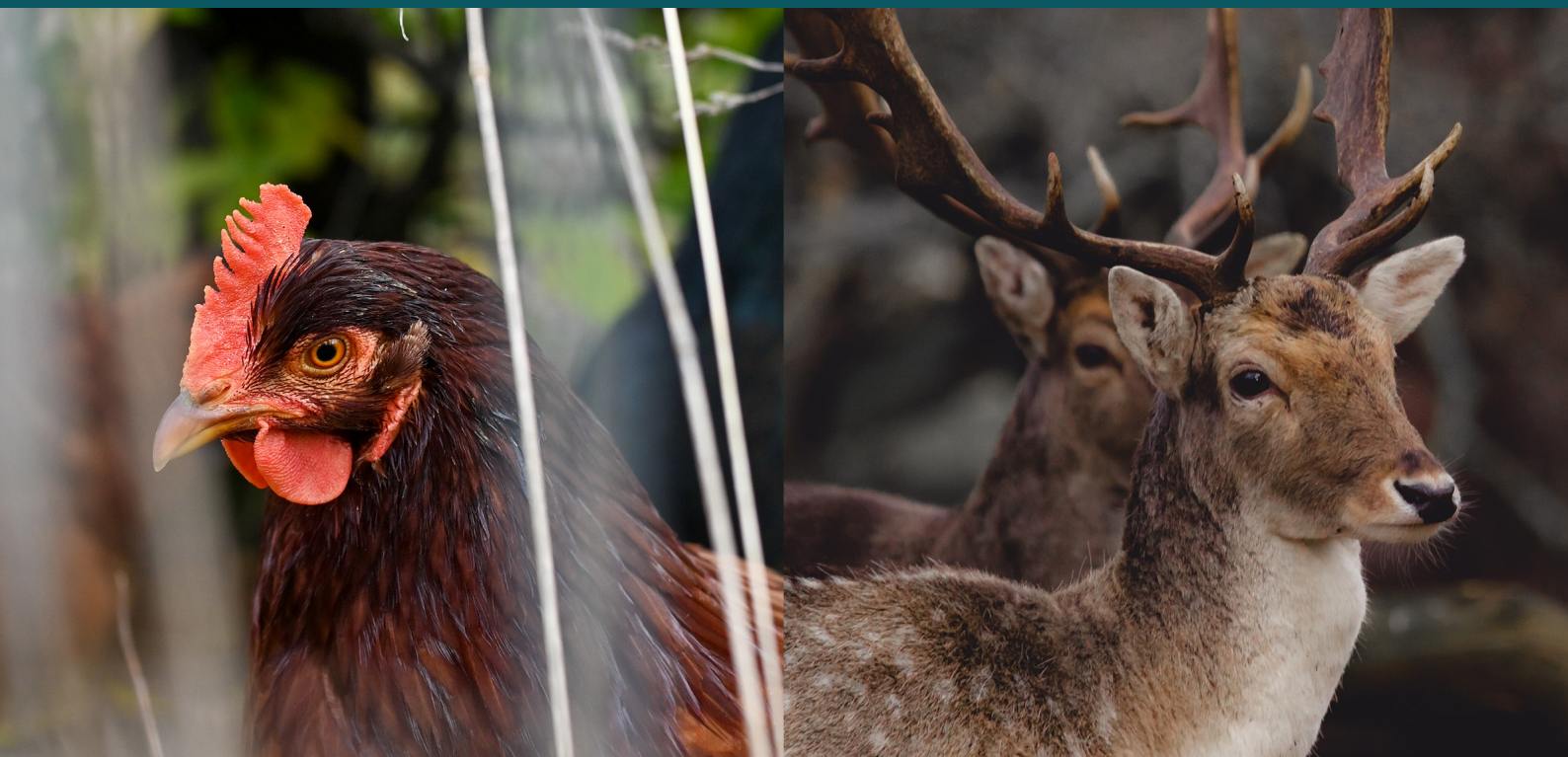


Hühner, Hirsche, Demokratie – und wie das zusammen geht

eine Initiative für eine neue Tierpolitik



Dossier von Animal Society e.V. #TiereInsParlament

Autor*innen: Dr. Philipp von Gall, Georgina Spieth

Lektorat: Laura Heppeler

Layout: Yuri Wahl Valle

Redaktionsschluss: April 2022



Animal Society e.V. ist eine gemeinnützige Organisation, die sich politisch für die Rechte und Interessen von Tieren einsetzt und Gesellschaft und Politik dazu ermutigt, Tierleid zu beenden. Unsere Vision ist eine Gesellschaft, in der alle Tiere respektiert und geschützt werden. Wir streben eine Welt an, in der die Ausbeutung von Tieren der Vergangenheit angehört, und in der das Wohlergehen und das Leben von Tieren durch gesetzliche Rechte umfassend geschützt sind. Und wir sind fest davon überzeugt, dass eine gerechtere Welt für Tiere möglich ist und kämpfen für eine Gesellschaft, in der die Rechte aller Lebewesen respektiert werden.

Animal Society engagiert sich auf politischer Ebene für die Rechte und Interessen von Tieren und mehr Transparenz in der Tierpolitik. Mit unserer Aufklärungsarbeit und politischen Kampagnen schaffen wir Transparenz, um effektive Tierpolitik zu etablieren. Um progressive Veränderungen für Tiere voranzutreiben führt unser Team Dialoge mit Politiker*innen und arbeitet mit Expert*innen und Arbeitsgruppen zusammen. Wir informieren Bürger*innen über die Zusammenhänge wichtiger politischer Themen, Fragen und Entscheidungen, die Tiere betreffen.

Weitere Informationen über Animal Society e.V., sowie unsere Aktionen und Unterstützungsmöglichkeiten unter

[*https://animalsociety.de/*](https://animalsociety.de/)

Inhaltsverzeichnis

20 Jahre Staatsziel Tierschutz - ein Grund zu feiern?	5
Vorwort	5
Tier(schutz)politik - Vorbemerkung zu Begrifflichkeiten	6
Teil 1: In Kürze: Worum es geht und was wir fordern	8
Forderungen für einen Wandel der Tierpolitik	9
Die Etablierung einer*s	
Tierschutzbeauftragte*n auf Bundesebene	9
Die praktische und symbolische Verankerung des Staatsziels Tierschutz in den Bundesministerien	11
Das Einberufen einer Enquête-Kommission	13
Teil 2: Die politische Vertretung der Tiere in Praxis und Theorie	15
Eine Lücke im politischen System	15
Zivile Vertretung von Tieren	15
Staatliche Vertretung? Die Rolle der Politik	16
Die Praxis politischer Repräsentation von Tieren	16
Die Theorie	17
Zwischenfazit: Nicht „Ob“ sondern „Wie“	20
Teil 3: Sechs Thesen für die künftige politische Repräsentation von Tieren	21
Betroffenheit und Unterwerfung rechtfertigen politische Repräsentation.	21
Repräsentation ist mehr als Sachverstand.	22
Repräsentation muss transparent und selbstkritisch sein.	23
Tierliche Ansprüche sind von menschlichen Interessen unabhängig.	24
Die Vertretung von Tieren braucht ein neues Selbstbewusstsein.	25
Repräsentation braucht mehr Wirksamkeit durch neue Institutionen.	26
Resümee: Vertretung als Hebel für Tierschutz und Tierrecht	28
Ausblick	30
Literaturverzeichnis	33

20 Jahre Staatsziel Tierschutz - ein Grund zu feiern?

Vorwort

Dieses Jahr steht ein Jubiläum an: Seit 20 Jahren ist Tierschutz als Staatsziel im deutschen Grundgesetz verankert und genießt seitdem Verfassungsrang.

Artikel 20a des GG hält fest:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Der deutsche Staat ist somit dazu verpflichtet, dem Schutz der Tiere einen hohen Stellenwert zukommen zu lassen. Doch haben sich die Lebensbedingungen für Tiere seither wirklich verbessert?

Obwohl die Forderung nach stärkerem Tierschutz ein erklärter Wille der demokratischen Mehrheit¹ ist, äußert er sich in der Tierschutzpolitik heute hauptsächlich durch die Festlegung und Umsetzung von Mindeststandards, die das Leid der Tiere lindern sollten, aber nicht verhindern. Die Forderung einer angemessenen Vertretung tierlicher Interessen im Recht und in der Politik, und die Idee eines speziesübergreifenden Gemeinwesens kommen im staatlichen Tierschutz praktisch nicht vor. **Es gibt keine staatliche Regelungen darüber, wie die Anliegen der Tiere in politischen Entscheidungen vertreten und berücksichtigt werden sollen.** Besonders in der Nutztierindustrie werden Leid verursachende Praktiken routinemäßig an Tieren ausgeübt – und das ganz legal. Profitmaximierung durch Turbozuchtungen und andere Praktiken stehen über dem Schutz des Wohlbefindens der Tiere. Das ethische Minimum - ein schmerz- und leidfreies Leben mit einem gewissen Maß an Autonomie - ist fern der gegenwärtigen Realität. Betäubungslose Ferkelkastrationen, Schwanzkupieren, Anbindehaltung von Rindern, stundenlange Tiertransporte, sinnlose Tierversuche, Amputationen, Qualzuchten und vieles mehr - die Liste ist lang. Von Skandalen und Missständen in der Massentierhaltung ganz zu schweigen. Trotz Staatsziel „Tierschutz“ wird ein System aufrecht erhalten, das von Tierleid geprägt ist und ohne Subventionen gar nicht existieren könnte.

Auch rechtlich herrscht eine Ungleichheit: Während jede Person, die Tiere für wirtschaftliche Zwecke hält, eigene Rechte, etwa das Recht auf Berufsfreiheit,

¹ Eine Umfrage des Sinus-Instituts einen Monat vor der Bundestagswahl 2021 ergab, dass 59% der Befragten die Perspektive der Tiere in der Politik nicht als angemessen vertreten erachten und 75% der Notwendigkeit eines starken Wandels der Tierschutzpolitik zustimmen (Animal Society e.V.: Tier(schutz)politik im Spiegel der Gesellschaft. Umfrage und Analyse. Berlin, 2022).

einklagen kann, können Tiere nicht vor Gericht durch Anwält*innen vertreten werden. Die Folgen sind ein institutionalisiertes Unrecht gegenüber landwirtschaftlich genutzten Tieren und ein überwiegendes Ausklammern der Tierperspektive. Auf Bundesebene ist das Ministerium für Ernährung und Landwirtschaft für den exekutiven Tierschutz zuständig. Doch aufgrund seiner inhärenten Struktur und Aufgabenstellung ist es bisher nicht fähig, die Probleme der Tierhaltung zu lösen. Denn die Erarbeitung, Auslegung und Durchsetzung des „Tierschutzes als Agrarpolitik“ ist von einem landwirtschaftlichen Profitinteresse durchtränkt. So werden Tiere vor Schmerzen, Leiden und Schäden nicht geschützt. Die massenhafte Ausnutzung und Tötung von Tieren wird normalisiert, die grundsätzliche Frage, ob und inwiefern eine Tierhaltung zu Nahrungszwecken heute noch sein muss, nicht einmal gestellt.

Im vergangenen Jahr hat Animal Society e.V. die Kampagne [#TiereInsParlament](#) gestartet. Über 55.500 Menschen haben die Petition unterschrieben und viele weitere haben sich in einer von uns in Auftrag gegebenen repräsentativen Umfrage² eindeutig positioniert. Sie alle haben ein Zeichen dafür gesetzt, dass wir einen Neuanfang brauchen: dass Tiere bei politischen Entscheidungen, die sie betreffen, besser vertreten werden müssen. Denn das Staatsziel Tierschutz droht im politischen Spiel der Kräfte unterzugehen, wenn die politische Repräsentation von Interessen nur für Menschen, und nicht auch in gewissem Umfang für Tiere gilt.

Im Folgenden wollen wir zeigen, welche Herausforderungen und Lösungsansätze es für einen möglichen Wandel der Tierpolitik gibt.

Tier(schutz)politik - Vorbemerkung zu Begrifflichkeiten

„Tierschutz“ ist als Staatsziel definiert. Demnach umfasst Tierschutzpolitik die Erarbeitung und den Beschluss von Gesetzen, Verträgen oder anderen Vorschriften zu diesem Zweck. Tierschutz meint aber auch den Vollzug der Gesetze und Verordnungen. Zu diesem gewöhnlichen Verständnis möchten wir hinzufügen, dass der Schutz von Tieren auch den Kampf für Institutionen beinhalten sollte, die erklären und einfordern, was aus Sicht der Tiere schützenswert sein sollte. Daher kann eine wirkliche Tierschutzpolitik eigentlich ohne eine politische Vertretung von Tieren, ihren Bedürfnissen und Anliegen, nicht gelingen.

Das **aktuell dominierende politische Tierschutz-Verständnis** setzt die Nutzung und Tötung von Tieren voraus, es stellt sie nicht einmal in Frage. Aus Sicht der Tiere ist dies unerträglich und zeigt, dass „Tierschutz“ weitgehend als menschliche Strategie missbraucht wird – um zu verdrängen, dass Tiere eigentlich durch alle wichtigen ethischen und rechtlichen Raster durchfallen. Daher ist es so wichtig, dass die Politik ein neues, gesamtgesellschaftliches Konzept präsentiert, in dem Tiere als Teil der politischen Gemeinschaft angesehen werden. Denn sie sind klarerweise

² siehe Animal Society e.V.: Tier(schutz)politik im Spiegel der Gesellschaft (2022, S.11f.) https://animalsociety.de/uploads/Animal_Society-Tierschutzpolitik_im_Spiegel_der_Gesellschaft-Berlin_2021.pdf

keine Sachen, sondern fühlende Lebewesen, die ebenso von den Entscheidungen der Politik betroffen sind. Eine **ethisch fundierte Tierpolitik** würde unserem Verständnis nach diesen Aussagen Rechnung tragen und die angemessene Vertretung von Tieren durch die Politik voraussetzen.

Begriffe wie die **„artgerechte“ oder „tiergerechte“ Haltung oder Tötung** suggerieren Gerechtigkeit, ohne dies zu gewährleisten, und werden von uns deshalb abgelehnt. Es handelt sich dabei meist um Verfahren zum Erhalt der Gesundheit.

Der Begriff **„Tierwohl“** bezeichnet im Marketing und in der Agrarpolitik ein unbestimmtes Maß an Gesundheit oder Wohlbefinden von Tieren, sodass „geringes Tierwohl“ auch schlicht „Leid“ bedeuten kann. So offen definiert, dient es als Schlagwort, mit dem leichte Verbesserungen in der Haltung sogenannter Nutztiere in Aussicht gestellt werden sollen. Dass dieser Fortschritt auch nur die Verringerung von Leid beinhalten kann, ohne dass es den Tieren dadurch gut gehen muss, macht den Begriff anfällig für Beschönigungen und Relativierungen. Meist ist mit dem wohlklingenden Wort ein absolutes Minimum im Umgang mit Tieren gemeint, welches sich sprachlich auch einfach - wie gehabt - als „Tierschutz-Kriterien“ definieren lässt. Im politischen Bereich schlagen wir daher vor, von Interessen, Belangen oder Ansprüchen der Tiere eher zu sprechen als von Tierwohl.

Die **Interessen eines Tieres** umfassen alle bewussten Erfahrungen, die es anstrebt und positiv motivierend wirken, darunter fällt auch das Wohlbefinden. Im Allgemeinen tragen die Interessen zum guten Leben bei. Wir sind uns der Problematik bewusst, dass der biologisch verstandene Begriff „Tiere“ eine viel zu große Kategorie sind, um in der Politik als eine Gruppe verallgemeinert zu werden, zumal dann Menschen dazu gehören würden. Vornehmlich zielen unsere Aussagen auf jene nicht-menschlichen Tierart, deren Verhalten wir deuten können und deren bewusst erlebtes Leid wir anerkennen.

Animal Society fordert einen Wandel der bisherigen Tierschutzpolitik und die Einführung einer effektiven Vertretung des Tierschutzes bzw. der Tiere. **Politische Vertretung und Repräsentation von Tieren verstehen wir synonym** und in einem Alltagssprachlichen Sinn, als Fürsprache und Eintreten für tierliche Interessen. Wir legen keine spezifische politologische Definition von „politischer Repräsentation“ zugrunde, obwohl wir viel aus diesen fachlichen Debatten übernommen haben und diese Diskussionen weiterhin für sehr wichtig halten (siehe unten Teil 2).

1. In Kürze: Worum es geht und was wir fordern

Die Politik der Tierhaltung steht vor großen Herausforderungen: Wie sieht die Zukunft der Agrarbranche aus, wenn ethische und soziale Dimensionen stärker berücksichtigt werden? Wie viele Ställe verträgt das Land, wenn die Landwirtschaft effektiv zur Klimaneutralität und Biodiversität beitragen soll? Antworten auf die ökologischen und ethischen Krisen der landwirtschaftlichen Tierhaltung müssen vor allem aus der Politik kommen. Aus Perspektive der Tiere geht es dabei um sehr viel mehr als um Geschmack und Gewohnheit, nämlich um Tod oder Leben, um Elend und Schmerz.

Wer bringt diese Perspektive in die politischen Entscheidungen, die Tiere betreffen mit ein, und mit welcher Legitimation? Laut einer aktuellen Umfrage im Auftrag von Animal Society schreiben nur 10% der Befragten die Aufgabe der Vertretung den Politiker*innen zu. Knapp die Hälfte meinen, dass diese „bedingt“ die Bedürfnisse von Tieren vertreten. Wiederum die andere Hälfte ist der Meinung, dass Politiker*innen nicht als Vertreter*innen der Tiere in Frage kommen. Zwei Drittel der Befragten (59%) finden, dass die Perspektive der Tiere in der Politik nicht angemessen vertreten ist. Obwohl Umfragen immer auch Momentaufnahmen sind, und künftig noch mehr über die Einstellungen in Erfahrung zu bringen wäre, weisen die Zahlen doch auf eine verbreitete Unklarheit über die Funktionsweise unserer Demokratie hin. **Und das bestätigen auch Expert*innen: Es fehlen staatliche Regelungen, wer die Anliegen der Tiere bei politischen Entscheidungen vertritt und wie diese berücksichtigt werden sollen.**

Während viele Tierschutz- und Tierrechtsorganisationen versuchen, diese Lücke im Staatsrecht zu schließen und Entscheidungen im Sinne der Tiere – sozusagen als deren Vormund – positiv zu beeinflussen, sind die Voraussetzungen auf staatlicher Ebene dafür alles andere als gut.

Denn diese privatrechtlichen und gemeinnützigen Organisationen haben kein Recht, für Tiere einzutreten, sondern müssen sich Möglichkeiten dafür ständig neu schaffen. Um Mitglied staatlich berufener Gremien zu werden, wie die Zukunftskommission Landwirtschaft, müssen sie sich oftmals die Gunst der Regierungen oder Häuser erwerben. Ob das auch inhaltliche Zugeständnisse betrifft, sei dahingestellt. Das für Tierschutz zuständige Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat in der Vergangenheit oft jene Tierschutz- und Tierrechtsgruppen ausgegrenzt, deren Forderungen diesem als „zu radikal“ oder schwierig galten. Und selbst wenn sie „gehört“ werden: ob eine Forderung auch tatsächlich berücksichtigt wird, dafür gibt es keine Garantie. Die Folgen sind ein institutionalisiertes Unrecht gegenüber landwirtschaftlich genutzten Tieren und ein überwiegendes Ausklammern der Tierperspektive.

Dass die Rolle der NGOs als Fürsprecher der Tiere nicht einmal von offizieller

Seite anerkannt und entsprechend gefördert wird, widerspricht dem Verständnis der Bevölkerung: Denn gemäß der oben genannten Umfrage gehen 70% der Befragten davon aus, dass vor allem Tierschutz- und Tierrechtsvereine die Interessen von Tieren bei demokratischen Entscheidungen repräsentieren.³ Ein fundamentaler institutioneller Wandel in der Tier(schutz)politik steht dringend an, um das Elend der sogenannten Nutztiere abzubauen.

Während die Vorstellung einer spezieübergreifend gerechten Gesellschaft als ferne Vision gelten mag, sind einige Schritte hin zu mehr „Tier in der Politik“ realistisch, effektiv und einfach umsetzbar.

Zu diesen ersten Schritten gehört:

- Die Etablierung einer*s Tierschutzbeauftragte*n auf Bundesebene
- Die praktische und symbolische Verankerung des Staatsziels Tierschutz in den Ministerien
- Das Einberufen einer Enquête-Kommission, um weitere Möglichkeiten für den nötigen Wandel in der Tierpolitik auszuloten und umzusetzen.

Forderungen für einen Wandel der Tierpolitik

Die Etablierung einer*s Tierschutzbeauftragte*n auf Bundesebene

„Wir schaffen das Amt einer oder eines Tierschutzbeauftragten.“, heißt es im Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP.

Bei der Ausgestaltung des Amtes ist darauf zu achten, dass die beauftragte Person ausreichend Befugnisse und Ressourcen erhält, um wirksam für Tiere eintreten zu können. Das Amt des*der Bundesbeauftragten sollte vom Parlament gewählt und in die Dienstaufsicht eines Ministeriums gestellt werden, bei dem Interessenkonflikte zum Tierschutz möglichst ausgeschlossen werden können. Beim Landwirtschaftsministerium scheinen Interessenkonflikte gravierender als beim Umweltministerium. In ihrer Arbeit sind die Beauftragten unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Die übergeordnete Aufgabe des Amtes ist die Verfolgung der Belange von Tieren in allen politischen und rechtlichen Bereichen. Darunter fällt die Weiterentwicklung des Tierschutzes und der dafür notwendigen Institutionen, Gesetze und Verordnungen sowie die Aufgabe, bestehende Gesetze und zugehörige Verordnungen auf ihre Einhaltung zu kontrollieren. Das Amt sollte mit dem Recht versehen sein, in die Ausarbeitung relevanter Gesetze und Verordnungen involviert zu werden; es sollte ferner mit einem Beanstandungsrecht bei Verstößen öffentlicher Stellen gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes oder europäischer Rechtsvorschriften im Tierschutz ausgestattet sein. Wenn die öffentliche Stelle auf

³ Animal Society e.V.: Tier(schutz)politik im Spiegel der Gesellschaft (2022, S.11f.) https://animalsociety.de/uploads/Animal_Society-Tierschutzpolitik_im_Spiegel_der_Gesellschaft-Berlin_2021.pdf

diese Beanstandung innerhalb einer Frist nicht reagiert, kann der*die Beauftragte unter bestimmten Umständen eine Klage gegen die öffentliche Stelle erheben.⁴ Inhaltlich betrifft die Arbeit des Amtes die agrarische Tierhaltung (inklusive des aus Tierschutzsicht angestrebten Umfangs), Tierversuche, Heimtiere und wild bzw. frei lebende Tiere. Für all diese Bereiche sollte der*die Beauftragte in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Ministerien dafür sorgen, dass Transparenz über die aktuellen Zustände der Tiere hergestellt und ein Anlaufpunkt für diverse zivilgesellschaftliche Initiativen geschaffen werden. Die für die Analysearbeit nötige Expertise umfasst Biologie, Veterinärmedizin, Ethik, Verhaltensforschung, Politikwissenschaften, Agrarwissenschaften, Rechtswissenschaften. Das Amt sollte durch Mitarbeiter*innen mit genügend Expertise in diesen Bereichen ausgestattet sein. Bei Klärungsbedarf sollte die Möglichkeit bestehen, Expertisen und Gutachten zu beauftragen. Der*die Beauftragte sollte über die Ausschreibung von Forschungsvorhaben im Geschäftsbereich des BMEL, die den Tierschutz betreffen, u.a. der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), des Thünen-Institutes, und des Friedrich Löffler-Institutes, informiert werden und Zugriff auf ein eigenes Tierschutz-Forschungsbudget erhalten. Für Fragen zu den wissenschaftlichen und ethischen Grundlagen der Belange und Interessen von Tieren steht dem*der Beauftragten ein Sachverständigen-Gremium für Tierschutz und Tierethik zur Seite, das ebenfalls im Geschäftsbereich des für Tierschutz zuständigen Ministeriums angesiedelt ist (s. unten).

Im Angesicht dieser inhaltlichen und administrativen Aufgaben plädieren wir dafür, dass für das Amt des*der Beauftragten eine kleine Behörde mit mindestens 20-30 Mitarbeiter*innen geschaffen werden sollte. Vorbilder dafür gibt es in anderen Themenbereichen, etwa im Datenschutz, dort leitet der Bundesbeauftragte eine Behörde mit vier Abteilungen und insgesamt 21 Referaten. Das Amt des*der Bundesvorsitzenden sollte so beschaffen sein, dass die Leitung weisungsfrei und unabhängig von der politischen Linie der Bundesregierung arbeiten können, wobei das Interesse der Tiere im Vordergrund steht. Das verlangt den Ausschluss von Interessenkonflikten, die durch die institutionelle Einbettung und die berufliche Verbindungen z.B. in der Tierhaltung entstehen können.

Eine solche Institution dürfte auf breite Resonanz stoßen: Gemäß der repräsentativen Umfrage im Auftrag von Animal Society meinen 75% der Befragten, dass ein*e Bundesbeauftragte*r sich für Tierschutz bzw. Tierinteressen stark machen sollte.⁵

4 siehe zu juristischen Hintergründen auch Bülte, J., Felde, B. und Maisack, C. (Hg.) (2022): Reform des Tierschutzrechts. Die Verwirklichung des Staatsziels Tierschutz de lege lata. Nomos, S. 377-381. in: Prof.Dr. Caspar, J. (Hg.), Prof. Dr. Harrer, F.(Hg.): Das Recht der Tiere und der Landwirtschaft, Bd. 12, Nomos Verlag, Baden-Baden.

5 Animal Society e.V.: Tier(schutz)politik im Spiegel der Gesellschaft (2022, S.19.)

Die praktische und symbolische Verankerung des Staatsziels Tierschutz in den Bundesministerien

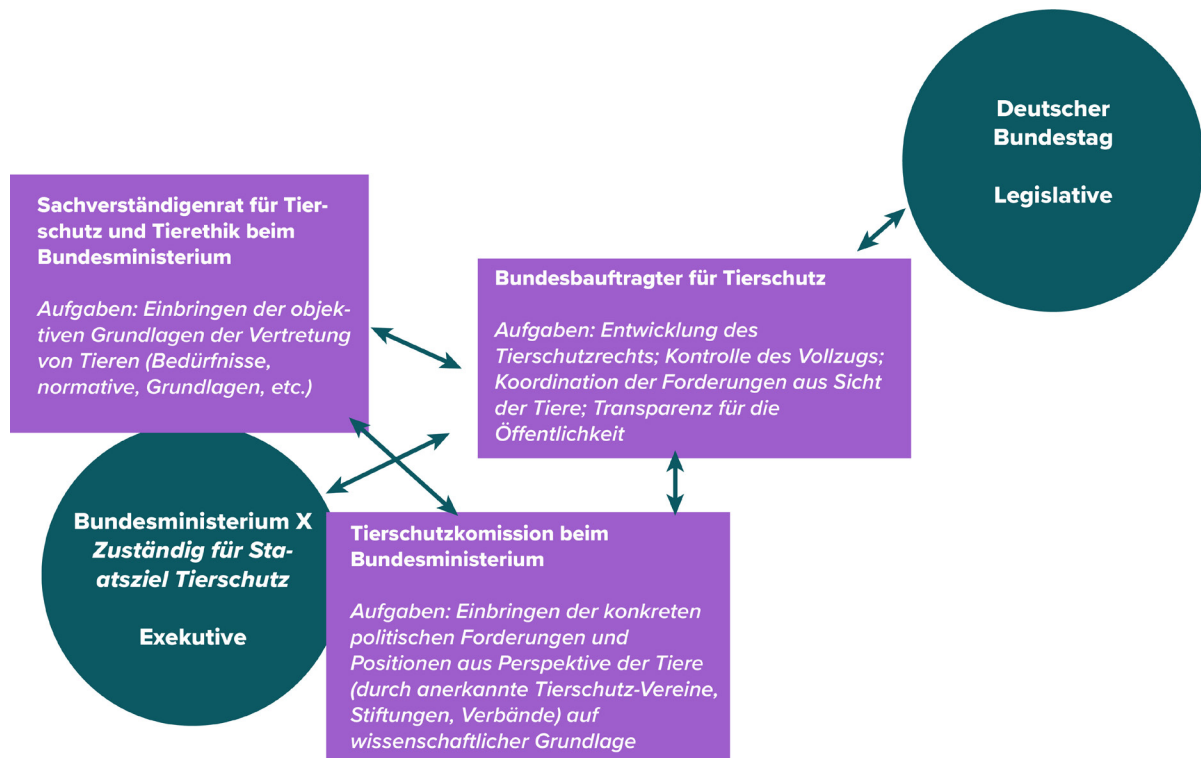
Obwohl das Staatsziel, Tiere zu schützen, den Deutschen wichtig ist, hat es der Tierschutz seit Gründung der Bundesrepublik nicht in den Namen eines Ministeriums geschafft. Darin zeigt sich die Geringschätzung, die der Tierschutz in der Exekutive bis heute erfährt. Ein Referat „Tierschutz“ - die kleinste Verwaltungseinheit im Ministerium - ist heute im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) zuständig für komplexe und folgenreiche exekutive Aufgaben für sämtliche Tierarten und Nutzungsformen von Tieren. Praktisch kann das Ministerium heute die Mindestanforderungen zum Schutz landwirtschaftlich genutzter Tiere - auf den sehr auslegungsbedürftigen Grundsätzen des Tierschutzgesetzes - definieren, ohne dass eine effektive Mitsprache zivilrechtlicher Tierschutzorganisationen erfolgt. Dem BMEL obliegt außerdem die sehr relevante öffentliche Aufklärung über Tierschutzverstöße, die Regelung des rechtlichen Vollzugs, außerdem kann es Gesetzesentwürfe zum Tierschutz einbringen. Da das BMEL, strukturell und traditionell mit der wirtschaftlichen Stärkung des Agrar- und Tierhaltungssektors betraut ist (umgangssprachlich heißt es „Landwirtschaftsministerium“), wurden die Interessenkonflikte dieser Aufgaben mit dem Tierschutz bislang meist zugunsten der wirtschaftlichen Nutzung von Tieren entschieden. Besonders dramatisch ist an diesem auch vom Deutschen Ethikrat monierten „institutionellen Interessenkonflikt“⁶, dass der staatliche Tierschutz praktisch aktuell ohnehin nur Mindestanforderungen im Sinne rudimentärer Bedürfnisse und Gesundheit zum Ziel hat. Ein so konzipierter Tierschutz darf nicht weiter durch wirtschaftliche Kompromisse unterlaufen werden.⁷ **Deshalb ist es nötig, den staatlichen Tierschutz möglichst aus dem BMEL in eine andere Behörde, etwa das Umweltministerium, zu überführen, oder zumindest den Tierschutz im BMEL massiv zu stärken. Aus symbolischen Gründen ist es wichtig, dass „Tierschutz“, oder besser noch „Tiere“, mit in den Namen der Behörde aufgenommen wird.**

Die bereits existierende Tierschutzkommission beim BMEL ist aktuell mit Vertreter*innen aus Tierwirtschaft, Agrarwissenschaften und dem Tierschutz besetzt, ein Zeichen dafür, dass dem BMEL hier im Ergebnis ein „Tierschutz“ vorschwebt, der sich an der wirtschaftlichen Rentabilität im Agrarsektor orientiert. Das ist an dieser Stelle aber noch nicht zielführend, weil es zunächst um die Forderungen aus Sicht der Tiere bzw. des Tierschutzes gehen sollte. Besser wäre es, dass die Tierschutzkommission die konkret anstehenden Forderungen aus Sicht der Tiere heraus arbeitet, indem sie auf eine Vielzahl von Vereinen, Stiftungen und Verbänden im Tierschutz bzw. Tierrecht zurückgreift. Dafür sollte sie Vertreter*innen anerkannter Organisationen besetzt werden, die sich per Statut für Tierschutz bzw. für Tiere stark machen. Erst wenn diese Forderungen klar auf dem Tisch liegen, können adequate Kompromisse mit Wirtschaftsinteressen gefunden werden. Darüber hinaus ist ein Sachverständigenrat für Tierschutz und Tierethik am BMEL zu schaffen, der neben

6 Deutscher Ethikrat (2020): Tierwohlachtung- Zum verantwortlichen Umgang mit Nutztieren, S. 63.

7 Bruhn, D. und Wollentheit, U. (2018): Konventionelle Schweinehaltung und Tierschutzgesetz. In: Natur und Recht (40), 160-169.

Vertreter*innen der Biologie, Ethologie, Tierpsychologie und Veterinärmedizin auch mit Vertreter*innen der Ethik, Politik- und Sozialwissenschaften (human-animal-studies) zu besetzen ist. Sowohl die Bundesbeauftragten für Tierschutz als auch die Tierschutzkommission sollten der Ernennung der Sachverständigen zustimmen. Beabsichtigt das zuständige Bundesministerium, Sachverständigengutachten für die Tierhaltung oder für den Tierschutz relevante Fragen zu beauftragen, werden die Gutachter*innen im Einvernehmen mit dem Sachverständigenrat oder Forschungsvorhaben für Tierschutz und Tierethik ausgewählt.⁸



Um die wissenschaftlichen und fachlichen Grundlagen für Entscheidungen im Sinne des Tierschutzes auszuarbeiten, sollte eine dem Ministerium untergeordnete fachliche Tierschutzbehörde geschaffen werden, die weisungsfrei von der Bundesregierung agieren kann. Vorbilder für diese Konstellation sind die Bundesforschungsinstitute im Agrarbereich, wie das Thünen-Institut, das in seiner Arbeit von der „politischen Linie“ der Regierung abweichen darf.⁹ **Um eine zielführende Umsetzung des Tierschutzrechts in der Exekutive zu gewährleisten, sollten die normativen Grundsätze in den jeweiligen Paragraphen des Gesetzes durch den Bundestag so weit wie möglich konkretisiert werden (Bsp. was sind „vernünftige Gründe für Tierleid“, was ist eine „verhaltensgerechte Tierhaltung“).**¹⁰ **Der*die Bundesbeauftragte bündelt dafür das Wissen und die Empfehlungen**

⁸ siehe ähnlich der Vorschlag Bülte, J., Felde, B. und Maisack, C. (Hg.) (2022): Reform des Tierschutzrechts, S. 374.

⁹ s. Thünen Institut (Hg.) (2020): Das Thünen-Institut - Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei. Braunschweig.

¹⁰ siehe ähnlich auch das Ergebnis der juristischen Untersuchung in Felde, B. (2019): Verhaltensgerecht. Tierschutzrelevantes Wissen in Gesetzgebung, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess. In: Das Recht der Tiere und der Landwirtschaft, Bd. 10, Nomos.

der Tierschutzkommission sowie des Sachverständigenrates für Tierschutz und Tierethik und leitet es an den Bundestag weiter. Auch unter hier skizzierten Bedingungen einer Tierschutz-gestärkten Exekutive würde es weiterhin politische Kompromisse zwischen Tierschutz und Wirtschaftsinteressen geben. Nur wären diese dann nicht in der Hintertür eines BMEL-Referats beschlossen und dadurch im Vorfeld vorprogrammiert.

Die Mehrheit der Bevölkerung scheint die aktuelle Situation des Tierschutzes im BMEL kritisch zu sehen. Laut unserer Umfrage hält der größte Anteil der Befragten (43%) das BMEL nicht für eine geeignete Institution, um Tierschutzfragen zu klären.¹¹

Das Einberufen einer Enquête-Kommission

Durch das Einberufen einer Enquête-Kommission soll die Öffentlichkeit informiert und so der nötige Wandel in der Tierschutzpolitik angestoßen werden. Die Wahl einer*s Tierschutzbeauftragten auf Bundesebene und die Stärkung des exekutiven Tierschutzes können nur ein erster Schritt sein, um die „Tier-Lücke“ im repräsentativen System - vor allem in den Parlamenten - zu schließen. Dort scheint die Vision einer angemessenen Vertretung noch in weiter Ferne. Denn wie soll eine Vertretung der Tiere gewählt werden und wie viele Vertreter*innen müsste es wohl geben? Trotz der Schwierigkeiten dieser Fragen werden Mittel und Wege, um die Sichtbarkeit und Vertretung von Tieren in der Legislative zu gewährleisten, bereits im akademischen Bereich diskutiert. Und selbst ohne solche Neuerungen ist die aktuelle Regelung kompliziert genug: Denn sind Politiker*innen gar qua Verfassung (Staatsziel Tierschutz) verpflichtet, für Tiere zu votieren, und, wenn ja, in welcher Weise? **Um der Öffentlichkeit die Probleme einer anthropozentrischen Politik und die Möglichkeiten einer politischen Repräsentation von Tieren nahezulegen, fordern wir die Einberufung einer Enquête-Kommission.** Diese Kommissionen sind am Bundestag angegliedert und sollen schwerwiegende gesellschaftliche Probleme benennen und Lösungen dafür entwerfen, die von der Mehrheit der Bevölkerung mitgetragen werden können. Wir fordern, dass in einer solchen Kommission Abgeordnete, Sachverständige, Wissenschaftler*innen und Vertreter*innen aus der Tierbewegung zusammenarbeiten, **um (i) über den Zustand der politischen Vertretung von Tieren aufzuklären; ii) die gesellschaftlichen und ethischen Implikationen der Nutzung von Tieren und des Zusammenlebens mit Tieren offenzulegen und iii) ein Leitbild für eine angemessene Vertretung der Tiere in der Politik zu entwerfen.**

Die Kommission würde insbesondere einer verbreiteten Unsicherheit und Unwissenheit der Bevölkerung in Fragen der Tierhaltung entgegenwirken. Den Ergebnissen unserer Umfrage zufolge stimmen nur 20% der Befragten der Aussage zu, dass die Politik ausreichend über die verschiedenen Folgen der Tierhaltung aufklärt, während dies 69% verneinen.¹² Ferner stimmen 75% der Befragten der Aussage zu, dass es einen starken Wandel in der Politik der Tierhaltung braucht.

¹¹ Animal Society e.V.: Tier(schutz)politik im Spiegel der Gesellschaft (2022, S.10)

¹² Animal Society e.V.: Tier(schutz)politik im Spiegel der Gesellschaft (2022, S.17)

Hebel für mehr Tierschutz

Diese drei Forderungen können als erste wichtige Schritte in die Richtung einer nötigen demokratischen Inklusion der Tiere in die politische Gemeinschaft Deutschlands gelten. Manche werden einwenden, die politische Vertretung helfe Tieren nicht direkt, und die Zivilgesellschaft sollte stattdessen auf messbare Verbesserungen, wie zum Beispiel Verbote qualvoller Praktiken, hinwirken. Wir gehen aber davon aus, dass durch die bessere Vertretung eine Hebelwirkung erzeugt wird, mit der sich auch die aktuell anstehenden Verbesserungen im Tierschutz anschließend einfacher und effektiver gestalten lassen. Es gibt eine Reihe konkreter Möglichkeiten, wie wir die Situation der Tiere rechtlich ad hoc verbessern können: Beispielsweise Verbote langer Tiertransporte, eine Überarbeitung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnungen. Diese halten wir selbstverständlich für äußerst dringlich und diese akuten Leidminderungen sollten parallel verfolgt werden. Doch die Erfahrung hat gezeigt, dass ohne eine wirksame Vertretung des Tierschutzes bzw. der Tiere nicht die nötige Geschwindigkeit bei der Umsetzung erreicht wird.

2. Die politische Vertretung der Tiere in Praxis und Theorie

Eine Lücke im politischen System

„Der Staat schützt [...] die Tiere“, das sagt Artikel 20a der deutschen Verfassung. Doch in Artikel 20 lesen wir: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“. Mit dem „Volk“ sind Menschen gemeint. Ist Politik also von Menschen für Menschen, oder von Menschen für Menschen und Tiere gemacht? Ist das Gemeinwesen rein menschlich gedacht oder geht das Staatsziel „Tierschutz“ bereits von speziesübergreifenden Interessen aus, die der Staat zu verfolgen hat? Das sind komplizierte staatsrechtliche Fragen, die hier nicht beantwortet werden können.

Tiere werden heute im staatlichen Tierschutz um ihrer selbst willen berücksichtigt. Das kommt eine Vertretung tierlicher Anliegen sehr nahe, doch an den politischen und traditionsreichen Begriff der Repräsentation werden Anforderungen gestellt, in erster Linie die der Legitimation. Wer auch immer im Rahmen des Tierschutzes für Tiere spricht, muss also die Grundlagen dafür offenlegen, und das gilt in erster Linie für staatliche Organisationen und Parlamente. Davon sind wir heute weit entfernt.

Zivile Vertretung von Tieren

Viele Menschen in Deutschland engagieren sich freiwillig und ohne Bezahlung, oft mit Aufwendung eigener Mittel, um die „Staatsgewalt“ im Interesse der Tiere zu beeinflussen. Sie übernehmen freiwillig und ohne staatlichen Auftrag Verantwortung für die Sicherung der Bedürfnisse von Tieren, und geben denen eine Stimme, die nicht sprechen können. Dieses Verhältnis zwischen Menschen und Tieren lässt sich als **selbsterklärte politische Vormundschaft** bezeichnen. Es ist sicher nicht die Mehrheit, aber doch seit Jahrzehnten ein etablierter, wachsender Kreis aus der Mitte der Gesellschaft, der erkannt hat, dass neben dem direkten karitativen Einsatz – zum Beispiel in Tierheimen – auch der zivilgesellschaftliche politische Einsatz für Tiere enorme Konsequenzen für deren Leben hat. Auch der tierschutzrechtliche Einsatz vieler Menschen erfolgt freiwillig und altruistisch, mit Teils hohen zeitlichen und finanziellen Aufwendungen von Einzelpersonen und Vereinen. Teilweise werden die engagierten Personen dafür angefeindet und müssen, wie im Fall von investigativen Recherchen in Ställen, mit Strafandrohungen rechnen. Doch insgesamt wird ihre Arbeit von der Gesellschaft geschätzt, Tierschutz gilt im Steuerrecht als Kriterium für Gemeinnützigkeit. Was einmal als privates gesellschaftliches Engagement begann, hat sich heute zu einer Form von politischer Repräsentation von Tieren entwickelt. Über bloße Bekundungen der Wertschätzung einzelner Politiker*innen (zum Beispiel in den Tierschutzberichten der Bundesregierung) hinaus fehlen der Arbeit der Vereine und Verbände aber gute Rahmenbedingungen, um effektiv zu arbeiten.

Die Gesellschaft erwartet, dass Tierschutzgruppen, als politische Vertretung der Tiere, an relevanten Gesetzes- oder Verwaltungsentscheidungen beteiligt werden. Kein staatliches Gremium zur Tierhaltung oder Landwirtschaft kommt mehr aus ohne den Verweis, dass der Tierschutzsektor berücksichtigt wurde. So wichtig und notwendig die Arbeit dieser freien Vereine, Verbände und Privatpersonen ist, so sehr ist ihre Arbeit der Willkür staatlicher Macht preisgegeben. Ob ein Verein oder eine Person des zivilen Sektors gehört wird und Mitsprache erhält, entscheiden die Entscheidungsträger*innen in der Politik.

Trotz der mangelnden Regelung und schlechten Rahmenbedingungen nehmen sich zivilgesellschaftliche Akteure heute im Fall von Tieren einer Aufgabe an, die eigentlich staatlichen Abgeordneten zukommen sollte: die politische Repräsentation.

Staatliche Vertretung? Die Rolle der Politik

So sieht es gemäß der Umfrage auch die Mehrheit der Bevölkerung. Nur 10% glauben, dass Politiker*innen tierliche Belange bei demokratischen Entscheidungen vertreten. 44% sagen, dass sie es „teils-teils“ oder bedingt tun. 46% meinen, dass Politiker*innen Tiere nicht vertreten. **Bemerkenswert an den Antworten ist: mehrheitlich wird bereits davon ausgegangen wird, dass in der Politik auch Tiere vertreten werden.**

Offenbar zählen viele Menschen auch Tiere bereits zur politischen Gemeinschaft. Und das ist gar nicht verwunderlich, denn wie sollte Tier(schutz-)politik ohne eine solche Vertretung ihre Inhalte bekommen? Eine Partei, die sich dafür einsetzen würde, dass die Bedürfnisse von Tieren in der Politik nicht vertreten und berücksichtigt werden sollten, würde wohl vor allem Erstaunen und Empörung ernten. Gleichzeitig zeigt die Umfrage von Animal Society, dass die Aufgabe der Vertretung in den Augen der Bevölkerung von Tieren vornehmlich nicht-staatlichen Vereinen zuerkannt wird. **Wenn Nichtregierungsorganisationen heute Aufgaben übernehmen, die in dem verbreiteten Verständnis nach eigentlich dem Staat zukommen, wäre ein erster Schritt, die Tierbewegung in ihrer Arbeit staatlich zu unterstützen und ihre wichtige gesellschaftliche Repräsentationsfunktion offiziell anzuerkennen.**

Die Praxis politischer Repräsentation von Tieren

Was meint politische Repräsentation von Tieren, inwiefern ist diese überhaupt möglich?

Ein Praxis-Beispiel, das zeigt, was politische Vertretung von Tieren heute bedeuten kann: die Zukunftskommission Landwirtschaft – eine von der Bundesregierung eingesetzte Kommission, der „alle für die Landwirtschaftspolitik

relevanten Gruppen“¹³ angehören sollen, nämlich erklärtermaßen aus den Bereichen „Landwirtschaft, Wirtschaft und Verbraucher, Umwelt und Tierschutz, sowie aus der Wissenschaft“.¹⁴ Die Formulierung lässt offen, ob Tierschutz eine gesellschaftliche menschliche Gruppe meint oder der Tierschutz für Tiere mit am Tisch sitzt. Und diese Unklarheit hat heute System. Selten werden Tiere selbst als zu berücksichtigende Gruppe genannt. Doch dem verbreiteten rechtlichen Verständnis nach geht Tierschutz vom Tier aus, Tiere werden nicht um des Willens einer bestimmten menschlichen Gruppe, sondern um ihrer selbst Willen bzw. aufgrund ihres Eigenwertes geschützt.¹⁵ Die Zukunftskommission Landwirtschaft sollte Lösungen erarbeiten, wie eine gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung aussehen kann und welche politischen Maßnahmen dafür nötig sind. Die „(tier)-ethische Verantwortbarkeit der Landwirtschaft“¹⁶ war ein Thema der Sitzungen von Vertreter*innen der Gruppen, es wurden Maßnahmen zur „Steigerung der positiven Wirkungen der Agrarproduktion auf [...] Tierwohl“ diskutiert und empfohlen.¹⁷ Am Ende wurde ein Papier mit Empfehlungen an die Politik veröffentlicht, das als Kompromiss bzw. gemeinsamer Nenner der Gruppen verstanden wird. Für den Tierschutz bzw. die Tiere saß als Vertreter der amtierende Präsident des Deutschen Tierschutzbundes Thomas Schröder in der Kommission. In der Darstellung auf der Website des BMEL wird „Umwelt und Tierschutz“ als eine Vertreter*innengruppe geführt, und in der Tat setzen sich auch Umweltverbände für Tiere ein. **Die Differenzierung zwischen Umwelt- und Tierschutz ist allerdings wichtig, weil es einen zentralen Unterschied macht, ob Arten und ökologische Gleichgewichte erhalten werden, oder der ethische Eigenwert eines Tieres gelten sollte.** Welche Positionen die Tierschutz-Vertreter*innen in die Kommission einbrachten, und inwiefern sie sich im Abschlussbericht mit den Empfehlungen an die Politik spiegeln, ist für Außenstehende nicht ersichtlich, da die Treffen unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt wurden.

Politische Repräsentation von Tieren – die Theorie

„Repräsentation bedeutet ganz allgemein das Gegenwärtigmachen in einer bestimmten Weise von etwas, das [...] im wörtlichen Sinn oder tatsächlich nicht gegenwärtig ist.“ Hannah F. Pitkin¹⁸

„Representation is a process through which the attitudes, preferences, viewpoints and desires of the entire citizenry or a part of them are [...] shaped into governmental action.“ Carl Joachim Friedrich in Encyclopedia Britannica¹⁹

¹³ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Zukunftskommission Landwirtschaft: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/zukunftskommission-landwirtschaft.html> (Stand 10. Februar 2022)

¹⁴ ebd.

¹⁵ Caspar, J. (1999): Tierschutz im Recht der modernen Industriegesellschaft - eine rechtliche Neukonstruktion auf philosophischer und historischer Grundlage. Nomos Verlag, Baden-Baden.; Deutscher Ethikrat (2020): Tierwohlachtung: Zum verantwortlichen Umgang mit Nutztieren.

¹⁶ Zukunftskommission Landwirtschaft (Hg.) (2021) : Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, S. 4

¹⁷ ebd.

¹⁸ Pitkin, H. F. (1967): The concept of representation. University of California Press.

¹⁹ Friedrich, C. J. (1968): Representation. In: Encyclopedia Britannica, Ausgabe 1968, S. 152-156.

Auf der Webseite des Deutschen Bundestages wird die repräsentative Demokratie als Staatsform beschrieben, „in der das Volk durch gewählte Volksvertreter ‘herrscht’“.²⁰ Seit der Entwicklung der repräsentativen Demokratie gibt es immer wieder Debatten darüber, was politische Repräsentation bzw. Vertretung bedeutet und was sie legitimiert. Zwei Ziele stehen dabei im Konflikt miteinander: Repräsentant*innen sind dem Willen des „Demos“ bzw. „Volkes“ verpflichtet („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, Artikel 20 Grundgesetz). In diesem Sinne setzen Repräsentant*innen das um, was der Demos verlangt. Dennoch erwartet man auch von den Repräsentant*innen, dass sie unabhängig im Sinne des Gemeinwohls entscheiden, auch wenn sie damit bei Teilen der Bevölkerung unmittelbar für Unmut sorgen. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sind nämlich „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“, so steht es wiederum in Artikel 38 des deutschen Grundgesetzes. Entscheidend bei der Fassung dessen, was Repräsentation bedeutet, war immer auch die Frage, wer oder was zur „citizenry“, zur Bürgerschaft bzw. politischen Gemeinschaft gehört.²¹ In der heutigen politischen Theorie wird diese Frage verstärkt mit Blick auf Tiere diskutiert.²²

An dem Bezug zum Gewissen zeigt sich, dass dem allgemeinen Verständnis zufolge nicht nur Personen oder Gruppen repräsentiert werden können, sondern auch Werte, Interessen, Ideen oder das Gemeinwohl. Diese Dinge liegen aber nicht einfach offen dar, sondern müssen interpretiert werden. Repräsentiert werden nicht nur die Belange der Wähler*innen. Auch wenn z.B. Kinder oder im Koma befindliche Personen nicht wählen, sind auch sie Teil der politischen Gemeinschaft, ihre Bedürfnisse werden selbstverständlich mit vertreten.²³ Politische Repräsentant*innen sind nicht nur das Sprachrohr der Wähler*innen, sondern verhalten sich eher wie Bevollmächtigte, die die Interessen der Wähler*innen aus dem Kontext heraus ermitteln müssen.²⁴ Dieses offene und moderne Verständnis von Repräsentation ermöglicht nun auch eine Vertretung von Tieren. Danach bedeutet politische Repräsentation zunächst, sich zu vergegenwärtigen, was die relevanten Interessen der Repräsentierten sein können und, weiterhin, wie diese mit anderen involvierten Anliegen in Einklang gebracht werden können. „Vergegenwärtigt“ werden in der Repräsentation die Perspektiven aller von einer Entscheidung betroffenen Individuen. **Doch Tiere zu vertreten meint auch dezidiert „für Tiere zu sprechen“, das heißt Partei für sie zu ergreifen. Es muss nicht immer zwingend der Kompromiss mit anderen Anliegen mitgedacht werden, wichtig ist zunächst, die Interessen der Tiere auf den Verhandlungstisch zu legen.**

20 www.bundestag.de/glossar, Abruf Februar 2022

21 Friedrich, C. J. (1968): Representation. In: Encyclopedia Britannica, Ausgabe 1968, S. 152-156.

22 Donaldson, S. und Kymlicka, W. (2013): Zoopolis, eine politische Theorie der Tierrechte. Suhrkamp.

23 Dennoch gibt es Initiativen, das Wahlrecht auch auf Kinder und Jugendliche auszuweiten, beim Wahlrecht ab der Geburt sollen Eltern für ihre Kinder wählen, s.a. Deutscher Familienverband e.V.: <https://wahlrecht.jetzt> (Stand 10.02.2022)

24 Peters, A. (2021): Animals in International Law. The Hague Academy of International Law.

Auch Tiere und ihre Bedürfnisse, Belange oder Interessen können gemäß diesem basalen Verständnis von politischen Repräsentation im Entscheidungsprozess vergegenwärtigt bzw. berücksichtigt werden.²⁵ Nun lässt sich noch bezweifeln, ob Tiere denn auch den Auftrag gegeben haben, repräsentiert zu werden. Wie der Politikwissenschaftler Prof. Dr. Bernd Ladwig argumentiert, wäre es zu viel verlangt, dass Tiere sich aus der Unterdrückung, in der sie unfreiwillig hineingeraten sind, auch noch selbst „herausargumentieren“ sollen. Ob die von Unterdrückung Betroffenen sprechen oder unterschreiben können, ist - wie wir im Fall von Kindern sehen - ohne Belang, um *für* sie zu sprechen. Tiere mögen über die Abläufe der Interessenvertretung nichts wissen, sie wollen aber ihre Bedürfnisse verwirklicht sehen, sie wollen Zustände, die sich schlecht anfühlen, vermeiden, und Zustände, die sich gut anfühlen, vermehren, das ist bereits die Richtschnur legitimer Inhalte der Repräsentation. Nicht immer ist klar, was Tiere erdulden, was sie lieber tun würden und wann sie wirklich leiden. Repräsentation kann sich auf derartiger Unwissenheit nicht ausruhen, sondern muss im Zweifel - nach bestem Wissen und Gewissen - von naheliegenden Interessen, Schmerzen und Schäden ausgehen. Aus Sicht der Tiere muss im Zweifel das Vorsorgeprinzip gelten, eventuelle Schäden zu vermeiden, ebenso sollte auch Freude ermöglicht werden, auch wenn die hundertprozentige Gewissheit über das Empfinden der Tiere fehlt.

Seit den 1990er Jahren professionalisieren sich Nichtregierungsorganisationen institutionell und partizipieren verstärkt an politischen Prozessen. Um diese neue Entwicklung besser berücksichtigen zu können, wird der Begriff der Repräsentation in den Politikwissenschaften heute nicht mehr eng als staatliche bzw. parlamentarische Vertretung gebunden, sondern auch um Formen der nicht gewählten und nicht staatlich legitimierten Vertretung von Interessen erweitert.²⁶ Politische Theoretiker*innen untersuchen seit Langem, unter welchen Umständen von einer angemessenen Repräsentation von Tieren, aber auch von anderen nicht-wählenden Gruppen - wie zukünftige Generationen - gesprochen werden kann.²⁷

Daher ist heute nicht mehr die Frage, ob Tiere repräsentiert werden können, sondern auf welche Weise dies möglichst effizient und gerecht gelingt.

25 Ahlhaus, S. (2014): Tiere im Parlament? Für ein neues Verständnis von Repräsentation. Mittelweg 36, in: <https://www.eurozine.com/tiere-im-parlament/?pdf>; Peters, A. (2021): Animals in International Law. The Hague Academy of International Law.

26 Saward, M. (2010): Authorisation and Authenticity. Representation of the Unelected. In: Journal of Political Philosophy (17)1, S. 1-22.

27 Eckersley, R. (2011): Representing nature. In: Alonso, S., Keane, J. und Merkel, W. (2012): The Future of Representative. Cambridge University Press, S. 236 - 257; Saward, M. (2010): Authorisation and Authenticity. Representation of the Unelected. In: Journal of Political Philosophy (17)1, S. 1-22.

Zwischenfazit: Nicht „Ob“ sondern „Wie“

In der politischen Theorie zeichnet sich ein neues Bild politischer Repräsentation im Sinne der Erhebung von Ansprüchen („claim-making“) ab.²⁸ Bereits heute erheben NGOs Ansprüche aus Sicht der Tiere - sie repräsentieren Tiere damit politisch. Das bedeutet aber auch, dass nicht jede Tierschutzorganisation automatisch auch Tiere politisch vertritt. Der Staat kann Repräsentation im Fall der Tiere als Fürsprache („speaking for“) durch Stellvertreter:innen („proxies“) anerkennen und mittels Institutionen stärken.²⁹ Parlamentarisch repräsentiert werden dann jene Tiere, deren Lebensbedingungen wir kontrollieren, die unsere Fürsorge bedürfen, und / oder die Leistungen für die Gesellschaft erbringen. Dass Tiere, die von der Politik betroffen und auf einem Territorium den Gesetzen unterworfen sind, eine politische Vertretung benötigen, scheint ein konsensualer Ausgangspunkt für verschiedene theoretische Ansätze der politischen Mensch-Tier-Beziehung zu sein.³⁰

Wie gesagt, befinden wir uns heute bereits mitten im Geschehen: Praktische Ansätze für die politische Vertretung gibt es längst, auch wenn sie nicht immer als solche bezeichnet werden. Wir möchten dieser Praxis im Folgenden sechs Thesen zur Seite stellen, um die tagtägliche Arbeit der NGOs und individuellen Fürsprecher:innen zu stützen und die Debatte um staatliche Institutionen anzuregen.

28 Saward, M. (2006). The representative claim. In: Contemporary Political Theory 5: 297–318.

29 Peters, A. (2021): Animals in International Law. The Hague Academy of International Law, S. 580-585; McKay, R.R. (2018): Representation. In: Gruen, L. (Hg): Critical Terms for Animal Studies. University of Chicago Press, Chicago, S. 307-319.

30 Ladwig, B. (2021): Nichtideale Theorie der Gerechtigkeit für Tiere. Zeitschrift für Praktische Philosophie Band 8, Heft 2, 2021, S. 143–174. In: <https://www.praktische-philosophie.org/zfpp/article/view/303>

Niesen, P. (2020): Mehr Demokratie wagen! Über Bernd Ladwigs ‚Politische Philosophie der Tierrechte‘. Soziopolis, 16. Dezember, 2020. Smith, K. (2012): Governing Animals. Animal Welfare and the Liberal State. Oxford University Press.

3. Sechs Thesen für die künftige Entwicklung der politischen Repräsentation von Tieren

Betroffenheit und Unterwerfung rechtfertigen politische Repräsentation.

„Wer immer politischer Herrschaft unterworfen ist, dessen Interessen müssen politisch repräsentiert werden.“ – Wer wollte dieser Verallgemeinerung widersprechen?“

Prof. Peter Niesen, Universität Hamburg³¹

Politische Repräsentation ist generell ein komplexes Unterfangen, nicht nur im Fall von Tieren. Was genau wird repräsentiert (wer ist das „Volk“?!“), und wer gesellschaftlichen Anliegen vertreten soll („nur gewählte Politiker*innen?!“), darauf gibt es unterschiedliche Antworten. Es gehört zur Entwicklung der Demokratie dazu, dass politische Repräsentation ein offenes Konzept bleibt, dass sich an die wandelnden Ansprüche anpasst. Zentral für die Vertretung war aber immer die Idee der Betroffenheit: Wer von einer Entscheidung betroffen ist, soll auch in seinen Anliegen, Bedürfnissen und Interessen mitberücksichtigt werden. Heute wissen wir, dass bewusstseinsfähige Tiere (abhängig von der jeweiligen Art) fühlen, wahrnehmen und einige sogar denken und entscheiden können. Dass Tiere von zahlreichen Entscheidungen der Politik nicht nur durch ihre Leidensfähigkeit betroffen sind, ist wissenschaftlich unbestritten, und die Mehrheit der Bevölkerung erkennt dies gemäß der von Animal Society in Auftrag gegebenen Umfrage an.³² Aus der Unterwerfung der Tiere auf einem Territorium unter menschliche Gesetze, die über ihr Wohl und Wehe entscheiden, leiten Philosophinnen wie Kimberley Smith einen Anspruch auf Vertretung ab.³³ Rechtlich liegt der Anspruch auf Vertretung auch im ethischen Tierschutz begründet, der Tiere um ihrer selbst willen schützt.³⁴ Wer für sich genommen geschützt werden sollte, dessen Willen und Bedürfnis muss zunächst einmal artikuliert werden. Auch das Deutsche Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) stellt fest, dass Tiere „keine Sachen“ sind. Diese „Bewusstseinserschärfung“ im BGB „erzwingt oder intensiviert“ eine „Reflexion über den Rechtsstatus der Tiere“.³⁵ Es wäre nur folgerichtig, den nächsten Schritt zu machen, und zumindest bewusstseinsfähige Tierarten in die politische Gemeinschaft zu inkludieren. Ebenso wenig, wie die ethnische oder geschlechtliche Zugehörigkeit darüber entscheiden sollte, wer politisch repräsentiert wird, sollte dies für die Spezieszugehörigkeit

31 Niesen, P. (2020): Mehr Demokratie wagen! Über Bernd Ladwigs, Politische Philosophie der Tierrechte’.

Soziopolis, 16. Dezember, 2020. In: <https://www.soziopolis.de/lesen/buecher/artikel/mehr-demokratie-wagen/html>

32 Gemäß der Sinus-Umfrage geben 63% der Befragten an, dass Tiere und ihre Bedürfnisse von der Politik regelmäßig betroffen sind, 22% vereinen dies und 15% antworten mit „weiß nicht“ s. Animal Society e.V.: Tier(schutz) politik im Spiegel der Gesellschaft. (2022, S.17)

33 Smith, K. (2012): Governing Animals. Animal Welfare and the Liberal State. Oxford University Press.

34 § 1 des Tierschutzgesetzes: die erklärte „Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf“ wird als Ausdruck des ethischen Tierschutzes gefasst. Vgl. Lorz / Metzger (2019): Kommentar Tierschutzgesetz. CH Beck.

35 von Harbou, F. (2012): Sache, Mitgeschöpf, Rechtssubjekt? Das Tier im deutschen Recht – Geschichte, Gegenwart und Perspektiven. In: Hänni, J., Michel, M. und Kühne, D. (2012): Animal Law – Tier und Recht. Entwicklungen und Perspektiven im 21. Jahrhundert. DIKE, Zürich. S. 672-592. Zitate auf S. 581.

gelten. Stattdessen sollte die Maxime gelten: Wo immer Individuen von der Politik subjektiv betroffen sind, erwächst daraus auch ein Anspruch, repräsentiert zu werden, unabhängig davon, wer die Aufgabe der Repräsentation übernimmt.

Repräsentation ist mehr als Sachverstand.

“To sum up, representation [of animals, Anm. des Autors] involves: the making of a claim by a (self-appointed or otherwise) representative, who contends to speak in the name of another because s/he knows their situation and cares about them. This can be accepted or rejected by a human audience, and will exist alongside other claims.”

Dr. Mineah Tanasescu, Universität Brüssel³⁶

Wenn „Tierschutz“ in der Politik berücksichtigt wird, ist es für Außenstehende und Laien oft unklar, um welche Interessen es eigentlich geht und wer sie formuliert. Viele nehmen an, die Wissenschaft und / oder Veterinärmedizin könne den „angemessenen Grad an Tierschutz“ bestimmen, dann wäre Tierschutz eine Art Sachverstand. Es gibt heute kein wissenschaftliches Lehrbuch, aus dem sich die politische Ansprüche aus Sicht der Tiere - zumindest vollumfänglich - ablesen lassen, und auch keine „objektive Ethik“, die sagt, wie im Fall von Abwägungen und Zielkonflikten vorgegangen wird. Auch wenn es wissenschaftliche Abhandlungen z.B. über die „artgerechte Tierhaltung“ oder die „tiergerechte Schlachtung“ gibt, ist die politische Repräsentation an diese Ausführungen nicht zwangsläufig gebunden. Dennoch, oder gerade deshalb, muss immer damit gerechnet werden, dass die Inhalte der Vertretung fehlgehen, dass sie z.B. nicht ausreichen oder ein zentrales Bedürfnis missverstehen. **Da die betroffenen Tiere die Inhalte der Repräsentation selbst nicht überprüfen können, ist ein systematisches, transparentes und analytisches Vorgehen bei der Interessenbestimmung zentral.** Wenn es wissenschaftliche Untersuchungen zu zentralen Fragen gibt, sollte selbstverständlich darauf Bezug genommen werden. Die Kunst der erfolgreichen politischen Vertretung besteht in der **Artikulation von Ansprüchen im Sinne der Repräsentierten, das heisst, es muss bei den Repräsentanten ein Wille vorhanden sein, etwas für die Repräsentierten zu erreichen.** Das unterscheidet Repräsentation vom bloßen Sachverstand. Wissenschaftlich müssen Repräsentanten nichts gänzlich Neues erschaffen, sondern **Bekanntes im Sinne der Repräsentierten anwenden und weiterentwickeln.**

Um die Vertretung von Tieren juristisch präzise zu fassen, würde es helfen, eine eigene Rechtskategorie für Tiere, die tierliche Person, zu etablieren.³⁷ Entsprechende Vorschläge, wie das juristisch umzusetzen wäre, liegen vor.³⁸

36 Tanasescu, M. (2014, S.) Rethinking representation: The challenge of non-humans, Australian Journal of Political Science, 49 (1), S. 40-53.

37 von Gall, P. & Raspé, C. (2021): Tiere brauchen Vertreter:innen im Recht und in der Politik. In W. Neussel (Hrsg.), Verantwortbare Landwirtschaft statt Qualzucht und Qualhaltung (S. 279- 286). München: oekom.

38 Raspé, C. (2013): Die tierliche Person. Duncker und Humblot, Schriften zur Rechtslehre, Heft 263.

Repräsentation muss transparent und selbstkritisch sein.

“...Practices of representation cannot fully achieve legitimacy in the ideal sense, but they can be improved.”

„Praktiken der Repräsentation können keine volle Legitimität im idealen Sinne erreichen, aber sie können verbessert werden.“ (Übers. durch die Autor*innen)

Rousiley C. M. Maia, Universität Minas Gerais³⁹

Die Frage der Legitimität, besonders bei nicht-gewählter Repräsentation, ist eine der größten Herausforderungen für die Vertretung von Tieren. In der Theorie wird Legitimität zuweilen daran geknüpft, dass die Gruppe der Repräsentierten sowohl der Art und Weise als auch dem Inhalt der Repräsentation zustimmen. Im Fall von Tieren, wie bei Babys und Kleinkindern auch, können wir nie ganz sicher sein, dass die Betroffenen zustimmen. Daraus folgt aber keine generelle Unmöglichkeit, politisch zu repräsentieren. Es lässt sich nämlich der Anspruch begründen, dass die Repräsentierten den Ergebnissen zustimmen würden, wenn sie könnten. Aus dem Problem fehlender Zustimmungsfähigkeit folgt aber auch, dass Transparenz und Offenheit über die richtigen Inhalte, Kommunikationsformen, Institutionen, etc., besonders zu beachten sind. Zur Transparenz gehört die Klarheit über die Methodik der Zuschreibung von Leid und Interessen von Tieren, wenn diese für politische Entscheidungen relevant werden. Es muss nachvollziehbare Regelungen geben, was im Zweifelsfall – also im Fall von Ungewissheit über die genauen Folgen einer Maßnahme für Tiere – zu tun ist. Eine Entscheidungsregel bei Ungewissheit ist das Vorsorgeprinzip, das auch in der Umweltpolitik angewendet wird: Nicht erst auf messbare Schäden zu warten, bis gehandelt wird, sondern Vorsorge zu treffen, dass keine Schäden entstehen. Die Anwendung solcher oder anderer Regeln muss bei jedem Akteur der Repräsentation für Außenstehende sichtbar sein.

Verschiedene Akteure der Vertretung, beispielsweise aus der Tierschutz- sowie der Tierrechtsbewegung, verfolgen unterschiedliche strategische Ansätze, um politisch etwas zu erreichen. **Der „richtige“ Ansatz wird dabei meist nicht einfach ermittelt werden können. Das wiederum soll nicht in den Relativismus führen. Denn gleichzeitig gilt: Es gibt mehr oder weniger erfolgreiche Formen der Vertretung aus Sicht der Tiere,** und es gibt nachvollziehbare Überlegungen dafür, dass gut gemeinter Tierschutz auch problematische Strukturen zementieren kann. NGOs und andere Akteure, die den Anspruch auf Vertretung von Tieren erheben, müssen sich dieser Problematik selbstkritisch stellen. Bei der Beurteilung unterschiedlicher Ansätze der Repräsentation müssen mehrere Perspektiven voneinander unterscheiden werden: a) die Sicht der betroffenen Gruppe, in unserem Fall der Tiere bzw. jener Gruppen, die erklären, politisch für Tiere zu sprechen; b) die Sicht derjenigen, die sich nicht dieser Gruppe zugehörig fühlen, darunter Gruppen mit entgegengesetzten Interessen; c) eine systemübergreifende Perspektive

³⁹ Maia, R. C. M. (2012): Non-Electoral Political Representation: Expanding Discursive Domains. In: Representation (48:4), S. 429-443.

demokratischer Institutionen und Praktiken.⁴⁰ Letztere stellt Verbindungen zu anderen Formen der politischen Repräsentation her, und ist daher besonders geeignet, Korrekturen zu ermöglichen. Legitimität nicht-gewählter Repräsentation sollte dabei als fortlaufender Prozess verstanden werden, der all diese Perspektiven berücksichtigt.⁴¹

Tierliche Ansprüche sind von menschlichen Interessen unabhängig.

„...such acts [of representation] portray those constituencies (animals for example) and their interests in various incomplete ways, and even can be said potentially to shape and constitute those interests in the very act of claiming to speak for them.”

Prof. Robert McKay, Universität Sheffield⁴²

Zielkonflikte und Kompromisse wird es in der Politik immer geben. Auch Repräsentant:innen von Tieren müssen Abwägungen treffen, einen Ausgleich mit Tiernutzungsanliegen schaffen und notfalls auch ihren “Gegnern” entgegenkommen. **Doch zunächst müssen die Ansprüche von Tieren unabhängig von solchen Kompromissen ermittelt und festgehalten werden.** Warum ist das so wichtig? Und ist es **nicht selbstverständlich**, dass die Interessen zunächst jeweils aus Sicht der Interessengruppen ermittelt werden, bevor es an die Aushandlung geht? Hier liegt die Besonderheit der Tierpolitik. Anders als bei anderen gesellschaftlichen Gruppen sind Tiere selbst in die Artikulation ihrer Interessen und Bedürfnisse nur bedingt beteiligt, indem sie ein entsprechendes Verhalten äußern. **Die sprachliche Artikulation und Einordnung müssen aber menschliche Repräsentant*innen übernehmen.** Das heißt auch, dass hier ein besonders großes Risiko besteht, dass verbreitete menschliche Interessen, wie die an der Nutzung von Tieren zu Nahrungszwecken, in den Prozess der Interessenartikulation hineinwirken. Ein Beispiel hierfür ist die normative Zielstellung der „artgerechten Tierhaltung“, die einen Kompromiss darstellt zwischen Tierschutz auf der einen und Tiernutzung auf der anderen Seite.⁴³ Erschwerend kommt hinzu, dass das Staatsziel Tierschutz bislang⁴⁴ unabhängig von der Frage der politischen Vertretung von Tieren verstanden wird, nämlich vor allem als Umsetzung des Deutschen bzw. Europäischen Tierschutzrechts. So wird unklar, inwiefern ein Tierschutz-Ergebnis als Kompromiss eines Interessenausgleichs begriffen werden kann. Eine Sensibilität für die Praxis der Repräsentation muss zweierlei differenzieren: **die Artikulation von Interessen**

40 Maia, R. C. M. (2012): Non-Electoral Political Representation: Expanding Discursive Domains. In: Representation (48:4), S. 429-443.

41 Maia, R. C. M. (2012): Non-Electoral Political Representation: Expanding Discursive Domains. In: Representation (48:4), S. 429-443.

42 McKay, R. (2017): Representation. In: Gruen, L. (Hg.): Critical Terms in Animal Studies. The University of Chicago Press, S. 307-319.

43 Von Gall (2016).

44 McKay, R. (2017): Representation. In: Gruen, L. (Hg.): Critical Terms in Animal Studies. The University of Chicago Press, S. 307-319.

der Tiere, unabhängig von den Zielen des Tierschutzrechts und menschlichen Interesse, einerseits, und die möglichst faire oder ethisch versierte Verhandlung von Interessen bei Zielkonflikten, andererseits. Dass diese Differenzierung heute noch zu selten erfolgt, zeigt sich auch in im politischen Sprachgebrauch. Meist ist in offiziellen Dokumenten schlicht von der „Berücksichtigung des Tierschutzes“ die Rede. Durch diese Abstraktion und Ent-Personalisierung wird riskiert, dass die Perspektive der eigentlich Betroffenen dabei verloren geht; eine Perspektive, die weitaus komplexer ist als die Anhörung eines oder mehrerer Vereine mit „ihren“ Forderungen. Verloren geht auch die Einsicht, dass die Interessen in vielen Fällen noch gar nicht vorliegen, sondern durch Repräsentation erst ermittelt und artikuliert werden müssen.

Die Vertretung von Tieren braucht ein neues Selbstbewusstsein.

“We need to move away from the idea that [political] representation is first and foremost a given, factual product of elections, rather than a precarious and curious sort of claim about a dynamic relationship.”

Prof. Michael Saward, Universität Warwick⁴⁵

Um Unabhängigkeit zu gewährleisten, muss sich ein neues Selbstbewusstsein all jener politischer und gesellschaftlicher Kräfte entwickeln, die den Anspruch erheben, politisch für Tiere zu sprechen und sie zu vertreten. **Das ist nicht gleichzusetzen mit Tierschutz.** Vielleicht steht bei einigen Tierschutzvereinen die Fürsorge-Arbeit, etwa in Tierheimen, im Vordergrund und sie wollen gar nicht politisch agieren. Das Selbstbewusstsein sollte sich daher **weniger an den Konzepten des (staatlichen / rechtlichen) Tierschutzes oder des Tierrechtes** ausrichten, als **vielmehr an den Ansprüchen guter und erfolgreicher politischer Vertretung**, wie sie auch für Menschen in der Demokratie gelten. Die dringende Aufgabe, tierliche Bedürfnisse, Interessen und Ansprüche präzise und umfänglich zu artikulieren, ist die Grundlage des neuen Selbstbewusstseins. Während Tierschutz und Tierrepräsentation nicht gleichzusetzen sind, können staatliche Tierschutzinstitutionen aber künftig wichtige Aufgaben der Vertretung übernehmen, wenn ihre Aufgaben entsprechend definiert werden. In diesem Sinne sollte ein/e Bundesbeauftragte/r für Tierschutz „selbstbewusst“, d.h. weisungsfrei und unabhängig von Tiernutzungsinteressen die Perspektive der Tiere in den Entscheidungsprozess tragen.

45 Saward, M. (2006). The representative claim. In: Contemporary Political Theory 5: 297–318

Repräsentation braucht mehr Wirksamkeit durch neue Institutionen.

“... [A]nimals could be represented in human legal and political processes too. It is submitted that the animals’ non-verbal expression of their interests can often be discerned by humans. Where this is not possible, humans may still strive to define what is presumably in the animals’ best interests.”

Prof. Anne Peters, Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht⁴⁶

Die Notwendigkeit, tierliche Ansprüche unabhängig von Tiernutzungsinteressen zu artikulieren, geht einher mit dem Bedarf an neuen politischen Institutionen.

Es wurde bereits gesagt, dass sich auch unter den NGOs zunächst jene Organisationen finden und öffentlich erklären müssen, die für sich den Anspruch erheben, Tiere oder Gruppen von Tieren politisch zu vertreten. Neben Tierschutz- und Tierrechtsorganisationen könnten dies theoretisch auch Umwelt- und andere Organisationen tun. Weiterhin braucht es eine grobe Vernetzung unter diesen Gruppen, damit klar wird, wer welche Aufgaben, ggfs. welche Tierarten oder Nutzungsbereiche abdeckt. Das sollte nicht nur für die Organisationen selbst, sondern auch nach außen gut sichtbar sein, damit Lücken durch die Zivilgesellschaft erkannt und geschlossen werden können. Um mögliche inhaltliche Konflikte unter der Gruppe von Tier-Repräsentanten zu antizipieren und zu schlichten, sollte eine unabhängige Instanz geschaffen werden, die zwischen den Vereinen, Verbänden, Stiftungen und Privatpersonen mediiert.

Zusätzlich braucht es neue staatliche Vertretungsinstitutionen, und zwar sowohl in der Exekutive als auch in der Legislative. Heute wird der Schutz der Tiere in vielen Kontexten zwar durch staatliche Institutionen „berücksichtigt“. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 13 verlangt das explizit:

„Bei der Festlegung und Durchführung der Politik der Union in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, Binnenmarkt, Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt tragen die Union und die Mitgliedstaaten den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung.“

Auch Politiker*innen müssen qua Verfassung dem Tierschutz in ihren politischen Entscheidungen Rechnung tragen. Analog zum Gender Mainstreaming hat sich der Begriff „Animal Mainstreaming“ als ethische Anforderung etabliert, die Belange von Tieren in allen Bereichen des öffentlichen Lebens und in der Politik, also etwa im

⁴⁶ Peters, A. (2021, S. 582): Animals in International Law. Pocketbooks of the Hague Academy of International Law.

Sport, in der Raumfahrt oder in der Finanzpolitik zu berücksichtigen.⁴⁷

“Animal Mainstreaming” bezeichnet die ethische Forderung einer “konsequenten Berücksichtigung der Interessen von Tieren in allen Belangen des öffentlichen Lebens und der politischen Entscheidung” (Markus Wild, 2019, S. 323)

Die Forderung des Animal Mainstreaming ist zentral für die politische Vertretung von Tieren. Doch was es heißt, Tiere und ihre Interessen bei Interessenkonflikten angemessen zu berücksichtigen, darüber gibt es heute noch kaum Einigkeit. Ohne eine eigene Institution der Tierversorgung - im Sinne einer politischen Stimme von Tieren - riskiert eine bloße „Berücksichtigung des Tierschutzes“, dass es zu einer nicht mehr nachvollziehbaren Vermengung unterschiedlicher Interessen und Perspektiven kommt. Animal Mainstreaming kann daher erst voll greifen, wenn die Sicht der Tiere durch eine neue staatliche Organisation - und im engen Austausch mit der Zivilgesellschaft - in die Entscheidungsfindung eingetragen wird. Neben den oben genannten Reformen (bundestierschutzbeauftragter, Tierschutz-Behörde, etc.) sind aber weitere innovative Ideen nötig; auf EU-Ebene wäre ein Start, das Amt eines Kommissars / einer Kommissarin für Animal Welfare einzuführen, das aktuell im Rahmen der Kampagne #EUforAnimals gefordert wird, die einen breiten öffentlichen Zuspruch erhält.

47 siehe Wild, M. (2019): Animal Mainstreaming - Motivation und Bedeutung eines neuen Konzepts in der Tierethik. In: Diehl, Elke, Tüdel, Jens (Hrsg.); Haben Tiere Rechte? - Aspekte und Dimensionen der Mensch-Tier-Beziehung (= bpb Schriftenreihe Band 10450), S. 323-335.; Ladwig, Bernd (2020): Politische Philosophie der Tierrechte. Suhrkamp.

Resümee: Vertretung als Hebel für Tierschutz und Tierrecht

Werden Tiere heute bereits politisch vertreten? Die Antwort hängt davon ab, was wir unter einer wirklichen und effektiven Vertretung verstehen. Fest steht: Die Vertretung nicht-menschlicher Anliegen ist in den wichtigsten politischen Institutionen, allem voran dem Parlament, nicht explizit vorgesehen. Fest steht aber auch: Die Politik folgt den zentralen Ideen einer politischen Vertretung, wenn sie Vertreter*innen von Tierschutzvereinen in Beratungsgremien einlädt oder staatliche Tierschutzbeauftragte einsetzt, die sich für die Bedürfnisse von Tieren stark machen sollen. Die Forderung einer politischen Repräsentation von empfindungsfähigen Tieren ist also gar nicht so revolutionär, wie es scheint. Es müssen nur jene Ansätze, die heute für selbstverständlich gelten, zu Ende gedacht werden. Dringender erster Schritt ist zunächst, Klarheit zu schaffen, denn die Bevölkerung scheint nicht zu wissen, wer in welchem Umfang zu welcher Gelegenheit bestimmte Anliegen von Tieren vertritt. Ein Grundproblem dabei ist, dass die vage Aussage, dem „Tierschutz Rechnung zu tragen“ allzu häufig inflationär gebraucht wird, ohne dass die Öffentlichkeit noch nachvollziehen könnte, welche Interessen hier wie verrechnet wurden. Ausgangspunkt für den Aufbau einer politischen Vertretung der Tierperspektive sollte daher eine staatlich anerkannte und finanzierte Organisation sein, die sämtliche Interessen, Belange, Bedürfnisse aus Sicht der Tiere zusammenträgt und daraus politische Forderungen ableitet. Dabei sollte eine solche Vertretung so weit wie möglich wissenschaftlich und ethisch basiert im Sinne der Tiere vorgehen. Wenn wissenschaftliche Grundlagen fehlen, gilt für die Vertretung immer mindestens die Schadensbegrenzung für Tiere.

Die Institutionen eines*r Tierschutzbeauftragten auf Bundesebene und ein Ministerium, das „Tiere“ im Namen trägt, können wichtige erste Wege sein, eine politische Vertretung aufzubauen. Besonders wichtig ist die Unabhängigkeit bei der Erarbeitung legitimer Forderungen aus Sicht der Tiere, der Zugriff auf Forschungsbudgets sowie ein Initiativrecht für Gesetzesänderungen. Um den Ist-Zustand der Berücksichtigung von Tieren in der Politik und die Möglichkeiten eines Wandels in der Tierpolitik zu beleuchten und ein Leitbild für die Politik zu definieren, empfehlen wir die Einberufung einer entsprechenden Enquête-Kommission durch den Bundestag.

Gibt es nichts Wichtigeres? Tiertransporte, EU-Verordnungen, Käfighaltungen, Stallneubauten: Viele akute Themen beschäftigen Menschen, die sich professionell oder ehrenamtlich für Tierschutz engagieren. Sie kämpfen dabei gegen viel Ignoranz an, und sind froh über jeden noch so kleinen Erfolg. Einen politischen Quantensprung anzustreben scheint fernab von der Realität dieses alltäglichen Kampfes um etwas Gehör, und etwas Berücksichtigung. Die Arbeit an den vielen alltäglichen Baustellen im Tierschutz, das „Klein-Klein“, verdient Respekt und unterschiedliche Strategien im Tierschutz sollten nicht gegeneinander ausgespielt werden. Und doch scheint es uns wichtig, dass von den Ressourcen, die der insgesamt Tierschutz heute

hat, immer wieder auch Energie aufgebracht wird, um eine Hebelwirkung in der Tierschutzarbeit zu erreichen: die effektive politische Vertretung der Tiere ist unserer Meinung nach der zentrale, zu oft unbemerkte Hebel für effektiven Tierschutz ganz unterschiedlicher Bereiche, sei es die ärztliche Versorgung von Heimtieren, der Kampf gegen die Qualzucht, oder der Erhalt von Lebensräumen für frei lebende Tiere. Eine politische Stimme für Tiere, die staatlich anerkannt und institutionalisiert ist und auf Augenhöhe mit anderen gesellschaftlichen Interessen operiert, hebt die weiterhin notwendige Arbeit vieler kleiner privater Initiativen auf eine neue Stufe. Sie gehört aus unserer Sicht zum demokratischen Verständnis des 21. Jahrhunderts.

Ausblick

Warum auch wir Menschen die Vertretung der Tiere jetzt so dringend brauchen

Aktuell stehen große politische Weichenstellungen für unser Ernährungssystem an, die auch für die Zukunft von uns Menschen zentral sind: Die Stichworte heißen hier Klimaschutz, geringere Tierzahlen, Kampf gegen Pandemien und Tierseuchen, Artensterben, die Liste lässt sich fortschreiben. Der Bundeslandwirtschaftsminister Cem Özdemir hat als Ziel geäußert, dem ausbeuterischen System der Tierhaltung, das auf Kosten von Menschen, Tieren, Umwelt und Klima geht, ein Ende setzen zu wollen. Als unerlässliche Maßnahmen für die Agrarwende nannte er u.a. den Umbau von Ställen für eine artgemäße Tierhaltung und die Unterstützung der Betriebe dabei, sowie eine transparente und verbindliche Tierwohlkennzeichnung und die starke Reduktion von Tierbeständen. Der neu amtierende Agrarminister hatte bereits im Dezember 2021 angekündigt, in seinem Amt nicht nur als Vertreter der Landwirt*innen, sondern auch als „oberster Tierschützer“ des Landes zu fungieren. Anlässlich der „Wir haben es satt“-Demonstration am 22.01.22 ermutigte er Demonstrierende dazu, mit ihrer Forderung nach einer Agrarwende weiterhin Druck auf die Politik auszuüben. Cem Özdemirs Worte lassen auf ein zukünftiges Umdenken der Tier(schutz)politik hoffen. Und auch über Deutschlands Grenzen hinaus wurde bereits in diesem Jahr Hoffnung für wichtige Veränderungen signalisiert: 118 Abgeordnete des EU-Parlaments plädierten im Januar in einer mündlichen Anfrage für eine*n EU-Kommissar*in für Tierschutz und sprachen sich somit für einen Wandel der Tierpolitik aus.

An der politischen Vertretung von Tieren hängen zudem viele wichtige Fragen, die nicht nur deren, sondern auch die menschliche Zukunft entscheidend prägen werden:

Erstens: Eine Neuregelung der Tierhaltung mit verringerten Tierzahlen steht auch aus Klima- und Umweltschutzgründen an. Eine aktuelle Studie⁴⁸ errechnet, dass in einem anspruchsvollen Klimaschuttszenario, welches sich an den EAT-Lancet-Ernährungsempfehlungen orientiert und damit die Klimaziele erreicht, der Konsum von rotem Fleisch in Deutschland bei nur 10% des aktuellen Verbrauchs liegt. Das würde bedeuten, dass sich die Tierzahlen bis zum Jahr 2050 um 84% bei Rindern, 91% bei Schweinen und 81% Hühnern im Vergleich zur Anzahl im Jahr 2010 reduzieren. Viele meinen, dass die Ernährung eine rein private Angelegenheit sei. Doch der Staat nutzt bereits heute seine Möglichkeiten, die Kaufentscheidung zu beeinflussen, zum Beispiel durch eine reduzierte Mehrwertsteuer für Fleisch, deren

48 Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung: FABLE Report 2020 - Wege zu nachhaltigen Landnutzungs- und Ernährungssystemen: <https://www.pik-potsdam.de/de/aktuelles/nachrichten/fable-report-2020-wege-zu-nachhaltigen-landnutzungs-und-ernaehrungssystemen> (Stand 10.02.2022)

Anhebung heute wieder diskutiert wird.⁴⁹

Der Einsatz für diese geforderte Erneuerung unseres Ernährungssystems sollte sich die Synergien einer starken politischen Vertretung der Tiere / des Tierschutzes zu Hilfe nehmen. Massentierhaltung abzubauen bedeutet, der Umwelt ihren nötigen Raum zur Regeneration wiederzugeben, z.B. über das Einsparen landwirtschaftlicher Fläche für den Futteranbau. Die Stimme der tierlichen Bedürfnisse kann uns also helfen, uns vor Augen zu bringen, wie sehr wir in das Ökosystem eingreifen und wie bedrohlich das für alle Lebewesen auf der Erde am Ende sein kann. Tiere sind in den Entscheidungsgremien unsere natürlichen Partner und Verbündeten für mehr Umwelt- und Klimaschutz.

Zweitens: „One-Health“ oder: Tierschutz ist Gesundheitsschutz. Die UN-Landwirtschaftsorganisation FAO⁵⁰ gibt an, dass 75% der zuletzt aufgetretenen Infektionskrankheiten beim Menschen ihren Ursprung in Tieren haben. Die FAO und Weltorganisation für Tiergesundheit OIE warnten bereits 2008 vor neuen Krankheitserregern zoonotischen Ursprungs. Auch die Weltgesundheitsorganisation warnt seit 2017 vor dem Einsatz von Antibiotika in der landwirtschaftlichen Tierhaltung, wegen der Gefahr von Resistenzen.⁵¹ Der Schutz der tierlichen Gesundheit hängt untrennbar mit dem Schutz der menschlichen Gesundheit zusammen, das ist die Essenz des sogenannten One-Health-Ansatzes. Deshalb brauchen wir politische Institutionen, die Tiere als Subjekte mit eigenen Bedürfnissen, und nicht als Produkte oder Waren behandeln. Dies würde verlangen, dass stärker über die Zusammenhänge zwischen Tiergesundheit, Haltungsform und der Entstehung von Epidemien oder Pandemien aufgeklärt wird.

Drittens: Der gesellschaftliche Konflikt über den Umgang mit Tieren spielt sich nicht nur auf hoher politischer Ebene ab, sondern reicht über die Ernährung in die Gesellschaft, in Familien und Freundeskreise hinein. Ein Grund dafür liegt darin, dass die Politik ihre Verantwortung oft auslagert: Soll doch jede*r selbst entscheiden, so das Credo der „informierten Verbraucher*innen“. Demgegenüber steht das Ergebnis der Sinus-Institut Umfrage, wonach 69% der Befragten meinen, dass die Politik nicht ausreichend über die Folgen der Tierhaltung (für Tiere, Umwelt und menschliche Gesundheit) aufklärt. Eine legitimierte Vertretung der Tiere in der Politik und im Recht entlastet nicht nur diejenigen, die verzweifelt versuchen, durch ihr Handeln über die Ausbeutung von Tieren aufzuklären und dieser entgegenzutreten. Es trägt den Konflikt wieder dorthin, wo Demokratien ihn ausüben sollten: in die Parlamente, Ministerien und Gerichte. Das Tierschutzrecht muss wieder zu einer verlässlichen Instanz werden, um diese Konflikte zu minimieren. Dafür muss unter anderem geklärt werden, welche Gründe es rechtfertigen, Tiere zu nutzen und ihr Leben einzuschränken. Die Klärung unbestimmter Rechtsbegriffe im Tierschutzrecht braucht ein transparentes Benchmark, und dies kann nur die Perspektive der Tiere sein, die durch legitimierte Verfahren in die Entscheidungsfindung eingeführt wird.

49 Zeit: Der Fleischkonzern Tönnies und die Umweltschützer von Greenpeace fordern dasselbe: Höhere Steuern auf Steak und Würste. Was steckt dahinter? (Stand 26.01.2022)

50 Food and Agriculture Organization of the United Nation: Protecting People and Animals Disease Threats (Stand 11.11.2021)

51 World Health Organization: Stop using antibiotics in healthy animals to prevent the spread of antibiotic resistance (Stand 11.11.2021)

Berücksichtigt man diese Chancen einer legitimierten und gestärkten Vertretung tierlicher Bedürfnisse für uns Menschen, erkennen wir darin das, was eine politische Gemeinschaft - über die Speziesgrenzen hinaus - bedeuten kann: nämlich nicht nur Zielkonflikte zwischen Menschen und Tieren, die es sicher gibt; sondern vor allem die vielen gemeinsamen Anliegen in einer von essentiellen Krisen heimgesuchten Welt. Die tierliche Perspektive in der Politik wird uns an vielen Stellen ein wichtiges Korrektiv sein, um diese Krisen zu bewältigen.

Literaturverzeichnis

Ahlhaus, S. (2014): Tiere im Parlament? Für ein neues Verständnis von Repräsentation. Mittelweg 36, in: <https://www.eurozine.com/tiere-im-parlament/?pdf>

Animal Society e.V.: Tier(schutz)politik im Spiegel der Gesellschaft. Umfrage und Analyse. Berlin, 2022. <https://animalsociety.de/studie-2022/>

Bruhn, D. und Wollentheit, U. (2018): Konventionelle Schweinehaltung und Tierschutzgesetz. In: Natur und Recht (40), S. 160-169.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Zukunftsmission Landwirtschaft: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/zukunftskommission-landwirtschaft.html> (Stand 10.02.2022)

Bülte, J., Felde, B. und Maisack, C. (Hg.) (2022): Reform des Tierschutzrechts. Die Verwirklichung des Staatsziels Tierschutz de lege lata. in: Prof.Dr. Caspar, J. (Hg.), Prof. Dr. Harrer, F.(Hg.): Das Recht der Tiere und der Landwirtschaft, Bd. 12, Nomos Verlag, Baden-Baden.

Caspar, J. (1999): Tierschutz im Recht der modernen Industriegesellschaft - eine rechtliche Neukonstruktion auf philosophischer und historischer Grundlage. Nomos Verlag, Baden-Baden.

Deutscher Bundestag: Parlamentsbegriffe <https://www.bundestag.de/services/glossar> (Stand 14. Februar 2022)

Deutscher Ethikrat (2020): Tierwohlachtung- Zum verantwortlichen Umgang mit Nutztieren, Berlin.

Deutscher Familienverband e.V.: <https://wahlrecht.jetzt> (Stand 10.02.2022)

Dobson, A. (1996): Representative Democracy and the Environment. In: Lafferty, W. und Meadowcroft, J. (Hg.): Democracy and the Environment: Problems and Principles. Cheltenham: Edward Elgar.

Eckersley, R. (2011): Representing nature. In: Alonso, S., Keane, J. und Merkel, W. (2012): The Future of Representative. Cambridge University Press.

Food and Agriculture Organization of the United Nation: Protecting People and Animals Disease Threats (Stand 11.11.2021)

Friedrich, C. J. (1968): Representation. In: Encyclopedia Britannica, Ausgabe 1968

von Gall, P. und Raspé, C. (2021): Tiere brauchen Vertreter:innen im Recht und in der Politik. In W. Neussel (Hrsg.), Verantwortbare Landwirtschaft statt Qualzucht und Qualhaltung. München: oekom.

von Gall, P. (2016): Tierschutz als Agrarpolitik. Wie das deutsche Tierschutzgesetz der industriellen Tierhaltung den Weg bereitet. Transcript Bielefeld.

von Harbou, F. (2012): Sache, Mitgeschöpf, Rechtssubjekt? Das Tier im deutschen Recht – Geschichte, Gegenwart und Perspektiven. In: Hänni, J., Michel, M. und Kühne, D. (2012): Animal Law – Tier und Recht. Entwicklungen und Perspektiven im 21. Jahrhundert. DIKE, Zürich.

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

Ladwig, B. (2021): Nichtideale Theorie der Gerechtigkeit für Tiere. Zeitschrift für Praktische Philosophie Band 8, Heft 2, 2021, S. 143–174. In: <https://www.praktische-philosophie.org/zfpp/article/view/303>

Lorz, A. und Metzger, E. (2019): Kommentar Tierschutzgesetz (7. Auflage). CH Beck.

Maia, R. C. M. (2012, S. 439): Non-Electoral Political Representation: Expanding Discursive Domains. In: Representation (48:4), S. 429-443)

McKay, R. (2017): Representation. In: Gruen, L. (Hg.): Critical Terms in Animal Studies. The University of Chicago Press, S. 307-319.

Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg:

<https://mlr.baden-wuerttemberg.de/de/unser-haus/die-landesbeauftragte-fuer-tierschutz/> (Stand 10.02.2022)

Montanaro, L., (2017). Who Elected Oxfam?: A Democratic Defense of Self-Appointed Representatives. Cambridge University Press.

Niesen, P. (2020): Mehr Demokratie wagen! Über Bernd Ladwigs ‚Politische Philosophie der Tierrechte‘. Soziopolis, 16. Dezember, 2020. In: <https://www.sozio-polis.de/lesen/buecher/artikel/mehr-demokratie-wagen/html>

Peters, A. (2021): Animals in International Law. The Hague Academy of International Law.

Pitkin, H. F. (1967): The concept of representation. University of California Press.

Raspé, C. (2013): Die tierliche Person. Duncker und Humblot, Schriften zur Rechtstheorie, Heft 263.

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung: FABLE Report 2020 - Wege zu nachhaltigen Landnutzungs- und Ernährungssystemen: <https://www.pik-potsdam.de/de/aktuelles/nachrichten/fable-report-2020-wege-zu-nachhaltigen-landnutzungs-und-ernaehrungssystemen> (Stand 10.02.2022)

Saward, M. (2006). The representative claim. In: Contemporary Political Theory 5: 297–318.

Saward, M. (2010): Authorisation and Authenticity. Representation of the Unelected. In: Journal of Political Philosophy (17)1, S.1-22.

Smith, K. (2012): Governing Animals. Animal Welfare and the Liberal State. Oxford University Press.

Tanasescu, M. (2014,S.) Rethinking representation: The challenge of non-humans, Australian Journal of Political Science, 49 (1), S. 40-53.

Thünen Institut (Hg.) (2020): Das Thünen-Institut - Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei. Braunschweig.

Wild, M. (2019): Animal Mainstreaming - Motivation und Bedeutung eines neuen Konzepts in der Tierethik. In: Diehl Elke, Tuiden Jens (Hrsg.); Haben Tiere Rechte? - Aspekte und Dimensionen der Mensch-Tier-Beziehung (= bpb Schriftenreihe Band 10450), S.323-335.

World Health Organization: Stop using antibiotics in healthy animals to prevent the spread of antibiotic resistance (Stand 11.11.2021)

Zeit: Der Fleischkonzern Tönnies und die Umweltschützer von Greenpeace fordern dasselbe: Höhere Steuern auf Steak und Würste. Was steckt dahinter? (26.01.2022.)

Zukunftskommission Landwirtschaft (Hg.) (2021) : Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, Berlin.



Informationen über Animal Society's
Kampagne für eine Vertretung von Tieren in
der Politik und Unterstützungsmöglichkeiten:

animalsociety.de/tierpolitik