

Beschlussempfehlung und Bericht

des Rechtsausschusses (6. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 14/282 –

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Staatsziel Tierschutz)**

- b) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Rainer Funke, Dr. Guido Westerwelle,
Ulrich Heinrich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
– Drucksache 14/207 –

**Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Verankerung des Tierschutzes in der Verfassung)**

- c) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Eva-Maria Bulling-Schröter,
Dr. Ruth Fuchs, Kersten Naumann und der Fraktion der PDS
– Drucksache 14/279 –

**Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Verankerung des Tierschutzes als Staatsziel)**

- d) zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates
– Drucksache 14/758 –

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Staatsziel „Tierschutz“)**

A. Problem

Die Vorlagen gehen davon aus, dass der Schutz der Tiere als Lebewesen und Mitgeschöpfe in der Rechtsordnung noch immer unzureichend ist. Die Leiden- und Empfindungsfähigkeit insbesondere von höher entwickelten Tieren erfordern dringend ein ethisches Minimum für das menschliche Verhalten. Die einfachgesetzlichen Regelungen des Tierschutzgesetzes reichen dafür nicht aus.

B. Lösung

Durch die Aufnahme eines Staatsziels „Tierschutz“ in das Grundgesetz wird der Tierschutz auch im Vergleich zu anderen Verfassungsgütern verdeutlicht. Das Staatsziel richtet sich in erster Linie an den Gesetzgeber, der die einfachgesetzlichen Grundlagen zum Schutz der Tiere zu schaffen hat, um so einen Ausgleich zwischen den berechtigten Interessen von Menschen und von Tieren zu erreichen.

Einfache Mehrheit im Ausschuss**C. Alternativen**

Annahme des Gesetzentwurfs auf der Drucksache 14/282 in der ursprünglichen Fassung oder eines der Gesetzentwürfe auf den Drucksachen 14/207, 14/279 und 14/758.

D. Kosten

Keine

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf – Drucksache 14/282 – mit folgender Maßgabe, im Übrigen unverändert, anzunehmen:

Artikel 1 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 1
Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch ... (BGBl. ...), wird wie folgt geändert:

In Artikel 20a werden nach dem Wort ‚Lebensgrundlagen‘ die Wörter ‚und die Tiere‘ eingefügt.“

- b) den Gesetzentwurf – Drucksache 14/207 – für erledigt zu erklären,
c) den Gesetzentwurf – Drucksache 14/279 – für erledigt zu erklären,
d) den Gesetzentwurf – Drucksache 14/758 – für erledigt zu erklären.

Berlin, den 15. März 2000

Der Rechtsausschuss

Dr. Rupert Scholz
Vorsitzender

Hermann Bachmaier
Berichterstatter

Norbert Röttgen
Berichterstatter

Hans-Christian Ströbele
Berichterstatter

Rainer Funke
Berichterstatter

Sabine Jünger
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Hermann Bachmaier, Norbert Röttgen, Hans-Christian Ströbele, Rainer Funke und Sabine Jünger

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Gesetzentwürfe auf den Drucksachen 14/282, 14/207, 14/279 und 14/758 in seiner 16. Sitzung vom 21. Januar 1999 in erster Lesung beraten und zur federführenden Beratung an den Rechtsausschuss und zur Mitberatung an den Innenausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung überwiesen; den Gesetzentwurf auf der Drucksache 14/758 hat er zusätzlich dem Ausschuss für Gesundheit überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Die Vorlagen gehen übereinstimmend davon aus, dass der Schutz der Tiere als Lebewesen und Mitgeschöpfe in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor unzureichend sei. In Anbetracht der bisher nur einfachgesetzlichen Grundlage des Tierschutzes sei seine stärkere Akzentuierung, die sich auf die ethisch-sittliche Verantwortung des Menschen insbesondere gegenüber höher entwickelten, leidens- und empfindungsfähigen Tieren stütze, im Verfassungsrecht dringend geboten. Der Tierschutz sei gegenüber anderen mit Verfassungsrang ausgestatteten Rechtsgütern wie z. B. der Forschungs- und Wissenschaftsfreiheit – Problem Tierversuche – kaum effektiv durchsetzbar. Die gleiche, sich auch in zahlreichen Gerichtsentscheidungen widerspiegelnde Problematik der Notwendigkeit eines ethischen Mindeststandards für den Umgang des Menschen mit Tieren zeige sich im Bereich der Tiertransporte und der Nutztierhaltung.

Zum Zweck der verfassungsrechtlichen Berücksichtigung des Tierschutzgedankens schlagen die Gesetzentwürfe übereinstimmend die Aufnahme eines „Staatszieles Tierschutz“ in das Grundgesetz vor. Dabei wird sowohl eine Ergänzung des Artikel 20a Grundgesetz als auch die Einfügung eines neuen Artikel 20b in das Grundgesetz in Erwägung gezogen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss** hat die Vorlagen in seiner Sitzung vom 22. März 2000 beraten und

- zu der Vorlage auf Drucksache 14/282 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrages der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. (vgl. IV.) anzunehmen;
- zu der Vorlage auf Drucksache 14/279 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion der PDS beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf abzulehnen und

GRÜNEN und F.D.P. gegen die Stimme der Vertreterin der Fraktion der PDS beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf abzulehnen und

- zu der Vorlage auf Drucksache 14/758 einstimmig beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.
- Den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/207 hat die Fraktion der F.D.P. im Ausschuss für erledigt erklärt.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat die Vorlagen in seiner 23. Sitzung vom 26. Januar 2000 beraten und

- zu der Vorlage auf Drucksache 14/282 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, F.D.P. und PDS und mit der Stimme eines Mitgliedes der Fraktion der CDU/CSU gegen die übrigen Stimmen der Fraktion der CDU/CSU beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrages der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. (vgl. IV.) anzunehmen;
- zu der Vorlage auf Drucksache 14/207 einstimmig beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf für erledigt zu erklären;
- zu der Vorlage auf Drucksache 14/279 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion der PDS beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf abzulehnen;
- zu der Vorlage auf Drucksache 14/758 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion der PDS und bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten** hat die Vorlagen in seiner 32. Sitzung vom 26. Januar 2000 beraten und

- zu der Vorlage auf Drucksache 14/282 mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, F.D.P. und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrages der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. (vgl. IV.) anzunehmen;
- zu der Vorlage auf Drucksache 14/207 auf Antrag der Fraktion der F.D.P. unter Berücksichtigung des Änderungsantrages der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. (vgl. IV.) beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf für erledigt zu erklären;
- zu der Vorlage auf Drucksache 14/279 mit den Stimmen der Mehrheit der Fraktion der SPD und den Stimmen der Fraktion der CDU/CSU gegen die Stimme der Fraktion der PDS und bei Stimmenthaltung der Fraktionen

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. und eines Mitglieds der Fraktion der SPD beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf abzulehnen;

- zu der Vorlage auf Drucksache 14/758 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. und einer Stimme der Fraktion der SPD gegen die Stimme der Fraktion der PDS bei Stimmenthaltung der Mehrheit der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat die Vorlagen in seiner 26. Sitzung vom 1. Dezember 1999 beraten und

- zu der Vorlage auf Drucksache 14/282 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, F.D.P. und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrages der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. (vgl. IV.) anzunehmen;
- zu den Vorlagen auf den Drucksachen 14/207, 14/279 und 14/758 auf eine Abstimmung verzichtet.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat die Vorlagen in seiner 20. Sitzung vom 26. Januar 2000 beraten und

- zu der Vorlage auf Drucksache 14/282 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, F.D.P. und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrages der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. (vgl. IV.) anzunehmen;
- zu der Vorlage auf Drucksache 14/278 beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf für erledigt zu erklären;
- zu der Vorlage auf Drucksache 14/758 einvernehmlich beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.
- Den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/207 erklärte die Fraktion der F.D.P. im Ausschuss für erledigt.

Der **Ausschuss für Gesundheit** hat die Vorlage auf Drucksache 14/758 in seiner Sitzung vom 1. Dezember 1999 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, F.D.P. und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU beschlossen zu empfehlen, dem Gesetzentwurf zuzustimmen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnis im Rechtsausschuss

Bereits in der 13. Wahlperiode waren entsprechende Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes durch den Bundesrat – Drucksache 13/9723 –, die Fraktion der SPD – Drucksache 13/8597 –, die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 13/8249 – und die Gruppe der PDS – Drucksache 13/8678 – in den Deutschen Bundestag eingebracht worden. Der Rechtsausschuss hatte hierzu in seiner 115. Sitzung vom 1. April 1998 eine öffentliche An-

hörung durchgeführt, an der als Sachverständige teilgenommen haben:

- Dr. Johannes Caspar, Universität Hamburg
- Prof. Dr. Otto Depenheuer, Universität Mannheim
- Prof. Dr. Udo Di Fabio, Universität München
- Prof. Dr. Erbel, Universität Bonn
- Dr. Bernward Garthoff, Bayer AG, Leverkusen
- Dr. Eisenhart von Loeper, Rechtsanwalt, Nagold
- Prof. Dr. Wolfgang Löwer, Universität Bonn
- Prof. Dr. Gerhard Neuweiler, Universität München
- Evelyn Ofensberger, Rechtsanwältin, Deutscher Tierschutzbund e.V., München
- Prof. Dr. Dieter Sterzel, Universität Oldenburg.

Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 115. Sitzung des Rechtsausschusses mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen. Die weiteren Beratungen im Ausschuss wurden aber in der 13. Wahlperiode nicht mehr abgeschlossen.

Die Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. haben zu dem Gesetzentwurf – Drucksache 14/282 – die sich aus der Beschlussempfehlung ergebenden Änderungen mit folgender Begründung beantragt:

Durch das Einfügen der Worte „und die Tiere“ in Art. 20a GG erstreckt sich der Schutzauftrag auch auf die Tiere als Individuen. Dem ethischen Tierschutz wird damit Verfassungsrang verliehen.

Der Tierschutz unterliegt den gleichen Bindungen und Schranken wie der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Er ist in die verfassungsmäßige Ordnung eingebunden, welche hier im Sinne des Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz – als gesamter Normenbestand des Grundgesetzes – zu verstehen ist. Damit wird die Bedeutung des Tierschutzes auch im Vergleich mit anderen Verfassungsgütern verdeutlicht. Durch die Aufnahme in Artikel 20a Grundgesetz werden unterschiedliche Formulierungen für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und den Tierschutz, die zu Missverständnissen über den Rang des Tierschutzes führen könnten, vermieden.

Das Staatsziel richtet sich in erster Linie an den Gesetzgeber, der die einfachgesetzlichen Grundlagen zum Schutz der Tiere zu schaffen hat. Die Formulierung verzichtet nunmehr bewusst auf eine Konkretisierung und lässt damit Raum für die Ausgestaltung durch den einfachen Gesetzgeber. Die offene Formulierung ermöglicht es, im einfachen Recht die Belange und den Schutz der Tiere deutlich zu machen und so einen Ausgleich zwischen den berechtigten Interessen von Menschen und Tieren zu erreichen. Durch den Verzicht auf die Konkretisierung bleibt es Aufgabe des einfachen Gesetzgebers, einen differenzierten Schutz für Tiere unterschiedlicher Entwicklungsstufen zu gewährleisten.

Durch die Einbindung in Artikel 20a Grundgesetz erstreckt sich die Nachhaltigkeitsklausel auch auf den Tierschutz, sodass Tiere sowohl zum gegenwärtigen Zeitpunkt um ihrer selbst Willen, als auch mit Blick auf die Zukunft als Gattung geschützt sind. Die bisherige Unklarheit, ob und in welchem

Umfang der Tierschutz vom Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen erfasst ist, wird beseitigt, da nun jedenfalls die Tiere sowohl um ihrer selbst Willen als auch im Hinblick auf die Nachhaltigkeit von der Norm erfasst sind. Die Frage, ob beispielsweise der Artenschutz als Tierschutz oder als Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu sehen ist, hat keine Bedeutung, da er jedenfalls von der neuen Fassung des Artikel 20a Grundgesetz umfasst wird und auch die Einschränkungen hinsichtlich beider Alternativen dieselben sind.

Der **Rechtsausschuss** hat die Vorlagen in seiner 45. Sitzung vom 15. März 2000 abschließend beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, F.D.P. und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU beschlossen zu empfehlen, dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 14/282 – in der durch den Änderungsantrag vorgeschlagenen Fassung zuzustimmen.

Der Ausschuss hat ferner einvernehmlich beschlossen zu empfehlen, die Gesetzentwürfe auf den Drucksachen 14/207, 14/279 und 14/758 für erledigt zu erklären.

Im Ausschuss bestand fraktionsübergreifend Konsens darüber, dass das Anliegen des Tierschutzes in der Praxis nicht effektiv genug umgesetzt werde und Verbesserungen insbesondere im Bereich der Massentierhaltung und der Tiertransporte dringend erforderlich seien.

Die **Fraktion der SPD** vertrat die Auffassung, dass der sog. ‚ethische Tierschutz‘ nicht von der bisher geltenden Fassung des Art. 20a GG erfasst werde. In dem betroffenen Bereich gebe es zwar deutliche einfachgesetzliche Regelungen wie z. B. das Tierschutzgesetz. Der dort formulierte hohe Anspruch könne indes in der Rechtspraxis oft nicht umgesetzt werden. Grund sei der fehlende Verfassungsrang, so dass der Tierschutz im Konfliktfalle und beim Zusammentreffen mit anderen verfassungsrechtlich geschützten Gütern wie z. B. der Kunst- oder Wissenschaftsfreiheit stets unterliege. Insoweit sei es notwendig, den Tierschutz verfassungsrechtlich zu verankern, um bei Konflikten mit anderen Verfassungsgütern eine zufriedenstellende Berücksichtigung des Tierschutzanliegens gewährleisten zu können. Überdies sei anhand etlicher Gerichtsentscheidungen deutlich geworden, dass es den Gerichten erhebliche Schwierigkeiten bereite, den Tierschutzgedanken aus unterverfassungsrechtlichen Vorschriften hinreichend deutlich abzuleiten. Angesichts der Bedürfnisse der Rechtspraxis sei für eine behutsame Fortentwicklung des Tierschutzrechtes deshalb der verfassungsrechtliche Rahmen zu wählen. Einer entsprechenden grundgesetzlichen Regelung komme schließlich auch eine nicht zu unterschätzende edukative Wirkung zu.

Die **Fraktion der CDU/CSU** war der Ansicht, dass die Verfassung für parteipolitische Profilierungsversuche eine Tabuzone sein solle. Es sei widersprüchlich, einerseits an den Gesetzgeber selbst gerichtete Staatszielbestimmungen zu formulieren, andererseits jedoch keine administrativen Maßnahmen auf bundes- oder europarechtlicher Ebene zu ergreifen, die zu einer wirklichen Verbesserung der Lage – etwa bei den Tiertransporten und der Massentierhaltung – führten. Insofern werde durch eine Verfassungsänderung lediglich ein Placebo-Effekt erzielt. Darüber hinaus seien rein verfassungsrechtliche Bedenken zu berücksichtigen, da sich die zurückhaltende Verwendung von Staatszielbestimmungen im Grundgesetz bisher als klug erwiesen habe und die mit Staatszielbestimmungen zwangsläufig verbundene Verlagerung von Wertungsentscheidungen auf die Gerichte zu Fehlentwicklungen führen werde. Nach alledem müsse dem Anliegen des Tierschutzes im Tierschutzgesetz selbst, das bereits jetzt auch im europäischen Vergleich sehr hohe ethische Anforderungen formuliere und eines der besten und effektivsten weltweit sei, Rechnung getragen werden. Eine verfassungsrechtliche Verankerung sei für das Bestreben des Tierschutzes deshalb nutzlos und für die Verfassung schädlich.

Die **Fraktion der F.D.P.** war der Meinung, die sich aus dem gemeinsam mit den Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN formulierten Änderungsantrag – Ausschussdrucksache 32 – ergebende Kompromisslösung trage einerseits dem Tierschutzgedanken hinreichend Rechnung, führe andererseits aber auch nicht zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Forschungs- und Wissenschaftsfreiheit.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hob in den Beratungen den hohen Stellenwert hervor, den der Tierschutz seit der Parteigründung als politische Forderung genieße. Wenngleich eine noch weitergehende Regelung als die Verankerung eines Staatszieles denkbar und wünschenswert gewesen sei, werde den Gerichten nunmehr doch eine dringend notwendige Auslegungs- und Abwägungshilfe an die Hand gegeben, die dem Tierschutzgedanken die ihm aus zwingenden ethischen Gründen zukommende Bedeutung bei der Rechtsanwendung, die oft eine Güterabwägung notwendig mache, sichere.

Die **Fraktion der PDS** hat den durch den Kompromissentwurf herbeigeführten Wegfall des ursprünglich geplanten Artikel 20b GG bedauert, da dieser das Tierschutzanliegen wesentlich stärker akzentuiert hätte, als es nunmehr durch die vorgesehene Fassung des Artikel 20a GG geschehe. Ungeachtet dessen sei eine verfassungsrechtliche Verankerung des Tierschutzgedankens indes dringend erforderlich.

Berlin, den 15. März 2000

Hermann Bachmaier
Berichterstatter

Norbert Röttgen
Berichterstatter

Hans-Christian Ströbele
Berichterstatter

Rainer Funke
Berichterstatter

Sabine Jünger
Berichterstatterin

