

Die Repräsentation von Tier-Interessen im politischen Prozess

Herausforderungen und Anforderungen an eine effektive und interessengerechte Repräsentation von Tieren mit rechtsvergleichenden Beispielen

Marianna Lourdes Dänner*
Universität Heidelberg, Heidelberg, Deutschland
danner@uwindor.ca; marianna.daenner@stud.uni-heidelberg.de

Abstract	490
Keywords	490
I. Einleitung	490
II. Konzepte für eine effektive politische Repräsentation von Tier-Interessen	493
III. Umsetzbarkeit und Anforderungen an ein Repräsentationsorgan für Tiere	497
1. Animal Mainstreaming	498
a) Feste Quote an Tierrepräsentanten im Parlament	498
b) Verpflichtende Beratung durch Expertenkommission und <i>Animal Impact Assessments</i>	500
2. Auswahl der Repräsentanten	502
a) Sachliche Unabhängigkeit und Freiheit von Interessenskonflikten	502
b) Parteilichkeit für die repräsentierten Tiere	503
c) Verständnis und Nähe zu den repräsentierten Tieren	503
d) Zertifizierung oder Auswahl durch ein Prüfverfahren	504
IV. Beispiele der Praxis für Repräsentationsorgane nicht-wählender Gruppen	506
1. Israel: Kommission für zukünftige Generationen (2006-2010)	506
2. Ungarn: Ombudsmann für zukünftige Generationen	507
3. Österreich: Tierschutzombudsperson	508
V. Bewertung des neuen Amtes des/der Bundestierschutzbeauftragten	511
VI. Ausblick	513
VII. Fazit	514
Summary: The Representation of Animal Interests in the Political Process Challenges and Requirements for an Effective and Interest-Oriented Representation of Animals with Comparative Law Examples	516
Keywords	516

* Die Autorin ist Studentin der Rechtswissenschaft an der Uni Heidelberg. Sie befindet sich derzeit im 5. Fachsemester und ist als studentische Hilfskraft für Prof. Anne Peters am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht tätig.

Gender Erklärung: Für den folgenden Beitrag wird im Sinne einer besseren sprachlichen Lesbarkeit und eines höheren Textverständnisses auf eine geschlechtsneutrale Schreibweise verzichtet. Sämtliche Personen und Bezeichnungen beziehen sich dabei gleichermaßen auf alle Geschlechter.

Abstract

Tiere sind heutzutage fester Bestandteil der menschlichen Gesellschaft. Sie leisten wertvolle Dienste wie die Versorgung mit Nahrung und tragen zu Einnahmen durch Tourismus oder der Erhaltung des Naturkreislaufs bei. Trotzdem stehen Tierquälerei in Massentierhaltung, Zoos und Tierversuchen vielerorts auf der Tagesordnung und Wildtiere werden zunehmend aus ihren Lebensräumen verdrängt oder wurden durch menschliche Jagdpraktiken beinahe ausgelöscht. Dabei zeigen Beispiele wie die Covid-Pandemie, dass gewisse Standards im Umgang mit Tieren nicht nur aus ethischen Gesichtspunkten, sondern auch des Menschen wegen erforderlich sind.

Dieser Beitrag untersucht daher, wie die politische Repräsentation von Tieren verbessert werden kann. Neben Vorschlägen der Literatur werden dazu Modelle beleuchtet, die weltweit bereits zur Repräsentation von Tieren eingesetzt werden. Anschließend werden drei Konzepte zur Repräsentation von Tieren und anderer nicht wählender Gruppen, wie zukünftige Generationen, vorgestellt, die als Vorbild für ein Repräsentationsmodell für Tiere dienen könnten. Zuletzt wird der neue Posten der deutschen Bundestierschutzbeauftragten in diesem Zusammenhang kommentiert.

Keywords

Tierinteressen – Tierrepräsentation – politische Repräsentation – Vertretungsmodelle Animal Interests

I. Einleitung

Tiere sind seit jeher Teil menschlicher Gesellschaften. Dies beruht hauptsächlich auf ihrer Bedeutung als Nahrungsquelle. In manchen Kulturen, wie vielen indigenen Völkern, werden sie jedoch nicht nur als Ressource, sondern als gleichwertige Mitgeschöpfe angesehen.¹ In Anbetracht der Tatsache, wie gegenwärtig mit vielen Tieren, insbesondere Nutz-, Zoo- und Versuchstieren,

¹ Siehe zum Beispiel die „Legend of the Hunter“ der Haisla and Henaksiala peoples im Nordwesten von British Columbia (BC), Kanada: diese Legende zeigt das Person-Sein von „non-human animals“ an und betont insbesondere die Gleichheit zwischen menschlichen und nicht-menschlichen Tieren; Roger Boyd, *The Schizophrenic Society – Lost In a Make-Believe World While We Destroy the Real One*, Victoria: Friesen Press 2015, 10.

umgegangen wird, findet ein solches Verständnis immer mehr Befürworter. Im Zuge der Debatte um eine Gleichstellung oder zumindest einer Besserstellung von Tieren wird insbesondere auch diskutiert, Tieren Rechte zuzugestehen („*Animal Rights Advocacy*“).² In manchen Rechtssystemen wurde oder wird dies bereits umgesetzt, etwa durch das Einräumen von Klageberechtigungen (*legal standing*)³ oder der Anerkennung von Tieren als nicht-menschliche Person⁴.

Es erscheint daher nicht ausgeschlossen, dass Tieren in Zukunft auch bestimmte politische Rechte zugestanden werden. Die Frage, wie die Position von Tieren im politischen Prozess gestärkt werden könnte, wird aktuell jedoch kaum diskutiert. Tier-Interessen finden durch die Arbeit vieler Tierschutzparteien teilweise Berücksichtigung in der Gesetzgebung,⁵ nehmen jedoch insgesamt im politischen Diskurs wenig Raum ein: Im deutschen Bundestag fiel der Begriff „Tier(e)“ etwa nur 49-mal je 100.000 Wörter.⁶ Trotz mehrerer Entwürfe⁷ existiert bislang auch weiterhin kein internationaler Vertrag zum Schutz des Tierwohls.⁸ Ein Grund dafür sind die häufig entgegenstehenden Interessen von Tiernutzern, die im politischen Prozess überwiegen. Dieses Problem wird dadurch verstärkt, dass in vielen Staaten

² Zur steigenden Zahl und Relevanz von Tierschutzparteien in der Politik etwa *Paul Lucardie*, *Animalism: A Nascent Ideology? Exploring the Ideas of Animal Advocacy Parties*, *Journal of Political Ideologies* 25 (2020), 212-227 (212 f.); zu einer Umfrage in den USA (2015), nach der etwa ein Drittel der Amerikaner gleiche Rechte für Tiere fordern, <<https://news.gallup.com/poll/183275/say-animals-rights-people.aspx>>, zuletzt besucht am 31.7.2023.

³ Siehe kanadischer Gesetzesentwurf Bill S-241 (*Jane Goodall Act*), der dem Orca Kiska Klagebefugnis einräumen soll: Preamble, Bill S-241, First Reading March 2022, Parliament of Canada Website.

⁴ Siehe Beispiel Indiens: Government of India, Ministry of Environment & Forests, Central Zoo Authority, 17.5.2013, F.No. 20-1/2010-CZA(M)/ 2840, 2.

⁵ So zum Beispiel im *Treaty of Amsterdam*, der seine Mitglieder zur vollständigen Beachtung der Anforderungen an das tierische Wohlergehen verpflichtet, EU, Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die europäische Union, der Verträge zur Gründung der europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte v. 10.11.1997, C 340, 110 und im darauffolgenden *Aktionsplan für den Schutz und das Wohlbefinden von Tieren*, Europäisches Parlament, Schutz und Wohlbefinden von Tieren (Aktionsplan 2006-2010) v. 12.10.2006, C 308 E/170.

⁶ Darüber spricht der Bundestag, Analyse Zeit Online (2019) <<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-09/bundestag-jubilaum-70-jahre-parlament-reden-woerter-sprache-wandel#s=rechtextremismus%2Clinksextremismus/permalink/>>, zuletzt besucht am 5.8.2023.

⁷ Siehe z. B. *European Society of Dog and Animal Welfare* (ESDAW): Universal Declaration of Animal Rights v. 15.10.1978, angetragen an UNESCO; *World Society for the Protection of Animals* (WSPA): Universal Declaration on Animal Welfare (2000); *Committee for the Convention for the Protection of Animals*, International Convention for the Protection of Animals v. 4.4.1988.

⁸ *Mansi Gupta*, *International Laws for the Protection of Animal Rights and Welfare*, *International Journal of Law Management and Humanities* 4 (2021), 1132-1141 (1133).

die Landwirtschaftsministerien für das Tierwohl zuständig sind,⁹ die sichtlich Interessenskollisionen unterliegen. Selbst wenn Tier-Interessen in der politischen Debatte bedacht werden, kommt ihnen oft keine große Bedeutung zu oder sie stehen hinter menschlichen Interessen zurück.

Ein stärkerer Tierschutz ist jedoch nicht nur aus ethischen Gesichtspunkten wünschenswert, sondern hat auch Vorteile für den Menschen: Das Risiko von Infektionskrankheiten (Stichwort Covid-Pandemie)¹⁰ und von Unfällen durch nicht-artgerechte Haltungsformen¹¹ sinkt. Gesunde Tiere können in ihren natürlichen Lebensräumen zu wertvollen „*Ecosystem Services*“ beitragen.¹² Ein Mehr an Tierwohl sorgt außerdem für eine höhere Produktivität und Qualität der Produkte von Nutztieren, führt zu gesundheitlichen Vorteilen für den Menschen (Stichwort *One Welfare/Health Concept*)¹³ und wird darüber hinaus auch von immer mehr Konsumenten gefordert.¹⁴ Schließlich haben viele Tiere lebendig einen beträchtlich höheren finanziellen Wert als bei deren Tötung.¹⁵

Dieser Beitrag untersucht daher, wie die Repräsentation von Tier-Interessen in der Politik effektiver gestaltet werden könnte. Dafür werden zunächst einzelne in der Literatur aufgeworfene Konzepte, insbesondere die Einrichtung eines speziellen Repräsentationsorgans für Tiere, sowie einige Heraus-

⁹ Siehe World Animal Protection Index (API), verfügbar unter: <<https://api.worldanimalprotection.org>>, unter dem Abschnitt „Establishment of Supportive Government Bodies“.

¹⁰ Siehe etwa David M. Morens/Anthony S. Fauci, Emerging Pandemic Diseases: How We Got to COVID-19, Cell 182 (2020), 1077-1092.

¹¹ Siehe zum Beispiel die vermehrte Anzahl von Übergriffen von Orcas in Gefangenschaft, ein Verhalten, das in freier Wildbahn noch nie beobachtet wurde: Claudia Lillge, Können Tiere Helden sein? Anthropozentrischer und zoozentrischer Anthropomorphismus, in: Gabriela Cowperthwaites, Blackfish, Helden. Heroes. Héros 3 (2018), 71-79 (72), online unter: <<https://d-nb.info/115685184X/34>>, zuletzt besucht am 31.7.2023.

¹² Dazu etwa Roswitha Baumung/Anne Mottet/Félix Teillard, Livestock and Life on Land, in: Alejandro Acosta/ Badi Besbes/ Juan Lubroth/ Henning Steinfeld/ Berhe G. Tekola (Hrsg.), World Livestock: Transforming the Livestock Sector Through the Sustainable Development Goals, Rom: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) 2018, 119-127 (120 f.).

¹³ Dazu etwa Rebecca Garcia Pinillos/Michael C. Appleby/Xavier Manteca/Freda Scott-Park/Charles Smith/Antonio Velarde, One Welfare – A Platform for Improving Human and Animal Welfare, The Veterinary Record 179 (2016), 412-413.

¹⁴ Michelle Sinclair/Claire Fryer/Clive J. C. Phillips, The Benefits of Improving Animal Welfare from the Perspective of Livestock Stakeholders Across Asia, Animals 9 (2019), 123-139 <<https://doi.org/10.3390/ani9040123>>.

¹⁵ Siehe Beispiel Haie: mehrere Studien haben bereits nachgewiesen, dass die Einnahmen und die Anzahl geschaffener Arbeitsplätze durch einen Ökotourismus die Einnahmen der Haifischerei weit übersteigen, Gabriel M. S. Vianna/Mark G. Meekan/David J. Pannell/Sally Marsh/Jessica J. Meeuwig, Wanted Dead or Alive? The Relative Value of Reef Sharks as a Fishery and an Ecotourism Asset, Palau, Perth: Australian Institute of Marine Science and University of Western Australia 2010, 30.

forderungen bei der politischen Repräsentation von Tieren kommentiert (II.). Anschließend wird die rechtliche und praktische Umsetzbarkeit eines solchen Modelles diskutiert (III.), insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen, die an ein Repräsentationsorgan (1.) und dessen Personal (2.) zu stellen sind. Schließlich werden drei Beispiele aus der Praxis vorgestellt, die als Grundlage für die Schaffung eines solchen Organs dienen könnten (IV.). Zuletzt wird kurz diskutiert, inwiefern die Position der neuen Bundestierschutzbeauftragten den Anforderungen für eine effektive politische Repräsentation von Tieren gerecht wird (V.). Es folgen ein kurzer Ausblick (VI.) und Fazit (VII.).

Da Tiere ihre Repräsentanten nicht selbst wählen oder abwählen können, ist der Begriff „Repräsentation“ in diesem Beitrag in einem weiteren Sinne, also ohne Rechenschaft den Tieren selbst gegenüber, gemeint.

II. Konzepte für eine effektive politische Repräsentation von Tier-Interessen

Es gibt mehrere Vorschläge dazu, wie eine politische Repräsentation von Tieren effektiver gestaltet werden könnte. *Svenja Ahlhaus* beschreibt zum Beispiel die Möglichkeit eines institutionellen Zusammenspiels dreier verschiedener Gruppen von Repräsentierenden: gewählte Tier-Treuhänder („*Trustees*“), einem unabhängigen „Tier-Komitee“ („*Animal Committee*“) und selbsternannte Repräsentanten („*Animal Advocates*“), wie Mitglieder von Nichtregierungsorganisationen (NGOs).¹⁶ Die Gruppen sollen dabei jeweils unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen: Während die *Animal Advocates* sowohl in der Öffentlichkeit als auch im Parlament parteiisch für Tiere eintreten und „leidenschaftlich für diese Wahlkampf betreiben“, wäre das *Animal Committee* dafür zuständig, Informationen über die Bedürfnisse von Tieren sowie jüngste Forschungsergebnisse bereitzustellen.¹⁷ Gewählte *Animal Trustees* könnten mithilfe dieser Informationen somit dafür sorgen, dass die Konsequenzen von politischen Entscheidungen für Tiere in der parlamentarischen Debatte ausreichend berücksichtigt werden.¹⁸

Verschiedene Akteure einzubeziehen hat den Vorteil, dass sie einander gegenüber wechselseitig verantwortlich sind („*reciprocal accountability*“).¹⁹

¹⁶ *Svenja Ahlhaus*, Representing Animals, in: Anne Peters/Kristen Stilt/Saskia Stucki (Hrsg.), Oxford Handbook on Global Animal Law, Oxford: Oxford University Press 2023, im Erscheinen.

¹⁷ *Ahlhaus* (Fn. 16).

¹⁸ *Ahlhaus* (Fn. 16).

¹⁹ *Ahlhaus* (Fn. 16).

Dies könnte ersetzen, dass Tiere ihre Vertreter nicht selbst wählen können und diese damit nicht direkt den Tieren gegenüber verantwortlich sind. Die Rechtfertigungsbedürftigkeit von Entscheidungen erhöht außerdem grundsätzlich deren Qualität. Die Repräsentation von Tier-Interessen sollte daher durch Einbeziehung verschiedener Beteiligter erfolgen.

Eine wesentliche Frage, die sich bei der politischen Repräsentation von Tieren stellt,²⁰ ist, ob zwischen verschiedenen Tierarten bzw. -gruppen differenziert werden sollte. So, wie es nicht möglich ist, „den Menschen“ zu repräsentieren, ist es auch nicht möglich, „das Tier“ zu repräsentieren. Dies führt dazu, dass es einer einzelnen Person allein kapazitätsmäßig kaum möglich sein kann, die Interessen von allen Tieren effektiv und in dem erforderlichen Umfang zu vertreten.

Es liegt daher nahe, Tiere in bestimmte Gruppen einzuteilen und zwischen diesen zu differenzieren. Teilweise wird vorgeschlagen, sie je nach Lebensraum in unterschiedliche „Wahlkreise“ („*constituencies*“) einzuteilen²¹ oder nach Nutzungsart, also etwa zwischen domestizierten und wilden Tieren, zu unterscheiden.²² Zumindest letzteres ist nach hier vertretener Ansicht jedoch nicht sachgerecht. Politische Entscheidungen tangieren auch Wildtiere: Die Festlegung von Handelsrouten auf dem Meer wirkt sich etwa auf die Lebensräume vieler Meerestiere wie Wale aus und politische Entscheidungen, keine oder nur unzureichende Maßnahmen gegen den Klimawandel zu ergreifen, dürften die Lebensräume nahezu aller Tiere beeinflussen. Gerade denjenigen, die von politischen Entscheidungen betroffen sind, sollten wirksame Möglichkeiten zukommen, bei diesen mitzuwirken oder zumindest repräsentiert zu werden („*democracy of the affected*“²³).²⁴ Denn der Zweck politischer Repräsentation liegt gerade darin, im politischen Prozess auf die Interessen und Bedürfnisse derer aufmerksam zu machen, die ihre Stimme nicht selbst erheben können oder wollen.²⁵ Angesichts des intrinsischen Wertes von Tieren, ihrer Bedeutung für menschliche Gesellschaften und der ethischen Verantwortung des Menschen ihnen gegenüber, sollte dies auch für Tiere

²⁰ Zu dem Problem auch *Ahlhaus* (Fn. 16).

²¹ *Alasdair Cochrane*, *Sentientist Politics. A Theory of Global Inter-Species Justice*, Oxford: Oxford University Press 2018, 50.

²² *Sue Donaldson/Will Kymlicka*, *Zoopolis – A Political Theory of Animal Rights*, Oxford: Oxford University Press 2011, 153.

²³ *Robyn Eckersley*, *Deliberative Democracy, Ecological Representation and Risk: Towards a Democracy of the Affected*, in: Michael Saward (Hrsg.), *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*, New York: Routledge 2000, 117-145 (118).

²⁴ *Kerry H. Whiteside*, *The Impasses of Ecological Representation*, *Environmental Values* 22 (2013), 339-358 (344).

²⁵ *Kimberley K. Smith*, *Governing Animals, Animal Welfare and the Liberal State*, New York: Oxford University Press 2012, 105.

gelten.²⁶ Der Grad der politischen Repräsentation muss daher an die Schutzbedürftigkeit geknüpft werden: Je intensiver das Tier durch eine Entscheidung beeinträchtigt wird, desto mehr Beachtung sollte seinen Interessen im politischen Prozess eingeräumt werden.

Um diesen unterschiedlichen Interessen von Tieren gerecht zu werden, bietet es sich an, ein zusätzliches Repräsentationsorgan für Tiere zu schaffen, das aus einem Kollektiv an Vertretern besteht.²⁷ Durch die Mehrzahl an Mitgliedern kommt in einem Kollektiv eine größere Menge an Expertise zusammen als bei einer einzelnen Person. Außerdem sind in einem Kollektiv Entscheidungen stärker rechtfertigungsbedürftig, wodurch sie fundierter und sachgerechter ausfallen dürften.

Ein solches informierendes bzw. beratendes Gremium wird bereits in vielen Rechtsordnungen eingesetzt.²⁸ Ein Beispiel liefert Uruguay mit der *Honorary National Commission for the Responsible Tenure and Welfare of Animals* (COTRYBA), ein dezentralisiertes Gremium, das die Exekutive zur Tierschutzgesetzgebung berät, über internationale Verbindlichkeiten hinsichtlich des Tierwohls informiert und deren Umsetzung sicherstellt, Recherchen zum Tierwohl betreibt, Berichte über Misshandlungen von Tieren bearbeitet sowie die Anzahl von Haustieren kontrolliert.²⁹ Die Kommission ist allerdings auf Haus- und Nutztiere beschränkt und von Seiten der Regierung wird keine ausreichende Finanzierung sichergestellt, sodass das Gremium auf

²⁶ Carolin Raspé, Die tierliche Person – Vorschlag einer auf der Analyse der Tier-Mensch-Beziehung in Gesellschaft, Ethik und Recht basierenden Neupositionierung des Tieres im deutschen Rechtssystem, Berlin: Duncker & Humblot 2013, 311; Saskia Stucki, Grundrechte für Tiere – eine Kritik des geltenden Tierschutzrechts und rechtstheoretische Grundlegung von Tierrechten im Rahmen einer Neupositionierung des Tieres als Rechtssubjekt, Baden-Baden: Nomos 2016, 310.

²⁷ So in etwa auch Ahlhaus (Fn. 16); Robyn Eckersley, *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*, Cambridge, MA: MIT Press 2004, 134 für die Einrichtung eines „Environmental Defenders Office“, dessen Aufgaben die Umweltüberwachung, politische Interessenvertretung und rechtliche Vertretung sein sollen; Janneke Vink, *The Open Society and Its Animals*, Berlin: Springer 2020, 127 für die Einrichtung eines außerparlamentarischen Komitees, das die parlamentarischen Entscheidungen überprüfen soll; siehe auch *Animal Society*, Political Representation of Animals – Designing First Steps. Policy Paper No. 1, Stuttgart: Animal Society 2022, 1-5 (5), abrufbar unter <https://representinganimals.animalsociety.de/1E_position_paper_animal_society_political_representation_animals.pdf>, zuletzt besucht am 5.8.2023.

²⁸ Siehe z. B. die *Animal Welfare Commission* in Schottland, <https://www.legislation.gov.uk/ssi/2020/177/pdfs/ssipn_20200177_en.pdf>, das *Swedish Centre for Animal Welfare* (SCAW), <<https://www.slu.se/en/Collaborative-Centres-and-Projects/swedish-centre-for-animal-welfare-scaw/about-scaw2/>> und den *Ethical Council for Animals* in Dänemark, Animal Welfare Act, § 38 des LOV Nr. 133v. 25.2.2020.

²⁹ Uruguay, Ley de Protección, Bienestar y Tenencia de Animales (Ley No. 18471) v. 21.4. 2009, Art. 16; API (Fn. 9), Uruguay, Abschnitt „Government Accountability for Animal Welfare“.

eigene Einnahmen sowie Spenden und private Vermächtnisse angewiesen ist.³⁰ Diese begrenzten Ressourcen beschränken die Wirkungsmöglichkeiten und den Einfluss der Kommission.

Einem Repräsentationsorgan von Tieren sollte daher eine gesicherte staatliche Finanzierung zukommen, damit dessen Existenz und volle Funktionsfähigkeit unabhängig von der Großzügigkeit menschlicher Tierliebhaber gesichert werden kann.

Aufgrund der unterschiedlichen Interessen und Bedürfnisse verschiedener Tierarten sollte ein solches Repräsentationsorgan außerdem auf bestimmte Tierarten oder -gruppen spezialisiert sein. Ein Beispiel für eine solche Spezialisierung liefert die in Brasilien eingesetzte *Permanent Technical Commission on Animal Welfare* (CTBEA).³¹ Diese Kommission zielt darauf ab, die Entwicklung der Tierwohlpolitik des Landes zu koordinieren und die Richtlinien der Europäischen Union (EU) in den lokalen Kontext umzusetzen, was insbesondere der Initiierung und Aufrechterhaltung von Handelsbeziehungen dient.³² Sie ist dadurch ein wichtiger Vermittler zwischen verschiedenen Beteiligten, inklusive solchen der Tierproduktion.³³ Die Kommission ist in verschiedene Arbeitsgruppen aufgegliedert, die sich jeweils mit verschiedenen Themen befassen, wie dem Wohlergehen von Haustieren, dem Tierwohl in der Schweineproduktion, Tierwohlstandards für den Transport lebender Tiere etc. Hervorzuheben ist, dass die Mitglieder der Arbeitsgruppen aus den jeweiligen Bereichen stammen und damit die erforderliche Sachkenntnis und Expertise mitbringen.³⁴ Sie werden von der brasilianischen Regierung ernannt.³⁵

Ein jeweils gesondertes Repräsentationsorgan für jede Tierart oder -gruppe einzusetzen, würde einen beträchtlichen Ressourcenaufwand bedeuten. Denkbar wäre stattdessen, innerhalb eines Gremiums einzelne, auf bestimmte Tierarten spezialisierte Experten einzusetzen, deren Entscheidungen dann das gesamte Gremium überprüft. Damit könnte die erforderliche Sachkennt-

³⁰ Art. 17 Ley No. 18471 (Fn. 29); API (Fn. 9), Uruguay, Abschnitt „Government Accountability for Animal welfare, Analysis“.

³¹ Ministério Da Agricultura, Pecuária E Abastecimento (Mapa) Portaria No. 905v. 19.4. 2017, verfügbar unter: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20172371/do1-2017-04-20-portaria-n-905-de-19-de-abril-de-2017-20172325>, zuletzt besucht am 4.6.2023.

³² OECD (*Jehan Sauvage*), *The Stringency of Environmental Regulations and Trade in Environmental Goods* (2014), 7.

³³ *Jean Vilas-Boas/Laurens Klerkx/Rico Lie*, *Facilitating International Animal Welfare Standards Implementation in National Contexts: The Role of Intermediaries in Brazilian Pig Production*, *Journal of Rural Studies* 90 (2022), 53-64 (57f.).

³⁴ *Vilas-Boas/Klerkx/Lie* (Fn. 33), 58.

³⁵ *Vilas-Boas/Klerkx/Lie* (Fn. 33), 58.

nis der Vertreter sichergestellt werden. Es bestünde zudem eine Art Kontrollsystem, das die Qualität der Entscheidungen erhöhen dürfte.

Der folgende Abschnitt untersucht, wie ein solches Konzept in der Praxis ausgestaltet werden könnte und welche Anforderungen an ein Expertengremium und dessen Mitglieder zu stellen sind. Ein Vergleich der derzeitigen Regelungen verschiedener Rechtssysteme indiziert jedenfalls, dass die Einsetzung eines Repräsentationsorgans auf gesamtstaatlicher Ebene effektiver ist, als auf Ebene der Gliedstaaten, Provinzen³⁶ oder Gemeinden³⁷. Angesichts der oben aufgeführten Vorteile eines mehrgliedrigen Systems und der Einbeziehung mehrerer Akteure bietet es sich aber an, solche Expertengremien auf mehreren politischen Ebenen einzusetzen. Zusätzliche eigenständige Gremien auf unteren politischen Ebenen haben den Vorteil, dass sie effizienter auf lokale Besonderheiten reagieren und sich noch eingehender auf die Interessen von bestimmten Tiergruppen spezialisieren können. Ein Beispiel für die Bedeutung von regionalen Gremien sind *Regional Fisheries Management Organizations* (RFMOs) im Küsten- und Meeresmanagement.³⁸ Ein Repräsentationsorgan als Sprachrohr für Tiere sollte daher in jedem Forum eingerichtet werden, das der politischen Entscheidungsfindung dient.

III. Umsetzbarkeit und Anforderungen an ein Repräsentationsorgan für Tiere

Neben geeigneten Repräsentanten sind für eine effektive Repräsentation von Tieren auch prozessuale Mechanismen erforderlich, die eine ausreichende und faire Berücksichtigung von Tieren bei politischen Entscheidungen sicherstellen. Dazu gehört das sogenannte *Animal*³⁹ bzw. *Species*⁴⁰ *Mainstreaming*.

³⁶ Siehe Beispiel Kanadas: API (Fn. 9), im Abschnitt „Government Accountability for Animal Welfare“; *Marcelo Rodriguez Ferrere*, Stronger Legal Protection Needed for Animals in Canada, Says Researcher, University of Alberta, 14.7.2022, verfügbar unter: <<https://www.ualberta.ca/folio/2022/07/stronger-legal-protection-needed-for-animals-in-canada-says-researcher.html>>, zuletzt besucht am 6.6.2023.

³⁷ Siehe Beispiel Venezuelas: Venezuela: Ley para la protección de la fauna doméstica libre y en cautiverio. Gaceta oficial 39338v. 4.1.2010, Art. 34, 35; API (Fn. 9), Venezuela, Abschnitt „Government Accountability for Animal Welfare, Analysis“.

³⁸ *Bianca Haas/Marcus Haward/Jeffrey McGee/Aysa Fleming*, The Influence of Performance Reviews on Regional Fisheries Management Organizations, *ICES Journal of Marine Science* 76 (2019), 2082-2089 (2083).

³⁹ *Markus Wild*, Animal Mainstreaming. Motivation und Bedeutung eines neuen Konzepts in der Tierethik, in: Elke Diehl/Jens Tuidel (Hrsg.), *Haben Tiere Rechte? Aspekte und Dimensionen der Mensch-Tier-Beziehung*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2019, 323-335 (323).

⁴⁰ *Bernd Ladwig*, *Politische Philosophie der Tierrechte*, Berlin: Suhrkamp 2020, 297.

Dies bedeutet, dass Tier-Interessen bei politischen Entscheidungen möglichst umfassend berücksichtigt werden, bestenfalls also bei jeder Entscheidung, die Tiere in nennenswerter Weise betrifft.⁴¹ Im Folgenden werden zunächst verschiedene Möglichkeiten diskutiert, wie ein solches *Animal* bzw. *Species Mainstreaming* umgesetzt werden kann (1.). Der zweite Teil beleuchtet, nach welchen Kriterien die jeweiligen Tierrepräsentanten ausgewählt werden sollten, damit sie die Interessen von Tieren so sachgerecht wie möglich wiedergeben können (2.).

1. Animal Mainstreaming

Es kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht, wie ein *Animal Mainstreaming* umgesetzt werden könnte.

a) Feste Quote an Tierrepräsentanten im Parlament

Vorstellbar wäre zunächst, in Parlamenten eine feste Quote an Sitzen für Tierrepräsentanten zu reservieren.⁴² Dadurch hinge die Repräsentation von Tieren nicht von der Willkür des menschlichen Wählerwillens ab.⁴³ In demokratischen Systemen müssen Abgeordnete in Parlamenten jedoch grundsätzlich durch Wahl demokratisch legitimiert werden.⁴⁴ Da Tiere ihre Repräsentanten nicht selbst wählen können, werden stattdessen Konzepte wie das der „*Proxy-Representation*“ vorgeschlagen: Dabei würde einer bestimmten Gruppe, zum Beispiel Mitgliedern der Nachhaltigkeitslobby, ein zusätzliches Wahlrecht eingeräumt, um diese Tierrepräsentanten zu wählen.⁴⁵ Es dürfte jedoch teilweise schwierig sein, abzugrenzen, wer zu dieser Gruppe gehört.⁴⁶

⁴¹ *Ahlhaus* (Fn. 16).

⁴² *Ahlhaus* (Fn. 16).

⁴³ *Ahlhaus* (Fn. 16).

⁴⁴ Eine Ausnahme ist das House of Lords im Vereinigten Königreich (UK), das aus ungewählten Repräsentanten besteht. Siehe dazu *Oliver Rieche*, *Reassessing the House of Lords: Why the Lords Should Remain Unelected*, *Inquiries* 3 (2011), online unter: <<http://www.inquiriesjournal.com/articles/594/reassessing-the-house-of-lords-why-the-lords-should-remain-unelected>>, zuletzt besucht am 5.8.2023. Allerdings ist dies hauptsächlich ein Überbleibsel einer alten Tradition, die heutzutage stark umstritten ist und von einem beträchtlichen Teil der Bevölkerung abgelehnt wird. Das Beispiel eignet sich daher nicht als Vorbild für ein politisches Repräsentationsorgan für Tiere, das vermutlich ebenfalls auf eine gewisse Resistenz stoßen wird.

⁴⁵ *Andrew Dobson*, *Representative Democracy and the Environment*, in: William M. Laferty/James Meadowcroft (Hrsg.), *Democracy and the Environment – Problems and Prospects*, Cheltenham: Edward Elgar 1996, 124–139 (132, 136).

⁴⁶ *Ahlhaus* (Fn. 16).

In Betracht kommt noch ein anderes Konzept, welches an das aus den Vereinigten Staaten (USA) bekannte Jury System erinnert. Danach könnte das Wahlrecht einer zufällig aus der Bevölkerung ausgewählten Gruppe von Wählern zugestanden werden, die in einer beratenden Versammlung die Kandidaten sowie Experten anhören und auf dieser Grundlage die Tier-Repräsentanten wählen.⁴⁷ Dadurch hätten alle Wählenden die gleiche Chance, die Repräsentanten zu wählen.⁴⁸ Es stellt sich allerdings die Frage, ob sich ein solches Konzept mit dem Demokratieprinzip und den Grundsätzen der Freiheit und Gleichheit der Wahl vereinbaren lässt. In Deutschland sind diese Prinzipien in Artikel 38 Abs. 1 Grundgesetz (GG) niedergelegt. Sie existieren aber auch in den meisten anderen demokratischen Staaten.⁴⁹ Dies wäre insofern problematisch, als den zu wählenden Tierrepräsentanten gesicherte Sitze im Parlament zustünden, sodass Vertreter menschlicher Interessen im politischen Wettbewerb nicht die gleichen Chancen darauf hätten, einen Sitz im Parlament zu erlangen. Damit wäre die Chancengleichheit der Wahl beeinträchtigt. Gleichzeitig wäre die Erfolgswertgleichheit der Stimmen der Wählenden beeinträchtigt, denn diejenigen, die für die Tierrepräsentanten wählen, hätten größere Chancen, dass ihre Stimme in der endgültigen Sitzverteilung tatsächlich widerspiegelt wird.

Ein solcher Eingriff könnte nur dadurch gerechtfertigt werden, dass der Tierschutz in den jeweiligen Verfassungen als taugliche Schranke fungieren kann. In Deutschland käme dafür die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG in Betracht, nach der „der Staat [...] auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere [schützt]“. Es ist jedoch umstritten, ob Art. 20a GG überhaupt eine taugliche Schranke für vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte wie Art. 38 Abs. 1 GG, der die Freiheit und Gleichheit der Wahl garantiert, sein kann.⁵⁰ Jedenfalls ist Art. 20a GG, wie die Tierschutzvorschriften der meisten anderen Staaten, im Lichte von anthropozentrischen Verfassungsordnungen zu sehen. Es ist daher sehr unwahrscheinlich, dass der Tierschutz gegenüber den für eine Demokratie so elementaren Garantien, wie die Gleichheit der Wahl und die Kontrolle des Parlamentes durch das Volk, überwiegen könnte. Menschliche Belange werden in der aktuellen Rechtsprechung weiterhin höher gewichtet

⁴⁷ *Cochrane* (Fn. 21), 45, 49; *Ahlhaus* (Fn. 16).

⁴⁸ *Ahlhaus* (Fn. 16).

⁴⁹ Siehe *Hans H. Klein/Kyrill-Alexander Schwarz*, in: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, 101. EL Mai 2023, München: C.H. Beck, Art. 38 GG, Rechtsvergleichende Hinweise, Rn. 25-29; siehe zum Beispiel Art. 3 des Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 20.3.1952.

⁵⁰ Siehe *Martin Morlok/Michael Lothar*, *Grundrechte*, 7. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2020, § 23, Rn. 727.

als Tier-Interessen. Selbst in Ländern wie Kolumbien, deren Verfassung der Natur und Tieren starke Rechte zuschreibt und die sogar ökozentrische Ansätze enthält, ordnen Gerichte teilweise weiterhin menschliche Interessen denjenigen von Tieren über.⁵¹

Derzeit ist ein solches Sitzkontingent daher in anthropozentrischen Verfassungen wie der Deutschen kaum umsetzbar. Eine größere Chance bestünde in ökozentrischen Verfassungsordnungen: Diese setzen voraus, dass menschliche Interessen mit solchen von Tieren und Natur gleich gewichtet und abgewogen werden.⁵² Denn in anthropozentrischen Verfassungsordnungen ist eine solche gleichwertige Gewichtung von menschlichen und Tier-Interessen nur realistisch, wenn die Tier-Interessen den menschlichen Interessen entsprechen oder ihnen zumindest nicht entgegenstehen.

b) Verpflichtende Beratung durch Expertenkommission und *Animal Impact Assessments*

Es sind auch andere Konzepte denkbar, wie ein *Animal Mainstreaming* (zumindest teilweise) erreicht werden könnte. Denkbar wäre etwa, bei politischen Entscheidungen, die Tiere betreffen, eine verpflichtende Beratung durch eine Kommission oder Tierexperten einzuführen. Allerdings können Abgeordnete aufgrund ihrer Weisungsfreiheit grundsätzlich nicht dazu verpflichtet werden, deren Empfehlungen zu befolgen.⁵³ Man könnte die Beratungen aber öffentlich durchführen, beispielsweise durch (live) Aufzeichnungen, sodass Parlamentarier einem größeren Rechtfertigungsdruck ausgesetzt wären, wenn sie von den Empfehlungen der Experten abweichen. Ein ähnliches Konzept praktiziert das *Animal Health and Welfare Board for England*

⁵¹ Corte Suprema de la Justicia, Republica Colombiana, Sentencia del 18.6.2020, STC 3872, 12: „[...] al ser humano a una categoría prevalente sobre la cual ha girado su entorno, relegando a la naturaleza a una posición secundaria“; anders im Urteil des Obersten Gerichtshofs in Mexiko zum Hahnenkampf, in dem das Gericht die Belange der Hähne über die Berufs- und Kulturfreiheit der Menschen stellte: Suprema Corte de Justicia de Mexico, AMPARO EN REVISIÓN 163/2018, verfügbar unter: <<http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/uplo ad993.pdf>>, zuletzt besucht am 6.6.2023.

⁵² Gregory Simmons/Mark Vardy/Rochelle Stevenson, *Ecophilosophies Within Green Criminology*, in: Shereen Hassan/Dan Lett, *Introduction to Criminology*, A Canadian Open Education Resource, British Columbia: Kwantlen Polytechnic University 2023, Kapitel 13.3, online verfügbar unter: <<https://kpu.pressbooks.pub/introcrim/chapter/13-3-ecophilosophies-within-green-criminology/>>.

⁵³ Siehe für die EU etwa Council of Europe, Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, „The Nature of the Mandate of Members of the Parliamentary Assembly“, Report Doc. 14077 v. 6.6.2016, para. 5, verfügbar unter: <<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22808&lang=en>>.

(AHWBE) im Vereinigten Königreich: Dieses Gremium gibt Empfehlungen hinsichtlich strategischer Tierwohlangelegenheiten von Nutztieren an das zuständige Landwirtschaftsministerium (*Department for Environment, Food & Rural Affairs* [DEFRA]) ab, von dem erwartet wird, dass es den Empfehlungen Folge leistet. Tut es das nicht, muss es dies öffentlich rechtfertigen.⁵⁴

In Deutschland verpflichtet § 16b I Tierschutzgesetz (TierSchG) das Bundesministerium vor dem Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften, eine Tierschutzkommission anzuhören.⁵⁵ Allerdings sind diese Beratungen derzeit nicht der Öffentlichkeit zugänglich.⁵⁶ Es fehlt also gerade die objektive Überprüfbarkeit durch die Öffentlichkeit. Außerdem besteht die Tierschutzkommission nach § 2 Tierschutzkommissions-Verordnung (TierSchKomV) neben Vertretern der Tierschutzverbände aus Sachverständigen der Tierhalterverbände, der Forschungsgemeinschaft und verschiedener anderer Wissenschaften⁵⁷ und damit aus solchen Personen, die an der Nutzung der Tiere selbst ein starkes Interesse haben. Solange das Ziel ist, ein Repräsentationsorgan zu schaffen, das als Stimme für Tiere agiert und diese im politischen Prozess vertritt, sollte das Organ auch nur aus solchen Personen bestehen, welche die tatsächlichen Interessen von Tieren vertreten. Gegensätzliche Stimmen in dem Organ zu integrieren, würde dessen vereintes Auftreten beeinträchtigen. Das Repräsentationsorgan soll gerade ein Gegengewicht zu den starken und etablierten Interessengruppen von Tiernutzern darstellen. Im Verlauf des politischen Prozesses müsste das Organ sich trotzdem gegen die Stimmen von Tiernutzern durchsetzen, sodass die praktische Umsetzbarkeit und Einbeziehung aller relevanten Akteure weiterhin gewahrt bliebe.

Eine andere Möglichkeit, ein *Animal* bzw. *Species Mainstreaming* durchzusetzen, wären *Environmental Impact Assessments* (Umweltverträglichkeitsprüfungen), abgewandelt in *Animal Impact Assessments* (AIA)⁵⁸ auf

⁵⁴ Website des UK government (gov.UK), Animal Health and Welfare Board for England, Recommendations to Defra Ministers: „Defra ministers expect to accept the advice agreed by the board. If, in exceptional circumstances, Defra ministers decide not to accept the board's advice, they make public the reasons for taking a different view.“, <<https://www.gov.uk/government/groups/animal-health-and-welfare-board-for-england-ahwbe>>, zuletzt besucht am 5.8.2023.

⁵⁵ Siehe dazu Verfassungswidrigkeit der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, BVerfG, ZUR 4 (2011), 203–206 (204 f.).

⁵⁶ *Raspé* (Fn. 26), 268.

⁵⁷ *Katja Meyer zu Heringdorf*, Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestages, Aktueller Begriff – Die Tierschutzkommission beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 27.1.2011, Nr. 02/11, 2.

⁵⁸ *Steven P. McCulloch/Michael J. Reiss*, Bovine Tuberculosis and Badger Control in Britain: Science, Policy and Politics, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 30 (2017), 469–484 (480).

politischer Ebene.⁵⁹ Dies würde erfordern, politische Entscheidungen auf ihre Konsequenzen für Tiere zu untersuchen und abzuwägen. Damit kämen Tier-Interessen auf prozessualer Ebene mehr Bedeutung zu und die Wahrscheinlichkeit stiege, dass sie im politischen Prozess tatsächlich berücksichtigt werden.

2. Auswahl der Repräsentanten

Damit die Mitglieder eines jeweiligen Repräsentationsorgans die Interessen von Tieren möglichst interessen- und sachgerecht wiedergeben, sollten sie einige Voraussetzungen erfüllen und nach entsprechenden Kriterien ausgewählt werden.

a) Sachliche Unabhängigkeit und Freiheit von Interessenskonflikten

Zunächst sollten Tierrepräsentanten definitiv keinen Interessenskonflikten unterliegen. Die derzeit für das Tierwohl zuständigen Personen unterstehen oft den jeweiligen Landwirtschaftsministerien der Staaten bzw. deren Ländern, Provinzen oder Gemeinden.⁶⁰ Dadurch sind sie notwendigerweise Interessenskonflikten mit Nutzern von Tieren wie der Landwirtschaftslobby ausgesetzt. Es ist wichtig, diese gegensätzlichen Interessen zu verstehen und zu berücksichtigen. Wie oben bereits angedeutet, kann eine effektive Repräsentation von Tieren aber nur dann erfolgen, wenn der Repräsentant neutral gegenüber gegensätzlichen Interessen ist, also nicht durch sie bestimmt oder motiviert wird.

Dies erfordert eine sachliche Unabhängigkeit, wie es in Deutschland beispielsweise bei dem Datenschutz- und Wehrbeauftragten der Fall ist.⁶¹ Zu begrüßen ist, dass die neue Tierschutzbeauftragte der Bundesregierung in gleicher Weise politisch und fachlich unabhängig arbeiten soll.⁶² Eine solche sachlich unabhängige und allein für das Tierwohl zuständige Position wurde

⁵⁹ Eckersley (Fn. 23), 126.

⁶⁰ Siehe zum Beispiel die Landestierschutzbeauftragten, die meist den zuständigen Tierschutzministerien auf Landesebene unterstehen: *Johannes Caspar*, Tierschutz im Recht der modernen Industriegesellschaft – eine rechtliche Neukonstruktion auf philosophischer und historischer Grundlage, Baden-Baden: Nomos 1999, 504.

⁶¹ *Caspar* (Fn. 60), 504; *Günter Erbel*, Zur Frage der landesgesetzlichen Regelung der Stellung und der Aufgaben eines Tierschutzbeauftragten, DÖV 5 (1992), 189-199 (195).

⁶² Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Ariane Kari wird erste Tierschutzbeauftragte der Bundesregierung, Pressemitteilung Nr. 55/ 2023 v. 10. Mai 2023.

in den untersuchten Vergleichsländern auf gesamtstaatlicher Ebene bisher nur in Deutschland geschaffen.⁶³

b) Parteilichkeit für die repräsentierten Tiere

Neben der Freiheit von Interessenskonflikten sollten Tierrepräsentanten eine gewisse Parteilichkeit mitbringen: Politische Repräsentation ist nach dem hier zugrundeliegenden Verständnis die Vertretung der Interessen bestimmter Gruppen. In Bezug auf Tiere bedeutet dies, dass eine interessengerechte Repräsentation nur dann möglich ist, wenn die Repräsentanten aus der Perspektive und im Interesse der zu vertretenden Tiere sprechen. Es geht darum, im politischen Prozess ein Sprachrohr für Tiere einzurichten, weil es ihnen an konventionellen Möglichkeiten⁶⁴ fehlt, ihre Interessen einzubringen.

Dafür würden sich zum Beispiel Mitglieder aus NGOs oder Biologen eignen, da sie keinem politischen Druck einer Partei oder Interessenlobby ausgesetzt sind. Es ist auch davon auszugehen, dass sie die notwendige Parteilichkeit und Motivation für den Schutz des Tieres mitbringen. Dies dürfte einem für sich selbst eintretenden Tier am nächsten kommen. Da Tiere ihre Repräsentanten nicht durch Wahlen legitimieren können, kann deren Legitimation nur dadurch erfolgen, dass bestmöglich solche Personen ausgewählt werden, deren Interessen sich mit denen von Tieren decken und die aus der Perspektive des Tieres heraus sprechen können.

c) Verständnis und Nähe zu den repräsentierten Tieren

Damit die Repräsentanten aus der Perspektive des Tieres sprechen können, müssen sie das notwendige Verständnis und die Nähe zu den jeweils repräsentierten Tieren mitbringen. Tiere können ihre Interessen nicht selbst äußern (zumindest nicht in menschlicher Sprache), sodass deren Repräsentation durch eine Interpretation ihrer Interessen erfolgen muss (interpretative Repräsentation).⁶⁵ Der Repräsentant muss also versuchen, sein Schutzobjekt zu

⁶³ Untersucht wurden alle Staaten, die nach dem API (Fn. 9) in der Kategorie „Establishment of Supportive Government Bodies“ mit der mit einem B oder besser (nur Österreich) abschnitten, also: Uruguay, UK, Schweden, Niederlande, Dänemark, Österreich, Tanzania, Indien, Thailand und Malaysia.

⁶⁴ Wie der Durchsetzung ihrer Interessen mithilfe ihrer Grundrechte oder Teilnahme an Kundgebungen, Verfassen von Briefen etc.

⁶⁵ *Andrew Dobson*, *Listening for Democracy, Recognition, Representation, Reconciliation*, Oxford: Oxford University Press 2014; *Svenja Ahlhaus*, *Tiere im Parlament? Für ein neues Verständnis politischer Repräsentation*, *Mittelweg* 36 (2014), 59–73 (66).

analysieren und bestmöglich zu verstehen. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, ist Tiere in ihren gewöhnlichen Habitaten und über längere Zeit zu studieren. Dadurch können Erkenntnisse über ihre Verhaltensmuster, sozialen Gewohnheiten und Bedürfnisse gewonnen werden.⁶⁶ Die Repräsentation sollte also durch Biologen, Wissenschaftler oder andere Personen erfolgen, die die Tiere über einen längeren Zeitraum studiert oder erlebt haben und somit in der Lage sind, „wie das Tier zu denken“.⁶⁷ Der Vorteil hierbei besteht auch darin, dass diese fachkompetenten Personen meist ein gewisses Ansehen in der Öffentlichkeit genießen oder zumindest in ihrer Interessenvertretung für die Tiere ernster genommen und als glaubwürdiger erachtet werden.⁶⁸ Die Repräsentation von bestimmten Tieren durch Biologen, die sich mit diesen eingehend auseinandergesetzt haben, erfolgt teilweise bereits auch auf rechtlicher Ebene: im *Llurimagua* Fall⁶⁹ etwa klagte ein Biologe im Namen zweier Froscharten gegen ein Bergbauprojekt, das bei dessen Durchführung mutmaßlich zum Aussterben der Froscharten geführt hätte.

d) Zertifizierung oder Auswahl durch ein Prüfverfahren

Festzuhalten ist: Die Hauptkriterien, die Repräsentanten von Tieren erfüllen sollten, sind 1) eine gewisse Parteilichkeit für das Tier bzw. Freiheit von Interessenskonflikten und 2) die Nähe und das Verständnis der Tiere. Dies sollte durch ein Prüfverfahren sichergestellt werden. Potenzielle Repräsentanten könnten beispielsweise einen Zertifizierungsprozess durchlaufen, wie es bei den *Certified Animal Welfare Administrators* (CAWA) in den USA⁷⁰ der Fall ist. Anwärter dieser Zertifizierung müssen bestimmte Eignungskrite-

⁶⁶ Siehe etwa *David Attenborough, The Trials of Life – A Natural History of Animal Behavior*, London: Harper Collins Publishers 2022.

⁶⁷ *Smith* (Fn. 25), 117 (Übersetzung der Autorin).

⁶⁸ Der deutsche Biologe *Robert Marc Lehmann* informiert beispielsweise auf der Social Media Plattform YouTube durch Videos, in denen er über Tiere, sie betreffende Missverständnisse, nicht artgerechte Haltungsformen oder ihre Bedürfnisse berichtet; ihm folgen derzeit 728.000 Abonnenten (Stand 8.6.2023); Studien zeigen, dass Wissenschaftlern auch generell mehr Glaubwürdigkeit eingeräumt wird als Politikern, *Friederike Hendriks/Inse Janssen/Regina Jucks*, Balance as Credibility? How Presenting One- vs. Two-Sided Messages Affects Ratings of Scientists' and Politicians' Trustworthiness, *Health Communication* 18 (2022), 1-8 (1).

⁶⁹ *Llurimagua* Case: Ecuador, Función Judicial de Ecuador, Juicio No: 10332202000418 v. 22.10.2020, 9 f. <<https://www.derechosdelanaturaleza.org.ec/wp-content/uploads/2020/11/Sentencia-Caso-Llurimagua.pdf>>.

⁷⁰ Dabei handelt es sich um eine Zertifizierung, die vorausgesetzt wird bzw. die Chancen darauf erhöht, eine Position als Manager einer Tierwohlorganisation oder einer Behörde zu erhalten, siehe Website der Association for Animal Welfare Advancement, <<https://learning.theaawa.org/cawa>>, zuletzt besucht am 5.8.2023.

rien, wie eine ausreichende Berufserfahrung im Bereich des Tierwohls nachweisen, eine Prüfung absolvieren und nach Erhalt der Zertifizierung in bestimmten Abständen Re-Zertifizierungsverfahren durchlaufen.⁷¹ Durch das Erfordernis von Fortbildungen und Re-Zertifizierungsverfahren könnte sichergestellt werden, dass die Repräsentanten auf dem neuesten Stand der Forschung hinsichtlich der Interessen und Bedürfnisse von Tieren sind und diese so interessengerecht wie möglich wiedergeben können⁷². Dass Personen sich erst formell qualifizieren müssen, um eine bestimmte Gruppe zu repräsentieren, wäre ein Novum. Zu bedenken ist allerdings, dass sich die meisten politischen Repräsentanten gewissermaßen durch Wahlen qualifizieren. Sie müssen die Wähler im Wahlkampf von ihrer Eignung überzeugen, sich sowohl inhaltlich als auch persönlich gegenüber anderen Bewerbern durchsetzen und sich bei den darauffolgenden Wahlen „rezertifizieren“. Bei Tier-Repräsentanten, die sich gegenüber Tieren über diesen Weg nicht direkt qualifizieren können, muss daher ein formelles Verfahren eingerichtet werden, das eine Qualifizierung oder Legitimation sicherstellt.

Es hätte auch jeder Interessent grundsätzlich die gleiche Chance, die Kriterien zu erfüllen und sich für die Repräsentation zu qualifizieren, sodass eine solche Regelung mit demokratischen Gesichtspunkten vereinbar wäre. Ein aufwendiges Qualifizierungsverfahren könnte abschreckend wirken, wodurch es an qualifizierten Kandidaten für die politische Repräsentation von Tieren fehlen könnte. Diese ist ohnehin weniger attraktiv, als die politische Repräsentation von Menschen.⁷³ Dazu kommt, dass viele Naturwissenschaftler eine gewisse Abneigung oder Zurückhaltung gegenüber einer Beteiligung in der Politik haben.⁷⁴ Es nehmen jedoch immer mehr Biologen und Tier-

⁷¹ *Association for Animal Welfare Advancement* (Fn. 70), Program and Applicant Guide 4/2013, 3, 8.

⁷² *Ahlhaus* (Fn. 16).

⁷³ Dies ergibt sich bereits aus finanzieller Sicht: Tiere können selbst keine Wahlkampfveranstaltungen finanzieren, durch erfolgreiche Wahlergebnisse deren staatliche Teilkostenerstattung herbeiführen oder ihre Repräsentanten durch Spenden unterstützen, sodass deren Repräsentation weniger attraktiv ist als die zahlender (wirtschaftlicher) Interessengruppen, siehe etwa *Penny Conly Ellison*, Time to Give Anticruelty Laws Some Teeth – Bridging the Enforcement Gap, *Journal of Animal Law and Ethics* 3 (2009), 1-6 (2); *Philipp von Gall*, Die tierliche Perspektive in der Politik – Ein begrifflicher und ein institutioneller Vorschlag, in: *Jahrbuch Praktische Philosophie in globaler Perspektive* 3, Freiburg/München: Karl Alber Verlag 2019, 226-255 (243).

⁷⁴ *Ploy Achakulwisut*, Why Are Scientists so Averse to Public Engagement? – It’s Time to Confront Our Demons, *Scientific American*, 8.3.2017, online: <<https://blogs.scientificamerican.com/guest-blog/why-are-scientists-so-averse-to-public-engagement/>>; *Todd Makese*, Professional Backgrounds in State Legislatures, 1993-2012, *State Politics & Policy Quarterly* 19 (2019), 312-333 (318), vgl. die vergleichsweise geringe Zahl an Physikern; Biologen sind gar nicht vertreten (US Congress).

forscher an der öffentlichen Debatte teil, um auf Probleme im Umwelt- und Tierschutz aufmerksam zu machen und bessere Schutzstandards zu schaffen.⁷⁵ Es besteht somit kein Anlass, davon auszugehen, keine Repräsentanten zu finden. Dies zeigt sich auch an den zahlreichen Beispielen aktiver Biologen, Zoologen und anderer Vertreter der Naturwissenschaften, die sich bereits für bestimmte Tiergruppen einsetzen.⁷⁶

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass jeweils für bestimmte Tiergruppen Repräsentanten bestellt werden sollten, die durch persönliche Erfahrung im Umgang mit diesen eine gewisse Nähe und Verständnis zu den Tieren entwickelt haben. Diese Repräsentanten sollten fachlich und institutionell unabhängig sein, um nicht durch entgegenstehende wirtschaftliche Interessen beeinflusst zu werden. Sie sollten auch in jede politische Entscheidung, die die jeweilige Tiergruppe betrifft, eingebunden und in einer der Öffentlichkeit zugänglichen Beratung angehört werden, damit ihren Empfehlungen bestmöglich Folge geleistet wird. Im Folgenden werden Beispiele der Praxis aufgezeigt, wie ein solches Konzept im politischen Prozess umgesetzt werden könnte.

IV. Beispiele der Praxis für Repräsentationsorgane nicht-wählender Gruppen

Nachfolgend werden verschiedene Konzepte beleuchtet, die bereits für die politische Repräsentation nicht wählender Gruppen herangezogen wurden. Dazu gehören die Kommission für zukünftige Generationen in Israel (1), der Ombudsmann für zukünftige Generationen in Ungarn (2) und der Ombudsmann für Tierfragen in Österreich (3).

1. Israel: Kommission für zukünftige Generationen (2006-2010)

Die Kommission für zukünftige Generationen wurde in Israel aufgrund der Überlegung eingesetzt, dass künftige Generationen zwar nicht an Wahlen teilnehmen können, ihre Interessen angesichts der Reichweite vieler Gesetzesbeschlüsse aber trotzdem im Parlament berücksichtigt werden soll-

⁷⁵ Neben Robert Marc Lehmann (Fn. 68) hat zum Beispiel auch der neue Meeresschutzbeauftragte der Bundesregierung, Sebastian Unger, einen Hintergrund in Biologie, siehe Website des RIFS Potsdam, <<https://www.rifs-potsdam.de/de/menschen/sebastian-unger>>.

⁷⁶ Siehe für Cetaceans (Waltiere) zum Beispiel die *World Cetacean Alliance* (WCA), das *Dolphin Project* und das *International Marine Mammal Project*.

ten.⁷⁷ Der Vergleich zu Gremien zur Vertretung von künftigen Generationen eignet sich gut als Vorlage für ein Repräsentationsorgan für Tiere: Beide können nicht an Wahlen teilnehmen, haben aber Interessen, die durch aktuelle politische Entscheidungen beeinträchtigt werden und damit schützenswert sind.

Die Kommission für zukünftige Generationen (2006–2010) war befugt, Gesetze vor ihrer Verabschiedung auf potenzielle Konsequenzen und Schäden für künftige Generationen zu untersuchen sowie Korrekturen oder Streichungen entsprechender Vorhaben zu veranlassen.⁷⁸ Sie durfte selbst beurteilen, ob die jeweiligen Gesetzesvorhaben Relevanz für zukünftige Generationen haben.⁷⁹ Dies sollte auch für ein Repräsentationsorgan für Tiere übernommen werden. Andernfalls könnten Gesetzesvorhaben absichtlich so vorgestellt oder formuliert werden, dass eine Einbeziehung des Organs nicht notwendig erscheint, um dessen Einmischung zu verhindern.

2. Ungarn: Ombudsmann für zukünftige Generationen

Die Position des Ombudsmannes für zukünftige Generationen in Ungarn wurde 2007 als Ergänzung des *Parliamentary Commissioner for Civil Rights* (Ombudsman) geschaffen.⁸⁰ Sein Aufgabenbereich fokussiert sich auf den Umweltschutz: Er kann zu allen Fragen, die das Recht der Bürger auf eine intakte Umwelt betreffen, Untersuchungen und Studien in Auftrag geben, Vorschläge und Handlungsempfehlungen vorlegen und Aufsichtsverfahren zu Entscheidungen öffentlicher Verwaltungseinheiten einleiten.⁸¹ Seine Kompetenzen sind also weiter gefasst, als die der oben aufgeführten Tierschutzkommissionen, die meist nur beratende Kompetenzen haben oder Vorschläge machen können. Auch dazu ist der Ombudsmann jedoch berechtigt: Er kann allgemeine und spezifische Handlungsempfehlungen an Politik und öffentliche Verwaltung richten sowie zuständige Behörden auffordern, konkrete Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zu ergreifen.⁸² Sieht er bezüglich be-

⁷⁷ Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestages, Rat für Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Ombudsmann für zukünftige Generationen in Ungarn, Kommission für zukünftige Generationen in Israel – Organisation und Aufgaben, 30.3.2011, WD 1 – 3000 – 005/11, 10 (im Folgenden: WDBT zukünftige Generationen), 13.

⁷⁸ WDBT zukünftige Generationen (Fn. 77), 13 f.

⁷⁹ WDBT zukünftige Generationen (Fn. 77), 14.

⁸⁰ Parliamentary Commissioners of Hungary, Mr. *Sándor Fülöp*, Comprehensive Summary of the Report of the Parliamentary Commissioner for Future Generations of Hungary 2008–2009, Budapest (2010), 5; siehe auch The Ombudsman Act, Act CXI of 2011 on the Commissioner for Fundamental Rights, Promulgated on 26 July 2011.

⁸¹ WDBT zukünftige Generationen (Fn. 77), 10.

⁸² WDBT zukünftige Generationen (Fn. 77), 11.

stimmter Regelungen Handlungsbedarf, kann der Ombudsmann zuständigen Stellen Änderungen, Streichungen und Ergänzungen von vorhandenen Regelungen und alternative Regelungsvorschläge vorschlagen.⁸³ Schließlich kann er beim ungarischen Verfassungsgericht die Zulässigkeit von Gesetzen und Regierungsmaßnahmen überprüfen lassen und einen Antrag auf eine höchst-richterliche Auslegung von Verfassungsbestimmungen stellen.⁸⁴ Dem Ombudsmann kommen damit zahlreiche Befugnisse zu, um den Abgeordneten die Interessen künftiger Generationen nicht nur anzutragen, sondern auch sicherzustellen, dass sie ausreichend berücksichtigt werden. So entsteht ein wirkungsvoller Mechanismus, der gegensätzlichen Interessen entgegenzutreten kann, um ein faires Gleichgewicht herzustellen. Solche Kompetenzen sollten auch Repräsentanten von Tieren zugestanden werden.

Für das Amt kandidieren können nur solche Personen, die über fundierte fachliche Qualifikationen und/oder über langjährige berufliche Vorerfahrungen im Bereich des Umweltschutzes oder Umweltrechts verfügen.⁸⁵ Dies entspricht der oben aufgestellten Anforderung, dass sich Tierrepräsentanten durch ausreichende Erfahrung mit den Tieren für deren Repräsentation qualifizieren sollten.

Der Ombudsmann wird durch den Staatspräsidenten nominiert und anschließend mit einer Zweidrittelmehrheit der Parlamentsmitglieder ernannt.⁸⁶ Der Repräsentant ist also durch eine Repräsentationskette legitimiert. Eine ähnliche Regelung für ein Repräsentationsorgan für Tiere würde das Problem lösen, dass Tiere nicht selbst wählen und ihre Repräsentanten dadurch legitimieren können. Der Ombudsmann bekommt weiterhin einen eigenen Etat innerhalb des Staatshaushaltes, sodass auch eine ausreichende finanzielle Ausstattung und seine Unabhängigkeit sichergestellt ist.⁸⁷

Das ungarische Konzept des Ombudsmannes für zukünftige Generationen weist also viele zu begrüßende Elemente auf, die als Vorlage für ein Repräsentationsorgan für Tiere dienen könnten.

3. Österreich: Tierschutzombudsperson

In Österreich werden Tier-Interessen in jedem Bundesland durch eine Ombudsperson vertreten, die gemäß § 41 (3) S. 1 Tierschutzgesetz (TSchG)

⁸³ WDBT zukünftige Generationen (Fn. 77), 11.

⁸⁴ WDBT zukünftige Generationen (Fn. 77), 11.

⁸⁵ WDBT zukünftige Generationen (Fn. 77), 12.

⁸⁶ WDBT zukünftige Generationen (Fn. 77), 12.

⁸⁷ WDBT zukünftige Generationen (Fn. 77), 12.

die Interessen des Tierschutzes vertritt und in Verwaltungsverfahren als Partei auftreten kann, § 41 (4) S. 1 TSchG.⁸⁸ Anders als in den meisten anderen Rechtsordnungen untersteht diese Ombudsperson nicht dem Ministerium für Landwirtschaft oder Ernährung, sondern ist von den Ländern gemäß § 41 (1) TSchG gegenüber dem Bundesminister für Gesundheit und Frauen zu bestellen. Dadurch können Waffenungleichheit und die Interessenskonflikte zwischen Tiernutzern und Tieren, die bei der Zuständigkeit der Landwirtschaftsministerien unvermeidbar sind, wesentlich verringert, wenn nicht gänzlich ausgeräumt werden.

Ausüben können das Amt nur solche Personen, die neben einem abgeschlossenen Studium der Veterinärmedizin, Zoologie oder Agrarwissenschaften oder einer vergleichbaren Ausbildung eine Zusatzausbildung im Bereich des Tierschutzes abgeschlossen haben (§ 41(2) S.1 TSchG). Dies ist bedeutend, weil der tierschutzrechtliche Aspekt in den tiernutzungs-basierten Wissenschaften oft keinen großen Raum einnimmt.⁸⁹ Die Bedürfnisse, Interessen und Perspektive von Tieren als Gegengewicht darzustellen, ist jedoch eine wichtige Prämisse für eine faire und interessengerechte Repräsentation von Tieren. Diese Regelung ist daher sehr zu begrüßen.

Die Tierschutzombudsperson verfügt über entsprechende Durchsetzungsinstrumente: Sie ist berechtigt, in alle Verfahrensakten Einsicht zu nehmen, sowie alle einschlägigen Auskünfte zu verlangen, und die Behörden haben sie bei der Ausübung ihres Amtes zu unterstützen (§ 41 (4) S. 2, 3 TSchG). Vergleichbar mit den Kompetenzen des Ombudsmannes für zukünftige Generationen in Ungarn verfügt die Tierschutzombudsperson auch über rechtliche Kompetenzen. Sie kann Rechtsmittel gegen Bescheide ergreifen und entsprechende Verfahren bis zum Verwaltungsgerichtshof führen, § 41 (5) TSchG. Zudem wird sie bei Strafverfahren nach § 222 des österreichischen Strafgesetzbuchs (Tierquälerei) beteiligt, § 41 (6)-(8) TSchG. Der Tierschutzombudsperson stehen damit effektive Instrumente zur Verfügung, um eine Berücksichtigung von Tier-Interessen durchzusetzen: Sie kann aktiv Verfah-

⁸⁸ Antoine F. Goetschel, *Tiere klagen an*, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch 2013, 206.

⁸⁹ Vgl. Beispiel Österreich: Veterinärmedizinische Universität Wien (Vetmeduni), Curriculum Diplomstudium Veterinärmedizin 2014, 23.6.2022, 21 ff.: von den über 4 Semester durchzuführenden 50 Kursen drehen sich vier Kurse (also 8 %) um Tierwohl und Bedürfnisse von Tieren (Verhalten Haustiere, Umgang mit Tieren und Tierbetreuung, Ethik und Tierhaltung); in den Curricula des Masterstudienganges Zoologie der Universität Wien und Innsbruck werden die Begriffe Tierwohl oder Verhalten gar nicht genannt; gleiches gilt für das Curriculum des Agrarwissenschaften-Studiums (Universität Wien): dieses beinhaltet zwar einen Kurs in Pflanzenschutz, nicht jedoch in Tierschutz; diesbezüglich geht es nur um nutzungsbezogene Inhalte wie Zucht und Haltung, Universität für Bodenkultur Wien, Curriculum für das Bachelorstudium Agrarwissenschaften, Kennzahl 033 255, 1.10.2021, 7.

ren einleiten und Missstände angehen, ohne auf eine entsprechende Anfrage oder Aufforderung warten zu müssen. Außerdem ist sie nicht auf die Abgabe von Empfehlungen oder Vorschlägen beschränkt, sondern kann selbstständig Maßnahmen ergreifen. Schließlich ist auch das oben angeführte Erfordernis der Unabhängigkeit (vgl. S. 14) erfüllt: Die Tierschutzombudsperson untersteht gemäß § 41 (9) TSchG keinen Weisungen.

Zusätzlich zu der Tierschutzombudsperson ist ein Tierschutzrat, § 42 TSchG und eine Tierschutzkommission (Kommission), § 41a TSchG, für das Tierwohl zuständig. Letztere berät den Bundesminister in Fragen des Tierschutzes und spricht Empfehlungen hinsichtlich der Weiterentwicklung des Tierschutzes aus, § 41a (6) TSchG. Der Tierschutzrat kann zusätzlich Stellung zu Legislaturvorhaben nehmen, die den Tierschutz betreffen und soll Bestandsvornahmen hinsichtlich der Tierschutzgesetzgebung vornehmen, § 42 (7) TSchG. Diese Gremien unterscheiden sich nicht wesentlich von anderen, bereits vorgestellten Konzepten, sodass auf sie nicht noch einmal gesondert eingegangen wird. Es ist allerdings positiv hervorzuheben, dass die Berücksichtigung von Tier-Interessen durch verschiedene Akteure erfolgt. Dadurch kann eine Art „Checks-and-Balances“-System errichtet sowie Zuständigkeiten effektiver verteilt und Kapazitäten erhöht werden.⁹⁰

Festzuhalten ist also, dass bereits Konzepte bestehen, die als Vorlage für ein Repräsentationsorgan für Tiere dienen könnten. Maßgeblich ist, dass das Organ über eine ausreichende personelle und finanzielle Ausstattung verfügt, dessen Mitglieder sich anhand bestimmter Kriterien wie Erfahrung und Zusatzausbildungen qualifizieren müssen und es weisungsfrei arbeiten kann. Insbesondere sollte das Organ nicht solchen Ministerien unterstehen oder darin eingebunden sein, die kollidierende Interessen vertreten. Am wichtigsten ist, dass das Organ über ausreichende Durchsetzungskompetenzen verfügt, also beispielsweise Dokumente anfordern und darin Einsicht nehmen, die Zulässigkeit von Gesetzen überprüfen lassen und Politiker oder Behörden zur Vornahme oder Nachbesserung von Tierwohlmaßnahmen auffordern kann. Ein solches Organ sollte sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene, beispielsweise der Vereinten Nationen (UN), eingerichtet werden – dafür bestehen für bestimmte Tiergruppen bereits Vorschläge.⁹¹

⁹⁰ Siehe Ahlhaus' Vorschlag, *Ahlhaus* (Fn. 16).

⁹¹ Zur Anerkennung einer „*Cetacean Nation*“ und dessen Status als NGO siehe *John Lilly/ Michael Bailey/ Scott Taylor*, *The Cetacean Nation – A proposal by The Human-Dolphin Foundation* (Maui) in association with the Cetacean Studies Institute, Byron Bay: Australia 2.10.2000, 3.

V. Bewertung des neuen Amtes des/der Bundestierschutzbeauftragten

Das Amt der Bundestierschutzbeauftragten, derzeit besetzt von *Ariane Désirée Kari*, wurde kürzlich von der Ampel-Koalition unter Kanzler Scholz neu geschaffen und soll den Tierschutz in Deutschland strukturell und institutionell stärken.⁹² Es ist formal im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) eingegliedert, erfüllt also nicht die wünschenswerte institutionelle Unabhängigkeit. Für den Tierschutz in Deutschland war bisher das BMEL zuständig, wodurch Tier-Interessen oft hinter wirtschaftlichen Interessen zurückstanden.⁹³ Leider wurden der Tierschutzbeauftragten auch weiterhin keine Durchsetzungsinstrumente, wie sie etwa die Tierschutzombudsperson in Österreich hat, eingeräumt. Sie ist auf die Beratung und Unterstützung des für den Tierschutz zuständigen Bundesministers bei tierschutzrelevanten Fragestellungen in Form von Empfehlungen und Stellungnahmen beschränkt.⁹⁴

Bedenken könnten auch bezüglich des Verlaufs der Besetzung des Postens aufkommen. Die Besetzung erfolgte „entsprechend dem bei Beauftragten der Bundesregierung in diesen Fällen üblichen Verfahren“.⁹⁵ Es wurde weder eine Art Qualifizierungsverfahren durchlaufen noch eine Findungskommission eingesetzt.⁹⁶ Die Auswahl von *Ariane Kari* könnte dadurch willkürlich oder undurchsichtig wirken. Ein solches Qualifizierungsverfahren wäre also wünschenswert.

Für das Amt des Bundestierschutzbeauftragten sollte ein Kandidat ausgewählt werden, der in Bezug auf seine Fähigkeiten am besten für die Repräsentation von Tieren geeignet ist (s. o.; in Deutschland entspricht dies auch der gesetzlichen Forderung des Art. 33 II GG, nach dem Posten öffentlicher Ämter nach den Kriterien der „Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung“ auszuwählen sind). Dies wurde insofern umgesetzt, als für die

⁹² Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), „Ariane Kari wird erste Tierschutzbeauftragte der Bundesregierung“, Pressemitteilung v. 10.5.2023, Nr. 55/2023, verfügbar unter: <<https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/055-tierschutzbeauftragte-kari.html>>.

⁹³ Zu nennen ist etwa das Beispiel der Legehennen: BVerfGE 101, 1-45, Rn. 57, 141; Dabei ging es um die Verfassungswidrigkeit der Käfighaltung von Legehennen: Das BMEL habe sich 30 Jahre lang dem Thema verschlossen, bis schließlich ein Normenkontrollverfahren zur Verbesserung geführt habe, von Gall (Fn. 73), 245.

⁹⁴ BT-Drs. 20/7023, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/6881 – Berufung einer Beauftragten der Bundesregierung für Tierschutz, 26.5.2023, BT-Drs. 20/7023, 1.

⁹⁵ BT-Drs. 20/7023 (Fn. 94), 2.

⁹⁶ BT-Drs. 20/7023 (Fn. 94), 3.

Ausübung des Amtes eine langjährige und aktive Berufserfahrung im Bereich des Tierschutzes auf Bundes- oder Landesebene erforderlich ist.⁹⁷ Erfahrung im Tierschutz ist allerdings nicht gleich Erfahrung mit Tieren selbst. Gerade diese Erfahrung ist notwendig, um das notwendige Verständnis für Tiere und deren Interessen und Bedürfnisse zu entwickeln (s. o. bei III. 2. c.). Auch bei menschlicher Repräsentation ist Erfahrung mit Interessenvertretung schließlich nicht gleichzusetzen mit direkter Kommunikation und Interaktion mit der zu repräsentierenden Gruppe. Es wäre daher dringend erforderlich, auch eine gewisse Erfahrung im Umgang mit Tieren für das Amt der Tierschutzbeauftragten vorauszusetzen.

Dieses und andere Auswahlkriterien sollten durch eine beratende Versammlung, bestehend aus Politikern, Biologen, Tierrechtlern und Tierschützern bestimmt und rechtlich gesichert werden, etwa in Form einer Verordnung oder Satzung. Dies würde die Transparenz und damit auch die öffentliche Akzeptanz der Tierrepräsentanten erhöhen.

Insgesamt ist die Einrichtung des neuen Postens der Bundestierschutzbeauftragten jedoch zu begrüßen. Sie verfügt über Kompetenzen wie alle Vorhaben und Maßnahmen der Bundesregierung im Hinblick auf mögliche Auswirkungen auf den Tierschutz überprüfen zu können (vgl. *AiAs*, Fn. 58) und bei der Weiterentwicklung des Tierschutzes auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene mitzuwirken.⁹⁸ Dadurch steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Belange von Tieren in der nationalen und internationalen Politik stärker berücksichtigt werden.

Die Bundestierschutzbeauftragte soll auch im Austausch mit Tierschutz- und Tierhalterorganisationen stehen.⁹⁹ Tierschützer zu integrieren ist wichtig, da diese meist ausschließlich im Interesse der Tiere handeln und am stärksten für diese Partei ergreifen. Sie können daher wohl am besten „für Tiere sprechen“. Ein Austausch mit Tierhaltern ermöglicht, diesen die tierliche Perspektive näher zu bringen, Missstände zu analysieren und entsprechende Lösungen zu verhandeln. Positiv zu bewerten ist auch, dass die Tierschutzbeauftragte ihre Arbeit der Öffentlichkeit darstellen und kommunizieren soll.¹⁰⁰ Dies sorgt nicht nur für mehr Transparenz, ihre Arbeit kann durch die Öffentlichkeit und damit auch durch Tierexperten wie Biologen und Tierschützer überprüft werden.

Schließlich ist positiv hervorzuheben, dass der Tierschutzbeauftragten die notwendige finanzielle und sachliche Unabhängigkeit zugesichert wird.

⁹⁷ BT-Drs. 20/7023 (Fn. 94), 2.

⁹⁸ BT-Drs. 20/7023 (Fn. 94), 1.

⁹⁹ BT-Drs. 20/7023 (Fn. 94), 1.

¹⁰⁰ BT-Drs. 20/7023 (Fn. 94), 1.

Sie wird als B6 in der Bundesbesoldungsordnung eingestuft, erhält also ein überdurchschnittliches Gehalt.¹⁰¹ Dies senkt den finanziellen Druck, bestimmten Lobby- oder Interessengruppen gerecht zu werden. Zu ihrer inhaltlichen und administrativen Unterstützung wird eine Geschäftsstelle mit vier Mitarbeitern eingerichtet.¹⁰² Dadurch bestände grundsätzlich die Möglichkeit, die Mitarbeiter nach ihrer Expertise für verschiedene Tierarten bzw. -gruppen auszuwählen. Die Dienstposten werden jedoch zunächst hausintern angeboten¹⁰³, sodass es eher unwahrscheinlich ist, dass diese Positionen tatsächlich an in der Praxis tätige Tierexperten vergeben werden.

Die Schaffung des Postens der Bundestierschutzbeauftragten ist demnach ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Es bleibt zu hoffen, dass dadurch der Berücksichtigung von Tier-Interessen in der Politik mehr Bedeutung geschenkt wird und vielleicht die Grundlage geschaffen ist, um vom bloßen Tierschutz hin zu einer Tierrepräsentation zu gelangen.

VI. Ausblick

Mit Blick auf Deutschland nimmt die Tierschutzbeauftragte *Kari* für sich in Anspruch, „Tieren auf Bundesebene eine Stimme zu geben und sie zum Beispiel in Gesetzgebungsverfahren zu vertreten“.¹⁰⁴ Um Tiere stärker zu berücksichtigen, schlägt sie weiterhin vor, mehr tiermedizinische Gutachter einzusetzen, den Austausch mit Universitäten und die Schnittstelle zwischen Rechtswissenschaft und Tiermedizin zu erhöhen und eine Verbandsklage auf Bundesebene einzurichten.¹⁰⁵

Insgesamt sollte auch darüber nachgedacht werden, Tieren bestimmte, auf ihre Schutzwürdigkeit und Bedürfnisse zugeschnittene Rechte zuzugestehen.¹⁰⁶ Für bestimmte Tiergruppen wie Wale bestehen dafür sogar bereits

¹⁰¹ Im Einzelplan 10 ist für das Amt der Beauftragten mit Beginn des Haushaltsjahres 2023 eine Planstelle der Wertigkeit B6 der Bundesbesoldungsordnung vorgesehen, BT-Drs. 2073 (Fn. 94), 3.

¹⁰² BT-Drs. 20/7023 (Fn. 94), 4.

¹⁰³ BT-Drs. 20/7023 (Fn. 94), 4.

¹⁰⁴ Tierschutzbeauftragte im Interview, Website der Bundesregierung v. 12.6.2023, <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/interview-tierschutzbeauftragte-kari-2195612>>, zuletzt besucht am 26.6.2023.

¹⁰⁵ Siehe Fn. 104.

¹⁰⁶ Als Formulierungsvorschlag in Bezug auf Grundrechte für Tiere allgemein siehe *Raspé* (Fn. 26), 319, Fn. 86: Ergänzung des Art. 19 III GG durch „Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische und tierliche Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.“.

mehrere Entwürfe.¹⁰⁷ Dies ist deswegen wichtig, weil subjektive Rechte meist die Basis für eine effektive politische Repräsentation darstellen: Man denke zum Beispiel an das aktive und passive Wahlrecht des Art. 38 GG, das Recht auf Meinungs- und Pressefreiheit des Art. 5 I GG oder die Rechte der Parteien nach Art. 21 GG in Verbindung mit Art. 9 I oder Art. 3 I GG sowie deren Pendant auf internationaler Ebene.¹⁰⁸ Angesichts der jüngsten Entwicklungen auf rechtlicher Ebene (siehe Fn. 3) scheint ein solches Zugeständnis von Rechten auch nicht vollkommen abwegig. Es bleibt daher abzuwarten, inwiefern sich die rechtliche und in Folge auch die politische Stellung von Tieren in Zukunft verbessert.

VII. Fazit

Das Szenario, dass Tiere bald Teil von Parlamenten werden und dort aktiv „Tierpolitik“ betreiben, bleibt vermutlich weiterhin eine Utopie. Ihre Interessen sollten aber genauso wie die Interessen anderer nicht-wählender Gruppen, wie Kinder oder zukünftige Generationen, effektiv berücksichtigt werden. Dafür ist notwendig, dass ihre Interessen bei jeder politischen Entscheidung berücksichtigt werden, die sie betrifft (*Animal Mainstreaming*). Dies könnte durch verpflichtende, der Öffentlichkeit zugängliche Beratungsverfahren durch Experten sowie durch die Einführung von *Animal Impact Assessments* sichergestellt werden.

Das häufigste Problem, welches einer effektiven Repräsentation derzeit entgegensteht, sind Interessenskollisionen in den zuständigen Ministerien. Den für das Tierwohl zuständigen Behörden fehlt es meist an der institutionellen Unabhängigkeit. Sie sind gleichzeitig für kollidierende Interessen wie die der Landwirtschaft oder der Unterhaltungsindustrie zuständig, sodass Tier-Interessen in politischen Entscheidungen eine geringe Chance haben, berücksichtigt zu werden.

Auf politischer Ebene sollte daher ein unabhängiges Organ eingesetzt werden, das für die Repräsentation von Tier-Interessen zuständig ist. Aufgrund der Unterschiedlichkeit verschiedener Tierarten empfiehlt sich ein Repräsentationsorgan, das aus einem Kollektiv mit mehreren Vertretern be-

¹⁰⁷ Siehe *Helsinki Group*, Declaration of Rights for Cetaceans: Whales and Dolphins, 22.5. 2010, Ergebnis der „Cetacean Rights: Fostering a Moral and Legal Change Conference“ in Helsinki, Finnland und *Dolphin Embassy*, Declaration on the Rights and Freedom of Dolphins and Whales, November 2017, präsentiert beim VI International Cultural Forum in Sankt Petersburg, Russland.

¹⁰⁸ Siehe z. B. Art. 25 des International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) v. 16.12.1966, Resolution 2200A (XXI) sowie Art. 19 ICCPR oder Art. 21, 22 I ICCPR.

steht. Es ist einer einzelnen Person schlichtweg nicht möglich, das notwendige Verständnis und den Überblick über die Interessen von Nutztieren, Wildtieren, Haustieren, Zootieren usw. zu haben und diese alle im politischen Prozess zu repräsentieren. Das Organ sollte aus Personen bestehen, die jeweils auf eine bestimmte Tiergruppe spezialisiert, sachlich und institutionell unabhängig sowie frei von Interessenskonflikten sind und das notwendige Verständnis für die repräsentierten Tiere mitbringen. Dies sollte in transparenten Prüfungsverfahren sichergestellt werden.

In der Praxis bestehen bereits einige Beispiele, die als Ausgangspunkt für die Realisierung eines solchen Konzepts dienen könnten, wie der Ombudsman für zukünftige Generationen in Ungarn oder die Tierschutzombudsperson in Österreich. Wichtig ist, dass dem Organ bzw. den einzelnen Tierrepräsentanten ausreichende Kompetenzen zur Durchsetzung von Tier-Interessen eingeräumt werden.

Die Einsetzung der neuen Bundestierschutzbeauftragten in Deutschland ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Es fehlt ihr zwar an diesen Durchsetzungskompetenzen und zu vermissen ist insbesondere ein transparentes Verfahren zur Besetzung des Postens. Zu begrüßen ist aber ihre finanzielle und sachliche Unabhängigkeit und ihre Rolle als Sprachrohr für Tiere. Dies lässt darauf hoffen, dass Tier-Interessen durch die Schaffung eines solchen Postens tatsächlich mehr Raum im politischen Prozess eingeräumt wird.

Die Bedeutung von Tieren und einem artgerechten Umgang mit ihnen wird angesichts aktueller Probleme immer deutlicher, beispielsweise im Hinblick auf ihre Rolle beim Klimawandel (Stichwort „*Ecosystem Services*“ und landwirtschaftlicher Tiernutzung). Im Recht macht sich dies vermehrt durch den Trend deutlich, Tieren eine Rechtssubjektivität zuzugestehen und ihre Interessen in Abwägungsfragen stärker zu berücksichtigen. Die Politik sollte diesem Trend folgen und Tiere als relevante Beteiligte im politischen Prozess sehen. Eine Gesellschaft der Zukunft kann nur eine solche sein, die die Bedeutung von Tieren erkennt und mit ihnen in einem harmonischen und ethisch vertretbaren Verhältnis lebt. Dies kann nur erreicht werden, wenn auf politischer Ebene Mechanismen eingerichtet werden, die eine effektive, interessengerechte und unabhängige Berücksichtigung von Tieren ermöglichen.

Summary: The Representation of Animal Interests in the Political Process

Challenges and Requirements for an Effective and Interest-Oriented Representation of Animals with Comparative Law Examples

Animals are an integral part of human society. They provide valuable services such as providing food and contributing to income from tourism or the preservation of the natural cycles. Nevertheless, animal cruelty in farming, zoos, and experiments happen on a daily basis in many places and wild animals are increasingly being displaced of their habitats or have almost gone extinct due to hunting. But examples like the Covid pandemic show that certain standards are necessary in dealing with animals, not only from an ethical point of view, but also for human sake.

This article therefore examines how the political representation of animals can be improved. Next to a literature review, models that are already used worldwide to represent animals are examined. Subsequently, three concepts for the representation of animals and other non-voting groups, such as future generations, are presented, that could serve as models for a representation concept for animals. Finally, it comments on the new position of the German Federal Animal Welfare Officer in this context.

Keywords

Animal Representation – Political Representation – Animal Welfare