

Philipp von Gall und Carolin Raspé: Tiere brauchen Vertreter:innen im Recht und in der Politik¹

Nicht wenige 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 des Grundgesetzes (GG) 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*

¹ Zitieren aus: Neussel, W. (Hg.) (2021): Verantwortbare Landwirtschaft statt Qualzucht und Qualhaltung - Was warum schief läuft und wie wir es besser machen können. Oekom-Verlag. ISBN: 978-3-96238-303-9. S. 279-286. Eine erste Version dieses Artikels entstand im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Tierschutzpolitik, Bündnis 90 / die Grünen, als Impuls zum Verfahren um ein neues Grundsatzprogramm der Partei, im Frühjahr 2020.

*berechtigten Belange besser ‚repräsentiert‘
werden können.²*

Es zeichnet sich ab: Nur mit geregelten, transparenten Verfahren im Recht und in der Politik, in denen objektiv ermittelte Interessen von Tieren durch legitimierte Akteure 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 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.³

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 GG sogar für die Notwendigkeit einer institutionellen Reform argumentieren. Denn die aktuellen Regelungen führen dazu, dass Tiere heute nicht ausreichend geschützt werden.

² Stellungnahme Deutscher Ethikrat "Tierwohlachtung – Zum verantwortlichen Umgang mit Nutztieren", S. 61

³ Argumente für eine ethische Differenzierung entwickelt Shelly Kagan in: Kagan, S. (2019): How to Count Animals – More Or Less. Oxford University Press.

1. Rechtliche Ebene:

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 etwa Minderjährigen, sieht das Gesetz vor, dass diese Rechtspersonen vor Behörden und Gerichten von anderen Personen 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.⁴ Trotz ihrer Bezeichnung als „Mitgeschöpfe“ im Tierschutzgesetz werden sie juristisch weiterhin wie Sachen behandelt. Auch wenn der verfassungsrechtlich garantierte Tierschutz die Tiere „um ihrer selbst willen“ schützt, sind sie 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

⁴ Zum Rechtspersonenbegriff s. Augsberg, S. (2016): Der Anthropozentrismus des juristischen Personenbegriffs. In: Zeitschrift für Rechtswissenschaft, Heft 3, S. 338-362.

Rechtsinhaber sein und im Rechtssystem effektiv vertreten werden zu können.

Erst dann kann ein Klagerecht im Tierschutz – ähnlich der bereits in einzelnen Bundesländern existierenden Verbandsklage⁵ – wirklich greifen, weil nur dann die Tiere als eigenständige Partei in rechtlichen Verfahren auftreten könnten, ihre Interessen unmittelbar mit denen der Gegenseite (etwa der Tierhalter:innen) abgewogen werden müssten und nicht nur abstrakt als Tierschutzbelange mitgedacht würden. Die Einführung einer weiteren Rechtsperson – nämlich einer „tierlichen Person“ – würde eine eklatante rechtliche Repräsentationslücke schließen. Die tierliche Person würde zwischen Sachen und natürlichen Personen stehen, aber die Rechtsfähigkeit der Tiere und somit eine bessere Rechtsdurchsetzung ermöglichen.⁶ Verfassungsrechtlich ist diese Neuerung wegen Art. 20a GG umsetzbar und würde höchstwahrscheinlich eine effektivere Umsetzung des Staatszieles Tierschutz auf beiden Ebenen (der materiellen und prozessualen Rechtsdurchsetzung) bewirken.⁷

Schritte auf dem Weg zur Einführung einer tierlichen Person:

⁵ 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.

⁶ In diesem Sinne auch der Ethikrat: „Zumindest höher entwickelten Tieren muss ein „Eigenwert“ zugeschrieben werden. Ihnen kommt gleichsam ein dritter moralischer Status zwischen Mensch und Sache zu.“ (Stellungnahme Deutscher Ethikrat: „Tierwohlachtung – Zum verantwortlichen Umgang mit Nutztieren“, S. 58.)

⁷ Raspé, C. (2013): Die tierliche Person. Duncker und Humblot; Stucki, S. (2016): Grundrechte für Tiere. Nomos.

1a) Die Einführung einer tierlichen Person erfordert wegen Art. 20a GG keine Verfassungsänderung, sondern könnte einfachgesetzlich im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) und dem Tierschutzgesetz (TierSchG) erfolgen.⁸ So könnte ein neuer § 90a BGB folgendermaßen 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 ermöglicht werden, das sprachlich

⁸ Zu diesen und weiteren Formulierungsvorschlägen siehe: Raspé, C. (2013): Die tierliche Person, S. 318 ff.

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 beigeladen und mit eigenen Prozessrechten (zum Beispiel mit Akteneinsichts-, Antrags- und Fragerechten) ausgestattet werden.

2. Politische Ebene: Verfahren klären, Institutionen schaffen

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 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, doch dafür muss das gängige Konzept politischer Repräsentation erweitert werden. **Die Politik sollte sich künftig für die Vorstellung sensibilisieren, dass unser politisches Gemeinwesen speziegemischt, und nicht exklusiv menschlich ist⁹.** Empfindungsfähigkeit und Bewusstsein begründen den Anspruch der Tiere, politisch vertreten zu werden.

⁹ Ladwig, B. (2020): Politische Philosophie der Tierrechte. Suhrkamp.

Methodisch hängt die Vertretung von einer wissenschaftlichen Definition tierlicher Interessen ab.¹⁰ 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 Hunde, Schweine und andere Tiere, die in menschlicher Obhut leben, zahlreiche unterschiedliche Leistungen für die Gesellschaft. Das berechtigt sie, auch die Vorteile der Mitgliedschaft am Gemeinwesen in Anspruch zu nehmen.¹¹

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.¹² 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. Bei

¹⁰ von Gall, P. (2019): Die tierliche Perspektive in der Politik. In: Jahrbuch Praktische Philosophie in Globaler Perspektive 3, Schwerpunkt Moralischer Fortschritt, S. 226-255.

¹¹ 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.

¹² Stellungnahme Deutscher Ethikrat: „Tierwohllachtung – Zum verantwortlichen Umgang mit Nutztieren“, S. 61

tierschutzrelevanten „runden Tischen“ im Geschäftsbereich des BMEL, etwa der „Zukunftskommission Landwirtschaft“ oder dem „Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung“, gibt es aktuell keine etablierten Verfahren, die die Auswahl der Mitglieder rechtfertigen. Diese unregelmäßige Struktur befördert einen Wettbewerb von Vereinen und 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 etwa 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. Gegebenenfalls 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 Vorsitzende sollte die

Dimension der zukünftigen 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) Es sollte eine Liste objektiver tierlicher Interessen erstellt werden. Legitimität einer politischen Vertretung von Tieren entsteht in erster Linie dadurch, dass die Interessen oder Bedürfnisse der Tiere korrekt wiedergegeben bzw. überhaupt benannt 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 einsehbare, stets zu aktualisierende Datenbank anerkannter Interessen und Bedürfnisse müsste daher der politischen Arbeit von politischen Vertreter:innen zugrunde liegen. 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 und 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) 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. Heute vertreten meist spendenfinanzierte Vereine die Belange von Tieren. Deren Unabhängigkeit wird dadurch gefährdet, dass die Mitglieder politisch einflussreicher Vereine folgenschwere und weitgehende Forderungen aus Sicht der Tiere nicht akzeptieren und die Unterstützung dafür ablehnen könnten. Tiefgreifende Wirtschaftseinbrüche – wie die derzeitige Coronakrise – können gemeinnützige Vereine aufgrund sinkender Spendeneinnahmen außerdem massiv einschränken.

Daher müssen Institutionen für diese Arbeit von staatlicher Seite finanziell ausgestattet werden, um unabhängig für Tiere arbeiten zu können. 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) Private Tierschutz- bzw. Tierrechtsvereine übernehmen heute zahlreiche Aufgaben, die notwendig sind, um das Staatsziel Tierschutz umzusetzen, obwohl dies eine staatliche Aufgabe darstellt. Neben der politischen Vertretung tierlicher Belange und der öffentlichen Bildung im Tierschutz

gehört dazu auch die Dokumentation von Tierschutzverstößen, 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. Um diese Situation zu beheben, muss das Veterinärwesen befähigt werden, die Kontrollfunktionen im Tierschutz umfassend und für die Öffentlichkeit transparent wahrzunehmen. Parallel und ergänzend – und als Mittel der unabhängigen Kontrolle des Veterinärwesens – sollten NGOs in ihrem Bestreben nach Transparenz der Situation in den Ställen unterstützt werden.