese den Mitgliedstaaten verbindliche Vorgaben macht oder ihnen Umsetzungsspielräume belässt (vgl. BVerfGE 142, 74 <113 Rn. 117>; 152, 216 <246 f. Rn. 78>). Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um eine Richtlinie oder eine Verordnung handelt. Allein aus der Rechtsform lassen sich keine abschließenden Konsequenzen ableiten, denn auch Verordnungen können etwa durch Öffnungsklauseln Gestaltungsfreiräume der Mitgliedstaaten begründen, ebenso wie Richtlinien zwingende und abschließende Vorgaben machen können (vgl. BVerfGE 152, 216 <247 Rn. 79>). 57

2. Danach kann die angegriffene Regelung vom Bundesverfassungsgericht überprüft werden, denn sie beruht nicht auf zwingenden Vorgaben des Unionsrechts. Die Regelung setzt weder vollständig vereinheitlichendes Unionsrecht aufgrund eines Umsetzungsauftrags um (a), noch dient sie der Anpassung an insoweit verbindliches Unionsrecht (b). 58

a) § 50 Abs. 2 TAMG beruht nicht auf zwingenden Vorgaben des Unionsrechts. Die Tierarzneimittel-Verordnung der Europäischen Union, die unmittelbar geltendes Recht darstellt, enthält keinen Auftrag an den nationalen Gesetzgeber, Regelungen zur Anwendung von Humanarzneimitteln aus dem Bereich der klassischen Homöopathie bei Tieren zu erlassen. Entsprechend nimmt auch die Begründung des Gesetzesentwurfs zu § 50 Abs. 2 TAMG keinen Bezug auf einen Umsetzungsauftrag, sondern spricht lediglich von einer „Anpassung [...] an die europarechtlichen Vorgaben“ (BTDrucks 19/28658, S. 128). 59

b) § 50 Abs. 2 TAMG dient im angegriffenen Umfang aber ebenso wenig der Anpassung eines bereits im Unionsrecht normierten Tierarztvorbehalts und stellt auch nicht insoweit selbst Unionsrecht dar. Obwohl der Gesetzgeber offensichtlich davon ausging, das nationale Recht aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts an dessen Regelungsgehalt anpassen zu müssen, sieht die Tierarzneimittel-Verordnung (EU) 2019/6 – entgegen der Ansicht der Bundesregierung – keinen allgemeinen, für die Anwendung jeglicher Humanarzneimittel bei Tieren geltenden Tierarztvorbehalt vor, der im Interesse der Kohärenz und Verständlichkeit in der nationalen Regelung zu wiederholen gewesen wäre. 60

aa) Zwar ist die Umsetzung unionsrechtlicher Verordnungen durch nationale Gesetzgebungsakte nicht nur nicht erforderlich, sondern grundsätzlich auch unzulässig, weil anderenfalls die Adressaten über den Unionsrechtscharakter der einschlägigen Regelung getäuscht würden und das Auslegungsmonopol des Gerichtshofs der Europäischen Union unterminiert würde („Verbot nationaler Parallelgesetzgebung“; vgl. EuGH, Urteil vom 10. Oktober 1973, Variola, C-34/73, ECLI:EU:C:1973:101, Rn. 11). Gleichwohl müssen die Mitgliedstaaten durch geeignete innerstaatliche Maßnahmen die uneingeschränkte Anwendbarkeit auch einer Verordnung gewährleisten und insbesondere kollidierende nationale Bestimmungen aufheben oder abändern (vgl. EuGH, Urteil vom 26. April 1988, Kommission/Deutschland, C-74/86, ECLI:EU:C:1988:198, Rn. 10; Beschluss vom 16. Januar 2014, Dél-Zépleni, C-24/13, ECLI:EU:2014:40, Rn. 14 ff. m.w.N.; dazu Streinz/Schroeder, AEUV, 3. Aufl. 61

2018, Art. 288 Rn. 43, 47). Insoweit können nationale Bestimmungen im Interesse ihres inneren Zusammenhangs und ihrer Verständlichkeit für den Adressaten einzelne Aspekte der Unionsverordnungen wiederholen. Entsprechend darf der nationale Gesetzgeber etwa auch eine zersplitterte Rechtslage durch den Erlass eines zusammenhängenden Gesetzeswerks bereinigen, selbst wenn dadurch punktuelle Normwiederholungen nötig sind (vgl. EuGH, Urteil vom 28. März 1985, Kommission/Italien, C-272/83, ECLI:EU:C:1985:147, Rn. 26 f.; dazu Streinz/Schroeder, AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 288 Rn. 50). Aus dem Integrationsauftrag des Grundgesetzes folgt insoweit die verfassungsrechtliche Pflicht zum Erlass von Gesetzen zur Umsetzung und Durchführung von Unionsrecht im Wege der Anpassung des nationalen Rechts an eine unionsrechtliche Norm (vgl. Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 2, 7. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 8 und 51; Streinz, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band X, 3. Aufl. 2012, § 218 Rn. 63).

bb) Soweit der in § 50 Abs. 2 TAMG geregelte Tierarztvorbehalt die Anwendung registrierter Humanhomöopathika umfasst, dient er jedoch nicht der Anpassung an unionsrechtliche Vorgaben im Sinne der Gewährleistung der uneingeschränkten Anwendbarkeit der Tierarzneimittel-Verordnung. Die Verordnung regelt weder die Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren (1), noch sieht sie insoweit einen Tierarztvorbehalt vor (2). 62

(1) Die Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren wird von der Tierarzneimittel-Verordnung von vornherein nicht erfasst. Aus deren Erwägungsgrund 90 ergibt sich, dass die Verwendung registrierter homöopathischer Tierarzneimittel dem nationalen Recht unterliegt, und zwar auch im Fall von homöopathischen Arzneimitteln, die gemäß der Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates registriert sind. Insofern ist es allerdings sprachlich ungenau, wenn die deutsche Fassung des Erwägungsgrunds 90 von „homöopathischen *Tierarzneimitteln*, die gemäß der Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates registriert sind“, spricht. Dies ergibt sich bereits daraus, dass die in Bezug genommene Richtlinie 2001/83/EG (Gemeinschaftskodex für Humanarzneimittel) ausschließlich Regelungen zur Registrierung von Humanhomöopathika trifft (Art. 14 ff. RL 2001/83/EG) und gerade keine Regelungen zur Registrierung von Tierhomöopathika enthält. Nach der Richtlinie lassen sich daher nur homöopathische *Humanarzneimittel* registrieren. 63

Dieses Normverständnis wird bestätigt durch einen Vergleich mit anderen Sprachfassungen der Tierarzneimittel-Verordnung. So spricht die englische Fassung an dieser Stelle lediglich von „homeopathic medicinal products registered in accordance with the Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council“ und auch die französischen, spanischen und italienischen Sprachfassungen nennen an dieser Stelle nur allgemein „médicaments homéopathiques“, „medicamentos homeopáticos“ oder „medicinali omeopatici“, ohne eine Einschränkung auf homöopathische Tierarzneimittel vorzunehmen. Zwar ist die deutsche Sprachfassung ebenso verbindlich wie alle anderen und keiner anderen Sprachfassung gegenüber nachrangig (vgl. Art. 55 Abs. 1 EUV). Bei der Auslegung der Bestimmungen des Unionsrechts sind diese aber gleichwohl heranzuziehen (vgl. EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, C-442/16, ECLI:EU:C:2017:1004, Rn. 34 m.w.N.).

(2) Soweit Art. 112 ff. VO (EU) 2019/6 einen Tierarztvorbehalt regeln, umfasst dieser nicht die Anwendung registrierter homöopathischer Humanarzneimittel.

Art. 112 Abs. 1 Buchstabe b, Art. 113 Abs. 1 Buchstabe c und Art. 114 Abs. 1 Buchstabe c VO (EU) 2019/6 sehen einen Tierarztvorbehalt nur für solche Humanarzneimittel vor, die „gemäß der Richtlinie 2001/83/EG oder gemäß der Verordnung (EG) Nr. 726/2004 zugelassen“ sind. Dies trifft jedoch für die in der klassischen Homöopathie zur Anwendung kommenden registrierten Humanhomöopathika nicht zu. Nach der Verordnung (EG) Nr. 726/2004 können diese schon deshalb nicht zugelassen werden, weil dafür die Ergebnisse pharmazeutischer, vorklinischer und klinischer Versuche, also Unterlagen zur Wirksamkeit des Arzneimittels, sowie Angaben zu therapeutischen Indikationen vorzulegen sind (vgl. Art. 5 ff., insbesondere Art. 6 Abs. 1 UA 1 Satz 1 VO <EG> Nr. 726/2004 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 3 UA 1 Satz 1 Buchstabe i RL 2001/83/EG). Registrierte Humanhomöopathika sind aber gerade solche ohne Angaben eines Anwendungsgebiets und einer therapeutischen Wirksamkeit.

Aber auch nach dem Gemeinschaftskodex für Humanarzneimittel (RL 2001/83/EG) können die in der klassischen Homöopathie zur Anwendung kommenden Humanhomöopathika nicht zugelassen werden. Zwar kennt der Gemeinschaftskodex nicht den Begriff der „Zulassung“, sondern unterscheidet zwischen der „Genehmigung“ von Humanarzneimitteln (Art. 6 bis 12 RL 2001/83/EG) und der „Registrierung“ von Humanhomöopathika mit einem Mindestverdünnungsgrad von 1:10.000 (vgl. Art. 14 f. RL 2001/83/EG). Wenn der Normgeber in der Tierarzneimittel-Verordnung aber das Wort „zugelassen“ verwendet, greift er damit die in derselben Verordnung getroffene

Unterscheidung zwischen einer „Zulassung“ (Art. 42 bis 50 VO (EU) 2019/6) und einer „Registrierung“ (Art. 85 bis 87 VO (EU) 2019/6) auf, wobei letztere Homöopathika mit einem Mindestverdünnungsgrad von 1:10.000 betrifft. Dies lässt nur den Schluss zu, dass unter Art. 112 ff. VO (EU) 2019/6 nur solche Humanarzneimittel fallen, die nach dem Gemeinschaftskodex für Humanarzneimittel (RL 2001/83/EG) genehmigt worden sind, aber nicht solche, die nach dieser Richtlinie „registriert“ worden sind, also keine Humanhomöopathika mit einem Mindestverdünnungsgrad von 1:10.000 wie sie in der klassischen Homöopathie zur Anwendung kommen. Entsprechend unterscheiden andere Sprachfassungen von vornherein nicht zwischen Genehmigung und Zulassung, sondern sprechen sowohl in der Tierarzneimittel-Verordnung als auch im Gemeinschaftskodex für Humanarzneimittel übereinstimmend von einer Autorisierung.

### C.

Die Verfassungsbeschwerden sind begründet. Der in § 50 Abs. 2 TAMG angeordnete Tierarztvorbehalt verstößt, soweit er die Anwendung nicht verschreibungspflichtiger und zugleich registrierter homöopathischer Humanarzneimittel durch Tierheilpraktiker, Tierhomöopathen und Tierhalter bei Tieren, die nicht der Lebensmittelgewinnung dienen, betrifft, gegen Art. 12 Abs. 1 GG (I) und Art. 2 Abs. 1 GG (II). 68

### I.

§ 50 Abs. 2 TAMG greift im angegriffenen Umfang unverhältnismäßig in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit der als Tierheilpraktikerinnen oder Tierhomöopathin tätigen Beschwerdeführerinnen ein. 69

1. Es liegt ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG vor. 70

a) Art. 12 Abs. 1 GG gewährt das Recht, eine Tätigkeit als Beruf zu ergreifen und frei auszuüben. Unter Beruf ist dabei jede auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage zu verstehen, ohne dass der Schutz der Berufsfreiheit auf traditionell oder gesetzlich fixierte Berufsbilder und erlaubte Tätigkeiten beschränkt wäre (vgl. auch BVerfGE 119, 59 <78>; 155, 238 <276 Rn. 92>). Danach sind die Tätigkeiten der Beschwerdeführerinnen als klassisch homöopathisch arbeitende Tierheilpraktikerinnen oder Tierhomöopathin durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützt. Dem steht nicht entgegen, dass es sich nicht um staatlich anerkannte und geschützte Berufe handelt. 71

b) Soweit § 50 Abs. 2 TAMG die Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren unter einen Tierarztvorbehalt stellt, greift die Regelung auch in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführerinnen ein. 72

Art. 12 Abs. 1 GG konkretisiert das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit im Bereich der individuellen Leistung und Existenzhaltung und zielt auf eine möglichst unreglementierte berufliche Betätigung ab (vgl. BVerfGE 82, 209 <223> m.w.N.). Dabei schützt das Grundrecht aber lediglich vor solchen Beeinträchtigungen, die gerade auf die berufliche Betätigung bezogen sind. Es genügt nicht, dass eine Rechtsnorm oder ihre Anwendung unter bestimmten Umständen Rückwirkungen auf die Berufstätigkeit entfaltet. Art. 12 Abs. 1 GG entfaltet seine Schutzwirkung vielmehr nur gegenüber solchen Normen oder Akten, die sich entweder unmittelbar auf die Berufstätigkeit beziehen oder zumindest die Rahmenbedingungen der Berufsausübung verändern und infolge ihrer Gestaltung in einem so engen Zusammenhang mit der Ausübung des Berufs stehen, dass sie objektiv eine berufsregelnde Tendenz haben (vgl. BVerfGE 113, 29 <48>; 155, 238 <277 Rn. 96 f.> m.w.N.). 73

Der hier angegriffene § 50 Abs. 2 TAMG richtet sich an „Tierhalterinnen und Tierhalter sowie andere Personen, die nicht Tierärztinnen oder Tierärzte sind“, und erfasst damit alle Arzneimittelanwendungen ohne Rücksicht darauf, ob sie berufsmäßig durchgeführt werden oder nicht. Die angegriffene Norm schränkt gleichwohl gerade den Kern der Berufsausübung von jedenfalls klassisch homöopathisch arbeitenden Tierheilpraktikerinnen und Tierhomöopathinnen ein und steht daher in einem so engen Zusammenhang mit der Ausübung dieser Berufe, dass sie objektiv eine berufsregelnde Tendenz aufweist (vgl. dazu auch BVerfGE 17, 269 <276>). Zwar untersagt § 50 Abs. 2 TAMG den Beschwerdeführerinnen nicht die Anwendung registrierter Humanhomöopathika als solche, sondern stellt diese lediglich unter einen Tierarztvorbehalt. Ihre Tätigkeit als jeweils klassisch homöopathisch arbeitende Tierheilpraktikerin oder Tierhomöopathin wird gleichwohl sehr stark reglementiert, da die klassische Homöopathie gerade von der ausführlichen Anamnese lebt, in deren Rahmen verschiedene Symptome und Beschwerden erfragt werden und versucht wird, Eigenschaften und Charakter der Patienten zu erfassen. Erst auf Grundlage dieses Gesamtbildes wird dann anhand eines Vergleichs mit den Arzneimittelbildern das passende homöopathische Einzelmittel herausgesucht (vgl. Böttger/Kirchner, in: Fuhrmann/Klein/Fleischfresser, Arzneimittelrecht, 3. Aufl. 2020, § 4 Rn. 11-18; Schumacher, Alternativmedizin, 2017, S. 29 f.). Werden klassisch arbeitende Homöopathen daher auf die bloße Anwendung der von einem Tierarzt verschriebenen 74

oder abgegebenen Homöopathika gemäß deren tierärztlicher Behandlungsanweisung beschränkt, trifft dies objektiv den Kern ihrer beruflichen Tätigkeit.

Ein klassisches homöopathisches Arbeiten ist auch nicht mit registrierten oder gar zugelassenen Tierhomöopathika möglich. Denn für eine Behandlung im Wege der klassischen Homöopathie wird eine Vielzahl an Einzelmitteln mit Hochpotenzen, also solchen ab einem Verdünnungsgrad von D4, in unterschiedlichen Potenzierungen zur oralen oder äußerlichen Anwendung benötigt (oben Rn. 2 f.). Demgegenüber handelt es sich bei den derzeit zur Verfügung stehenden 147 registrierten Tierhomöopathika fast ausschließlich um aus mehreren Ausgangsstoffen hergestellte Komplexmittel und/oder Verdünnungen zur Injektion (vgl. Auskunft des BVL vom 2. Februar 2022, die die Bundesregierung in diesem Verfahren vorgelegt hat). Zugelassene Tierhomöopathika kommen für eine Anwendung in der klassischen Homöopathie von vornherein nicht in Betracht, da es sich um Niedrigpotenzen und zudem um weit überwiegend aus mehreren Ausgangsstoffen hergestellte Komplexmittel handelt. 75

Entgegen der Auffassung der Bundesregierung nimmt es der angegriffenen Regelung auch nicht ihren Eingriffscharakter, dass die Beschwerdeführerinnen grundsätzlich auf anderen Gebieten der Tierheilkunde arbeiten könnten. Denn unabhängig davon ist jedenfalls ihre bisherige durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsausübung durch § 50 Abs. 2 TAMG betroffen. 76

c) Dieser Eingriff bedarf verfassungsrechtlicher Rechtfertigung. Grundsätzlich können Eingriffe in das hier betroffene Grundrecht gerechtfertigt werden; es steht nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG unter einem einfachen Gesetzesvorbehalt (vgl. BVerfGE 141, 82 <98 Rn. 47>; stRspr). Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung setzt voraus, dass die angegriffene Regelung formell und materiell verfassungsgemäß ist (vgl. grundlegend BVerfGE 6, 32 <41>). 77

2. Das angegriffene Gesetz ist formell verfassungsgemäß. § 50 Abs. 2 TAMG wurde insbesondere kompetenzgemäß erlassen. 78

a) Über die Zuordnung einer Norm zu einer Gesetzgebungsmaterie entscheiden weder der äußere Regelungszusammenhang noch der Wille des Gesetzgebers. Maßgebend ist allein der Gehalt der Regelung (vgl. BVerfGE 70, 251 <264>; 116, 202 <216>; 121, 317 <348>; stRspr). Ob sich eine Regelung unter einen Kompetenztitel subsumieren lässt, hängt davon ab, ob der dort genannte Sachbereich unmittelbar 79

oder lediglich mittelbar Gegenstand dieser Regelung ist. Eine gesetzliche Regelung ist – ihrem Regelungsschwerpunkt und Hauptzweck entsprechend – dem Kompetenztitel zuzuordnen, den sie in erster Linie, speziell und nicht (lediglich) allgemein behandelt, wobei die Regelung in ihrem – kompetenzbegründenden – (Gesamt-)Sachzusammenhang zu erfassen ist. Dass der Gegenstand eines anderen Kompetenztitels lediglich reflexartig berührt oder als Annex behandelt wird, genügt insoweit nicht (vgl. BVerfGE 157, 223 <262 f., 265 Rn. 105, 111>; stRspr). Entsprechend dürfen auch Teilregelungen eines umfassenden Regelungskomplexes nicht ohne Weiteres aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und isoliert betrachtet werden. Sind Teilregelungen derart eng mit dem Schwerpunkt der Gesamtregelung „verzahnt“, dass sie als Teil derselben erscheinen, gehören sie zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung. Eine enge Verzahnung und ein geringer eigenständiger Regelungsgehalt einer Teilregelung sprechen regelmäßig für eine Zuordnung zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung. Umgekehrt ist eine Teilregelung, die einen erheblichen eigenen Regelungsgehalt hat und mit der Gesamtregelung nicht eng verzahnt ist, auch kompetenziell eigenständig zu beurteilen (vgl. BVerfGE 137, 108 <161 Rn. 123>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. März 2022 - 1 BvR 1187/17 - Rn. 58 m.w.N.; stRspr).

b) Danach stand dem Bund für den Erlass des § 50 Abs. 2 TAMG die Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG („Recht <...> der Arzneien“) zu (vgl. auch BTDrucks 19/28658, S. 102). 80

§ 50 Abs. 2 TAMG fordert für die Umwidmung eines Humanarzneimittels durch Personen, die keine Tierärzte sind, eine tierärztliche Verschreibung oder Abgabe des Arzneimittels und die Anwendung gemäß der tierärztlichen Behandlungsanweisung. Eine Norm, die sicherstellen soll, dass Arzneimittel, die gesundheitliche Risiken in sich bergen, nur über diejenigen Heilpersonen angewendet werden, die ihre Wirkungen, Nebenwirkungen und Wechselwirkungen mit anderen Mitteln, Gegenanzeigen und sonstige Gefahren genau kennen, dient der Arzneimittelsicherheit (vgl. BVerfGE 107, 186 <199>; BVerfGK 20, 159 <161>). Diese ist der Sicherheit des Verkehrs mit Arzneimitteln zuzuordnen (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 1. März 2000 - 1 BvR 1781/97 -, Rn. 16) und unterfällt daher der Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG („Recht <...> der Arzneien“), die neben dem Verkehr mit Arzneimitteln das gesamte Arzneimittelrecht umfasst (vgl. dazu Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 7. März 2006, BTDrucks 16/813, S. 13; Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 73). 81

Dass § 50 Abs. 2 TAMG daneben für heilberuflich Tätige wie die Beschwerdefüh- 82  
rerinnen objektiv eine berufsregelnde Tendenz entfaltet und für diese eine Berufsaus-  
übungsregelung darstellt (oben Rn. 74), stellt die Gesetzgebungszuständigkeit des  
Bundes nicht infrage. Zur Regelung der heilberuflichen Berufsausübung sind zwar aus-  
schließlich die Länder befugt (vgl. BVerfGE 33, 125 <154 f.>; 71, 162 <171 f.>; 102,  
26 <37> m.w.N.). Der Schwerpunkt des § 50 Abs. 2 TAMG liegt jedoch nicht in der  
Regelung der heilberuflichen Berufsausübung. Vielmehr regelt die Norm in ihrer Ge-  
samtheit in erster Linie die Arzneimittelsicherheit in Gestalt des Schutzes von Tieren  
vor einer Fehlmedikation. Auch soweit der in § 50 Abs. 2 TAMG für die Anwendung  
registrierter Humanhomöopathika eingeführte Tierarztvorbehalt die Qualität von Diag-  
nostik und Therapie sicherstellen soll (näher unten Rn. 109 f.) und insoweit jedenfalls  
nicht der Arzneimittelsicherheit dient, ist diese Teilregelung eng verzahnt mit dem un-  
mittelbaren Gegenstand der Gesamtregelung (Arzneimittelsicherheit) und weist ge-  
genüber diesem nur einen geringen eigenständigen Regelungsgehalt auf. Diese Teil-  
regelung steht insoweit auch nicht für sich, sondern wird schon vom Wortlaut der Re-  
gelung nicht eigenständig erfasst und wirkt dementsprechend nur als eine (weitere)  
Ausformung des Tierarztvorbehalts mit identischer Regelungstechnik (zu einer sol-  
chen Regelungstechnik vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. September  
2022 - 1 BvR 2661/21 -, Rn. 56 – Windenergie im Wald).

3. Der Eingriff in die Berufsfreiheit steht jedoch in materieller Hinsicht nicht mit dem 83  
Grundgesetz in Einklang. Zwar dient § 50 Abs. 2 TAMG im angegriffenen Umfang ei-  
nem legitimen Zweck (a) und ist grundsätzlich auch geeignet (b) und erforderlich (c),  
um diesen Zweck zu erreichen. Er belastet die Grundrechtsträger jedoch unzumutbar  
(d).

a) Der in § 50 Abs. 2 TAMG auch für die Anwendung registrierter Humanhomöo- 84  
pathika bei Tieren angeordnete Tierarztvorbehalt verfolgt einen verfassungsrechtlich  
legitimen Zweck.

aa) Durch gesetzliche Regelungen erfolgende Eingriffe in Grundrechte können le- 85  
diglich dann gerechtfertigt sein, wenn der Gesetzgeber mit dem Gesetz verfassungs-  
rechtlich legitime Zwecke verfolgt. Ob dies der Fall ist, unterliegt der Prüfung durch  
das Bundesverfassungsgericht.

(1) Es ist dabei nicht auf die Berücksichtigung solcher Zwecke beschränkt, die der 86  
Gesetzgeber selbst ausdrücklich benannt hat (BVerfGE 159, 223 <298 Rn. 169>

m.w.N. – Bundesnotbremse I). Für die verfassungsrechtliche Prüfung ist nicht ausschlaggebend, ob die maßgeblichen Gründe für eine gesetzliche Neuregelung im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich genannt wurden oder gar den Gesetzesmaterialien zu entnehmen sind (vgl. BVerfGE 75, 246 <268>; 130, 131 <144>). Das Grundgesetz schreibt grundsätzlich nicht vor, was, wie und wann genau im Gesetzgebungsverfahren zu begründen ist (vgl. insoweit BVerfGE 143, 246 <345 Rn. 279>). Die sich aus der Verfassung ergebenden Anforderungen beziehen sich vielmehr auf das Ergebnis eines Gesetzgebungsverfahrens (vgl. BVerfGE 132, 134 <162 Rn. 70>; 139, 148 <180 Rn. 61>). Entscheidend ist, dass im Ergebnis die Anforderungen des Grundgesetzes nicht verfehlt werden (BVerfGE 143, 246 <345 Rn. 279>).

Allein der Umstand, dass sich der Gesetzgeber möglicherweise über die Gründe für die Einführung oder Änderung einer Regelung keine volle Klarheit verschafft hat, schließt es daher nicht aus, dass es vernünftige und sachliche Gründe für eine Regelung gibt. Erst das objektive Fehlen von Zwecksetzungen, die von Verfassungs wegen anzuerkennen sind, führt zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit (vgl. BVerfGE 48, 227 <236 f.>; 75, 246 <268>; 130, 131 <144>). Insoweit sind insbesondere solche Zwecke bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung zu berücksichtigen, die nach dem gesetzgeberischen Willen naheliegen (vgl. insoweit BVerfGE 151, 101 <136 Rn. 88 f.>) oder aber im Verfassungsbeschwerdeverfahren von den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen vorgebracht werden (vgl. BVerfGE 112, 226 <244>; 120, 82 <115>; 140, 65 <79 f. Rn. 33>). 87

(2) Jedenfalls bei Gesetzen, mit denen der Gesetzgeber von ihm angenommenen Gefahrenlagen für die Allgemeinheit oder für Rechtsgüter Einzelner begegnen will, erstreckt sich die Prüfung auch darauf, ob die Einschätzung und die Prognose der insoweit drohenden Gefahren auf einer hinreichend gesicherten Grundlage beruhen. Gegenstand verfassungsgerichtlicher Überprüfung ist also sowohl die Einschätzung des Gesetzgebers zum Vorliegen einer solchen Gefahrenlage als auch die Zuverlässigkeit der Grundlagen, aus denen er diese abgeleitet hat oder ableiten durfte. Allerdings belässt ihm die Verfassung für beides einen Spielraum, der vom Bundesverfassungsgericht lediglich in begrenztem Umfang überprüft werden kann (vgl. BVerfGE 119, 59 <83>; 153, 182 <272 Rn. 237>; 159, 223 <298 Rn. 170 f.> m.w.N.). Je nach Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter und den Möglichkeiten des Gesetzgebers, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, kann die verfassungsgerichtliche Überprüfung dabei von einer bloßen Evidenz- über eine Vertretbarkeits- bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle 88

reichen (BVerfGE 153, 182 <272 Rn. 237>; 159, 223 <298 Rn. 170 f.>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 151 f. – Impfnachweis <COVID-19>).

bb) Danach dient der in § 50 Abs. 2 TAMG auch für die Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren angeordnete Tierarztvorbehalt legitimen Zwecken. Die in den Gesetzgebungsmaterialien genannten Zwecke der Fortführung und Anpassung an die europarechtlichen Vorgaben des § 57a AMG a.F. können zwar die angegriffene Regelung für sich genommen nicht tragen (1). Auch die Arzneimittelsicherheit in Gestalt des Schutzes vor einer Fehlmedikation (2) oder die Erhöhung der Verfügbarkeit spezifischer Tierarzneimittel (3) können nicht als legitime Zwecke herangezogen werden, weil die Annahme der ihnen jeweils zu Grunde liegenden Gefahrenlage nicht auf hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlagen beruht. Der Gesetzgeber verfolgt aber den legitimen Zweck, die Qualität von Diagnostik und Therapie bei Heilbehandlungen von Tieren zu sichern (4). 89

(1) Nach der Begründung des Gesetzentwurfs dient § 50 Abs. 2 TAMG der „Fortführung und Anpassung an die europarechtlichen Vorgaben der Regelung aus § 57a AMG“ (BTDrucks 19/28658, S. 128; vgl. auch § 1 Abs. 3 TAMG). Hierbei handelt es sich jedoch um keine für sich genommen verfassungsrechtlich legitimen Zwecke, um einen Grundrechtseingriff zu rechtfertigen. 90

Im Hinblick auf die Fortführung des § 57a AMG a.F. ergibt sich dies schon daraus, dass diese Regelung einen Tierarztvorbehalt nur für die Anwendung verschreibungspflichtiger Arzneimittel bei Tieren enthielt und damit gerade nicht für die Anwendung registrierter und zugleich nicht verschreibungspflichtiger Humanhomöopathika. 91

Dessen ungeachtet kann die Fortführung einer Regelung von vornherein keinen für sich genommen legitimen Zweck darstellen, der einen Grundrechtseingriff rechtfertigen könnte, sondern nur der dahinterliegende materielle Zweck, der mit einer Fortführung gegebenenfalls weiterverfolgt wird. Dies gilt aber auch für den in der Entwurfsbegründung genannten Zweck der Anpassung an europarechtliche Vorgaben. Entweder besteht ein Umsetzungsauftrag mit der Folge der Unzuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für die Überprüfung der Norm (a), oder es besteht ein Umsetzungsspielraum mit der Folge, dass nationale Regelungen in diesem Rahmen ihrerseits legitimer materieller Zwecke bedürfen (b). 92

(a) Nimmt der Gesetzgeber auf unionsrechtliche Vorgaben Bezug, ist schon für die Frage der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für jede einzelne Regelung zu unterscheiden, ob und inwieweit Unionsrecht den Mitgliedstaaten verbindliche Vorgaben macht oder ihnen Umsetzungsspielräume belässt (vgl. BVerfGE 142, 74 <113 Rn. 117>; 152, 216 <246 f. Rn. 78>). Handelt es sich um zwingende unionsrechtliche Vorgaben, sind innerstaatliche Rechtsvorschriften, die diese Vorgaben in deutsches Recht umsetzen, verbindliches Fachrecht der Europäischen Union, die das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich nicht überprüft (oben Rn. 56 f.). Dies gilt auch, soweit die Mitgliedstaaten die uneingeschränkte Anwendbarkeit von derart verbindlichem Unionsrecht gewährleisten wollen und daher innerstaatliche Regelungen lediglich entsprechend anpassen (oben Rn. 60 ff.). 93

(b) Überlässt der Unionsgesetzgeber den Mitgliedstaaten demgegenüber Umsetzungsspielräume, indem er etwa Öffnungsklauseln vorsieht, hat der nationale Gesetzgeber in diesem Rahmen Gestaltungsfreiheit. Insoweit kann eine im Rahmen des Umsetzungsspielraums getroffene innerstaatliche Regelung denselben materiellen Zwecken dienen wie das Unionsrecht oder aber – wie auch außerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts – weitergehenden oder anderen Zwecken. Auch die Anpassung an Sekundärrecht der Europäischen Union im Sinne einer Rechtsvereinheitlichung stellt als solche keinen legitimen Zweck dar, der einen Grundrechtseingriff rechtfertigen kann. Eine innerstaatliche Regelung muss auch dann den dahinterliegenden materiellen Zweck aufgreifen. 94

(2) Als ein solch materieller Zweck für die Einführung des Tierarztvorbehalts kommt die Arzneimittelsicherheit (oben Rn. 81 f.) in Gestalt des Schutzes vor einer Fehlmedikation in Betracht, die ihrerseits dem Tierschutz, dem Schutz der Gesundheit von Tier und Mensch sowie dem Schutz der Umwelt dient (a). Dieser Regelungszweck hat vor der Verfassung Bestand und bewegt sich zudem innerhalb eines dem Gesetzgeber durch die Verfassung auferlegten Schutzauftrags (b). Die Annahme des Gesetzgebers, dass von einer Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren Gefahren für die genannten Gemeinwohlbelange ausgehen, beruht hingegen nicht auf einer hinreichend tragfähigen Grundlage (c). 95

(a) Der Entstehungsgeschichte des Gesetzes und den Gesetzesmaterialien lässt sich zwar nicht ausdrücklich entnehmen, welchen materiellen Zweck der Gesetzgeber mit der Einführung eines Tierarztvorbehalts konkret für die Anwendung registrierter 96

Humanhomöopathika bei Tieren verfolgt. Der dem gesetzgeberischen Willen entsprechende allgemeine Zweck des § 50 Abs. 2 TAMG kann aber ohne Weiteres ermittelt werden, und es ist naheliegend – worauf auch die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme hinweist –, diesen ebenso für den hier angegriffenen Tierarztvorbehalt heranzuziehen.

So soll das Tierarzneimittelgesetz als solches das hohe Niveau des Gesundheitsschutzes von Mensch und Tier durch kohärente Rechtsvorschriften zu Tierarzneimitteln und hohe Qualitätsstandards für Tierarzneimittel weiterhin aufrechterhalten (vgl. BTDrucks 19/28658, S. 1 f.). § 1 Abs. 2 TAMG nennt dementsprechend als Zweck des Gesetzes die Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Tiergesundheit, den Tierschutz und die Umwelt sowie den Schutz der öffentlichen Gesundheit. Dies wird im Gesetzentwurf damit begründet, dass die Anwendung von Arzneimitteln bei Tieren Auswirkungen auf die Lebensmittelkette, die Beschaffenheit von Lebensmitteln tierischen Ursprungs, die Umwelt, die Tiergesundheit und über die Entstehung und Ausbreitung von Antibiotikaresistenzen auch auf die öffentliche Gesundheit haben kann (vgl. BTDrucks 19/28658, S. 109). Es liegt daher nahe, dass auch der mit § 50 Abs. 2 TAMG für die Anwendung verschreibungspflichtiger Tierarzneimittel, veterinärmedizinischer Produkte und (Human)Arzneimittel nach § 2 Abs. 1, 2 und 3a AMG eingeführte Tierarztvorbehalt diesen Zielen und damit der Arzneimittelsicherheit in Gestalt des Schutzes vor einer Fehlmedikation dienen soll (vgl. auch BTDrucks 17/4720, S. 7 – zu § 57a AMG a.F.). § 50 Abs. 2 TAMG verfolgt daher als übergeordneten Zweck den Tierschutz, den Schutz der Gesundheit von Tier und Mensch sowie den Schutz der Umwelt. Dies gilt auch, soweit er die Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren betrifft.

97

(b) Hierbei handelt es sich um verfassungsrechtlich legitime Zwecke. Schon die Verfassung selbst verpflichtet den Gesetzgeber in Art. 20a GG, geeignete Regelungen mit dem Ziel des Tierschutzes im Sinne eines ethisch begründeten Schutzes des Tieres zu treffen (vgl. BVerfGE 110, 141 <166>; 119, 59 <83>; 127, 293 <328>); gleiches gilt für den Schutz der Umwelt (vgl. BVerfGE 118, 79 <110 f.>; 157, 30 <144 Rn. 206>). Der Schutz der öffentlichen Gesundheit ist ein überragend wichtiger Gemeinwohlbelang. Aus Art. 2 Abs. 2 GG, der den Schutz der Einzelnen vor Beeinträchtigungen ihrer körperlichen Unversehrtheit und ihrer Gesundheit umfasst, kann zudem eine Schutzpflicht des Staates folgen, Vorsorge gegen Gesundheitsbeeinträchtigungen zu treffen (vgl. BVerfG, Beschlüsse des Ersten Senats vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 155, und vom 21. Juli 2022 - 1 BvR 469/20 u.a. -, Rn. 107, jeweils m.w.N.). Dies

98

gilt auch für die Tiergesundheit, die einerseits die Lebensmittelsicherheit sichern und die Übertragung von Infektionskrankheiten vom Tier auf den Menschen (Zoonoseprävention) verhindern soll und insofern ebenfalls dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung dient, und andererseits im Interesse des Tieres selbst liegt und insofern dem Tierschutz unterfällt, als Tiere vor körperlichen Schmerzen, Leiden und Schäden zu bewahren sind (vgl. insoweit BVerfGE 119, 59 <83>).

(c) Die Annahme, dass gerade von einer Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren, die nicht der Lebensmittelgewinnung dienen, überhaupt Gefahren für die genannten Schutzgüter ausgehen können, beruht indes nicht auf hinreichend tragfähigen tatsächlichen Erkenntnissen. Die Anwendung registrierter Humanhomöopathika birgt im Hinblick auf ihre Inhaltsstoffe keinerlei Gefahren für die Gesundheit von Tier, Mensch oder Umwelt – unabhängig davon, ob diese mit oder ohne ärztliche Anweisung und Überwachung zum Einsatz kommen. 99

(aa) Die verfassungsrechtliche Prüfung geht insoweit über eine reine Evidenzkontrolle hinaus; geboten ist jedenfalls eine Vertretbarkeitskontrolle. Zwar sind die in Rede stehenden verfassungsrechtlichen Schutzbedarfe für Mensch, Tier und Umwelt nicht unerheblich. Zu berücksichtigen ist aber, dass der Tierarztvorbehalt den Kern der beruflichen Tätigkeit klassisch homöopathisch arbeitender Tierheilpraktikerinnen und Tierhomöopathinnen betrifft und daher eine grundlegend neue berufliche Ausrichtung ihrer heilkundlichen Tätigkeit bedingt, wenn diese noch zur Sicherung des Lebensunterhalts beitragen soll. Gegen eine reine Evidenzkontrolle spricht maßgeblich aber auch die Möglichkeit des Gesetzgebers, sich ein hinreichend sicheres Urteil über die Gefahrenlage zu bilden. Die inhaltliche Zusammensetzung registrierter Humanhomöopathika ist seit langem bekannt und die Risiken, die mit ihrer Anwendung mit Blick auf ihre Inhaltsstoffe verbunden sind, sind grundsätzlich einschätzbar. 100

(bb) Danach beruht die dem Zweck der angegriffenen Regelung zugrundeliegende Annahme einer Gefahrenlage nicht auf hinreichend tragfähigen tatsächlichen Erkenntnissen. 101

Vertretbar ist allerdings die Annahme von Gefahren für die genannten Schutzgüter, soweit § 50 Abs. 2 TAMG die Anwendung verschreibungspflichtiger Tierarzneimittel allgemein unter einen Tierarztvorbehalt stellt, denn verschreibungspflichtige Arzneimittel sind regelmäßig stark wirksame Arzneimittel, von denen eine Gesundheitsgefährdung ausgeht, wenn sie ohne ärztliche Überwachung eingenommen werden 102

(vgl. BVerfGK 20, 159 <161> m.w.N.). Schon die Verschreibungspflicht selbst soll daher vor einer gefährlichen Fehlmedikation schützen (vgl. BGH, Urteil vom 8. Januar 2015 - I ZR 123/13 -, Rn. 14; Hofmann, in: Kügel/Müller/Hofmann, AMG, 3. Aufl. 2022, § 48 Rn. 9). Entsprechendes gilt für die Umwidmung jedenfalls verschreibungspflichtiger Humanarzneimittel nach § 2 Abs. 1, 2 und 3a AMG.

Soweit sich der Tierarztvorbehalt jedoch auch auf die Anwendung registrierter und damit zugleich nicht verschreibungspflichtiger Humanhomöopathika bei Tieren erstreckt, beruht die Annahme einer Gefahrenlage auf nicht tragfähigen tatsächlichen Erkenntnissen. Es bestehen keine empirischen Anhaltspunkte dafür, dass insoweit durch eine Anwendung bei Tieren überhaupt Gefahren für Tier, Mensch oder die Umwelt zu besorgen sind. Nach Erkenntnissen des Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, auf die sich die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Anfrage von Abgeordneten des Deutschen Bundestages vom 4. November 2015 gestützt hat, sind bei der Anwendung registrierter homöopathischer Humanarzneimittel selbst bei Lebensmittel liefernden Tieren keine Risiken für das behandelte Tier zu erwarten (BTDrucks 18/6558, S. 9 f.). Der Bundesregierung liegen auch keine Erkenntnisse über Risiken für Verbraucher durch den Verzehr von Lebensmitteln, die aus homöopathisch behandelten Tieren gewonnen wurden, oder über Risiken für die Umwelt vor (BTDrucks 18/6558, S. 5 f.). Denn während die Wirksamkeit registrierter homöopathischer Arzneimittel bei Menschen und Tieren jedenfalls umstritten und nicht eindeutig wissenschaftlich belegt ist, so fehlt es an Nachweisen ihrer Schädlichkeit (vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Gutachten vom 7. Juni 2021, WD 3 - 3000 - 117/21; WD 5 - 3000 - 049/21, S. 8); bereits die arzneimittelrechtliche Registrierung setzt die pharmakologisch-toxikologische Unbedenklichkeit des Arzneimittels voraus (vgl. § 38 Abs. 2 Satz 3 AMG und dazu Pannenbecker, in: Kügel/Müller/Hofmann, AMG, 3. Aufl. 2022, § 38 Rn. 26-28).

Auch die in diesem Verfahren eingeholten Stellungnahmen sachkundiger Dritter können die Annahme einer für Mensch, Tier oder Umwelt bestehenden Gefahrenlage nicht stützen. Die angehörten Fachverbände gehen ganz überwiegend davon aus, dass die Anwendung registrierter Humanhomöopathika – also solcher ab einer Potenz von D4 – weder für Tiere und Menschen noch für die Umwelt eine Gefahr begründen kann. Auch den von einigen Fachverbänden angefragten Haftpflichtversicherern und Berufsverbänden von Tierheilpraktikern sowie Veterinärämtern sind keine Schadensfälle oder Beschwerden bekannt. Soweit etwa der Bundesverband Praktizierender

Tierärzte und die Deutsche Veterinärmedizinische Gesellschaft auf Gefahren hinweisen, die von Injektionen homöopathischer Arzneimittel ausgehen können, handelt es sich weder um Anwendungen, die in der klassischen Homöopathie vorgesehen sind, noch um registrierte Humanhomöopathika. Eine Registrierung von Humanhomöopathika kommt überhaupt nur dann in Betracht, wenn das Arzneimittel zur oralen oder äußerlichen Anwendung vorgesehen ist (vgl. Art. 14 Abs. 1 UA 1 RL 2001/83/EG, § 39 Abs. 2 Nr. 5a AMG). Auch die teilweise geschilderten, von Niedrigpotenzen – und damit ebenfalls von nicht registrierten Homöopathika (vgl. Art. 14 Abs. 1 UA 1 RL 2001/83/EG, § 39 Abs. 2 Nr. 5b AMG) – ausgehenden Gefahren sind für die allein mit Hochpotenzen arbeitende klassische Homöopathie nicht von Bedeutung.

Soweit etwa die Deutsche Veterinärmedizinische Gesellschaft, der Deutsche Zentralverein homöopathischer Ärzte und die Gesellschaft für Ganzheitliche Tiermedizin darauf hinweisen, dass von registrierten Humanhomöopathika nur bei sachgerechter Anwendung keine Gefährdung ausgehe, kann dem nicht entnommen werden, dass die Anwendung als solche – und mithin auch eine Fehlmedikation als solche – für Tier, Mensch oder Umwelt schädlich sein könnte. Die Ausführungen der Fachverbände sind in ihrem Gesamtzusammenhang vielmehr so zu verstehen, dass Humanhomöopathika nur nach qualifizierter Diagnostik und daran ausgerichteter, therapeutisch sachgerechter Anwendung zur Heilung beitragen können; dass also eine Fehlmedikation nicht für sich genommen schädlich wäre, sondern dem Tier dadurch lediglich eine gesundheitsfördernde Behandlung versagt bliebe und es in diesem Sinne gefährdet würde. Dieses Verständnis wird dadurch bestätigt, dass an anderer Stelle derselben Stellungnahmen zum Teil ausdrücklich hervorgehoben wird, ein ausreichend hoher Verdünnungsgrad – wie er bei registrierten Humanhomöopathika stets gegeben ist – führe dazu, dass keine schädlichen Wirkungen eintreten könnten. Soweit die Gesellschaft für Ganzheitliche Tiermedizin allerdings ausführt, nur bei sachgemäßer Anwendung registrierter Humanhomöopathika bestehe kein Risiko einer Intoxikation, und betont, dass insoweit eine Gefahr von deren Anwendung durch unzureichend ausgebildete Personen ausgehe, wird diese Einzelmeinung weder näher begründet noch belegt. 105

(3) Die Verbesserung der Verfügbarkeit spezifischer Tierarzneimittel kann ebenfalls nicht als Zweck für den in § 50 Abs. 2 TAMG eingeführten Tierarztvorbehalt herangezogen werden. Dieser von der Bundesregierung in ihrer Stellungnahme genannte Zweck entspricht dem der Tierarzneimittel-Verordnung zugrundeliegenden Ziel, die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Tierarzneimitteln zu verbessern, die Entwicklung neuer Arzneimittel zu fördern und den Vertrieb von Tierarzneimitteln in der gesamten 106

Union zu erleichtern (vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Tierarzneimittel, COM<2014> 558 final, S. 2 f., 102 f.).

Hierbei handelt es sich zwar um ein grundsätzlich legitimes Ziel. Die Erhöhung der Anzahl spezifischer Tierarzneimittel dort, wo wenige zur Verfügung stehen, dient ohne Weiteres dem Tierschutz sowie der Gesundheit von Tier und Mensch. Der der Tierarzneimittel-Verordnung zugrundeliegende Vorschlag der Europäischen Kommission identifiziert insoweit vor allem Verfügbarkeitsprobleme „für Tierarten von geringerer wirtschaftlicher Bedeutung, für seltene oder neu auftretende Krankheiten sowie für manche Krankheiten bei wichtigeren Arten“. Dabei geht es insbesondere um die Ausweitung des Marktes über die vier wichtigsten Tierarten hinaus (COM<2014> 558 final, S. 102 f.). 107

Es fehlt jedoch auch hier an einer hinreichend gesicherten Tatsachengrundlage dafür, dass es gerade an geeigneten spezifischen homöopathischen Arzneimitteln für Tiere fehlte. In der klassischen Tierhomöopathie bestand zu keinem Zeitpunkt ein Mangel an geeigneten Arzneimitteln. Tiere konnten bislang und können auch künftig gefahrlos für Tier, Mensch und Umwelt mit registrierten Humanhomöopathika behandelt werden (oben Rn. 103 f.). Dementsprechend weisen das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte, der Bundesverband klassischer Tierhomöopathen Deutschlands und der Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass Tier- und Humanhomöopathika hinsichtlich ihrer Herstellung, der verwendeten Ausgangsstoffe und der Anwendungsprinzipien identisch seien. Das enger gesteckte Ziel, gerade die Anzahl registrierter Tierhomöopathika zu erhöhen, dient daher schon für sich genommen keinen erkennbaren Gemeinwohlbelangen oder dem Schutz der Rechte Dritter. 108

(4) Der in § 50 Abs. 2 TAMG angeordnete Tierarztvorbehalt verfolgt aber mit der Sicherung einer qualitativ hochwertigen Diagnostik und Therapie gerade auch für die Anwendung registrierter Humanhomöopathika einen dem Tierschutz und der Gesundheit von Tier und Mensch dienenden legitimen Zweck. 109

Zwar lassen die Gesetzesmaterialien ein entsprechendes Anliegen des Gesetzgebers nicht erkennen. Es handelt sich insoweit aber um einen objektiv vernünftigen und sachlichen Zweck, auf den auch die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme hinweist. 110

Das Ziel, die Qualität von Diagnostik und Therapie zu sichern, um Fehldiagnosen sowie Fehlbehandlungen von Tieren zu vermeiden, dient unmittelbar dem Tierschutz sowie der Tiergesundheit und daher einem legitimen Zweck (oben Rn. 98). Eine qualitativ hochwertige Diagnostik und Therapie beugt aber auch von Tier zu Mensch übertragbaren Infektionskrankheiten (Zoonosen) vor und dient insoweit der Gesundheit von Menschen. Werden mit einer übertragbaren Krankheit infizierte Tiere falsch behandelt und die Infektion nicht erkannt oder nicht gestoppt, besteht die Gefahr, dass sich Menschen am Tier anstecken und die Infektion dann an andere Menschen weitergeben. Die Sicherung der Qualität von Diagnostik und Therapie für den Fall, dass die Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren in Betracht kommt, dient aber auch insoweit dem Tierschutz sowie der Tiergesundheit, als Tierhalterinnen und Tierhalter nicht im Glauben an die fachliche Qualifikation von Tierheilpraktikern oder Tierhomöopathen sowie die Wirksamkeit von Homöopathika ihren Tieren eine Behandlung durch nachgewiesen fachlich qualifizierte Personen vorenthalten.

b) Der in § 50 Abs. 2 TAMG auch für die Anwendung registrierter Humanhomöopathika angeordnete Tierarztvorbehalt ist zur Erreichung des Gesetzeszwecks im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet. Insoweit genügt bereits die Möglichkeit, durch die Regelung den Gesetzeszweck zu erreichen. Eine Regelung ist erst dann nicht mehr geeignet, wenn sie die Erreichung des Gesetzeszwecks in keiner Weise fördern kann oder sich sogar gegenläufig auswirkt (BVerfGE 158, 282 <336 Rn. 131>; stRspr). 111

Danach trägt die Einführung eines Tierarztvorbehalts dazu bei, die Qualität von Diagnostik und Therapie sicherzustellen und dadurch Tiere sowie die Gesundheit von Tier und Mensch zu schützen. Approbierte Tierärzte verfügen über eine nachgewiesene fachliche Qualifikation. Der Tierarztvorbehalt führt im angegriffenen Umfang dazu, dass alle anderen in der Tierheilkunde tätigen Personen, die ein Tier klassisch homöopathisch behandeln wollen, die bei ihnen vorstellig werdenden Tierhalterinnen und Tierhalter mit ihrem Tier zunächst an einen Tierarzt verweisen müssen. Der Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren geht daher nach der Konzeption der angegriffenen Regelung stets eine tierärztliche Diagnostik voraus, in deren Rahmen ein Krankheits- oder Verletzungsbild fachlich qualifiziert erkannt und zugeordnet wird. Dabei ist auch gesichert, dass die Behandlung durch Humanhomöopathika nur dann erfolgt, wenn dies eine geeignete und fachlich vertretbare Therapie darstellt; auch die sich anschließende konkrete Anwendung von Homöopathika erfolgt nur gemäß der tierärztlichen Behandlungsanweisung. Die Regelung trägt aber auch dadurch zur Zweckerreichung bei, dass viele Tierhalterinnen und Tierhalter dann, 112

wenn sie eine klassisch homöopathische Behandlung für ihr krankes oder verletztes Tier erwägen, in Kenntnis der angegriffenen Regelung direkt einen Tierarzt aufsuchen dürften.

Zwar gilt der in § 50 Abs. 2 TAMG geregelte Tierarztvorbehalt nicht umfassend, sondern nur dann, wenn es um die Anwendung verschreibungspflichtiger Tierarzneimittel, veterinärmedizinischer Produkte oder von Humanarzneimitteln nach § 2 Abs. 1, 2 und 3a AMG geht, wozu die Anwendung registrierter Humanhomöopathika zählt. Dagegen wird die Anwendung etwa von Tierhomöopathika oder anderen alternativen Heilmitteln nicht erfasst und daher die Qualität von Diagnostik und Therapie insoweit nicht vergleichbar gesichert. Der Gesetzeszweck wird aber auch durch einen auf nur bestimmte Anwendungsbereiche beschränkten Tierarztvorbehalt zumindest gefördert. 113

c) Der Tierarztvorbehalt ist für die Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren im verfassungsrechtlichen Sinne auch erforderlich. 114

Eine Regelung ist erforderlich, wenn kein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel zur Verfügung steht. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahmen zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen. Bei der Einschätzung der Erforderlichkeit verfügt der Gesetzgeber über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum (vgl. BVerfGE 155, 238 <280 Rn. 105>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 187; stRspr). 115

Ein gleich wirksames, aber mit geringeren Grundrechtseinschränkungen verbundenes Mittel zur Erreichung des hier verfolgten Zwecks steht nicht zur Verfügung. Zwar könnte die Ausübung des Berufs der klassisch homöopathisch arbeitenden Tierheilpraktiker und Tierhomöopathen oder jedenfalls die gewerbsmäßige Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren – als freiheitsschonendere Maßnahme – von einem Nachweis abhängig gemacht werden, der zu versagen wäre, wenn sich aus einer Überprüfung der Kenntnisse und Fähigkeiten der Heilkundigen ergäbe, dass die Ausübung der Tierheilkunde durch sie eine Gefahr für den Tierschutz oder die Gesundheit von Tier und Mensch bedeutete. Ein solcher Nachweis könnte dazu beitragen, die Gefahrenlage zumindest deutlich abzumildern (vgl. zu Heilpraktikern: BVerfGE 78, 155 <163>; 119, 59 <88 f.>). Auch könnte darüber hinausgehende spezifische tiermedizinische Sachkunde in Diagnostik und Therapie verlangt werden. 116

Doch auch mit der Einführung einer entsprechenden Erlaubnis oder eines entsprechenden Nachweises könnte weder erreicht werden, dass nicht approbierte Personen sicher erkennen, wann sie einen Tierarzt hinzuziehen müssen, noch, dass sie eine Diagnostik und Therapie in letztlich gleicher Qualität durchführen wie ein approbierter Tierarzt.

Auch eine Begrenzung des Tierarztvorbehalts auf schwerwiegende Erkrankungen oder Verletzungen ist kein milderer Mittel, um dessen Zweck zu erreichen. Zwar würde die Berufsfreiheit von klassisch homöopathisch arbeitenden Tierheilpraktikern und Tierhomöopathen dadurch weniger stark beeinträchtigt, da sie weiterhin zumindest Tiere mit etwa bloßen Verhaltensauffälligkeiten, kleineren Verletzungen und nicht erheblichen Erkrankungen oder auch tierärztlich austerapierte Tiere vorbehaltlos behandeln könnten. Doch auch ein insoweit eingeschränkter Tierarztvorbehalt wäre nicht sicher gleich wirksam. So weisen die Bundestierärztekammer und der Bundesverband Praktizierender Tierärzte darauf hin, dass in Krankheits- und Verletzungsfällen nur eine Tierärztin oder ein Tierarzt eine medizinisch einwandfreie Diagnose stellen könnten und dass es ohne eine solche zu ungeeigneten Behandlungsversuchen kommen könne. Gleiches gilt für tierärztlich austerapierte Tiere, bei denen noch immer eine geeignete palliative tierärztliche Behandlung angezeigt sein kann. 117

d) Der in § 50 Abs. 2 TAMG geregelte Tierarztvorbehalt ist, soweit er die Anwendung registrierter Humanhomöopathika betrifft, jedoch nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. 118

Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordert, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen dürfen (vgl. BVerfGE 115, 320 <345>; 153, 182 <283 Rn. 265>; 155, 119 <178 Rn. 128>; stRspr). Angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne ist eine gesetzliche Regelung dann, wenn bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird (vgl. BVerfGE 141, 82 <100 f. Rn. 53> m.w.N.). Dabei ist ein angemessener Ausgleich zwischen dem Eingriffsgewicht der Regelung und dem verfolgten gesetzgeberischen Ziel sowie der zu erwartenden Zielerreichung herzustellen (BVerfGE 148, 40 <57 f. Rn. 49>; stRspr). 119

Danach verstößt § 50 Abs. 2 TAMG, soweit er einen Tierarztvorbehalt auch für die Anwendung registrierter Humanhomöopathika vorsieht, gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Unter Berücksichtigung dessen, dass der Tierarztvorbehalt einerseits erheblich in die Grundrechte der Beschwerdeführerinnen eingreift (aa) und andererseits der Erfüllung von Gemeinwohlbelangen und verfassungsrechtlichen Schutzpflichten von nicht unerheblicher Bedeutung dient (bb), hat der Gesetzgeber vor dem Hintergrund, dass die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung von Belangen des Tierschutzes und einer Schädigung der Gesundheit von Tier und Mensch als gering einzuschätzen ist (cc), keinen verfassungsrechtlich angemessenen Ausgleich vorgenommen (dd). 120

aa) Der Eingriff in die freie Berufsausübung hat erhebliches Gewicht. Tierheilpraktiker und Tierhomöopathen, die klassisch homöopathisch arbeiten und daher nahezu ausschließlich registrierte Humanhomöopathika anwenden, sind im Kern ihrer Tätigkeit betroffen (oben Rn. 74 f.). Eine weitere berufliche Tätigkeit ist auf diesem Gebiet ganz weitgehend ausgeschlossen. Arbeiten Tierheilpraktikerinnen und Tierhomöopathinnen – wie hier die Beschwerdeführerinnen – im Schwerpunkt klassisch homöopathisch, müssen sie sich daher beruflich grundlegend neu orientieren. 121

bb) Mit dem Tierschutz sowie der Gesundheit von Tier und Mensch stehen dem Eingriff schützenswerte Belange von erheblichem Gewicht gegenüber. Die Tiere sollen vor körperlichen Schmerzen, Leiden und Schäden durch fachlich nicht qualifizierte Heilbehandlungen bewahrt werden. Mit der insoweit angestrebten Verbesserung des Tierschutzes wird ein besonders wichtiger Gemeinwohlbelang verfolgt, denn die Verfassung selbst verpflichtet den Gesetzgeber durch Art. 20a GG, geeignete Vorschriften mit dem Ziel des Tierschutzes zu erlassen (vgl. BVerfGE 119, 59 <83>); entsprechendes gilt für die Tiergesundheit, soweit sie vom Tierschutz umfasst wird (oben Rn. 98). Auch der Schutz der Gesundheit von Menschen und damit der öffentlichen Gesundheit ist ein überragend wichtiger Gemeinwohlbelang, der selbst empfindliche Eingriffe in die Berufsfreiheit rechtfertigen kann (vgl. BVerfGE 17, 269 <276>) und der zudem auf eine Schutzpflicht des Staates zurückgeht (oben Rn. 98). Einschränkend ist allerdings zu berücksichtigen, dass § 50 Abs. 2 TAMG nicht unmittelbare Gesundheitsgefahren für Menschen bekämpft, die von der Anwendung von Humanhomöopathika bei Tieren als solchen ausgehen können, sondern lediglich mittelbaren Gefahren begegnen will, die sich daraus ergeben, dass mit einem kranken oder verletzten Tier kein Tierarzt aufgesucht wird. 122

cc) Die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung der hier verfolgten Gemeinwohlbelange ist jedoch als nicht sehr hoch einzuschätzen und kann durch die Einführung einer Pflicht zum Nachweis von Kenntnissen im Bereich der Tierheilkunde zusätzlich gemindert werden. 123

(1) Das Tierschutzgesetz (TierSchG) und das Tiergesundheitsgesetz (TierGesG) 124 enthalten verschiedene sanktionsbewehrte Verhaltens- und Anzeigepflichten, die jedenfalls in schwerer wiegenden Fällen die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung von Belangen des Tierschutzes und einer Schädigung der Gesundheit von Tier und Mensch durch Fehldiagnosen und Fehlbehandlungen im Rahmen gewerblich durchgeführter Heilbehandlungen mindern können.

(a) Der Schutz von Tieren als Schmerz empfindenden Mitgeschöpfen ist vor allem 125 im Tierschutzgesetz geregelt (vgl. BVerfGE 104, 337 <351>). § 1 Satz 2 TierSchG bestimmt grundlegend, dass niemand Tieren ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen darf. Dies ist kein unverbindlicher Leitsatz (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28. Mai 1998 - 12 A 10020/96 -, Rn. 24; Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Aufl. 2016, § 1 Rn. 1; Lorz/Metzger, TierSchG, 7. Aufl. 2019, § 1 Rn. 2), sondern ein unmittelbar geltendes Verbot, an dessen Verstoß nicht nur behördliche Eingriffsbefugnisse, sondern im Einzelfall auch eine Straf- oder Bußgeldandrohung geknüpft sind.

Das Tierschutzgesetz sichert darüber hinaus die Tierpflege und damit das Wohlbefinden von Tieren durch Festlegung bestimmter Verhaltenspflichten für Tierhalter und Tierbetreuer in § 2 TierSchG (vgl. dazu BVerfGE 101, 1 <32>). Die Pflicht zur angemessenen Pflege von Tieren gemäß § 2 Nr. 1 TierSchG umfasst eine hinreichende Gesundheitsfürsorge, mithin eine tierärztliche Versorgung bei Krankheitsverdacht des in Obhut genommenen Tieres (vgl. VG Ansbach, Beschluss vom 28. Dezember 2017 - AN 10 S 17.02023 u.a. -, Rn. 23; BayObLG, Urteil vom 24. Oktober 1995 - 4St RR 135/95 -, Rn. 32). Jedenfalls soweit Tierheilpraktiker oder Tierhomöopathen im Rahmen einer Behandlung die Betreuung eines Tieres übernehmen, können sie hinsichtlich des gemäß § 2 TierSchG zu beachtenden Pflichtenkatalogs einem Tierhalter gleichstehen (vgl. Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Aufl. 2016, § 2 Rn. 6 <„Tierarzt“>; unten Rn. 146 f.) und können damit im Einzelfall auf Grundlage ihrer tierschutzrechtlichen Betreuungspflicht gehalten sein, eine ausschließlich auf Homöopathie basierende Heilbehandlung abubrechen und die Beiziehung eines Tierarztes zur Diagnostik oder Therapie zu ermöglichen (vgl. Lorz/Metzger, TierSchG, 126

7. Aufl. 2019, § 2 Rn. 34, 36). Nach § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 3 TierSchG kann die zuständige Behörde in diesen Fällen die zur Erfüllung der Anforderungen des § 2 TierSchG erforderlichen Maßnahmen anordnen und bei wiederholten oder groben Verstößen gegen § 2 TierSchG Tierheilpraktikern oder Tierhomöopathen unter bestimmten Voraussetzungen das Betreuen von Tieren untersagen (vgl. auch VG Arnsberg, Beschluss vom 20. November 2007 - 14 L 749/07 -, Rn. 12; Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Aufl. 2016, § 16a Rn. 3).

Aber auch dann, wenn eine ambulante Behandlungsform ein derartiges Betreuungsverhältnis zwischen Tier und Tierheilpraktiker oder Tierhomöopath meist nicht begründen kann, ist ein zumindest mittelbarer Schutz vor fehlerhaften Diagnosen und Therapien gewährleistet. Denn jedenfalls der Tierhalter ist gemäß § 2 Nr. 1 TierSchG verpflichtet, die homöopathische Heilbehandlung zu überwachen und einen Tierarzt zu konsultieren, wenn der Tierheilpraktiker oder Tierhomöopath zu der erforderlichen Diagnostik oder den für die Heilbehandlung erforderlichen Maßnahmen erkennbar nicht in der Lage oder über das richtige Verhalten im Unklaren ist (vgl. Lorz/Metzger, TierSchG, 7. Aufl. 2019, § 2 Rn. 34, 36; näher unten Rn. 146). Aus den verstärkten tierschutzrechtlichen Verhaltensanforderungen an Tierhalter oder Tierbetreuer erwächst daher ein mittelbarer Schutzmechanismus im Zusammenhang mit ausschließlich klassisch homöopathischen Heilbehandlungen durch Tierheilpraktiker oder Tierhomöopathen. 127

(b) Das Gesetz zur Vorbeugung vor und Bekämpfung von Tierseuchen (Tiergesundheitsgesetz – TierGesG) regelt eine Pflicht des Tierheilpraktikers oder Tierhomöopathen, bestimmte auf Menschen übertragbare Tierkrankheiten anzuzeigen. 128

Das Tiergesundheitsgesetz dient der Vorbeugung vor Tierseuchen und deren Bekämpfung. Eine Tierseuche im Sinne dieses Gesetzes ist eine Infektion oder Krankheit, die von einem Tierseuchenerreger unmittelbar oder mittelbar verursacht wird, bei Tieren auftritt und auf Tiere oder Menschen (Zoonosen) übertragen werden kann (§ 2 Nr. 1 TierGesG). Soweit dies im Hinblick auf Vorkommen, Ausmaß und Gefährlichkeit einer Tierseuche erforderlich ist, bestimmt die Bundesregierung durch Verordnung die Anzeigepflicht. Bricht eine danach anzeigepflichtige Tierseuche aus oder zeigen sich Erscheinungen, die den Ausbruch einer solchen Tierseuche befürchten lassen, sind alle Personen, die sich mit der Ausübung der Tierheilkunde beschäftigen, verpflichtet, dies unverzüglich der zuständigen Behörde anzuzeigen (§ 4 Abs. 3 Satz 1 TierGesG). Die Anzeigepflicht wird bereits dadurch ausgelöst, dass äußere Symptome bei einer 129

Bewertung ex ante unter Berücksichtigung typisierter Fachkompetenz es für möglich erscheinen lassen, dass eine Tierseuche ausgebrochen ist (vgl. Gärditz, in: Huster/Kingreen, InfektionsschutzR-HdB, 2. Aufl. 2022, Kap. 12 Rn. 26). Wer eine Anzeige vorsätzlich oder fahrlässig nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet, handelt ordnungswidrig (vgl. § 32 Abs. 2 Nr. 1 TierGesG) und kann mit einem Bußgeld belegt werden.

Auch die bußgeldbewehrte Anzeigepflicht ist geeignet, zur Sicherung der Qualität von Diagnostik (jedenfalls bei bestehenden Unsicherheiten) sowie Therapie beizutragen und so die Gefährdung der Gesundheit, insbesondere auch von Menschen, weiter zu verringern. Denn der Gesetzgeber hat sichergestellt, dass die zuständige Behörde für den Fall, dass sich im Rahmen der Heilbehandlung eines Tieres durch einen Tierheilpraktiker oder Tierhomöopathen Anzeichen der Erkrankung eines Tieres mit einer bestimmten, auch auf Menschen übertragbaren Krankheit ergeben, grundsätzlich hiervon Kenntnis erlangt und die erforderlichen Maßnahmen auch zur Verhinderung von Zoonosen ergreifen kann. 130

(2) Die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung der hier geschützten Gemeinwohlbelange schätzt der Gesetzgeber selbst nicht als sehr hoch ein, da er eine Gefährdung im Hinblick auf zahlreiche andere alternative Heilbehandlungen bei Tieren grundsätzlich hinnimmt. 131

Dass mit einer Heilbehandlung durch Tierheilpraktiker und Tierhomöopathen gewisse Gefahren für den Tierschutz und die Gesundheit von Tier und Mensch einhergehen, weil nicht approbierte Personen nicht die gleiche Gewähr für eine hohe Qualität von Diagnostik und Therapie bieten können wie ein Tierarzt, ist keine Besonderheit der Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren. Dies gilt ebenso für die Anwendung nicht verschreibungspflichtiger Tierarzneimittel und alternative Heilbehandlungen, wie etwa die Verabreichung von Tierhomöopathika, Pflanzenheilkunde, traditionelle chinesische Medizin (insbesondere Akupunktur), physikalische und manuelle Therapie oder Diätetik. Diese Heilbehandlungen werden vom Gesetzgeber aber weder im Tierarzneimittelgesetz noch an anderer Stelle unter einen Tierarztvorbehalt gestellt, sondern auch Personen ohne spezifische Ausbildung unter Anwendung unterschiedlichster Therapieansätze vorbehaltlos gestattet. Die Gefahr von Fehldiagnosen und Fehlbehandlungen und dass auf Menschen übertragbare Infektionskrankheiten unerkannt bleiben können oder falsch behandelt werden, nimmt der Gesetzgeber 132

dort hin (vgl. dazu auch BVerfGE 141, 82 <106, 115 Rn. 69 f., 85>). Die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung von Belangen des Tierschutzes oder einer Schädigung der Gesundheit von Tier und Mensch schätzt der Gesetzgeber offensichtlich nicht als so hoch ein, dass sie in einer Abwägung mit der Berufsfreiheit nicht approbierter Personen nicht in Kauf genommen werden könnte.

Gründe für eine abweichende Gewichtung dieser entgegenstehenden Belange im Fall der Anwendung registrierter Humanhomöopathika sind nicht ersichtlich. Es bestehen keine Anhaltspunkte für eine stärkere Gefährdung des Tierschutzes oder der Gesundheit von Mensch und Tier oder für eine geringere Bedeutung der Berufsfreiheit. Der in § 50 Abs. 2 TAMG angeordnete Tierarztvorbehalt knüpft auch nicht an einwandfrei oder weniger gut diagnostizierbare, an schwere oder leichtere Erkrankungen an, sondern nur an die Anwendung bestimmter Arzneimittel. Ebenso wenig geht es darum, inwieweit Tierheilpraktiker generell für die Ausübung der Tierheilkunde fachlich qualifiziert sind. Insoweit mag es ein grundsätzliches Problem sein, dass für die nicht durch Tierärzte ausgeübte Tierheilkunde keine besonderen Voraussetzungen bestehen. So ist weder die Berufsbezeichnung Tierheilpraktiker oder Tierhomöopath rechtlich geschützt, noch gibt es Pflichten zum Nachweis der Sachkunde für die Durchführung bestimmter Heilbehandlungen. Ihre Kompetenzen und Fähigkeiten können daher sehr unterschiedlich sein. Dies betrifft aber alle, insbesondere alle alternativen Behandlungsmethoden gleichermaßen. 133

(3) Die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung von Belangen des Tierschutzes sowie einer Schädigung der Gesundheit von Tier und Mensch kann aber vor allem dadurch gemindert werden, dass die Ausübung des Berufs der klassisch homöopathisch arbeitenden Tierheilpraktiker und Tierhomöopathen oder auch nur die Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren durch nichtärztliche Personen von dem Nachweis theoretischer Kenntnisse im Bereich der Tierheilkunde abhängig gemacht werden. Gefahrmindernd wirkt insoweit bereits der nachgewiesene Erwerb solcher Kenntnisse, die dazu befähigen einzuschätzen, ob und inwieweit die Zuziehung eines Tierarztes oder die Verweisung an einen Tierarzt erforderlich ist. 134

(a) Auf der Stufe der Angemessenheit ist auch zu prüfen, ob es verfassungsrechtlich hinnehmbar ist, dass keine Lösung ersichtlich ist, die hinsichtlich Eignung und Erforderlichkeit für jedes der kollidierenden Rechtsgüter zu einem positiven Ergebnis kommt. Diese Klärung muss letztlich zu einer Abwägung führen, die die jeweiligen Vor- und Nachteile bei der Verwirklichung der verschiedenen betroffenen Rechtsgüter in 135

ihrer Gesamtheit einbezieht. Dabei ist zu prüfen, ob Abstriche in der Eignung und Erforderlichkeit hinsichtlich des einen kollidierenden Rechtsguts angesichts der dadurch bewirkten Möglichkeit zum Schutz des anderen Guts in einem angemessenen Verhältnis stehen, insbesondere zumutbar sind, oder ob die Angemessenheit eher erreicht wird, wenn Minderungen der Eignung und Erforderlichkeit hinsichtlich des anderen Rechtsguts in Kauf genommen werden. Gegebenenfalls sind unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten darauf zu überprüfen, welche aus beiden Sichtwinkeln zur größtmöglichen Sicherung des Schutzes der kollidierenden Rechtsgüter führt (BVerfGE 115, 205 <233 f.>). Es kann daher an der Angemessenheit fehlen, etwa wenn bei einem milderen Mittel die Wirksamkeit nur wenig geringer ist (vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 20 Rn. 121a). In diesem Sinne hat der Gesetzgeber nach Möglichkeit auch eine freiheitsschonende Lösung zu wählen, die besonders intensive Eingriffe durch Befreiungs-, Übergangs- oder Kompensationsregelungen abmildert (vgl. Huster/Rux, in: BeckOK GG, Art. 20 Rn. 197 <Aug. 2022>), was auch für einen zeitlich begrenzteren Einsatz des gewählten Mittels relevant sein kann (vgl. BVerfGE 148, 40 <60 f. Rn. 56>).

(b) Danach ist hier im Rahmen der Angemessenheit auch zu berücksichtigen, dass 136  
der mit der angegriffenen Regelung verfolgte Zweck der Sicherung einer qualitativ hochwertigen Diagnostik und Therapie durch eine Nachweispflicht – wenngleich nicht gleich wirksam erreicht – so doch deutlich gefördert und damit die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung von Belangen des Tierschutzes oder einer Schädigung der Gesundheit von Tier und Mensch weiter gemindert werden kann. Insofern wirkt es bereits gefahrminierend, wenn die Anwendung registrierter Humanhomöopathika nur durch solche Tierheilpraktiker oder Tierhomöopathen erfolgt, die nachweislich befähigt sind, zumindest einzuschätzen, ob und inwieweit die Zuziehung eines Tierarztes oder die Verweisung an einen Tierarzt erforderlich ist.

Dass der Nachweis theoretischer heilkundlicher Kenntnisse auch in der Praxis 137  
dazu beitragen kann, die im Einzelfall gebotene ärztliche Diagnostik und Therapie sicherzustellen, zeigen nach wie vor die Erfahrungen aus dem Bereich der Humanmedizin. Obwohl es dort um den unmittelbaren Schutz der menschlichen Gesundheit geht, wurde kein Heilkundemonopol für Ärzte geschaffen. Vielmehr wird die heilkundliche Erlaubnis auch Heilpraktikern erteilt, wobei sich die insoweit maßgeblichen berufsrechtlichen Regelungen auf das Ziel bloßer Gefahrenabwehr beschränken (vgl. BVerfGE 78, 155 <163>). Heilpraktiker müssen deshalb nicht über umfassende heilkundliche Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, dürfen Patienten aber nur im Rahmen

ihres persönlichen Könnens behandeln. Obwohl Heilpraktiker hiernach Patienten an Ärzte verweisen müssen, sobald die Grenzen ihrer heilkundlichen Kenntnisse und Fähigkeiten erreicht werden, sind über Jahrzehnte hinweg keine Missstände zu Tage getreten, die für den Gesetzgeber im Interesse des Schutzes der Volksgesundheit Anlass zum Einschreiten gewesen wären (BVerfGE 119, 59 <89> m.w.N.).

dd) Der Tierarztvorbehalt für die Anwendung registrierter Humanhomöopathika erscheint danach zur Sicherung der Qualität von Diagnostik und Therapie im Ergebnis nicht angemessen. 138

Vor dem Hintergrund der für den Tierschutz und die Gesundheit von Tier und Mensch bestehenden Sicherungen sowie der gesetzgeberischen Bewertung vergleichbarer Konstellationen sind die von der Anwendung registrierter Humanhomöopathika ausgehenden Gefahren als nicht sehr hoch einzuschätzen. Die verbleibenden Gefahren können insbesondere durch einen Nachweis über die Befähigung zur Einschätzung darüber, ob und inwieweit die Zuziehung eines Tierarztes oder die Verweisung an einen Tierarzt erforderlich ist, weiter gemindert werden. 139

Dem steht ein schwerwiegender Eingriff in die Berufsfreiheit gegenüber. Mit Einführung des Tierarztvorbehalts für die Anwendung registrierter Humanhomöopathika bleibt für Tierheilpraktiker und Tierheilpraktikerinnen, deren Tätigkeit sich im Wesentlichen auf die Behandlung im Wege der klassischen Homöopathie beschränkt, kaum mehr Raum zur beruflichen Betätigung. Das Maß der Belastung der Grundrechtsträger steht daher nicht mehr in einem vernünftigen Verhältnis zu den dem gemeinen Wohl erwachsenden Vorteilen. 140

4. Die Beschwerdeführerin zu II) hat nicht vorgetragen, ob sie die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt. Sollte sie sich mangels deutscher Staatsangehörigkeit nicht auf Art. 12 Abs. 1 GG berufen können, würde sie hier durch Art. 2 Abs. 1 GG durchgreifend geschützt. Die allgemeine Handlungsfreiheit garantiert zwar keinen weitergehenden Schutz als Art. 12 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 266). Die Beschwerdeführerin zu II) hat aber über die Grundrechtsgewährleistung aus Art. 2 Abs. 1 GG einen Anspruch auf eine entsprechende Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (vgl. auch BVerfGE 35, 382 <399>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 19. Dezember 2007 - 1 BvR 2157/07 -, Rn. 21). 141

II.

Der in § 50 Abs. 2 TAMG auch für die Anwendung registrierter Humanhomöopathika durch Tierhalterinnen und Tierhalter angeordnete Tierarztvorbehalt greift unverhältnismäßig in deren allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) ein. 142

1. Es liegt ein Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG vor. Art. 2 Abs. 1 GG schützt die Handlungsfreiheit in einem umfassenden Sinn (vgl. BVerfGE 80, 137 <152>; stRspr). Tierhalterinnen und Tierhalter, die – wie die Beschwerdeführerin zu II) – ihre Tiere klassisch homöopathisch behandeln wollen, werden daher von dem für sie geltenden Tierarztvorbehalt in ihrer durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten allgemeinen Handlungsfreiheit beschränkt. 143

2. Dieser Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG ist nicht gerechtfertigt. Der für die Anwendung registrierter Humanhomöopathika geltende Tierarztvorbehalt dient zwar, auch soweit Tierhalterinnen und Tierhalter von ihm betroffen sind, dem legitimen Zweck der Sicherung der Qualität von Diagnostik und Therapie (oben Rn. 109 f.). Er ist ebenso geeignet und erforderlich, diesen Zweck zu erreichen (oben Rn. 111 ff.). Die Regelung ist aber gleichermaßen nicht mehr verhältnismäßig im engeren Sinne. 144

a) Zwar ist das Eingriffsgewicht der Regelung, soweit Tierhalterinnen und Tierhalter betroffen sind, zunächst geringer. Tierhalterinnen und Tierhalter sind weder in ihrer Berufsausübung als solcher betroffen, noch müssen sie eine ihren Lebensunterhalt sichernde Tätigkeit aufgeben oder sich insoweit neu orientieren. Berücksichtigt werden muss aber, dass die vor Verabreichung von Humanhomöopathika erforderliche Konsultation eines Tierarztes für die einzelnen Tierhalter stets mit Kosten verbunden ist, die sie in der Regel selbst zu tragen haben. Dies gilt auch dann, wenn es sich etwa um austherapierte Tiere handelt oder um solche mit nur kleineren Verletzungen, nicht erheblichen Krankheiten oder Verhaltensauffälligkeiten. 145

b) Demgegenüber sind aber die Sicherungen insbesondere des Tierschutzgesetzes, die jedenfalls in schwerer wiegenden Fällen die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung von Belangen des Tierschutzes und der Schädigung der Gesundheit von Tier und Mensch mindern, ungleich stärker. So trifft Tierhalterinnen und Tierhalter gemäß § 2 TierSchG eine gesteigerte tierschutzrechtliche Verantwortung. Dies folgt zunächst aus der Pflicht zur angemessenen Pflege eines Tieres aus § 2 Nr. 1 TierSchG (oben Rn. 126 f.). Dazu gehört die hinreichende Gesundheitsfürsorge bei einem 146

Krankheitsverdacht, die vor allem in der Hinzuziehung eines fachkundigen Tierarztes besteht, sobald der Tierhalter zu den erforderlichen Maßnahmen nicht (mehr) imstande oder über das richtige Verhalten im Unklaren ist (vgl. VG Oldenburg, Urteil vom 19. Mai 2003 - 7 A 2832/01 -, Rn. 30; VG Aachen, Beschluss vom 2. Mai 2013 - 6 L 23/13 -, Rn. 52; Lorz/Metzger, TierSchG, 7. Aufl. 2019, § 2 Rn. 34, 36). Dies gilt insbesondere dann, wenn Tierhalter eigenständig die Medikation ihres Tieres vornehmen.

Der Gesetzgeber hat im Tierschutzgesetz weitreichende Ermächtigungen geschaffen, um die Einhaltung der aus § 2 Nr. 1 TierSchG folgenden Verpflichtungen durchzusetzen. Der Tierschutzbehörde stehen mit den Überwachungsbefugnissen aus § 16 Abs. 3 TierSchG, die auch Untersuchungen von Tieren ermöglichen, wirksame Instrumente zur Verfügung, um den Gefahren durch Eigenmedikation von Tierhaltern in schwerwiegenden Fällen zu begegnen. 147

Die konkrete Gefahr von Verstößen gegen die Pflegeverpflichtung aus § 2 Nr. 1 TierSchG berechtigt die Tierschutzbehörde nach § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchG, Tierhalter zu verpflichten, ihr Tier tierärztlich untersuchen zu lassen und die Untersuchungsergebnisse vorzulegen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 9. August 2012 - 1 S 1281/12 -, Rn. 5 m.w.N.). Bei einer erheblichen (insbesondere wiederholten oder groben) Verletzung der Pflichten aus § 2 Nr. 1 TierSchG, weil etwa die gebotene Hinzuziehung eines Tierarztes unterlassen wird, kann die zuständige Behörde Tiere vorübergehend oder dauerhaft fortnehmen (vgl. § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchG) oder das Halten von Tieren für eine gewisse Zeit oder für immer untersagen (§ 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchG). Diese Regelungsinstrumente greifen auch, wenn Tierhalter aufgrund ihrer finanziellen Situation nicht in der Lage sind, eine angemessene tierärztliche Versorgung zu gewährleisten (vgl. VG Ansbach, Urteil vom 28. Dezember 2017 - AN 10 S 17.02023 u.a. -, Rn. 25; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 21. April 2010 - 7 K 2091/09 -, Rn. 13; Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Aufl. 2016, § 2 Rn. 27). 148

Ferner gewährleisten die Straf- und Bußgeldbestimmungen der §§ 17 und 18 TierSchG, dass Tierhalter ihren Tieren keine erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, indem sie ihnen die gebotene Heilbehandlung nicht angedeihen lassen (vgl. dazu Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Aufl. 2016, § 17 Rn. 3; Lorz/Metzger, TierSchG, 7. Aufl. 2019, § 17 Rn. 5; Ort/Reckewell, in: Kluge, TierSchG, 2002, § 17 Rn. 74, 108). Bei Verurteilungen nach § 17 TierSchG kann auch das Halten von 149

Tieren verboten werden (vgl. §§ 20, 20a TierSchG). Es kann eine vorsätzliche oder fahrlässige Ordnungswidrigkeit gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 1 TierSchG vorliegen, wenn der Tierhalter sein Tier bei Erkrankungen nicht angemessen tierärztlich versorgen lässt. Daneben sind nach § 4 Abs. 1 TierGesG auch Tierhalter zur Anzeige bestimmter Tierseuchen verpflichtet, was bußgeldbewehrt ist (§ 32 Abs. 2 Nr. 1 TierGesG; dazu oben Rn. 129).

c) Danach erscheint auch der gegenüber Tierhalterinnen und Tierhaltern angeordnete Tierarztvorbehalt, soweit er die Anwendung registrierter Humanhomöopathika betrifft, zur Sicherung der Qualität von Diagnostik und Therapie im Ergebnis nicht angemessen. 150

Die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung des Tierschutzes oder der Gesundheit von Tier und Mensch ist vor dem Hintergrund der im Tierschutzgesetz und Tiergesundheitsgesetz bestehenden Sicherungen als gering einzuschätzen. Dem entspricht auch an dieser Stelle die gesetzgeberische Bewertung vergleichbarer Konstellationen, da auch Tierhalterinnen und Tierhaltern viele andere alternativen Heilbehandlungen ebenso wie die Anwendung nicht verschreibungspflichtiger Tierarzneimittel vorbehaltlos erlaubt sind (vgl. oben Rn. 131 f.). 151

Zwar wäre eine zusätzliche Sicherung in Form der Einführung einer Pflicht zum Nachweis von Kenntnissen im Bereich der Tierheilkunde bei Tierhalterinnen und Tierhaltern nicht in jedem Fall freiheitsschonender, weshalb eine Nachweispflicht als milderes Mittel von vornherein nicht in Betracht kommen dürfte. Gleichwohl muss in der Gesamtabwägung angesichts der als nicht sehr hoch zu bewertenden Gefahren (dazu oben Rn. 103 f.), die insbesondere durch die klaren tierschutzrechtlichen Verpflichtungen reduziert werden, der allgemeinen Handlungsfreiheit der Vorrang eingeräumt werden. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass Tierhalterinnen und Tierhalter im Gegensatz zu Tierheilpraktikern und Tierhomöopathen keine mit der gewerblichen Ausübung der Heilkunde verbundene Vertrauensstellung einnehmen. 152

## D.

### I.

Wegen der Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz ist § 50 Abs. 2 TAMG in dem zur Überprüfung stehenden Umfang der Regelung für nichtig zu erklären. Dies betrifft 153

zunächst den Tierarztvorbehalt für die Anwendung registrierter homöopathischer Humanarzneimittel durch Tierheilpraktiker, Tierhomöopathen und Tierhalter.

§ 50 Abs. 2 TAMG kann im Übrigen eigenständig fortbestehen. Aus der Nichtigkeit einer Teilregelung folgt die Nichtigkeit des ganzen Gesetzes nur, wenn sich aus dem objektiven Sinn des Gesetzes ergibt, dass die übrigen mit der Verfassung zu vereinbarenden Bestimmungen keine selbständige Bedeutung haben (BVerfGE 119, 59 <95>). Dies ist hier erkennbar nicht der Fall. 154

Die sofortige Ungültigkeit des § 50 Abs. 2 TAMG vermag keine Gefährdungen von einem Gewicht auszulösen, die eine Hinnahme der Grundrechtseingriffe für eine Übergangszeit rechtfertigen könnten. Durch die Nichtigerklärung entsteht auch keine nicht hinnehmbare Regelungslücke. Die teilweise Nichtigkeit der Verbotsnorm bedeutet angesichts der Garantie der freien Berufsausübung nichts anderes als die Zulässigkeit der vorbehaltlosen Anwendung registrierter Humanhomöopathika bei Tieren, ohne dass hiermit Komplikationen einhergingen (vgl. auch BVerfGE 141, 82 <120 Rn. 96> m.w.N.). Die Rechtswirkungen der teilweisen Nichtigerklärung schaffen insbesondere keine Unsicherheit über die Rechtslage zulasten der Behörden und der Rechtsunterworfenen. Für den konkreten Fall steht vielmehr außer Frage, wen die Nichtigerklärung betrifft. 155

Soweit im Hinblick auf den ausgenommenen Personenkreis Abgrenzungsprobleme entstehen könnten, als die Berufsbezeichnung des Tierheilpraktikers und Tierhomöopathen nicht gesetzlich geschützt ist, kann die Nichtigerklärung analog § 78 BVerfGG (vgl. dazu BVerfGE 128, 326 <404>; 149, 222 <291 f. Rn. 154> m.w.N.; stRspr) auf alle Personen, die keine Tierärzte sind, erstreckt werden, da das Gesetz insoweit aus den gleichen Gründen verfassungswidrig ist. 156

## II.

Der Antrag der Beschwerdeführerin zu II) Herrn (...) nach § 22 Abs. 1 Satz 4 BVerfGG als Beistand zuzulassen, ist abzulehnen, weil weder vorgetragen noch ersichtlich ist, dass die in das pflichtgemäße Ermessen des Bundesverfassungsgerichts gestellte Zulassung objektiv sachdienlich und subjektiv notwendig ist (vgl. hierzu BVerfGE 8, 92 <94>; 68, 360 <361>). Die Beschwerdeführerin legt nicht hinreichend dar, warum es ihr unzumutbar sein sollte, sich allein durch die von ihr bevollmächtigte Rechtsanwältin vertreten zu lassen. 157

III.

Die Auslagenentscheidung beruht auf § 34a Abs. 2 BVerfGG.

158

IV.

Gemäß § 4 Abs. 4, § 15 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG hat der Erste Senat in der Besetzung von sieben Richterinnen und Richtern entschieden.

159

Harbarth

Baer

Britz

Ott

Christ

Radtke

Härtel