

Tiere brauchen Vertreter*innen

–

im Recht und in der Politik

Ein fachlicher Input i.A. der BAG Tierschutzpolitik Bündnis 90 / die Grünen für das Grüne Grundsatzprogramm
Verfasser*innen: Carolin Raspé, Claudia Preuss-Ueberschär & Philipp von Gall, Version vom 11.8.2020

Politiker*innen und Jurist*innen setzen sich heute schon für die Anliegen und Bedürfnisse von Individuen unterschiedlicher Tierarten und -gruppen ein. Sie sind dazu auch durch den Artikel 20a der Verfassung angehalten. Doch wie genau sie das tun sollen, ist immer noch nicht ausreichend geregelt. Tierschutz ist nicht nur ein menschliches, sondern vor allem ein tierliches Anliegen. Insofern gehören Tiere zur Gemeinschaft der von Politik und Recht unmittelbar betroffenen Individuen. Diese trivial erscheinende Aussage stellt ein praktisches Problem dar, denn Politik und Recht sind in ihren Institutionen bislang rein anthropozentrisch geprägt.

Daher sind innovative Verfahren nötig, um die Ansprüche der Tiere und daraus abzuleitende Forderungen angemessen zu berücksichtigen. Darauf weist auch der Deutsche Ethikrat in seiner aktuellen Stellungnahme hin:

„Im Sinne der [...] Verantwortung ist nach Lösungen zu suchen, wie Tiere und ihre berechtigten Belange besser ‚repräsentiert‘ werden können.“¹

Es zeichnet sich ab: Nur mit geregelten, transparenten Verfahren im Recht und in der Politik, in denen objektiv ermittelte Interessen von Tieren von legitimierte Akteuren vertreten werden, lassen sich gesellschaftliche Konflikte rund um die Nutzung von Tieren effektiv lösen.

Die Regelung einer angemessenen Vertretung von Tieren in der Legislative, Exekutive und Judikative bedeutet

¹ Stellungnahme Deutscher Ethikrat "Tierwohlfahrt – Zum verantwortlichen Umgang mit Nutztieren", S. 61

ausdrücklich nicht, Tiere und Menschen gleichzusetzen. Ebenso wenig müssen dafür die Bedürfnisse unterschiedlicher Tierarten in ihrer Gewichtung gleichgesetzt werden. Im Gegenteil ermöglicht erst die Regelung einer Vertretung von Tieren eine differenzierte, speziesspezifische Gewichtung von Interessen, insofern diese sich ethisch begründen lässt.²

Erste Reformschritte im Recht und in der Politik sind ohne weiteres realisierbar und lassen sich in das heutige System ohne verfassungsrechtliche Bedenken integrieren. Im Gegenteil lässt sich basierend auf Art. 20a sogar für die Notwendigkeit einer institutionellen Reform argumentieren. Denn die aktuellen Regelungen führen dazu, dass Tiere heute nicht ausreichend geschützt werden.

:

1. Im Recht: Wahrung der Tierbedürfnisse braucht tierliche Rechtspersonen

Jeder Mensch ist nach dem geltenden Recht in Deutschland von Geburt an eine „natürliche Person“ und somit Inhaber von eigenen Rechten. Auch Unternehmen und Vereine können sich als „juristische Personen“ auf eigene Rechte berufen. Als Rechtspersonen können beide den Schutz ihrer Interessen vor Behörden und Gerichten bei eigener Betroffenheit geltend machen. Dabei können sie sich durch Anwäl*innen vertreten lassen. Gerade bei juristischen Personen oder natürlichen Personen mit beschränkter Geschäftsfähigkeit, wie z.B. Minderjährigen, sieht das Gesetz vor, dass diese Rechtspersonen vor Behörden und Gerichten von anderen vertreten werden müssen.

Eine solche Vertretung vor staatlichen Institutionen ist auch für Tiere denkbar und rechtlich umsetzbar, aber bislang nicht möglich, da Tiere keine Rechtspersonen sind.³ Trotz ihrer Bezeichnung im Tierschutzgesetz als „Mitgeschöpfe“ werden sie juristisch weiterhin wie Sachen behandelt. **Auch wenn der verfassungsrechtlich garantierte Tierschutz die Tiere „um**

² Argumente für eine ethische Differenzierung entwickelt Shelly Kagan in: Kagan, S. (2019): How to Count Animals – More Or Less. Oxford University Press.

³ Zum Rechtspersonenbegriff s. Augsberg, S. (2016): Der Anthropozentrismus des juristischen Personenbegriffs. In: Zeitschrift für Rechtswissenschaft, Heft 3, S. 338-362.

ihrer selbst willen“ schützt, sind Tiere heute dennoch keine Rechtssubjekte. Dies ist widersprüchlich. Es muss dringend deutlich werden, wessen Interessen im Tierschutzrecht geschützt werden sollen. Dafür wird ein neues rechtliches Konstrukt benötigt: Tiere brauchen eine Rechtspersönlichkeit, um Rechtsinhaber sein und im Rechtssystem effektiv vertreten werden zu können.

Erst dann kann ein Klagerecht im Tierschutz, ähnlich der bereits in einzelnen Bundesländern existierenden Verbandsklage⁴, auch wirklich greifen, weil nur dann die Tiere als eigenständige Partei in rechtlichen Verfahren auftreten könnten und ihre Interessen unmittelbar mit denen der Gegenseite (Tierhalter etc.) abgewogen werden müssten und nicht nur abstrakt als Tierschutzbelange mitgedacht werden müssten. Die Einführung einer weiteren Rechtsperson - nämlich einer „tierlichen Person“ - würde eine eklatante rechtliche Repräsentationslücke schließen. Diese würde zwischen Sachen und natürlichen Personen stehen, aber Rechtsfähigkeit der Tiere und somit eine bessere Rechtsdurchsetzung ermöglichen.⁵ Verfassungsrechtlich ist diese Neuerung wegen Art. 20aGG umsetzbar und würde höchstwahrscheinlich eine effektivere Umsetzung des Staatszieles Tierschutz auf beiden Ebenen (der materiellen und prozessualen Rechtsdurchsetzung) bewirken⁶.

Schritte auf dem Weg zur Einführung einer tierlichen Person:

1a) Die Einführung einer tierlichen Person erfordert wegen Art. 20a GG keine Verfassungsänderung, sondern könnte einfachgesetzlich im Bürgerlichen Gesetzbuch und dem

⁴ Unabhängig von der Verbandsklage gab es in der Schweiz im Kanton Zürich von 2007 bis 2010 einen staatlich einberufenen Tieranwalt in Strafsachen, der Tiere in Verfahren wegen Verstößen gegen das Tierschutzgesetz vertrat, s. Goetschel, A. (2013): Tiere klagen an. Fischer-Verlag, S. 203-224. Die Vereinigung Global Animal Law (GAL) fordert aktuell in der Schweiz kantonale Tierschutzbehörden mit spezialisierten Anwält*innen, die über eine Parteistellung in allen Straf- und Verwaltungsverfahren im Tierschutzrecht verfügen.

⁵ In diesem Sinne auch der Ethikrat (Fn. 2): „Zumindest höher entwickelten Tieren muss ein „Eigenwert“ zugeschrieben werden. Ihnen kommt gleichsam ein dritter moralischer Status zwischen Mensch und Sache zu.“

⁶ Raspé, C. (2013): Die tierliche Person. Duncker und Humblot; Stucki, S. (2016): Grundrechte für Tiere. Nomos.

Tierschutzgesetz erfolgen.⁷ So könnte ein neuer § 90a BGB z.B. lauten:

§ 90a Tierliche Personen
Alle Wirbeltiere erlangen hinsichtlich der ihnen eigenen Rechte die Rechtsfähigkeit mit Vollendung der Geburt bzw. des Schlüpfens. [...]

Im Tierschutzgesetz könnte ein neuer § 1 Abs. 2 TierSchG lauten:

(2) In die existenziellen Rechte von tierlichen Personen auf Leben und körperliche Unversehrtheit darf nur eingegriffen werden, wenn und soweit entgegenstehende Rechte die tierlichen Rechtsgüter im konkreten Fall überwiegen. Das tierliche Recht auf Bewegungsfreiheit findet seine Schranke in § 2 Nr. 1.

Im Grundgesetz wäre allenfalls eine Ergänzung des Art. 19 III GG denkbar:

(3) Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische *und tierliche* Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.

1b) Die prozessuale Durchsetzung sollte durch ein Vertretermodell geschaffen werden, das sprachlich und institutionell an der Ausgestaltung der weiten Verbandsklage orientiert werden könnte.

1c) Nicht zuletzt sollte über die Einführung eines Tieranwalts oder einer Ombudsperson bei den Gerichten oder zuständigen Behörden nachgedacht werden, die bei jedem Verfahren mit Tierrechtsbezug beigelegt werden und mit eigenen Prozessrechten (z.B. Akteneinsichtsrechten, Antragsrechten etc.) ausgestattet werden.

2. In der Politik: Vertretung braucht Legitimation und Mitspracherechte

Wie im rechtlichen Bereich sind innovative Ansätze auch in der politischen Vertretung von Tieren dringend erforderlich. Denn auch hier stellt sich in Analogie zum Recht die Frage, was

⁷ Zu diesen und weiteren Formulierungsvorschlägen siehe: Raspé, C. (2013): Die tierliche Person, S. 318 ff.

Parlamentarier*innen eigentlich tun, wenn sie sich „für den Tierschutz einsetzen“. Bedienen sie den Willen privat engagierter Menschen, denen „Tierschutz wichtig ist“? Oder setzen sie sich direkt für Tiere „um ihrer selbst willen“ ein? Letzteres erwarten wohl viele Menschen, dafür muss aber das gängige Konzept politischer Repräsentation erweitert werden. **Die Politik sollte sich künftig für die Vorstellung sensibilisieren, dass unser politisches Gemeinwesen speziessgemischt, und nicht exklusiv menschlich ist**⁸; aus Empfindungsfähigkeit und Bewusstsein folgt der Anspruch, politisch vertreten zu werden. Methodisch hängt die Vertretung von einer wissenschaftlichen Definition tierlicher Interessen ab.⁹ Der Deutsche Ethikrat betont die Relevanz des Eigenwertes der Tiere für die Politik, der die Vertretung ihrer Interessen um ihrer selbst willen erfordert. Unabhängig davon erbringen Tiere, die in menschlicher Obhut leben, wie Hunde oder Schweine, zahlreiche Leistungen für die Gesellschaft. Das berechtigt sie, auch die Vorteile der Mitgliedschaft am Gemeinwesen in Anspruch zu nehmen.¹⁰

Was lässt sich unmittelbar einfordern, um Tiere politisch besser zu vertreten?

2a) Der Deutsche Ethikrat fordert in seiner Stellungnahme, „institutionalisierte Interessenkonflikte“ zwischen tierlichen Bedürfnissen und Interessen der Tiernutzung künftig zu verhindern.¹¹ So sollten bei der Konkretisierung des Rechts „transparente Beteiligungsstrukturen“ für Vertreterorganisationen von Tieren geschaffen werden. Der Ethikrat bezweifelt, ob das agrarisch geprägte Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL) generell ein geeigneter Ort für die unvoreingenommene Abwägung zwischen Tierschutz und landwirtschaftlichen Interessen sei. Aktuell gibt es für tierschutzrelevante Beteiligungsverfahren im Geschäftsbereich des BMEL, wie die „Zukunftskommission

⁸ Ladwig, B. (2020): Politische Philosophie der Tierrechte. Suhrkamp.

⁹ von Gall, P., 2019: Die tierliche Perspektive in der Politik. In: Jahrbuch Praktische Philosophie in Globaler Perspektive 3, Schwerpunkt Moralischer Fortschritt, S. 226-255.

¹⁰ Niesen, P. (2019): Menschen und Tiere - ein politisches Verhältnis. In: Diehl, E. und Tuider, J. (Hg.) Haben Tiere Rechte? Aspekte und Dimensionen der Mensch-Tier-Beziehung, Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 379-383. Donaldson, S. und Kymlicka, W. (2013): Zoopolis, eine politische Theorie der Tierrechte. Suhrkamp.

¹¹ Stellungnahme Deutscher Ethikrat "Tierwohlachtung – Zum verantwortlichen Umgang mit Nutztieren", S. 61

Landwirtschaft“ oder das „Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung“, keine etablierten Verfahren, die die Auswahl der Mitglieder rechtfertigen. Diese unregelmäßige Struktur befördert einen Wettbewerb von Vereinen / Verbänden um die Gunst des BMEL, um überhaupt eingeladen und gehört zu werden. Dieser Zustand läuft einer tragfähigen Kompromissfindung zuwider. Akteure mit unbequemen Positionen, die zum Beispiel die wirtschaftliche Nutzung von Tieren zu Nahrungszwecken per se hinterfragen, riskieren, von den Gremien ausgeschlossen werden. Wenn politische Entscheidungen in Beteiligungsverfahren verhandelt werden, sollten die Auswahl der Beteiligten und die Gewichtung der Interessen entsprechend der relativen Betroffenheit und der Vielfalt der Perspektiven erfolgen. Ggf. muss die Diversität von Positionen aus Sicht der Tiere („Tierschutz“ und „Tierrechts“-Ansätze) durch Mittelsmänner und -frauen gewährleistet werden. Außerdem sollten Methoden des Konfliktmanagements und der Mediation in Dialogverfahren Anwendung finden.

2b) Legitimierte Vertreter*innen tierlicher Belange sollten ein Mitspracherecht bei legislativen Debatten im Parlament erhalten. Ein Vorbild für die parlamentarische Vertretung einer „nicht-wählenden“ gesellschaftlichen Gruppe ist die „Kommission für zukünftige Generationen“, die es über eine Legislaturperiode (2001-2006) im israelischen Parlament gab. Der Kommissar sollte die Dimension der Anliegen zukünftiger Bedürfnisse israelischer Mitbürger*innen in legislative Entscheidungsprozesse einbringen. Er erhielt dafür ein Mandat und ein Budget vom Parlament, das seine Unabhängigkeit garantieren sollte. Ähnlich sollte ein(e) Bundestierschutzbeauftragte(r) mit legislativen Mitspracherechten im Parlament ausgestattet werden, der die Dimension des Tierschutzes bzw. tierlicher Anliegen in die Entscheidungsfindung einbringt.

2c) Schaffung einer Liste objektiver tierlicher Interessen: Legitimität einer politischen Vertretung von Tieren entsteht in erster Linie dadurch, dass die Interessen oder Bedürfnisse der Tiere korrekt wiedergegeben bzw. überhaupt genannt werden. Auch einzelne Veterinäre und Tierschutzvereine, die in politischen Gremien gehört werden, können Bedürfnisse und Interessen der Tiere übersehen oder nicht korrekt wiedergeben. Eine öffentlich einsehbarer, stets zu aktualisierende

Datenbank anerkannter Interessen und Bedürfnisse müsste daher der politischen Arbeit von politischen Vertreter*innen zugrundeliegen. Das ermöglicht es der Öffentlichkeit, die erzielten politischen Kompromisse transparent und nachvollziehbar zu beurteilen. Anerkannt sind Interessen und Bedürfnisse, wenn sie nicht öffentlich hinterfragt werden, etwa beim Verlangen nach gesundem Futter oder beim Anspruch auf körperliche Unversehrtheit, oder, wenn ausreichend wissenschaftliche Studienergebnisse dazu vorliegen. Vertreter*innen von Tieren müssten sich auf eine solche Liste objektiver Interessen beziehen und explizit rechtfertigen, wenn sie davon abweichen.

2d) Heute vertreten die Belange von Tieren meist spendenfinanzierte Vereine. Deren Unabhängigkeit wird dadurch riskiert, dass die Mitglieder großer und politisch einflussreicher Vereine folgenschwere und weitgehende Forderungen aus Sicht der Tiere nicht akzeptieren und die Unterstützung dafür ablehnen könnten. Organisationen, die Tiere vertreten, sollten nicht von der Meinung und finanziellen Unterstützung der Mehrheit ihrer Mitglieder abhängen, sondern in ihrer Arbeit und ihren Forderungen allein den Anliegen der Tiere verpflichtet sein. Tiefgreifende finanzielle Wirtschaftseinbrüche könnten gemeinnützige Vereine aufgrund sinkender Spendeneinnahmen außerdem massiv einschränken. Daher müssen Institutionen für diese Arbeit von staatlicher Seite finanziell ausgestattet werden. Die Finanzierung muss an ein zu schaffendes Mandat geknüpft werden, das Staatsziel Tierschutz umzusetzen und Verbesserungen für Tiere politisch unter Verweis auf eine Liste objektiver Interessen voranzubringen.

2e) Tierschutz- bzw. Tierrechtsvereine übernehmen heute zahlreiche Aufgaben, die notwendig sind, um das Staatsziel Tierschutz umzusetzen und die insofern mitunter staatliche Aufgaben darstellen. Neben der politischen Vertretung tierlicher Belange und der öffentlichen Bildung im Tierschutz gehört dazu auch die Dokumentation von Tierschutz-Vergehen, wenn staatliche Kontrollen versagen. Wegen fehlender staatlicher Kontrollen nehmen Aktivist*innen heute sogar strafrechtliche Verfolgungen in Kauf, um Tierleid in privaten Ställen zu dokumentieren und zur Anklage zu bringen. Unangekündigte

Kontroll- und Dokumentationsmaßnahmen sollten daher institutionalisiert, an unabhängige Tierschutz-Institutionen vergeben und öffentlich gefördert werden.