

Prof. Dr. Wolfgang Löwer



Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät

Prof. Dr. Wolfgang Löwer, Adenauerallee 44, 53113 Bonn



privat: Hobsweg 15, 53125 Bonn
 Institut für Öffentliches Recht
 Abteilung Wissenschaftsrecht
 Adenauerallee 44, 53113 Bonn
w.loewer@uni-bonn.de

Telefon 0228 – 73 9278
 0228 – 73 9280
 Telefax 0228 – 73 3957

Stellungnahme zur Anhörung im Landtag in Sachen

„Tierschutz in die Landesverfassung“

am 25. April 2001

A

Vorbemerkung zur verfassungspolitischen Vernunft eines Staatszieles

„Tierschutz“ in 10 Thesen

1. Das Prinzip, Tieren keine unnötigen Schmerzen und Leiden zuzufügen, stößt auf eine ungewöhnlich breite gesellschaftliche Zustimmung. Deshalb scheint die Frage nach der Sinnhaftigkeit eines solches Staatszieles schon beantwortet und eigentlich keiner weiteren Reflektion wert. Niemand würde sich selbst so definieren, er sei kein Freund des Tieres.
2. So breit der Konsens für das Prinzip ist, so auffällig ist, dass die aus dem Prinzip abzuleitenden lebenspraktischen Konsequenzen völlig kontrovers sind und ganz offensichtlich in ihrer Differenz aus dem ‚Prinzip Tierschutz‘ auch nicht moderiert werden.

3. Das zeigt sich deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die betonte Mitgeschöpflichkeit nicht verhindert, dass wir 330.000.000 Schlachttiere jährlich in der Bundesrepublik mehrheitlich akzeptieren (sozusagen 330.000.000facher mitgeschöpflcher Kannibalismus), im Moment hunderttausende Rinder zur Stabilisierung des Rindfleischmarktes kraft hoheitlicher Entscheidung töten lassen, Schächten im jüdischen Ritus unbeanstandet geschehen lassen (und gegen muslimisches Schächten vorgehen); Nager (insbesondere Ratten und Mäuse) werden in der Größenordnung von mehreren Millionen jährlich privat und hoheitlich vernichtet. Aus Hygiene-Gründen (nicht aus tierfeindlicher Absicht) werden Hühner in „Legebatterien“ (Vorbeugung gegen Salmonellenbefall durch Trennung der Eier von den Exkrementen und Durchbrechung des Parasitenkreislaufes – virulente Probleme bei der Freilandhaltung in großen Stückzahlen) gehalten, welche indes – rechtlich ohne Not – in der Bauweise der Käfige unter Vernachlässigung der Bedürfnisse der Tiere ökonomisch maximiert werden dürfen, und dabei werden die Bedürfnisse der Tiere ganz offensichtlich vernachlässigt. Ebenfalls aus Hygiene-Schutzgründen ist der Schlachtbetrieb zentralisiert worden mit der Folge, Tiere über (unnötig lange Strecken) transportieren zu müssen. Im Sinne des EU-Rechts sind lebende Tiere Gegenstände des freien Warenverkehrs, die – ohne dass das nationale Recht dies verhindern könnte – folglich EU-weit gehandelt, also auch transportiert werden dürfen. Im gesamten Stoffrecht (Chemikalien- und Arzneimittelrecht) sind Tierversuche kraft OECD-, EU- oder nationalem Recht zum Schutz des Menschen vorgesehen. Tiere werden umfassend für unsere menschlichen Zwecklichkeiten genutzt – unter Bedingungen, die keineswegs durchgehend einleuchten.

4. Auf der anderen Seite gibt es im Spektrum gesellschaftlicher Pluralität Gruppen, die die Mitgeschöpflichkeit in völlig anderer Weise verstehen wollen. Das reicht vom erhofften langfristigen Verbot der Tiernutzung überhaupt als im Wortsinn radikale Variante bis zu gemäßigeren Positionen, die zum Beispiel Tierversuche a limine oder konditioniert-restriktiv oder z.B. Tierversuche zur Gefahrenvorsorge im Stoffrecht ablehnen. Häufig wird bei Tierversuchen zur Bekämpfung von Krankheiten auch unterschieden, ob es um Krankheitsbilder geht, die auf einer individuellen oder sozusagen zivilisatorischen ‚Lebensführungsschuld‘ beruhen. Für solche Krankheiten sollen dann z.B. Tierversuche nicht zulässig sein. An Primaten – an denen auch gegenwärtig z.B. die Brauchbarkeit von Polio-Impfseren zwingend zu prüfen ist – sollen überhaupt keine Tierversuche mehr stattfinden dürfen.

5. Trotz des gemeinsamen ethischen Ausgangspunktes sind die Schlussfolgerungen also

völlig verschieden. Das Fatale in dieser Situation ist, dass die Hoffnung auf eine Besserung der Lage der Tiere auf eine Verfassungsbasierung des Tierschutzes gesetzt wird anstatt auf eine Verschärfung des geltenden einfachen Rechts im nationalen, supranationalen und internationalen Bereich. Das ist deshalb fatal, weil das Verfassungsprinzip, wie auch immer formuliert, doch nur jenen Konsens im Abstrakten wiedergeben könnte, über dessen lebenspraktische Bedeutung die Ansichten gerade auseinandergehen, so dass das Prinzip doch ganz offensichtlich keine intersubjektiv vermittelbare Steuerungskraft besitzt. Auch weiterhin wird die eine Position es mit dem Staatsziel für vereinbar halten, dass Marktstabilisierung ein vernünftiger Grund für Massentiertötung sein kann. Die Gegenauffassung wird jegliche Tiernutzung durch das Staatsziel als rechtlich diskriminiert ansehen. Die explizite Verfassungsbasierung wird dabei dazu führen, dass der eine Diskurspartner die andere Seite immer der Illegalität und der Illegitimität zeihen wird, weil der Tierschutz doch Verfassungsrang habe, obwohl es um komplexe Abwägungsentscheidungen geht, die so einfach strukturiert durch die Betonung eines Wertes nicht entschieden werden können.

6. Das könnte man noch à conto einer (allerdings nicht unbedenklichen) symbolischen Gesetzgebung hingehen lassen, wenn nicht die in These 5 charakterisierten Vertreter eines verbesserten Tierschutzes meinten, mit dem Staatsziel werde sich die rechtliche Situation der Tiere durchgreifend verbessern lassen, weil man jetzt endlich Prozesse gewinnen werde, die man bisher nicht gewonnen habe. Man hofft – was auch offen eingestanden wird – auf die Subjektivismen einer pluralen Richterschaft, die unter Rückgriff auf die Verfassung jene Entscheidungen treffen werde, die der Gesetzgeber verweigere. So hofft man die vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeitete Letztverbindlichkeit der Entscheidung des Forschers für die (die drei R berücksichtigende) Hinnehmbarkeit eines Tierversuches, die dieser indes vor einer Ethikkommission und der Behörde *plausibel* begründen muss, delegitimieren zu können und an die Stelle der begründeten Entscheidung des Wissenschaftlers die Letztverbindlichkeit richterlicher Einschätzung setzen zu können, obwohl der Richter gewiss nicht für solche prognostischen Entscheidungen über die Sinnhaftigkeit von Tierversuchen der „geborene“ Entscheider ist. Der Verlierer ist der Gesetzgeber, der sich einmal mehr richterrechtlich bevormunden lässt, obwohl Staatsziele, lege artis ausgelegt, solchen richterrechtlichen Subjektivismen keinen Raum geben. Die Wirklichkeit widerlegt aber an dieser Stelle die Rechtsdogmatik.

7. Wenn die CDU-Fraktion meint, das geltende Recht unterschreite das ethische Minimum, was den gesetzlichen Tierschutz betrifft, so wird dem nicht durch eine Staatszielbestimmung

abgeholfen; vielmehr ist der Gesetzgeber in einer demokratischen Ordnung bei einem solchen Befund gefragt (der allerdings Schwierigkeiten hat – die ebenfalls nicht durch eine Staatszielbestimmung gemindert werden könnten – angesichts vielfältig geschichteter übernationaler normativer Bindungen und faktisch-normativer Zwänge „souveräne“ substantielle Verbesserungen einzuführen). Angesichts dieser Lage wäre es ein Grund gleichwohl das Staatsziel Tierschutz einzuführen, wenn damit im Interesse des Tierschutzes Handlungsmöglichkeiten des Gesetzgebers eröffnet würden, die ihm ohne die Staatszielbestimmung verschlossen wären.

8. Dabei muss man allerdings sehen, dass die grundrechtlichen Abwehrpositionen etwa der Bauern, der Ernährungsindustrie oder der Arznei- oder Chemieindustrie aus Art. 12 Abs. 1 oder Art. 14 Abs. 1 GG ohnehin unter Gesetzesvorbehalt stehen, so dass der Gesetzgeber hier ein abwägendes Handlungsmandat hat, für das völlig unstreitig ist, dass der Tierschutz Gemeinwohlbelang von erheblichem Gewicht ist.

9. Anders könnte es allenfalls sein, wenn es um vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte geht, also insbesondere um die Religions-, Kunst- oder Wissenschaftsfreiheit. Nun ist aber unübersehbar, dass z.B. die Wissenschaftsfreiheit bereits seit fast 30 Jahren durch das Tierschutzgesetz eingeschränkt wird, indem Tierversuche unter Genehmigungsvorbehalt gestellt sind. Dass bereits das Genehmigungsverfahren ein Eingriff in Freiheit ist, liegt auf der Hand; man stelle sich vor, künstlerische Betätigung würde unter Genehmigungsvorbehalt gestellt (unbeschadet der Tatsache, dass auch Kunst sich im einzelnen Fall keineswegs losgelöst vom Tierschutzgedanken bewegen darf)!

10. Wenn aber vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte nur durch Rechtsgüter im Range der Verfassung eingeschränkt werden können, muss Tierschutz ein Rechtswert sein, der auch solche Grundrechte zu begrenzen vermag, oder alle Gerichtsentscheidungen zum Tierversuchsrecht, die das Gesetz anwenden – und das tut auch die immer wieder zitierte Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder das Bundesverwaltungsgericht – wären verfassungswidrig. Das wird man jedoch nicht annehmen, so dass die Konsequenz unausweichlich ist, dass der Tierschutz bereits jetzt ein Rechtswert von Verfassungsrang in der Bundesverfassung sein muss mit der Kraft, die Einschränkung von vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechten zu rechtfertigen. Über die konstruktive Begründung mag man streiten, über das Ergebnis hingegen nicht. Die These des FDP-Entwurfs, Tierschutz könne

nicht ausreichend durchgesetzt werden, ist grundsätzlich falsch. Richtig mag sein, dass der Gesetzgeber ihn in vielen Bereichen wegen ökonomischer Rücksichten nicht hinreichend durchsetzt. Keine Bundesregierung war z.B mit der Größe der Hennenkäfige innerlich einverstanden gewesen; aber verbessernde Regelungen waren immer wegen der internationalen Konkurrenzfähigkeit der nationalen Produktion unterblieben. Praktische Politik wird sich dem Arbeitsplatzargument eben häufig beugen. Der Gesetzgeber sollte sorgfältig überlegen, ob er sich in solchen Entscheidungssituationen seine Bewegungsfreiheit rechtlich mindern will.

Die Verfassungswertigkeit des Tierschutzes genügt für das Handlungsmandat *des Gesetzgebers* (auch des Landesgesetzgebers), um dem Tierschutz in Konfliktsituationen mit anderen Rechtsgütern zur Wirksamkeit zu verhelfen. Ein letztlich appellatives Staatsziel ohne einen einigermaßen greifbaren Konsens über den Inhalt des Appells ist lediglich ein bloßer Formelkompromiss und schafft damit die in These 6 benannten Probleme.

B

Beantwortung der Fragen

Frage 1: Die Bedeutung einer Verankerung des Tierschutzes in der Landesverfassung ist unbeschadet der Erwägungen zu A aus kompetentiellen Gründen gering. Tierschutz ist ein Regelungsthema im internationalen Rechtsraum bis hin zu WTO, OECD (Produktzulassung), EU (Landwirtschaftspolitik, Tierversuchsrecht auf der Basis der Harmonisierungsvorschriften des EG-Vertrages), Europarat (Konventionsrecht mit Konventionsergänzungsmechanismen für Tierversuchs- und Haltungsverfahren) und selbstverständlich bis hin zum Bund, der neben der zentralen Tierschutzkompetenz kraft vielfältiger weiterer Kompetenztitel den Ländern kaum Spielraum lässt.

Soweit der Landesgesetzgeber selbst tierschützende Normen in seiner Gesetzgebung erlassen darf (schmale Felder bei Gelegenheit mancher Gesetzgebung sind denkbar), braucht er das Staatsziel nicht, weil er auch ohne ein Staatsziel dem Rechtswert des Tierschutzes im Verhältnis zu den (rezipierten Bundes-)Grundrechten Rechnung tragen darf. Die Abwägungen zwischen Freiheit und Tierschutz ist für den Gesetzgeber immer gleich offen, eben seine Sache, soweit er den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet.

Im Förderungsbereich ist die Förderprogrammatik ohnehin einigermaßen „frei“; Tierschutz

ist jedenfalls immer ein berücksichtigungsfähiger Belang. Die Einfügung des Tierschutzes in die Erziehungsziele ist wegen des Befundes in These 3 und 4 sicher richtig.

Bei der Gesetzesanwendung nicht voll determinierter Normen, also bei Ermessensspielräumen, kommt der Tierschutz als Ermessensbindung ins Spiel (übrigens wieder unabhängig davon, ob es eine Staatszielbestimmung gibt oder nicht; Ermessenserwägungen beschränken sich nicht auf einen Verfassungsvollzug).

Frage 2: Angesichts der konstitutionellen Lage ist die Verankerung an sich entbehrlich, weil der Tierschutz bereits jetzt angemessen durchgesetzt werden kann (wenn man es politisch nur will). Wenn man ihn explizit in der Verfassung regeln will, empfiehlt sich seine Einfügung in die umweltschützende Zielsetzung der Landesverfassung in Art. 29a, weil so verdeutlicht wird, dass Art und Ausmaß des Tierschutzes Sache des Gesetzgebers ist (und nicht primär der Einschätzung einzelner exekutiver oder judizieller Amtswalter vorbehalten ist; nicht auf deren ethische Grundstimmung soll es ankommen, sondern auf das Gesetz).

Frage 3: Die praktische und rechtliche Bedeutung ist gering. Deshalb verdient das in These 5 benannte Risiko abwägende Beachtung.

Frage 4: Der Idee, Tiere als Mitgeschöpfe um ihrer selbst willen zu schützen, ist eine problematische Formulierung – philosophisch und rechtlich. Es ist zweifelhaft, ob der Mensch überhaupt Zwecke verfolgen kann, die außerhalb seiner selbst liegen. Die Bewahrung der Umwelt insgesamt liegt selbstverständlich im Interesse des Menschen, denn es ist auch seine Umwelt; deren Veränderungselastizität in Ansehung der Existenz des Menschen als Species ist begrenzt. – *Rechtlich* schwingt in der Öko- und Pathozentrik der Gedanke mit, menschliche Lebens- und Gesundheitsansprüche könnten zu deren Nachteil mit Tierinteressen abgewogen werden. Die Höchststrangigkeit von Würde, Leben und Gesundheit des Menschen ist aber auch unter Berücksichtigung eines Staatszieles Tierschutzes verfassungsrechtlich unaufgebbar. Auch insoweit sollte eine Formulierung gewählt werden, die keine falsche Hoffnung weckt. Ohnehin ist das hintergründige Ziel der Tierschutzdebatten immer die Aversion gegen Tierversuche, wobei es die Wissenschaft längst akzeptiert hat, dass Tierversuche nur nach Maßgabe der „drei großen R“ ethisch gerechtfertigt sind. Sie sind daneben in breitem Maße aus Gründen der Gefahrenvorsorge für den Menschen gesetzlich vorgeschrieben und so für die Akteure überhaupt nicht disponibel. So werden

Wirksamkeitstests von Partien von Polio-Seren bis zur Substitution durch ein gleichermaßen zuverlässiges synthetisches Verfahren zulässig sein müssen, weil der Lebensschutz für den Menschen rechtlich vor dem Existenzinteresse des Tieres – auch von Primaten - einzuordnen ist. Die Tierversuchsgegner wollen die Verfassungsänderung um des nicht akzeptablen Zieles willen, gerechtfertigte Tierversuche zu verhindern, weil sie diese im Grundsatz und regelmäßig für ethisch nicht rechtfertigungsfähig halten.

Frage 5: Grundsätzlich ist Bundesrecht nur an den Maßstäben zu messen, nach denen es entsteht. Es ist auch verfassungskonform nur nach diesen Maßstäben auszulegen. Folglich hat das Landesverfassungsrecht keinen irgendwie gearteten Einfluss auf die Auslegung und Anwendung von Bundesrecht. Ausnahme sind Ermessensnormen des Bundesrechts, die die Länder (regelmäßig) landeseigen vollziehen. Aber selbst hier sind sogar etwaige Bundesverwaltungsvorschriften geltungsstärker als die Auslegung nach dem Maßstabe der Landesverfassung.