

Ein Staatsziel Tierschutz liefe auf ein unerfüllbares Versprechen
des Verfassungsgebers hinaus

Grundgesetz als Werbeträger?

Friedrich Karl Fromme

Änderungen des Grundgesetzes gehen einher mit dem schlechten Gewissen, die Grundordnung des Staates werde durch zu häufigen nicht zwingend notwendigen Wandel beschädigt. Ein seriöser Grund liegt in der Notwendigkeit, Lücken zu schließen, die in der besatzungsinduzierten und besatzungsbewachten Verfassung enthalten waren: von der Wehrordnung bis zum Notstandsrecht. Gelegentlich sind Verfassungsänderungen angezeigt, um Missständen zu begegnen. Ein Beispiel war die Ergänzung des Asylgrundrechts – zu einer offenen Einschränkung hatte man nicht den Mut. Ein anderes Beispiel war die Ausnahme vom Grundrecht des Schutzes der Wohnung, die den so genannten „großen Lauschangriff“ als ein Mittel zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens ermöglichen sollte. Die politischen Kräfte, einig über die Verfassungsänderung, misstrauten einander, was die geplante einfach-gesetzliche Regelung betraf. Auch der Koalitionspartner der damals regierenden Union, die FDP, sah den Plan, das Abhören von Wohnungen in dem Fall, dass dort schwerkriminelle Konspiration betrieben werde, mit Misstrauen. Die Folge war, dass nicht nur der Gesetzesvorbehalt des Grundrechtes erweitert wurde. Vielmehr wurde die Ausfüllung dieses Vorbehaltes ziemlich genau in der Verfassung

beschrieben und damit etwaigen Änderungen durch einfache Mehrheiten entzogen. Das reichte bis zur Bestimmung der richterlichen Instanz, die eine Tonübertragung aus Wohnungen genehmigt. Ähnlich war es auch bei der Einschränkung des Asylgrundrechtes. Die Verfassung wurde damit, so die verbreitete Ansicht, überlastet und ihrer eigentlichen Bestimmung, einen vom Gesetzgeber auszufüllenden Rahmen zu setzen, entfremdet. Nicht zuletzt wurde die Verfassung ein Stück weit ihrer sprachlichen Kultur beraubt.

Von Zeit zu Zeit stellte sich das politische Bedürfnis ein, eine grundlegende Erneuerung der Verfassung theoretisch zu erörtern, in immer wieder neu einberufenen Kommissionen. Das geschah zuletzt im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung. Vor allem bei der SPD war die Tendenz stark, nach Artikel 146 (alte Fassung) des Grundgesetzes eine neue Verfassung zu verabschieden. Doch erhielt der Weg des Beitritts der DDR nach Artikel 23 (alte Fassung) des Grundgesetzes den Vorzug. Aber in den Einigungsvertrag vom 28. August 1990 wurde eine Reihe von Änderungen des Grundgesetzes aufgenommen, darunter die bis heute umstrittene neue Fassung des Artikels 143, wonach Regelungen des Einigungsvertrages von dem Grundrechts-Arti-

kel 14 über die Gewährleistung des Eigentums abweichen können: die Bestandsgarantie der Enteignungen in der Sowjetzone bis zum 7. Oktober 1949.

Im Einigungsvertrag wurde weiter bestimmt, dass nach dem Beitritt der DDR zum Grundgesetz eine Überarbeitung der Verfassung vorbereitet werde. Dafür wurde eine Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat eingesetzt, die Vorschläge für vereinigungsbedingte Änderungen des Grundgesetzes machen sollte. Das ist am 5. November 1993 geschehen, nachzulesen in der Bundestagsdrucksache 12/6000. Die Gemeinsame Verfassungskommission hatte beschlossen, dass ihre Vorschläge wie die Verfassungsänderungen dann auch der Zweidrittelmehrheit bedürften. Das hat dazu beigetragen, dass das Verlangen zumal der PDS, aber auch von Teilen der SPD sowie der Grünen und dazu von einigen politischen Nachfahren der Bürgerbewegung nach „sozialen Grundrechten“ schon in der Kommission allenfalls zu „Staatszielen“ abgedämpft wurde. Vor allem lag der PDS am Herzen, dass Grundrechte auf Wohnung, soziale Sicherung und auf Arbeit beschlossen würden. Das Gegenargument war, dass derartige Ansprüche vom Staat nicht zu erfüllen seien, es sei denn, ihm komme die umfassende Lenkungsbefugnis zu, die der DDR zur Verfügung gestanden hatte, was sich gerade nicht wiederholen sollte. Als Staatsziel wurde die Verpflichtung des Staates auf die Erhaltung der Umwelt (Schutz der „natürlichen Lebensgrundlagen“) beschlossen, dazu das weitere Vorantreiben der Gleichberechtigung der Frauen. Das wurde am 15. November 1994 in das Grundgesetz aufgenommen.

Das Staatsziel Umweltschutz setzte einen vorläufigen Schlusspunkt unter eine Diskus-

sion, die mit der Einsetzung einer von den Ministern des Innern und der Justiz einberufenen Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ im Jahre 1981 begonnen hatte. Die Kommission hat 1983 ihren Bericht vorgelegt, aus dem Konsequenzen damals freilich nicht gezogen wurden. Das Aufkommen der Grünen als auch im Bund bemerkbarer Partei dürfte dazu beigetragen haben, dass der Disput darüber, ob der Staat von Verfassung wegen verpflichtet werden solle, für eine möglichst unberührte Umwelt einzutreten, wieder begann. Der Konflikt lag darin, dass ein konsequent und absolut durchgesetztes Staatsziel dieser Art mit der wirtschaftenden Tätigkeit des Menschen schwerlich in Einklang zu bringen war, also ein möglichst wenig verpflichtender Mittelweg gesucht werden musste.

Die Bundesländer hatten zum Teil – etwa Bayern – den „Umweltschutz“ in ihren Verfassungen zur Verpflichtung des Landes erhoben. Inzwischen haben alle sechzehn Landesverfassungen einschlägige Bestimmungen. Am häufigsten wird die Wendung von den zu schützenden „natürlichen Lebensgrundlagen“ verwendet. Die fünf „neuen Länder“ enthalten sämtlich eine „Staatszielbestimmung Umweltschutz“ in ihren 1992/93 in Kraft getretenen Verfassungen.

Eine Ausformung jenes Staatsziels im Sinne einer Verpflichtung auf den Tierschutz war in der Gemeinsamen Verfassungskommission beantragt worden, hatte aber nicht die Zweidrittelmehrheit bekommen und war folglich auch nicht Teil der Umsetzung der Kommissionsvorschläge in Verfassungsrecht geworden. Die Länder Brandenburg, Sachsen und Thüringen hatten in unterschiedlichen Wendungen den Tierschutz in ihre Verfassungen aufgenommen. Berlin

Grundgesetz als Werbeträger?

hat 1995 in seine Nachvereinigungs-Verfassung den Tierschutz hineingeschrieben. Bayern ist dem 1998 gefolgt, Bremen bereits 1997, ebenso Niedersachsen. Die bevorzugte Formel ist, dass Tiere als „Lebewesen“ oder als „Mitgeschöpfe“ anzusehen und zu achten seien.

Ende der neunziger Jahre kamen in Baden-Württemberg und in Rheinland-Pfalz Bestrebungen auf, den Tierschutz in die Landesverfassungen aufzunehmen. Ende März des Jahres 2000 zeichnete sich ab, dass dies geschehen werde. In beiden Ländern zeigte sich die CDU – in Stuttgart führende Regierungspartei, in Rheinland-Pfalz Opposition, ohne die Verfassungsänderungen nicht zu machen sind – kritisch, aber letztlich nicht ablehnend. In Baden-Württemberg lag die Verzögerung vor allem an der SPD, die fürchtete, ein isoliertes „Staatsziel Tierschutz“ (wie immer formuliert) könne den Eindruck erwecken, anderes (Sport, aber auch Recht auf Arbeit) werde geringer geachtet. Die Grünen hatten den Anstoß gegeben; sie wollten stärker ins Detail gehen als sonst üblich und auch die „artgerechte Haltung“ von Tieren zum Verfassungsgebot erheben. Das stieß auf Vorbehalte, weil Tier-„Haltung“ niemals vollständig artgerecht sein könne, vom zum Reiten benutzten Pferd bis zum Löwen im Zoo.

Das Ziel, den Tierschutz als Staatsaufgabe auch in der Verfassung des Bundes zu regeln, wurde nicht aufgegeben. Die drei Oppositionsparteien in der vorigen Wahlperiode (1994 bis 1998), also die SPD, Bündnis 90/Die Grünen und die Gruppe der PDS-Abgeordneten, haben vergeblich Entwürfe zur Änderung des Grundgesetzes eingebracht.

Die Grünen hatten versucht, es kurz zu machen: Ihre den Umwelt-Artikel 20a ergänzende Formulierung beschränkte sich auf

den Zusatz: „Tiere sind als Mitgeschöpfe um ihrer selbst willen zu achten und zu schützen.“ Hier wollte die SPD mehr ins Detail gehen: „Tiere werden als Mitgeschöpfe geachtet, sie werden vor nicht artgemäßer Haltung, vermeidbaren Leiden und in ihren Lebensräumen geschützt.“ Die PDS-Gruppe wollte es noch detaillierter. Sie hatte einen zweiten Absatz zu Artikel 20a beantragt, der heißen sollte: „Tiere werden in ihrer artgemäßen Haltung, vor der Zerstörung ihrer Lebensräume sowie vor vermeidbaren Schmerzen und Leiden geschützt. Tierversuche sind nur zulässig, wenn sie für die Entwicklung der Gesundheit von Menschen unerlässlich sind.“ Es gab auch einen Bundesratsentwurf, der den Zielen der SPD entspricht.

In der Wahlperiode des am 27. September 1998 gewählten 14. Bundestages liegen abermals vier Entwürfe vor. Der eine stammt nun, konsequenterweise, von den Koalitionsparteien SPD und Grünen. Er lehnt sich weitgehend an den Entwurf der SPD aus der vorangehenden Wahlperiode an, die Einfügung eines Staatsziels Tierschutz in das Grundgesetz ist in der Koalitionsvereinbarung von SPD und Grünen vorgesehen. Die PDS, nun Fraktion, hat ihren Entwurf aus der vorangegangenen Wahlperiode unverändert wieder eingebracht. Neu hinzugekommen ist ein Gesetzentwurf der von Koalitionsbindungen freien FDP-Fraktion. Ein neuer Absatz 2 des Artikels 20a des Grundgesetzes soll heißen: „Tiere werden im Rahmen der geltenden Gesetze vor vermeidbaren Leiden und Schäden geschützt.“ Schließlich gibt es wiederum einen Gesetzentwurf des Bundesrates, der von den SPD-geführten Ländern ange-regt worden ist. Danach soll es heißen: „Tiere werden als Mitgeschöpfe geachtet. Sie werden im Rahmen der Gesetze vor

vermeidbaren Leiden und Schäden geschützt.“

So wie das Staatsziel Umweltschutz auf ein Regelwerk von Gesetzen und Verordnungen traf, von den Bauordnungen mit ihren Genehmigungsvorschriften bis zu von neuen Techniken induzierten Bestimmungen über die Kernenergie oder den Immissionsschutz, erfindet die geplante Verfassungsbestimmung den Tierschutz nicht neu.

Keine Neuerfindung

Bereits am 20. August 1990 wurde ein Paragraph 90a in das Bürgerliche Gesetzbuch aufgenommen, der die Tiere aus der rechtlichen Kategorie der „Sachen“ herausnahm und darauf hinwies, dass sie „durch besondere Gesetze geschützt“ werden. Eben dies geschieht in Deutschland seit langem. Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 15. Mai 1871 bedrohte denjenigen mit Geldstrafe oder mit Haft, der „öffentlich oder in Ärgeris erregender Weise Thiere boshaft quält oder roh mißhandelt“. Schon im vorigen Jahrhundert setzten Bestrebungen ein, die Begrenzung des Verbots der Tierquälerei als „öffentliches“ Tun aufzuheben. Seit langem ist der „Tierschutz“ aus der Enge der Strafvorschriften herausgelöst, die ihrerseits schon früh die Tiere von den „Sachen“ abgehoben hatten. Nur das Beschädigen fremder Sachen war strafbar, aber auch das Quälen eigener Tiere.

Der Tierschutz ist heute Gegenstand von Spezialgesetzen, in denen die Strafvorschriften konzentriert sind. Den Kern bilden ausführliche Regelungen über die Haltung von Tieren und die Begrenzung ihrer Verfügbarkeit – also das, was in den Tierschutz-Staatsziel-Entwürfen in Kurzfassung enthalten ist. Der Tierschutz fällt nach Artikel 72

Absatz 1 Ziffer 20 des Grundgesetzes unter die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes. Er hat mit dem Erlass von Tierschutzgesetzen davon Gebrauch gemacht. Heute gilt das Gesetz vom 29. Mai 1998. Es enthält die Formel vom Tier als „Mitgeschöpf“ des Menschen und sagt, dass niemand einem Tier „ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden“ zufügen darf. Weiter heißt es, der Halter oder Betreuer eines Tieres müsse es, „seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend, angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen“. Das Gesetz enthält also im Kern das, was die Staatsziel-Entwürfe in den Verfassungen wollen.

Unauflösbarer Widerspruch

Die Einschränkung des Verbots, ein Tier leiden zu machen, durch die Wendung „ohne vernünftigen Grund“ entspricht, schlicht gesagt, dem Verzicht des Gesetzgebers darauf, aus den Deutschen ein Volk von Zwangs-Vegetariern zu machen. Solange der Gesetzgeber das nicht will, muss das Töten von Tieren erlaubt sein. Doch das Gesetz stellt hierfür strenge Bedingungen auf. Ein warmblütiges Tier muss vor der Schlachtung betäubt werden, nicht jeder darf Schlächter sein, Sachkunde muss nachgewiesen werden. Es gäbe in einer neuen Notzeit, in der jeder, der irgend kann, seine Kaninchen hält und sie freihändig (wenn auch oft unter heimlichen Tränen) schlachtet, Umgehungen des Gesetzes. Dass der Tierschutz mit dem Schlachten von Tieren in einem unauflösbaren Widerspruch steht, dessen ist man sich seit langem bewusst. Das zeigt eine Tafel, die 1910 in dem damals neuen Schlachthof der Stadt Dresden (der jetzt als Messengelände dient), gestiftet vom Tierschutzverein Dresden, angebracht wurde. Die Tafel verkündet den

Grundgesetz als Werbeträger?

Text: „Blutig ist ja Dein Amt, oh Schlächter/darum übe es menschlich./Schaffe nicht Leiden dem Tier,/das Du zu töten bestimmt./Leit' es mit schonender Hand/und töte es sicher und eilig!/Wünschst Du selber ja auch:/käme doch sanft mir der Tod!“ Das nun schon lange anhaltende Streben, den Tierschutz im Grundgesetz zu „verankern“, hat starke emotionale Wurzeln und entfaltet sich auf vielen Gebieten. Zu nennen ist die Verwendung von Tieren für den Sport, vor allem also das Turnier, besonders das Springreiten. Das Tierschutzgesetz verbietet „einem Tier [...] Leistungen abzuverlangen, [...] die offensichtlich seine Kräfte übersteigen“. Was das Springen angeht, sagen die Anhänger dieser Sportart, schon Fohlen auf der Weide übten sich durchaus freiwillig darin. Die Gegner des Springleistungssports weisen auf Praktiken hin, das Pferd durch Schmerzen beim Reißen von Hindernissen zu veranlassen, höher zu springen, als es eigentlich möchte. Bei den Tiertransporten gibt es Missstände, viele Transporte stehen im Zusammenhang mit dem Erlangen von Subventionen oder besserer Preise. Entsprechend zurückhaltend ist hier das Tierschutzgesetz: Es enthält lediglich eine Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen, den Tiertransport zu regeln. Den vorgegebenen Konflikt der Jagd mit dem Tierschutz versuchen Landesgesetze zum Ausgleich zu bringen.

Tierhaltung und -handel

Mit einiger Genauigkeit werden das Halten von und der Handel mit Tieren geregelt. Das Erste steht unter dem bis ins Detail ausgeführten Gebot der Artgerechtigkeit, das Zweite unter dem der größtmöglichen Schonung. Beides kann mit ökonomischen Zielsetzungen in Konflikt geraten. Bei Tie-

ren, die als Hilfe bei der Arbeit gebraucht wurden, ergab sich eine angemessene Behandlung aus eigenem Interesse des Halters. Bei Tieren aber, die gehalten werden zum Zwecke der Lebensmittelproduktion, haben sich in den letzten Jahrzehnten unter dem Druck der Rationalisierung Formen herausgebildet, die Ablehnung hervorrufen. Die Haltung von Legehennen oder Masthähnchen in Käfigen mit Gitterboden wird – wohl mit Recht – als nicht artgerecht empfunden; dazu wirkt die Enge auf den menschlichen Betrachter bedrückend, und der krass zu Tage tretende ökonomische Zweck, das Fehlen jedes personalen Bezugs des Tierhalters zum Tier, weckt Gefühle der Abwehr. Damit bekommt das Verfolgen des Ziels des Tierschutzes oftmals einen anti-ökonomischen, damit auch gelegentlich einen „antikapitalistischen“ Zug.

Heikle Konfliktlage

Positive Veränderungen bei der Tierhaltung, etwa die Abwendung von den engen, schmutzigen Schweinekoben, die noch nach dem letzten Kriege üblich waren, zu einer, freilich zweckrational kühlen, sauberen Unterbringung der Schweine, die mechanisch gefüttert werden, bestimmt das Bewusstsein und die aus ihm folgenden Einstellungen nicht so stark wie der bedrückende Anblick von Legebatterien für Hühner.

In eine heikle Konfliktlage gerät der Tierschutz mit seinen peniblen Vorschriften über die Art des Schlachtens, wo es um Gebote nichtchristlicher Religionen geht. Nur ein schüchterner Absatz des Gesetzes handelt von dem Schlachten ohne Betäubung, das ausnahmsweise erlaubt ist, wenn es „erforderlich ist, den Bedürfnissen von Angehörigen bestimmter Religionsgemein-

schaften [...] zu entsprechen“. Es geht um die Zulassung des „Schächtens“, also des Ausblutenlassens des Tieres, um „koscheres“ Fleisch zu gewinnen, das unter anderem nach dem israelitischen Ritus geboten ist. Das Bundeslandwirtschaftsministerium wird ermächtigt, durch der Zustimmung des Bundesrates bedürftige Verordnungen das Nähere zu regeln. Die Abneigung gegen das Schächten kommt im Gesetz nur verdeckt zum Ausdruck.

Aber offen tritt der Konflikt zu Tage bei den Tierversuchen zu wissenschaftlichen Zwecken. Das Gesetz regelt über drei DIN-A4-Seiten Voraussetzungen, Begrenzungen und Kontrollen solcher Versuche, auch soweit sie der Lehre dienen.

Hier mag estatesächlich Exzesse gegeben haben, ein Übermaß von Versuchen aus Leichtfertigkeit und Gemütsarmut. Gelegentlich sind Versuche praktiziert worden, um das auf der Hand Liegende experimentell zu „beweisen“. In den fünfziger Jahren wurde auf einem Ärztekongress in München ernsthaft eine Versuchsreihe geschildert, mit der bewiesen wurde, dass in der Regel mit fortdauernder Wundheilung ein stärkerer Zug angewandt werden muss, um die Wunde wieder aufzureißen.

Versuchstiere

Andererseits wird man nicht darauf verzichten können, neue und riskante Behandlungsmethoden zunächst an Tieren zu erproben, und auch in der Ausbildung kann das simulierende Üben am Modell nicht die zur beruflichen Praxis gehörende nervliche Belastbarkeit erproben. Nach den Ergebnissen der umfassenden und differenzierten Meldepflicht ist die Zahl der Versuchstiere in Deutschland von 1991 bis 1997 von 2,4 auf 1,5 Millionen jährlich zurück-

gegangen. Tierversuche zur Erprobung von kosmetischen Mitteln stoßen auf besondere Vorbehalte; freilich ist die Grenze zwischen der „Verschönerung“ dienenden Präparaten und solchen mit therapeutischer (Neben-)Wirkung fließend. Tierversuche zur Erprobung von kosmetischen Präparaten sind vom Gesetz verboten – freilich mit einem, notwendig unbestimmten, Erlaubnisvorbehalt.

Zum Sinn von „Staatszielen“

Durch einfaches Gesetz ist also der Tierschutz umfassend und so detailliert geregelt, dass Lücken des Schutzes allenfalls bei der Gesetzesanwendung entstehen können wie überall sonst auch. Bei dem grundgesetzlich eingeführten Staatsziel „Umwelt“ ist im Laufe der langwierigen Beratungen durchaus auch an ein „Grundrecht“ auf Umwelt gedacht worden, was unabsehbare Folgen im Sinne des Einklagens eines bestimmten staatlichen Verhaltens hätte haben müssen. Eine Ausgestaltung des Tierschutzes als Grundrecht (wessen?) kam ernstlich niemals in Frage.

Auch in den Gesetzentwürfen, die das Einfügen des Tierschutzes als „Staatsziel“ in das Grundgesetz wollen, wird darauf hingewiesen, dass das Grundgesetz auf den Menschen zentriert sei, dass Grundrechtsträger nur Menschen sein könnten. Tatsächlich ist es eine fast kabarettistische Frage (bei allem Ernst des Gegenstandes), ob Tiere, vertreten durch einen Betreuer, „Grundrechte“ wahrnehmen könnten. Gänzlich fern davon ist freilich auch ein Staatsziel Tierschutz nicht. Staatsziele stellen eine Verpflichtung der Staatsorgane zu einem bestimmten Handeln oder Unterlassen dar, was eine unmittelbare Klagebefugnis nicht eröffnet, aber doch der Auslegung des Ge-

setzes eine bestimmte Richtung geben kann. Verwaltung, Rechtsprechung und Gesetzgebung werden jedenfalls im Sinn eines „Untermaßverbotes“ verpflichtet. Das heißt, nicht nur die Gesetzesanwendung, sondern auch die Gesetzgebung ist gehalten, jedenfalls nicht gegen das infrage kommende Staatsziel zu handeln, vielmehr im Sinne seiner Erfüllung tätig zu werden. Bei einem Staatsziel Tierschutz könnte dies von „Betroffenen“ nicht direkt geltend gemacht werden (obwohl die Wendung von den „Mitgeschöpfen“ Anlass für gewagte Konstruktionen sein könnte). Aber in einigen Konstellationen kann schon jetzt eine bestimmte Auslegung des Gesetzes vor Gericht eingeklagt werden, kann das Handeln oder Unterlassen des Gesetzgebers am Maßstab des Tierschutzes geprüft werden. Das würde an Intensität gewinnen, wenn ein Staatsziel Tierschutz in die Verfassung aufgenommen würde.

Abwägungen mit verfassungsrechtlichem Bezug gibt es vorzugsweise dann, wenn grundrechtlich geschützte Positionen mit dem gesetzlich vorgeschriebenen Tierschutz zu kollidieren scheinen. Am 18. Juni 1997 hat das Bundesverwaltungsgericht die Klage einer Biologiestudentin abgewiesen, die geltend gemacht hatte, der ihr in der Ausbildung auferlegte Zwang zur Ausführung von Tierexperimenten verletze sie in ihrer Gewissensfreiheit. Das Bundesverwaltungsgericht hat es abgelehnt, den Tierschutz so, als stehe er in der Verfassung, in eine Abwägung mit der Gewissensfreiheit der Studentin einzubeziehen.

Ähnlich hat das Bundesverfassungsgericht am 20. Juni 1994 entschieden: Es genüge, wenn die ethische Vertretbarkeit eines Tierversuchs dargelegt worden sei; nachzuweisen brauche derjenige, der Tierversuche anstellt, das nicht. Gäbe es ein Staatsziel Tier-

schutz, würde die Abwägung der Gerichte möglicherweise anders ausfallen.

Man könnte sagen, dass damit das zu erreichende Ziel einer stärkeren Betonung des Tierschutzes näher rücke. Auf der anderen Seite würde aber den Gerichten ein weiteres Stück Gestaltungsfreiheit gegeben, ohne dass die hierfür geltenden Maßstäbe hinreichend präzise sein könnten. Ob also mit einem Staatsziel Tierschutz für diesen etwas erreicht wird, ist in besonderem Maße den „Wertvorstellungen“ und „Vorverständnissen“ der Richter anheim gegeben.

In dem direkteren, deutlich erkennbaren, aber auch heiklen Fall des Konflikts des Tierschutzes mit der Glaubensfreiheit beim „Schächten“ hat das Bundesverwaltungsgericht im Jahre 1995 entschieden, es komme darauf an, dass die betreffende Religionsgemeinschaft das Schächtungsgebot „mit unbedingter Entschiedenheit“ ausgesprochen habe, die persönliche Auffassung eines Einzelnen reiche nicht aus. Anfang September hat die untere Instanz, das Verwaltungsgericht Darmstadt, auf die Klage eines Muslims ähnlich entschieden, allerdings mit einer stärkeren Betonung der Bekenntnisfreiheit des Einzelnen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil über die Hennenhaltung vom 6. Juli 1999 so entschieden, als gäbe es jenes Staatsziel bereits. Das entspricht der vom Bundesverfassungsgericht, bei ungenauer Abgrenzung zu der Sphäre des der Politik Vorbehaltenen, in Anspruch genommenen Gestaltungsmacht. Es war zu entscheiden über einen Normenkontrollantrag der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, der darauf zielte, eine auf Grund einer Ermächtigung im Tierschutzgesetz ergangene Verordnung des Bundes über die Haltung von Legehennen wegen Verstoßes gegen gesetzliche Forderungen des Tierschutzes für

nichtig zu erklären. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Antrag stattgegeben. Es hat keineswegs nur geprüft, ob die Verordnung den Rahmen der Ermächtigung eingehalten habe, wozu allenfalls hätte gehören können, zu prüfen, ob die Verordnung hinter dem, was die Ermächtigung im Gesetz meint, zurückgeblieben sei. Vielmehr wurde nach Maßgabe eines „ethisch begründeten Tierschutzes“ entschieden. Die Verordnung, soweit sie die Haltung von Hennen in Legebatterien mit bestimmten, vom Gericht als zu klein befundenen Bemessungen zulässt, genüge nicht dem Grundprinzip des Tierschutzgesetzes, „aus der Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf dessen Leben und Wohlbefinden zu schützen“.

Man mag das Urteil in der Sache für „richtig“ halten. Das Leben, zu dem Hennen in Legebatterien verurteilt sind, ist gewiss nicht als „artgerecht“ zu betrachten. Das hohe Gericht hat sich unter anderem davon leiten lassen, dass den Hennen im Käfig nicht nur zu wenig Raum zur Verfügung stehe, dass sie auch bestimmte Gewohnheiten, welche die Verhaltensforschung ermittelt hat, nicht einhalten könnten: Zum Beispiel könnten sie nicht gemeinsam fressen.

Produktionsmittel und „Mitgeschöpf“

So wenig Sympathie für die Käfighaltung von Legehennen aufzubringen ist, bleibt zweierlei festzuhalten. Erstens: Das Bundesverfassungsgericht hat so entschieden, als habe der Leitgedanke des Tierschutzgesetzes – artgerechte Haltung, Vermeidung unnötiger Leiden, Optimierung des Wohlbefindens der Tiere – bereits Verfassungsrang. Zweitens: Das Bundesverfassungsgericht hat, ohne dies ausdrücklich zu sagen, die von den Artikeln 12 und 14 des

Grundgesetzes geschützte wirtschaftende Tätigkeit des Menschen mit dem Tierschutz abgewogen und zu Gunsten der Hennen entschieden. Das entspricht dem Bild der mündlichen Verhandlung vom 13. April 1999, bei der die Landwirtschaftsministerin von Nordrhein-Westfalen, Bärbel Höhn (Grüne), Käfigmodelle mit ausgestopften Hühnern mit in den Verhandlungssaal gebracht und Sachverständige aufgeboten hatte, die die Gesichtspunkte, die für die Batteriehaltung sprechen mögen – bis hin zur Versorgung der Bevölkerung mit wahrscheinlich von der Mehrheit gewünschten preiswerten Eiern –, konsequent außer Betracht ließen. Damit blieb auch außerhalb des Blickfeldes, dass die landwirtschaftliche Produktion, auch als sie noch von Bauern „persönlich“ vorgenommen wurde, unter dem Gebot der Ökonomie stand: Das „Mitgeschöpf“ Tier war letztlich ein Produktionsmittel. So ist es auch im bäuerlichen Familienbetrieb, der namens des Ideals einer ökologischen Produktion gern gegen die sicherlich abstoßende Massentierhaltung ausgespielt wird, gehalten worden: Der Kleinbauer nannte zwar seine Kühe mit Namen, nahm ihnen aber trotzdem die Kälber weg um der Milchproduktion willen und überantwortete sie nach ökonomischen Berechnungen dem Schlachthof, wenn er die Zeit dafür gekommen sah.

Das Tierschutzgesetz verbietet das „Amputieren von Körperteilen“ bei Tieren, lässt dabei Rücksichten auf die gedachte Nutzung des Tieres zu, etwa beim Kastrieren. Am 19. Juli 1999 hat allerdings eine Kammer des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts das Gesetz einschränkend ausgelegt. Ein Hundezüchter hatte sich unter Berufung auf seine Berufsfreiheit (Artikel 12 des Grundgesetzes) dagegen gewehrt, dass das „Amputationsverbot“ es ihm verwehre, Hunden

Grundgesetz als Werbeträger?

nach den bisherigen Regeln für eine bestimmte Rasse den Schwanz zu kupieren und die Ohren zu stutzen; es handelte sich um Boxer, die herkömmlich einen Stummschwanz haben und gespitzte Ohren. Mit dem Verbot verfolge der Gesetzgeber einen legitimen „Gemeinwohlbelang“ mit „verhältnismäßigen Mitteln“, derentwegen ihm eine „weit gefasste Einschätzungsprärogative“ zukomme, sagt das Bundesverfassungsgericht. Mit seiner Auslegung des Gesetzes erhebt es den Tierschutz in ungeschriebenen Verfassungsrang: Alle „dem Tier von Natur aus gegebenen Körperteile“ seien ungeachtet herkömmlicher Hunderassen-Regeln „erhaltenswert“.

Größere Macht der Gerichte

Wie aber stünde es mit dem Kastrieren von Pferden? Hengste sind für die „Verwendung“ als Reittiere in der Regel ungeeignet; man kann sie auch nicht ohne weiteres auf der Weide mit anderen Pferden gehen lassen.

Anhänger des Tierschutzgedankens versprechen sich viel von einem Staatsziel. Sie machen es sich, was die ökonomischen Folgen angeht, relativ leicht. Die Grünen scheuten sich nicht, ihrem Entwurf aus der vorigen Wahlperiode die Begründung beizugeben, dass artgerecht gehaltene Tiere besser schmecken, und sie erkennen nicht, dass mit einem Staatsziel die Gestaltungsmacht der Gerichte nicht gebunden, sondern erweitert wird. Das könnte zum Beispiel heißen: In einer Zeit des Überflusses wird der Tierschutz hoch angesetzt, in einer Zeit des Mangels muss er hinter ökonomischen Erwägungen zurücktreten. Herrscht Wissenschaftsgläubigkeit vor, geht die Abwägung im Zweifel zu Gunsten der Tierver- suchung aus, in einer Zeit der Skepsis gegen-

über den niemals exakten Erkenntnissen auch einer sich noch so sehr als exakt brütenden Wissenschaft heißt es: Unerprobtes, erst noch zu Erprobendes unterbleibt besser.

Symbolische Verfassungsgebung

Dem mit Recht allgemein akzeptierten Ziel des Tierschutzes dienen hinreichend präzise Gesetze am besten. Die verstärkte Auslegbarkeit nach den Maßgaben von Verfassungsbestimmungen ist geeignet, die gesetzlichen Regelungen ins Unberechenbare zu entrücken. Bei einer Anhörung von Sachverständigen im Rechtsausschuss des vorigen Bundestages vom 1. April 1998, die wegen der damals vorliegenden Gesetzentwürfe veranstaltet wurde, hat der Münchener Staatsrechtslehrer Udo di Fabio (heute Richter am Bundesverfassungsgericht) warnend darauf hingewiesen, dass ein Staatsziel für den Anspruch der Politik, das Recht zu steuern, kein besonders zielgenaues Instrument sei, das sei „eher wie ein Schuss mit der Schrotflinte“. Di Fabio erinnerte wie andere Sachverständige auch daran, dass der deutsche Gesetzgeber sich hier auf einem Feld bewege, das schon jetzt und künftig zunehmend der europäischen Rechtssetzung unterworfen sei. Das gilt in besonderem Maße für die gerade wegen der europäischen Wirtschaftsordnung veranstalteten, unter Tierschutzgesichtspunkten überaus kritikwürdigen Transporte von Schlachttieren quer durch Europa. Der Verfassung ändernde Gesetzgeber würde sich mit einem Staatsziel Tierschutz auf das Gebiet einer symbolischen Verfassungsgebung begeben, die ebenso wenig zu befürworten ist wie ein Übermaß von in die Verfassung aufgenommenen Einzelregelungen.

Die Aussichten dafür, dass es ein Staatsziel Tierschutz im Grundgesetz geben wird, sind schwer abzuschätzen. Eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat wäre nötig. Die größte Oppositionspartei, die CDU/CSU, hat sich bisher nicht für eine derartige Verfassungsänderung erklärt. Der rechtspolitische Sprecher der Unionsfraktion im Bundestag, Norbert Geis, ist skeptisch. Die Bundesregierung unter Helmut Kohl hatte der Annahme des damaligen Bundesratsentwurfs widersprochen. Es gibt aber gewichtige Stimmen in der Opposition für ein Staatsziel Tierschutz – zum Beispiel die CDU Nordrhein-Westfalens, offenbar unter Billigung ihres Landesvorsitzenden Jürgen Rüttgers, der sich bemüht, bei den Landtagswahlen im Mai 2000 die Landesregierung von SPD und Grünen unter Ministerpräsident Clement abzulösen. Rüttgers will anscheinend bei dem populären Ziel – bei der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat sollen mehr als 170 000 Eingaben für ein Staatsziel Tierschutz eingegangen sein – den Düsseldorf Koalitionsparteien keinen Vorsprung lassen.

Im Bericht der Enquete-Kommission „Reform der Verfassung“ des Saarlandes vom

27. Mai 1999 wird – wohl im Sinne der damaligen CDU-Opposition – im Zusammenhang mit Staatszielen auf die Gefahr hingewiesen, dass die Rechtsprechung solche in „verfassungskräftige Rechtsansprüche“ ummünzen könnte. Allzumal haben die Länder nicht darauf Bedacht genommen, dass ein landesverfassungsrechtliches Staatsziel Tierschutz angesichts der vom Gesetzgeber wahrgenommenen Bundeskompetenz nicht viel besagt – außer der Werbewirkung, und ein Bundesstaatsziel Tierschutz soll und kann unmittelbare Ansprüche nicht begründen.

Es könnte sein, dass aus Gründen der allgemeinen Wohlgefälligkeit eine Verfassungsänderung beschlossen wird, die von nur symbolischer Natur wäre und ein Beitrag dazu, dass ein weiteres Stück der Gestaltungsmacht von der dazu legitimierten Politik zu den Gerichten hin verschoben wird. Die Gefahr ist nicht außer Acht zu lassen, dass ein Staatsziel Tierschutz, das im Übrigen von dem vorhandenen Staatsziel Umwelt hinreichend mit umfasst wird, in seiner scheinbaren Präzision nur auf ein unerfüllbares Versprechen hinausläuft. Vor solchen sollte sich der Verfassungsgeber hüten.

Errata

In der letzten Ausgabe der Politischen Meinung (PM 364) musste die Zwischenüberschrift auf Seite 10 lauten: „Mentalitätsgeschichte“ (und nicht: „Neutralitätsgeschichte“).

Die Zitate Dietrich Bonhoeffers wurden der Publikation „Widerstand und Ergebung“ (nicht: „Erhebung“) entnommen.

Die Redaktion