

UNIVERSITÄT HAMBURG
FACHBEREICH RECHTSWISSENSCHAFT

PD Dr. Johannes Caspar - Universität Hamburg - Fachbereich Rechtswissenschaft
Edmund-Siemers-Allee 1 - Flügel West - 20146 Hamburg

An den
Präsidenten des Landtages NRW

Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

PD Dr. Johannes Caspar
Deutsches Institut für Internationale
Pädagogische Forschung
- Finanzierung und Steuerung -
Schloßstr. 29, 60486 Frankfurt/M

Tel.: 069/24708233
Fax-Nr.: 069/24708444
e-mail: caspar@dipf.de
<http://www.dipf.de>

Universität Hamburg

Tel.: 040/42838-5760
Fax-Nr.: 040/42838-6280
e-mail: j-caspar@jura.uni-hamburg.de

Privat:

Tronjweg 16 - 22559 Hamburg
Tel.: 040/81961195
040/5204929
Fax-Nr: 040/81961121

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen

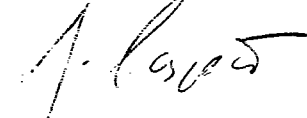
Datum
27.3.2001

Übersendung von Stellungnahme zur Anhörung am 25.4.01

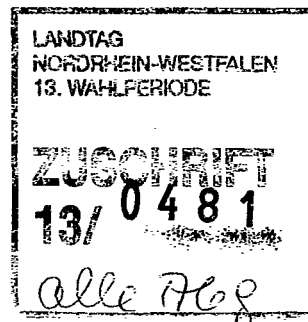
Sehr geehrter Herr Präsident,

anliegend übersende ich Ihnen meine schriftliche Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur
Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen.

Mit freundlichen Grüßen



(PD Dr. Johannes Caspar)



Stellungnahme zur Anhörung der Sachverständigen zum Thema „Tierschutz“ im Landtag von NRW

I. Zur staatsrechtlichen Bedeutung der Verankerung des Tierschutzes in der Landesverfassung von NRW

Die vorgeschlagenen Änderungen der Landesverfassung von NRW betreffen die Einführung eines Staatsziels. Anders als ein Grundrecht, das einen subjektiven Anspruch des einzelnen gewährt, handelt es sich bei einem Staatsziel um eine an den Staat gerichtete objektive Verpflichtung mit Rechtsverbindlichkeit.¹ Die Einfügung einer Staatszielbestimmung „Tierschutz“ in die Landesverfassung bringt somit den verbindlichen Gestaltungsauftrag an die Staatsgewalten des Landes zum Ausdruck, dem Tierschutz einen möglichst hohen Stellenwert im Landesrecht zuzuweisen. Als Optimierungsgebot beinhaltet die Staatszielbestimmung keine absolute Vorrangklausel für den Tierschutz, sondern gebietet, diese Aufgabe gemäß der verfassungsmäßigen Ordnung durchzuführen. Dem Regelungsanliegen des Tierschutzes kommt eine eigenständige Bedeutung nurmehr nach Maßgabe anderer, gegenläufiger Verfassungsprinzipien sowie nach Maßgabe der Grundrechte der Tiernutzer zu.

II. Beurteilung der verschiedenen Gesetzentwürfe

Mit einer artgerechten Tierhaltung sind nicht nur die Belange der Tiere, sondern auch wesentliche Vorteile für den Menschen - insbesondere im Bereich des Gesundheits- und Verbraucherschutzes - verbunden. Tierschutz in seiner modernen Bedeutung verfolgt jedoch in erster Linie den Schutz des Tieres um seiner selbst willen.² Aus den intensiven Nutzungsformen der Tiere in der modernen Industriegesellschaft resultiert eine ethische Verantwortung gegenüber dem Tier als einem empfindungsfähigen Wesen, die auch im positiven Recht Anerkennung gefunden hat. So bestimmt die Grundsatznorm des § 1 S. 1 TierSchG: „Zweck dieses Gesetzes ist es, aus der Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf dessen Leben und Wohlbefinden zu schützen.“

1. Der Vorschlag der Fraktion der CDU sieht vor, in Art. 7 II sowie Art. 29a I der LV NRW die Formulierung „einschließlich der Tiere“ jeweils im Zusammenhang mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen anzufügen. Art. 29a I LV NRW erhielt dann die Fassung: „Die natürlichen Lebensgrundlagen einschließlich der Tiere stehen unter dem besonderen Schutz des Landes, der Gemeinde und der Gemeindeverbände“.

Dieser Vorschlag ist abzulehnen.

Die Anfügung des Tierschutzes an den Begriff der natürlichen Lebensgrundlagen verschleiern, daß es sich bei dem einzuführenden Staatsziel gerade nicht um ein anthropozentrisches Regelungsanliegen handelt. Im Zusammenhang mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ließe sich die Einfügung i.S. eines Schutzes der Tiere ausschließlich zugunsten menschlicher Interessen mißverstehen. Hierunter fielen dann der Schutz des Bestandes der Nutztiere insgesamt als Nahrungsquelle oder allgemeine

¹ Zum Begriff der Staatszielbestimmung Schulze-Fielitz, in: Grundgesetz. Kommentar, Dreier (Hrsg.), Band II, 1998, Art. 20a GG, Rn. 20

² Vgl. allgemein zum pathozentrischen Tierschutzbegriff Caspar, Tierschutz im Recht der modernen Industriegesellschaft, 1999, S. 109ff

Erwägungen des Artenschutzes. Die Schutzinteressen der einzelnen Tiere vor Schmerzen, Leiden oder Schäden - das eigentliche Kernanliegen des Tierschutzes - gelangten dann nicht in den Anwendungsbereich der Landesverfassung. Eine derartige Interpretation der Staatszielbestimmung widerspräche dem Anliegen des pathozentrischen bzw. ethischen Tierschutzes, auf den die Verfassungsänderung letztlich abzielt.

2. Der Antrag der F.D.P. sieht eine Änderung des Art. 29 a durch Einfügung eines Absatzes 2 vor. Danach ist bestimmt, daß Tiere im Rahmen der geltenden Gesetze vor vermeidbaren Leiden und Schäden geschützt werden.

Dieser Vorschlag stellt die geplante Staatszielbestimmung unter einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt. Die hiermit intendierte Klarstellung, daß der Tierschutz lediglich nach Maßgabe der Rechtsordnung gewährt wird, folgt unmittelbar aus der Rechtsnatur der Staatszielbestimmung. Die Einfügung eines Gesetzesvorbehalts macht insoweit keinen Sinn.

Wenig sinnvoll erscheint auch die Einführung des Begriffs der „vermeidbaren“ Leiden oder Schäden. Hier wird ein Niveau des landesverfassungsrechtlichen Tierschutzes unterhalb des § 1 TierSchG angepeilt. Die Frage nach dem Schutz vor lediglich vermeidbaren Leiden oder Schäden oder einem weitergehenden Konzept der gänzlichen Leidensvermeidung sollte dem Gesetzgeber überlassen bleiben. Dieser hat bei der Verabschiedung von Tierschutzbestimmungen zu entscheiden, ob er auf den verschiedenen Bereichen der Tiernutzung die Tiere gänzlich vor Leiden oder Schäden schützt, wie etwa im Hinblick auf grundsätzlich verbotene Versuche zur Entwicklung von Tabakerzeugnissen, Waschmitteln und Kosmetika nach § 7 V TierSchG, oder ob sich der Schutz eben nur auf solche Leiden oder Schäden bezieht, die zum verfolgten Nutzungszweck unabdingbar sind.

3. Die Formulierungen im Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, wonach Tiere um ihrer selbst willen als Lebewesen und Mitgeschöpfe geachtet und geschützt werden, sowie die Einführung einer Bestimmung für eine Erziehung der Jugend zur Verantwortung für die Tiere enthält die wesentlichen Grundprinzipien des modernen Tierschutzes: Hierzu gehören der Grundsatz der Verantwortung des Menschen für die Tiere, der Begriff der Mitgeschöpflichkeit sowie die Formulierung eines Schutzes der Tiere um ihrer selbst willen.

III. Zu den Auswirkungen einer Verankerung des Tierschutzes in der Landesverfassung
Die Auswirkungen, die eine Aufnahme des Tierschutzes in die Landesverfassung mit sich bringen, sind insgesamt gering einzuschätzen.

1. Insbesondere gehen hiervon keine Lösungen im Hinblick auf die Probleme aus, die im Zusammenhang mit der Aufnahme eines Staatsziels „Tierschutz“ auf der Bundesebene diskutiert werden³: Als Gegengewicht gegenüber den sog. vorbehaltlosen Grundrechten, der Lehr- und Forschungsfreiheit sowie der Kunstfreiheit nach Art. 5 III GG und der Glaubensfreiheit nach Art 4 I GG, kommt ein Staatsziel innerhalb der Landesverfassung nicht in Betracht. Nach Art. 31 GG bricht Bundesrecht Landesrecht. Insoweit ist ein lediglich im Landesverfassungsrecht verankerter Tierschutz nicht in der Lage, die vorbenannten vorbehaltlosen Grundrechte des GG einzuschränken.

Zur Schaffung eines verfassungsrechtlichen Fundaments zentraler Bestimmungen des Tierschutzgesetzes, die in vorbehaltlose Grundrechte eingreifen, ist daher eine Staatszielbestimmung auf Ebene der Bundesverfassung nach wie vor gefordert.

³ Caspar, Tierschutz in die Verfassung? Gründe, Gegengründe und Perspektiven für einen Art. 20b GG, ZRP 1998, S. 441ff

2. Auswirkungen auf die Gesetzgebung des Landes durch den Gestaltungsauftrag bleiben auch im Hinblick auf die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 I Nr. 20 GG des Bundes gering. Zwar können die Länder auf den vom Bund nicht in Anspruch genommenen Teilgebieten eigene Regelungen erlassen. Die Materie des Tierschutzrechts ist jedoch nicht durch die Ausfüllung durch die Länder angelegt, sondern grundsätzlich abschließend.⁴

3. Auswirkungen sind dennoch für den Bereich des Gesetzesvollzugs zu erwarten. Die Länder führen die Bundesgesetze nach Art. 83 GG, Art. 30 GG als eigene Angelegenheiten aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Hierüber steht dem Bund nach Art. 84 III S. 1 GG die Rechtsaufsicht zu.

Nach § 16a TierSchG gilt, daß die zuständigen Behörden die zur Beseitigung festgestellter Verstöße gegen das Tierschutzgesetz notwendigen Anordnungen treffen. In diesem Bereich haben die Behörden sowohl ein Auswahl- als auch ein Entschließungsermessen.⁵

Die Rechtsaufsicht des Bundes erstreckt sich nun jedoch nicht auf die Zweckmäßigkeit von Ermessensentscheidungen durch die Behörden. Damit kann die Verankerung des Tierschutzes in der Landesverfassung durchaus dazu führen, daß sich der Ermessensspielraum bei der Ahndung von Verstößen gegen Bestimmungen des Tierschutzgesetzes in besonders gravierenden Fällen auf ein Eingreifen der Landesbehörden zugunsten des Tierschutzes verdichtet.

Als Folge des Urteils des BVerfG über die Nichtigkeit der Verordnung zum Schutz von Legehennen bei Käfighaltung⁶ können die Behörden im Hinblick auf Altanlagen jederzeit nach § 16 a I TierSchG nachträgliche Anordnungen zur Verringerung der Besatzdichte in den Käfigen erlassen.⁷ Ein Verzicht auf Erlaß derartiger Anordnungen nach Einführung einer Staatszielbestimmung wäre nicht mehr mit Ermessenserwägungen im Rahmen des § 16a TierSchG zu begründen.

IV. Zum rechtlichen und ethischen Status von Tieren im Vergleich zu Menschen

Im Hinblick auf die Tier-Mensch-Beziehung ist einerseits festzustellen, daß die Rechtsordnung von einem eindeutigen Vorrang menschlicher Interessen gegenüber den Interessen von Tieren ausgeht. Die egalitaristische Konzeption, wonach gilt, daß Interesse gleichbedeutend mit Interesse ist, unabhängig davon, ob es sich um menschliche Interessenssubjekte oder Interessen der Tiere handelt, läßt sich auf Grund des zentralen Grundsatzes der Menschenwürde innerhalb unserer Rechtsordnung nicht halten. Diese Auffassung führt zudem zu Konsequenzen, die auch ethisch unannehmbar sind.⁸

Andererseits ist das Tier nicht nur als Sache im Rahmen anthropozentrischer Rechtsnormen schützenswert. Gerade aus den intensiven Nutzungsformen durch die moderne Industriegesellschaft resultiert eine fundamentale Verantwortung für das Tier als empfindsames Wesen, die es erforderlich macht, die Freiheit im Umgang mit Tieren durch rechtliche Regelungen zugunsten des Tieres um seiner selbst willen zu beschränken.

⁴ Lorz/Metzger, Einf., Rn. 124, Tierschutzgesetz. Kommentar, 5. Aufl. 1999

⁵ In diesem Sinne Lorz/Metzger, § 16a, Rn. 8

⁶ BVerfGE 101,1

⁷ Dazu Caspar/Cirsovius, Bestandsschutz für Legebatterien? Zu den Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zur Haltung von Legehennen in sog. Legebatterien, bisl. unveröffentl. Manuskript

⁸ Zu den ethischen Implikationen etwa der Tierrechts-Konzeption von Peter Singer s. Caspar, Tierschutz im Recht der modernen Industriegesellschaft, 1999, S. 78ff

V. Zu Auswirkungen der Verfassungsänderung auf die Anwendung einfachen Bundesrechts

Auswirkungen für den Vollzug von Bundesrecht ergeben sich in dem Bereich des den Landesbehörden beim Vollzug des Tierschutzgesetzes zustehenden Ermessens (s. dazu unter 3.).

Weitergehende Auswirkungen insbesondere auf die Vollzugsfähigkeit von Tierschutznormen, die in vorbehaltlose Freiheitsgrundrechte der Tiernutzer eingreifen, sind nicht zu erwarten.

In der Vergangenheit hat insbesondere die verfassungskonforme Auslegung von Bestimmungen des Tierversuchsrechts (Unerläßlichkeit, ethische Vertretbarkeit, § 7 II, III TierSchG) im Lichte des Grundrechts der Forschungsfreiheit eine inhaltliche Überprüfung der beantragten Versuche nicht ermöglicht.⁹ Eine ähnliche verfassungsrechtliche Problematik ergibt sich bei den Vorschriften über das Schächten und die Nutzung von Tieren zu darstellerischen Zwecken (Heranziehung zu Filmaufnahmen, Schaustellung, Werbung o.ä.) nach § 4 a II Nr. 2 TierSchG, § 3 Nr. 6 TierSchG.

Nach wie vor ist eine verfassungsrechtliche Absicherung dieser in vorbehaltlose Grundrechte eingreifenden Bestimmungen wegen des Vorrangs des Bundesrechts nach Art. 31 GG nur durch Einfügung einer Staatszielbestimmung „Tierschutz“ in das GG möglich. Hieran ändert auch die Verankerung des Tierschutzes in der Landesverfassung nichts.

⁹ VG Berlin, ZUR 1995, S. 201ff. sowie zum Beschluß des BVerfG nach Art. 100 I GG im Normenkontrollverfahren NuR 1995, S. 135; im Hinblick auf die Unerläßlichkeit von Tierversuchen s. VG Düsseldorf, Urteil vom 9. Juni 1997, 23 K 485/93 (unveröffentlicht)