

Ein Ausschuss für Tiere?

Potentiale und Grenzen von Tierschutzbeiräten



Ein Ausschuss für Tiere?

-

Potentiale und Grenzen von Tierschutzbeiräten

GALLO - Beratung für Agrar- und Tierpolitik

Matterhornstr. 67

14129 Berlin

erstellt im Auftrag des

Deutschen Tierschutzbundes, Hauptstadtbüro,

Frank Meuser

Reinhardtstraße 47

10117 Berlin

Berlin, Mai 2024

Konzept, Projektmanagement und Lead-Autor: Dr. Philipp von Gall

Co-Autorenschaft und Lektorat: Sara Alli Majid Abad

Empfohlene Zitationsweise: von Gall, P. und Abad, S.A.M. (2024): Ein Ausschuss für Tiere? Potentiale und Grenzen von Tierschutzbeiräten. Studie im Auftrag des Deutschen Tierschutzbundes. Berlin

Inhalt

Glossar.....	4
Abstract	6
Abstract (English)	7
1 Hintergrund und Ziel der Studie.....	8
1.1 Problemlage.....	8
1.2 Beiräte und Kommissionen im Tierschutz	10
1.2.1 Zwei zentrale Aufgabenbereiche	10
1.2.2 Öffentliche Aufgaben von Kommissionen und Beiräten.....	10
1.2.3 Tierschutzrelevante Gremien auf Bundesebene	11
1.2.4 Tierschutzrelevante Gremien auf Landesebene.....	11
1.2.5 Kommunale / regionale Ebene.....	12
1.3 Zum Verständnis der politischen Vertretung des Tierschutzes.....	12
1.4 Mögliche Akteure der Tierschutzvertretung	15
1.5 Analysefragen	17
2 Fallstudien	17
2.1 Auswahl der Fallstudien und Methodik	17
2.2 Tierschutzkommission beim BMEL.....	18
2.3 Tierschutzbeirat Niedersachsen	21
2.4 Tierschutzbeirat Hessen.....	24
2.5 Tierschutzbeirat des Landes Berlin.....	27
2.6 Tierschutzbeirat Sachsen-Anhalt	29
3 Zusammenführende Betrachtung: Tierschutzrelevante Unterschiede	32
3.1 Kontroll- und Beteiligungsfunktion des Tierschutzes.....	33
3.2 Unabhängigkeit von der Regierung.....	33
3.3 Zum Verständnis von Tierschutzvertretung in den Beiräten	34
3.4 Handlungsspielräume und Personenabhängigkeit.....	35

4	Politiktheoretische Einordnung der Ergebnisse	37
4.1	Welche (öffentlichen) Aufgaben haben Tierschutzbeiräte?	37
4.1.1	Zusatzlegitimation?	37
4.1.2	Fachliche Beratung oder Interessenvertretung?	37
4.1.3	Ermittlung eines gesellschaftlichen Meinungsbildes?	38
4.1.4	Kontroll- und Beteiligungsfunktion des Tierschutzes	39
4.1.5	Zwischenfazit	40
4.2	„Neutraler“ Tierschutzsachverständiger?	40
4.3	Politische Vertretung von Tieren?	41
4.4	Repräsentation von Gruppen, Werten oder Diskursen?	42
5	Handlungsempfehlungen aus Tierschutzsicht	44
5.1	Rollenklärung: Kontroll- und Beteiligungsfunktion ausbauen	45
5.2	Besetzung des Beirates – ein Zweistufenmodell	47
5.3	Verstärkte Ausrichtung auf die Legislative	49
5.4	Arbeitsaufwand entlohnen	50
5.5	Mehr Transparenz und Reichweite der Ergebnisse	51
5.6	Timing und Arten der Beteiligung	52
5.7	Informationsanspruch, Akteneinsicht und wissenschaftliche Dienste	53
5.8	Konzept für thematische Priorisierungen	54
5.9	Vernetzung und Kooperation der Tierschutzbeiräte	54
5.10	Monitoring über Berücksichtigung der Ergebnisse	55
5.11	Verschränkung mit Amt des Tierschutzbeauftragten	55
6	Fazit	57
7	Quellen	60
	Annex I – Übersichtstabelle zu Unterschieden der Beiräte	66
	Annex II – Fragebogen als Grundlage für standardisierte Interviews	70

Glossar

Belange / Interessen von Tieren: Summe an körperlichen und emotionalen Ansprüchen von Tieren, die Tieren auf objektive Weise durch Menschen zugesprochen werden und / oder die Tiere in Mensch-Tier Interaktionen kommunizieren.

Politische Repräsentation / Vertretung: Politische Repräsentation (Vertretung) ist ein zentraler Mechanismus moderner westlicher Demokratien. Dem Wortsinn gemäß bedeutet sie, etwas Abwesendes in Präsenz zu bringen. Die Politikwissenschaften haben einen Doppelsinn politischer Repräsentation ausgemacht: die Willensbeziehung, bei der Vorstellungen und Interessen einer Gruppe zur Geltung gebracht werden; und die Symbolbeziehung, bei der (gemeinsame) Werte und Ideen einer Gemeinschaft sichtbar gemacht werden.

Politische Vertretung des Tierschutzes: Das Vertreten von politischen Positionen, die vornehmlich auf den Schutz von Tieren vor Leiden, Schmerzen und Schäden oder den Erhalt ihres Wohlbefindens und ihrer Interessen zielen, durch zivilgesellschaftliche, wissenschaftliche oder staatliche Akteure.

Politische Vertretung von Tieren: Die Voraussetzungen einer angemessenen politischen Vertretung von Tieren werden in der politischen Theorie unterschiedlich interpretiert. Weitgehend anerkannt ist aber die Möglichkeit, dass Institutionen oder Personen (bestimmte) Tiere bzw. deren Bedürfnisse und Interessen in der politischen Entscheidungsfindung vertreten können. Gängige Definitionen beinhalten, dass zivilgesellschaftliche Tierschutzorganisationen und staatliche Tierschutzinstitutionen wichtige Aufgaben bei der politischen Vertretung von Tieren übernehmen können.

Sachverständige/r / Experte/in: Zugeschriebene Rolle im Entscheidungsprozess, nach der eine Person besondere Kenntnisstände in den Entscheidungsprozess einbringt, ohne dabei gezielt und explizit spezifische Interessen oder gesellschaftliche Gruppen zu vertreten.

Stakeholder / Interessengruppe: An einem Politikfeld beteiligte und / oder von ihm besonders betroffene Gruppe von Individuen und Wirtschaftsakteuren.

Staatlicher Tierschutz: Summe rechtlicher, Verwaltungs- oder politischer Maßnahmen, die auf den Schutz von Tieren vor Leid, Schmerzen und Schäden oder den Erhalt ihres Wohlbefindens und ihrer Interessen ausgerichtet sind.

Tierwohl: Wird in der politischen Kommunikation als körperlicher, gesundheitlicher oder emotionaler Zustand eines Tieres definiert, der sowohl Leid als auch Wohlbefinden und Freude umfassen kann. „Mehr Tierwohl“ kann entsprechend auch „weniger Leid“ bedeuten, ohne dass es dabei dem Tier insgesamt gut ergeht.

Zivilgesellschaftlicher Tierschutz: Handlungen von Vereinen, Verbänden, Initiativen, Stiftungen und Personen, die vornehmlich und ihrem erklärten Zweck nach auf den Schutz von Tieren vor Leid, Schmerzen und Schäden oder den Erhalt ihres Wohlbefindens und ihrer Interessen ausgerichtet sind.

Abstract

An den deutschen, für den Schutz von Tieren zuständigen Ministerien auf Bundes- und Landesebene sind Tierschutzbeiräte und -kommissionen angegliedert. Diese können die politischen und rechtlichen Ansprüche des Tierschutzes in die politische Entscheidungsfindung tragen. Damit dies effektiv gelingt, werden in dieser Studie die Möglichkeiten und Grenzen der Beiräte untersucht. Auf Grundlage von fünf Fallbeispielen und anhand von Befragungen von Expert:innen wird gezeigt, welche öffentlichen Aufgaben Tierschutzbeiräte heute erfüllen sollen und wie sie diesen Ansprüchen gerecht werden. Auf politiktheoretischer Grundlage wird dabei das Einbringen von Tierschutz-Sachverstand von der politischen Vertretung des Tierschutzes und der Vertretung von Tieren unterschieden.

Deutlich wird im Ergebnis, dass konzeptuell weitgehend unklar ist, welche Aufgaben sich hinter der vagen Aufgabenbeschreibung einer „Beratung in Tierschutzfragen“ jeweils verbergen; weder wird von Behördenseite klar definiert, was eine politische Vertretung des Tierschutzes ausmacht bzw. ausmachen sollte; noch, inwiefern es zu den Kernaufgaben der Beiräte gehört, den Tierschutz oder die Belange der Tiere zu vertreten. Einige Beiräte definieren klar den Anspruch an die eigene Arbeit, den Tierschutz zu stärken und vornehmlich die Belange von Tieren zu vertreten. Andere konzipieren die Beiräte als fachliche Beratungsinstanzen oder als Plattform für den Austausch gesellschaftlicher auch wirtschaftlicher Interessen zu Fragen des Tierschutzes.

Deutlich wird auch: Staatlich einberufene Tierschutzbeiräte bergen große Potentiale, nicht nur für das Staatsziel Tierschutz, sondern auch die fortlaufende Klärung der politischen Mensch-Tier-Beziehung. Um diese Potentiale auszuschöpfen, braucht es den politischen Willen, ihre ursprüngliche Rolle als Beteiligungs- und Kontrollinstanzen des zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Tierschutzes deutlicher herauszuarbeiten und weiterzuentwickeln. Auf Grundlage von Interviews mit Expert:innen liefert diese Studie dafür zahlreiche Vorschläge. Ein zentraler Vorschlag besteht darin, eine zweistufige Besetzung von Tierschutzbeiräten einzuführen. Die primäre Besetzung sollte aus Vertreter:innen des wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Tierschutzes bestehen, die vornehmlich im Interesse von Tieren agieren. Zu konkreten Kompromissen können dann themenspezifisch Untergruppen gebildet werden, in denen auch andere gesellschaftliche Anliegen, darunter der Tiernutzung, vertreten und abgestimmt werden. Um Beiräte als Instrumente des Tierschutzes zu konzipieren, sollten ihre Arbeit besser mit der von Tierschutzbeauftragten verzahnt werden. Auch hierfür macht diese Studie Vorschläge.

Abstract (English)

A council for animals? Opportunities and limits of German Animal Protection Councils

Animal Protection Councils are affiliated with the German ministries at both federal and state level that are responsible for animal protection. They can bring the political and legal claims of animal protection into political decision-making. To ensure this is done effectively, this study examines the possibilities and limitations of Animal Protection Councils. Based on five case studies and an expert interviews, it is shown which public tasks these councils are supposed to fulfill and how they meet these demands. On the basis of political theory, the consultation of animal protection expertise is distinguished from the political representation of animal welfare / protection and the political representation of animals.

The results indicate that it is conceptually largely unclear what tasks are encompassed by the vague description of "advising on animal protection issues"; neither is it clearly defined by the authorities what constitutes or should constitute political representation of animal protection, nor to what extent it is a core task of the councils to represent animal protection or the interests of animals. Some councils clearly define their work's aim to strengthen animal welfare and protection and primarily represent the interests of animals. Others conceptualize their work as platform for the exchange of societal views and interests –including those related to the economic use of animals – on animal welfare issues.

It also becomes clear that public Animal Protection Councils hold great potential, not only for the German state goal of animal protection but also for the ongoing clarification of the political human-animal relationship. To use this potential, the political will is needed to clearly define and develop the role of the councils as tools for societal and scientific participation and control to strengthen animal protection. On the basis of expert interviews, this study provides numerous suggestions for achieving this. A central proposal is to introduce a two-tier composition for Animal Protection Councils. The primary composition should consist of representatives from the scientific and civil society animal protection bodies, acting primarily in the interest of animals. For concrete compromises, specific subgroups can then be formed to represent and reconcile other societal concerns, including animal use. The work of the councils must also be closely intertwined with the work of animal protection commissioners. This study also makes suggestions for achieving this.

1 Hintergrund und Ziel der Studie

1.1 Problemlage

„Im Jahr 2002 wurde der Tierschutz als Staatsziel im Grundgesetz verankert. Diese Grundgesetzänderung ist als ein Aufruf an Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zu werten, den Tierschutz als wesentliches Verfassungsgut zu verwirklichen.“

BMEL-Webseite (April 2024)

Die in Deutschland für den Vollzug tierschutzrechtlicher Vorgaben zuständigen Landesbehörden werden von Tierschutzbeiräten beraten. Sachverständige und Verbandsvertreter:innen geben in diesen Gremien gemeinsam Empfehlungen zu laufenden politischen Entscheidungsverfahren ab. Auf Bundesebene berät die Tierschutzkommission in dieser Weise das für Tierschutz zuständige BMEL. Diese Gremien gehören neben den Tierschutzbeauftragten auf Landes- und Bundesebene zu den wenigen direkt auf den Schutz von Tieren ausgerichteten politischen Institutionen überhaupt. Aktuell verfügen bis auf das Saarland sämtliche Bundesländer über eine solche Institution.

In dem traditionell umstrittenen politischen Handlungsfeld des Tierschutzes - vor allem in den Bereichen wirtschaftlicher Nutzung von Tieren - werden innovative Multi-Stakeholder-Ansätze für eine gesellschaftliche akzeptierte Politik empfohlen.¹ Der Deutsche Bundestag erteilte im Jahr 2020 in einem Entschliessungsantrag den Auftrag an die Bundesregierung, für die künftige Agrarpolitik

„einen Dialog zwischen den verschiedenen Interessengruppen anzustoßen mit dem Ziel, einen breiten gesellschaftlichen Konsens über das anzustrebende Tierschutzniveau [...] zu erreichen“.²

Das Mandat für dieses Ziel wurde aber nicht den Tierschutzbeiräten auf Landesebene oder der Bundestierschutzkommission erteilt, sondern der zu dieser Zeit neu gegründeten Zukunftskommission Landwirtschaft sowie der Borchert-Kommission, die beide Vorschläge zum tierschutzgerechten Umbau der Tierhaltung entwickelt und vorgestellt haben. Neben viel

¹ FERNANDES et al. (2019, S. 2); SONNTAG et al. (2021)

² DEUTSCHER BUNDESTAG (2020)

Zustimmung und Lob wurde an der Konzeption dieser Gremien³ sowie der Behandlung der Ergebnisse durch die Politik auch Kritik aus Tierschutzsicht laut.⁴ Im Sommer 2023 legte die Borchert-Kommission ihre Arbeit in einem Mehrheitsbeschluss der Mitglieder nieder, nachdem die Umsetzung der Empfehlungen auf sich warten ließ.

Auch die Arbeit der Tierschutzbeiräte ist nicht frei von Kontroversen und Kritik. Moniert werden unter anderem eine mangelnde Berücksichtigung der Ergebnisse⁵, die mangelnde Unabhängigkeit von den zuständigen Behörden sowie die Ausgrenzung von Tierschutzakteuren bzw. -anliegen.⁶ Während einige der Beiräte über 30 Jahre existieren, wurden ihre Funktion und Wirkweise kaum an politische oder gesellschaftliche Entwicklungen angepasst. Heute wird ihre Rolle und Funktion innerhalb der Arbeit der jeweiligen Landes- oder Bundesregierungen unterschiedlich interpretiert.

Die Einführung des Staatsziels Tierschutz und das sich wandelnde Mensch-Tier-Verhältnis tragen potentiell neue Ansprüche an die Arbeit der Tierschutzbeiräte heran. Tierschutz nicht mehr nur ein beliebiges Interesse der Bevölkerung. Vielmehr erfordert es aus verfassungsrechtlicher und ethischer Hinsicht die Anerkennung des Eigenwertes von Tieren, und die damit verbundene Aufgabe, ihre Belange in rechtliche und politische Entscheidungsprozesse einzubringen. Der Deutsche Ethikrat schreibt zur Verhandlung von Tierbedürfnissen in der Exekutive in Deutschland:

„Im Sinne der oben dargelegten tutorischen Verantwortung [für Tiere, Anm. des Autors] ist nach Lösungen zu suchen, wie Tiere und ihre berechtigten Belange besser „repräsentiert“ werden können. Für den Prozess der Gesetzeskonkretisierung sind klare, rechtsverbindliche Ergebnisse garantierende Verfahrensformen mit transparenten Beteiligungsstrukturen vorzusehen.“⁷

Auch wenn durch die Anführungszeichen in „repräsentiert“ angedeutet wird, dass Definitionen einer politischen Vertretung von Tieren noch nicht vollends etabliert sind, so deutet die Formulierung durch das politisch einflussreiche Gremium einen Paradigmenwechsel an. Denn lange wurde die Möglichkeit einer Vertretung tierlicher Belange schlicht übersehen oder kaum kommentiert.⁸ In der juristischen und politiktheoretischen Literatur bekräftigen zahlreiche Beiträge den Paradigmenwechsel: Tiere sollten

³ Die Verwendung der Begriffe „Beirat“ und „Kommission“ erfolgt in dieser Studie weitgehend synonym mit den Begriffen „Gremien“ und „Ausschuss“.

⁴ GREENPEACE Deutschland e.V. (2021); BÜNDNIS FÜR TIERSCHUTZPOLITIK (2020), VON GALL et al. (2023) DEUTSCHER TIERSCHUTZBUND (2023)

⁵ Siehe z.B. LEIPZIGER ZEITUNG (2015)

⁶ SÜDDEUTSCHE ZEITUNG (2020); BÜNDNIS FÜR TIERSCHUTZPOLITIK (2020); NEUE RUHR ZEITUNG (2020)

⁷ DEUTSCHER ETHIKRAT (2020)

⁸ AHLHAUS (2014), NIESEN (2020)

nicht mehr nur im (anthropozentrischen) Interesse der Menschen geschützt, sondern als Wesen mit eigenen Bedürfnissen politisch und rechtlich anerkannt und vertreten werden.⁹

Auch vor diesem Hintergrund erscheint es erklärungsbedürftig, welche öffentlichen Aufgaben die staatlich initiierten Tierschutzbeiräte heute erfüllen und künftig erfüllen sollten.

1.2 Beiräte und Kommissionen im Tierschutz

1.2.1 Zwei zentrale Aufgabenbereiche

An staatlichen Einrichtungen eingesetzte Beiräte bzw. Kommissionen weisen zwei zu unterscheidende Aufgabenbereiche auf: Im Rahmen der politischen Vertretung bieten sie den im besonderen Maße von Entscheidungen betroffenen gesellschaftlichen Gruppen Gehör und ermöglichen politische Partizipation. Im Rahmen der fachlichen Beratung bringen sie für die Entscheidungen nötigen Sachverstand ein und verbessern damit den Kenntnis- und Wissensstand für die Entscheidungsfindung.¹⁰

1.2.2 Öffentliche Aufgaben von Kommissionen und Beiräten

Öffentliche Aufgaben sind definiert als Handlungen im Schnittfeld zwischen Staat und Gesellschaft, die auf ein öffentliches Interesse zielen.¹¹ Auch private Akteure können öffentliche Aufgaben erfüllen. Das Bundesverfassungsgericht definiert Aufgaben des Staates als solche, die der Staat selbst – als Verwaltungsaufgaben mithin durch eigene Behörden – wahrnimmt; öffentliche Aufgaben dagegen als solche, die zwar ebenso wie staatliche Aufgaben „im Interesse der Allgemeinheit liegen“, aber „anderen Aufgabenträgern zugewiesen“ werden.¹²

Von staatlichen Behörden berufene Beiräte und Kommissionen erfüllen laut Bundesverfassungsgericht dann öffentliche Aufgaben, wenn sie

„weder im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden können noch zu den im engeren Sinn staatlichen Aufgaben zählen, die der Staat selbst durch seine Behörden wahrnehmen muss.“¹³

Im Sinne öffentlicher Aufgaben nehmen Beiräte und Kommissionen an der politischen Gestaltung der Gesellschaft teil. Als öffentliche Aufgabe setzt die Gremienarbeit keine

⁹ AUGSBERG (2016), RITVO (2007), BOKER LUND, VINCENTZEN KONDRUP, UND SANDOE (2019), AHLHAUS (2014), AHLHAUS (im Erscheinen), CHOCHRANE (2018)

¹⁰ KRICK (2010)

¹¹ DÜRIG ET AL. (2023)

¹² DÜRIG ET AL. (2023, S. 1)

¹³ DÜRIG ET AL. (2023, S.1)

staatliche Aufsichtspflicht voraus, im Gegenteil kann sie aber eine bestimmte Unabhängigkeit vor staatlichen Eingriffen voraussetzen.¹⁴

1.2.3 *Tierschutzrelevante Gremien auf Bundesebene*

Neben der unten näher untersuchten Tierschutzkommission am Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) gibt es eine Reihe staatlich initiierten Gremien und Kommissionen, in denen Tierschutzfragen verhandelt werden oder verhandelt werden können. Für den Agrar- und Ernährungsbereich waren die Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft und des Kompetenznetzwerkes Nutztierhaltung in den Jahren 2019 bis 2022 relevant, in denen auch die Vertretung des zivilgesellschaftlichen Tierschutzes vorgesehen war. Zu nennen ist auch der Deutsche Ethikrat, der im Jahr 2020 ein vielbeachtetes Gutachten zu tierschutzpolitischen und -rechtlichen Fragen im Tierschutz veröffentlichte und Veranstaltungen mit tierethischem Inhalt organisierte.¹⁵ Zusätzlich gibt es zahlreiche am BMEL angegliederte Fachgremien, darunter der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE), der ebenfalls Stellungnahmen und Analysen zu Tierschutzfragen veröffentlicht hat. Bedingt behandeln auch die Wissenschaftlichen Beiräte für Waldpolitik Themen des Tierschutzes, sofern der Schutz wildlebender Tiere betroffen ist, oder der Wissenschaftliche Beirat für Gesundheit, sofern seine Arbeit Tierversuche zu Gesundheitszwecken betreffen. Diesen und vielen weiteren von der Bundesregierung berufenen Beiräten steht es frei, Aussagen zu Tierschutzfragen zu treffen und damit die staatliche Entscheidungsfindung im Sinne des Tierschutzes zu beeinflussen.

1.2.4 *Tierschutzrelevante Gremien auf Landesebene*

Alle Bundesländer in Deutschland - mit Ausnahme des Saarlandes (Stand Dezember 2023) verfügen über Tierschutzbeiräte, wenn auch mit unterschiedlichen Ausführungen. Teilweise ruht die Arbeit der Beiräte vorübergehend, wie aktuell in Brandenburg. Die Beiräte auf Landesebene unterscheiden sich in der institutionellen und rechtlichen Verankerung, der Anzahl und Zusammensetzung der Mitglieder, den Aufgaben und ihrer Funktionsweise bzw. Geschäftsordnungen voneinander. Allen ist aber gemein, dass sie die für Tierschutz zuständigen Landesregierungen in Tierschutzfragen beraten. Auf Landesebene sind auch die Tierversuchskommissionen (TVK) angesiedelt. Deren Rechtsgrundlage ist §15 Abs 1 TierSchG, wonach die nach Landesrecht für die Genehmigung von Tierversuchen

¹⁴ DÜRIG ET AL. (2023)

¹⁵ DEUTSCHER ETHIKRAT (2020)

zuständigen Behörden "jeweils eine oder mehrere Kommissionen" zu ihrer Unterstützung bei "1. der Entscheidung über die Genehmigung von Versuchsvorhaben und 2. der Bewertung angezeigter Änderungen genehmigter Versuchsvorhaben" einsetzen müssen. Auch diese Kommissionen unterscheiden sich je nach Bundesland in der Struktur und Zusammensetzung. Ebenso wie auf Bundesebene gibt es darüber hinaus auch auf Landesebene eine Reihe von Beiräten und Kommissionen, die tierschutzrelevante Beiträge liefern oder liefern könnten. Für den Agrarbereich sind hier beispielsweise die Arbeitsgruppen der Tierschutzpläne in einzelnen Bundesländern zu nennen. In Brandenburg wurde der sogenannte Tierschutzplan als Reaktion auf das Volksbegehren „Volksinitiative gegen Massentierhaltung" aufgebaut. Im Rahmen dieser Initiative arbeiten sieben inhaltlich unterschiedlich ausgerichtete Gremien mit Expert:innen an die Handlungsempfehlungen für die Landesregierung.¹⁶

1.2.5 Kommunale / regionale Ebene

Auch in einigen Städten und Kommunen gibt es Tierschutzbeiräte. Im Landkreis Darmstadt-Dieburg wurde vom Kreistag die Gründung eines Tierschutzbeirates beschlossen, bei dem Vertreter:innen des Tierschutzes, der Wirtschaft und Zivilgesellschaft gemeinsame Tierschutzpläne entwickeln.¹⁷ Der Tierschutzbeirat der Stadt Leipzig wurde 1999 per Stadtratsbeschluss gegründet und tagt regelmäßig zwei bis drei Mal jährlich, um Lösungsvorschläge für Tierschutzmissstände zu erarbeiten, die dezidiert die Stadt Leipzig betreffen.¹⁸

1.3 Zum Verständnis der politischen Vertretung des Tierschutzes

Tierschutzbeiräte und -kommissionen sind ihrem Namen und öffentlichen Verständnis nach Sprachorgane des Tierschutzes, wobei unterschiedliche Verständnisse dessen ineinandergreifen, was eine „Tierschutzvertretung“ ausmacht. Ein Ziel dieser Analyse ist es, anhand einer Analyse und Befragung ausgewählter Tierschutzbeiräte zu diesem Verständnis beizutragen. Zunächst lassen sich aber verschiedene theoretische Möglichkeiten festhalten, was unter einer Tierschutzvertretung verstanden werden kann. Brisant macht diese Frage vor allem neue Impulse aus der politischen Theorie, die a) die Möglichkeit einer legitimen politischen Vertretung von Tieren einräumen¹⁹, oder den Aufbau einer politischer Vertretung von Tieren - als Anerkennung ihrer ethischer Pflichten ihnen gegenüber - in Aussicht

¹⁶ <https://msgiv.brandenburg.de/msgiv/de/beauftragte/landestierschutzbeauftragte/tierschutzplan/>

¹⁷ <https://www.ladadi.de/verkehr-verbraucherschutz-sicherheit/kreistierschutzbeauftragte.html>

¹⁸ <https://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/stadtrat/fachbeiraete/tierschutzbeirat>

¹⁹ MONTANARO (2012), MANSBRIDGE (2003); SAWARD (2010)

stellen.²⁰ **Dem zivilgesellschaftlichen und staatlichen Tierschutz kommt eine wichtige Rolle bei einer (möglichen) politischen Repräsentation von Tieren zu.**

Abgrenzungen

Allgemein ist bei der Tierschutzvertretung im Gegensatz zur Vertretung von Tieren unklar, inwiefern dabei auch menschliche Interessen – zum Beispiel die mehrheitlichen Interessen der Mitglieder von Tierschutzvereinen – berücksichtigt werden (sollten).

Die politische Vertretung des Tierschutzes ist in jedem Fall nicht gleichzusetzen mit beliebigen Äußerungen und Empfehlungen *zum Tierschutz*. Entscheidend ist eine normative Dimension der Aussage, als Formulierung eines Anspruches („claim“), jemanden oder etwas zu repräsentieren.²¹ Dieser Anspruch bringt eine bestimmte Beziehung zwischen Repräsentant:innen und repräsentierter Gruppe bzw. repräsentiertem Inhalt zum Ausdruck.

Diverse Akteur:innen können den Anspruch erheben, Tiere oder den Tierschutz zu repräsentieren. Das ist noch nicht gleichzusetzen mit einer demokratischen, legitimen oder angemessenen Repräsentation. Die Qualität der Vertretung kann, wie im Fall der politischen Repräsentation menschlicher Gruppen auch, rückblickend evaluiert werden²².

Zwei Arten politischer Repräsentation

Dem Wortsinn der Repräsentation gemäß bedeutet sie, etwas Abwesendes in Präsenz zu bringen. In einem weiten Verständnis haben die Politikwissenschaften einen „Doppelsinn“ politischer Repräsentation ausgemacht²³:

- die **Willensbeziehung**, bei der Vorstellungen und Interessen einer Gruppe zur Geltung gebracht werden;
- die **Symbolbeziehung**, bei der Werte und Ideen einer Gemeinschaft sichtbar gemacht werden.

Bei der Willensbeziehung wird im Namen und im Sinne eines anderen gesprochen und argumentiert; der Wille der Repräsentierten wird auf die Repräsentant:innen übertragen. Diese „Willensbeziehung“ legitimiert die Entscheidungsmacht der politischen Vertretung. In der Bedeutungsvariante der Willensbeziehung muss allerdings im Fall der *Vertretung des Tierschutzes* geklärt werden, welche „Willen“ bzw. Interessen hier gemeint sind: die Interessen von Menschen, denen der Tierschutz wichtig ist, oder die der Tiere selbst.

²⁰ AHLHAUS (im Erscheinen); COCHRANE (2018), LADWIG (2022), NIESEN (2020)

²¹ SAWARD (2010); REHFELD (2006)

²² AHLHAUS (Im Erscheinen)

²³ PITKIN (1967); GÖHLER (1997)

Schließlich kann beides auch miteinander überlappen oder untrennbar miteinander verbunden sein. Zu beachten ist hier, dass eine völlige Preisgabe des Anspruchs, die Bedürfnisse oder Interesse der Tiere vertreten zu wollen, dem im Tierschutzrecht verbreiteten Ansatz des ethischen Tierschutzes widerspricht. Demnach sind Tiere „um ihrer selbst Willen“ zu schützen, und nicht im anthropozentrischen Sinn aufgrund menschlicher Befindlichkeiten.²⁴

Bei der **Symbolbeziehung** rücken spezifische Interessen spezifischer gesellschaftlicher Gruppen in den Hintergrund. Vielmehr geht es hier um Ideen und Werte, die z.B. durch einheitsstiftende Symbole in der Repräsentation wirksam werden. Der Politikwissenschaftler Siegfried Landshut argumentiert, dass eine symbolische Repräsentation eine Idee oder Vorstellung zur allgemeinen Beachtung bringt. Wie bei der Willensbeziehung ist symbolische Repräsentation eine Stellvertretung, macht etwas ‚präsent‘, das ohne sie nicht da ist. Jedoch sind es nicht Interessen einer Gruppe, sondern gemeinsame Werte, Ideen oder eine gemeinsame Lebensführung, die durch die Repräsentation wirksam werden:

„Wie im Zeichen des Kreuzes die Idee des Christentums, [...] so ist auch das, was im Repräsentanten gegenwärtig wird, ein Ideelles, Geistiges. Präsent und wirksam gemacht wird jenes besondere Prinzip, das die Einheit und Gemeinsamkeit der politischen Lebensgemeinschaft ausmacht, ein regulatives Prinzip, das als ein Imperativ der Lebensführung oder [...] nach einem neueren Wort, als *way of life* die Glieder der Gemeinschaft bindet und die substantielle Einheit des Gemeinwesens bewirkt“.²⁵

Ob Tierschutzvertretung eine Idee oder einen gemeinsamen Wert wirksam macht, ist eine Frage, die sich in der politischen Praxis überprüfen lässt. Einiges spricht für die Relevanz symbolischer Vertretung im Tierschutz. So sind zivilgesellschaftliche Tierschutzorganisationen heute oft aus Ressourcengründen darauf beschränkt, überhaupt ein gesellschaftliches Bewusstsein für die politische Betroffenheit von Tieren zu schaffen; außerdem ist die Eruiierung tierlicher Interessen (auch jenseits medizinischer Tierwohl-Indikatoren) methodisch anspruchsvoll. Symbolische Tierschutzvertretung kann in der Medienlandschaft durch Bilder, Begriffe und Symbole erfolgen, z.B. Tierschutzsymbole von Vereinen oder bildlichen Darstellungen, die eine ethische oder politische Relevanz des Umgangs mit Tieren zum Ausdruck bringen; oder Bildern, die klarerweise abstoßende Verhaltensweisen gegenüber Tieren zum Ausdruck bringen.

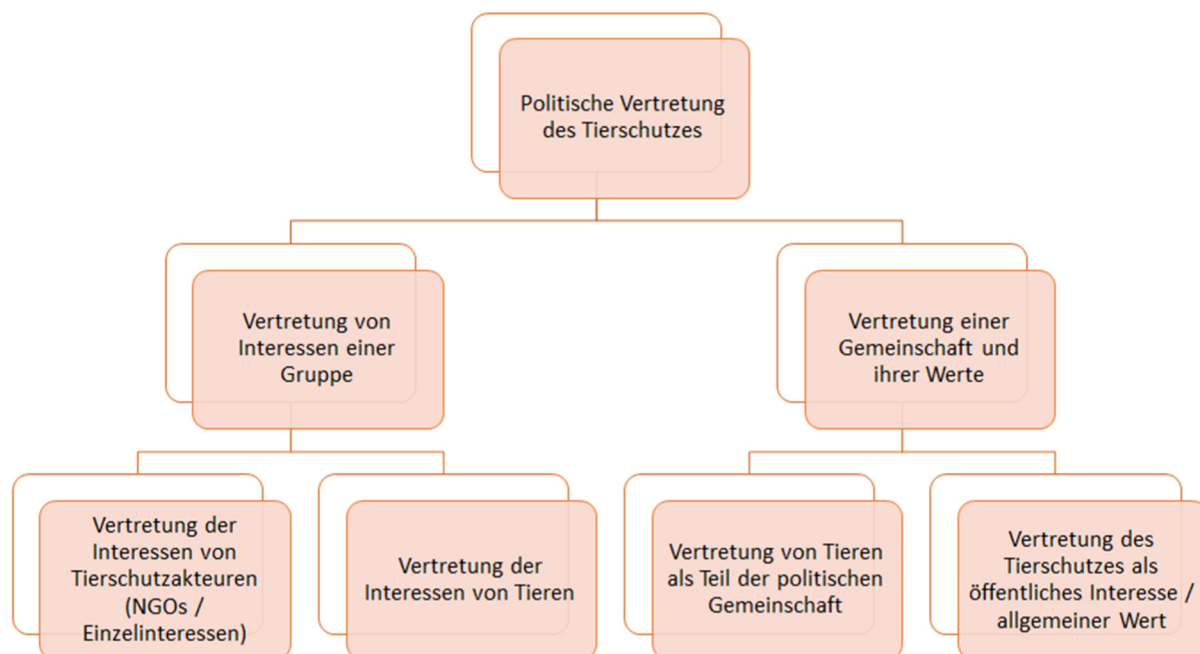
²⁴ HIRT ET AL. (2015)

²⁵ LANDSHUT (1964, S. 355)

Wenn die Tierschutzvertretung in staatlichen Gremien eine symbolische Beziehung verkörpert, müsste allerdings noch deutlicher werden, welche Werte und Ideen des Tierschutzes jeweils repräsentiert werden: Ob es sich etwa um die Vertretung der Idee einer politischen Gemeinschaft aus Menschen und Tieren handelt, oder um die Idee des im Grundgesetz festgeschriebenen Staatsziels Tierschutz.

Zwischenfazit

Bedeutungsvarianten der politischen Vertretung des Tierschutzes sind in folgendem Schema zusammenfassend dargestellt. In jedem der Bedeutungsvarianten gibt es konzeptuellen Klärungsbedarf.



1.4 Mögliche Akteure der Tierschutzvertretung

In Tierschutzgremien und -kommissionen werden nicht nur Tierschutzorganisationen, sondern eine Reihe weiterer Gruppen vertreten.

Dazu zählen:

- wirtschaftliche Interessengruppen (darunter Landwirtschaft, zoologische Fachbetriebe, mitunter auch Zoologische Gärten),

- wissenschaftliche Perspektiven (darunter Biologie und Verhaltenswissenschaften, Agrarwissenschaften),
- Kirchen und Ethik,
- Umwelt- und Naturschutz,
- Veterinärwesen und praktizierende Tierärzte,
- Jägerschaften und Landessportfischerverband.

Die Frage, ob diese Akteursgruppen auch den Tierschutz vertreten, lässt sich formal und inhaltlich untersuchen. Formal in dem Sinne, dass ihnen die Rolle zugeschrieben wird, für den Tierschutz zu sprechen oder sich für ihn einzusetzen; inhaltlich in dem Sinne, ob die von den Akteuren vorgebrachten Positionen tatsächlich primär dem Tierschutz dienen, oder nur nachrangig, neben anderen Primärinteressen. Grundsätzlich haben Gruppen, die von einer Nutzung von Tieren wirtschaftlich profitieren, wie der landwirtschaftlichen Tierhaltung, auch symbiotische Beziehungen mit dem Tierschutz einnehmen, und ihn aktiv voranbringen. Wenn der Druck zu hoch ist, werden sie aber ihren Prioritäten meist nicht im Tierschutz sehen. Auch Kirchen oder Umweltschutzverbände können sich die Rolle zuschreiben, den Tierschutz - wenn auch nur im Rahmen der Gremienarbeit - zu vertreten. Dies gilt auch für Sachverständige im Tierschutz, wie Veterinäre. Laut dem Ethikkodex der Bundestierärztekammer vertreten die Tierärzt:innen in Deutschland „die Interessen der Tiere gegenüber der Gesellschaft, Politik, Wirtschaft und Wissenschaft“.²⁶ In der Bevölkerung gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, wem die Aufgabe zukommt, die Interessen der Tiere zu vertreten. In einer repräsentativen Umfrage wurde Menschen in Deutschland befragt: „Wer vertritt Tiere und ihre Bedürfnisse heute bei politischen Entscheidungen?“ 30% stimmten der Antwort „Tierärzte“ zu, 18% verneinten dies, und 55% meinten, dass Tierärzte nur „bedingt“ Tiere vertreten. 70% stimmten hingegen der Aussage zu, dass Tierschutzvereine Tiere und ihre Bedürfnisse in der Politik vertreten, jedoch knapp jede dritte Person gibt an, dass Tierschutzvereine nur „bedingt“ Tiere vertreten. Jede fünfte befragte Person meint, dass auch Ethiker:innen Tiere vertreten. Und Politiker:innen schreiben knapp 50% der Befragten „bedingt“ die Aufgabe zu, Tiere und ihre Bedürfnisse zu vertreten.²⁷ Es lässt sich argumentieren, dass Vertreter:innen von Vereinen und Verbänden informell bis zu einem gewissen Grad auch die Interessen von Mitglieder:innen, Spender:innen oder des Vorstandes vertreten, daher können bei der Tierschutzvertretung auch menschliche Interessen eine Rolle spielen. Tierschutzvereine vertreten aber keine wirtschaftlichen Interessen im Sinne einer wirtschaftlichen Nutzung von Tieren. Tierschutz

²⁶ <https://www.bundestieraerztekammer.de/btk/ethik/>

²⁷ ANIMAL SOCIETY (2021)

aus Perspektive der Tiernutzung muss daher streng vom zivilgesellschaftlichen Tierschutz unterschieden werden.

Vor diesem Hintergrund lässt sich kein allgemeines Prinzip erkennen, wer politisch die Interessen des Tierschutzes vertritt, oder vertreten sollte.

1.5 Analysefragen

Aus diesen einleitenden Überlegungen ergeben sich die folgenden Fragen für die Untersuchung von Fallbeispielen ab:

- Welche (öffentlichen) Aufgaben haben Tierschutzbeiräte und -kommissionen und wie setzen sie diese um?
- Inwiefern beinhalten diese Aufgaben der Gremien eine politische Vertretung des Tierschutzes und was ist damit gemeint?
- Welche Reformen oder Änderungen können die Tierschutzwirkung der Gremien verbessern?

2 Fallstudien

2.1 Auswahl der Fallstudien und Methodik

Um die genannten Fragen zu untersuchen, werden fünf Tierschutzgremien auf Landes- und Bundesebene näher untersucht. Auf Bundesebene ist dies die am BMEL angegliederte Tierschutzkommission. Auf Landesebene wurden anhand einer Voruntersuchung eine Auswahl von Beiräten getroffen, die a) sich in ihrer Struktur unterscheiden, und b) einen Mix aus (landwirtschaftlich geprägten) Flächenländern und Stadtstaaten, sowohl in den Alten als auch Neuen Bundesländern darstellen.

Zunächst wurden alle öffentlich zur Verfügung stehenden Informationen über die Beiratsarbeit ausgewertet. Aufbauend darauf wurden schriftliche Befragungen entwickelt und anschließend leitfadengestützte Interviews geführt. Die Auswahl der Personen erfolgte anhand ihrer Zuständigkeiten in den Beiräten, entweder als zuständige Beamte in den Behörden, an denen die Beiräte angegliedert sind, oder als Inhaber:innen hervorgehobener Posten, z.B. Beiratsvorsitzende. schriftliche Befragung und darauf aufbauende leitfadengestützte Interviews mit Personen, die der für Tierschutz zuständigen Behörde angehören oder als Vorsitzende für die Arbeit der Tierschutzkommission bzw. -beiräte mitverantwortlich sind. Zusätzlich wurden Mitglieder der Beiräte interviewt, die dort formal als

Vertreter:innen des Tierschutzes berufen wurden. Die schriftliche Onlinebefragung, die gleichzeitig den Leitfaden für die mündliche Befragung darstellte, ist in Annex II abgedruckt.

2.2 Tierschutzkommission beim BMEL

Allgemein

Die Tierschutzkommission war die erste, an eine deutsche Verwaltungsbehörde dauerhaft angegliederte Institution, die den zivilgesellschaftlichen Tierschutz formell im staatlichen Entscheidungsprozess beteiligte.

In der Reform des Tierschutzgesetzes von 1986 wurde die Tierschutzkommission (im folgenden Abschnitt "Kommission") rechtlich verankert, heute findet sich die Vorschrift in §16b TierSchG. Historisch ist die Kommission damit Vorbild für die weiteren, meist Anfang der 1990er Jahre gegründeten Beiräte für Tierschutz auf Landesebene. Der zivilgesellschaftliche Tierschutz erhält in Form der Kommission eine Möglichkeit, und sogar ein Recht auf Beteiligung an der Regelung von Tierschutzvorschriften durch das BMEL. Die Leitung des Referates Tierschutz am BMEL übernimmt die Geschäftsführung der Kommission, eine Geschäftsordnung existiert aber nicht.

Offizielle Aufgaben

Qua Tierschutzgesetz sind die Mitglieder der Tierschutzkommission vom BMEL zu berufen und

"zu seiner Unterstützung in Fragen des Tierschutzes" [...] [v]or dem Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach diesem Gesetz [...] und vom "

vom Bundesministerium anzuhören.²⁸ Das BMEL selbst wird im Gesetz ermächtigt, die Parameter dieser Beratung zu konkretisieren. Die Umsetzung durch eine entsprechende Rechtsverordnung erfolgte im Jahr 1988 durch das Ministerium. Diese Rechtsverordnung wurde bis heute nicht geändert.²⁹ Konkretisiert und ausgeführt werden die Aufgaben darin durch einen zusätzlichen Satz:

"Auf Ersuchen des Bundesministeriums nimmt sie zu Fällen grundsätzlicher Bedeutung bei der Genehmigung von Versuchsvorhaben nach § 43 der Tierschutz-Versuchstierverordnung Stellung."

²⁸ Verordnung über die Tierschutzkommission beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Tierschutzkommissions-Verordnung)

²⁹ Tierschutzkommissions-Verordnung

Da gemäß der offenen Formulierung im Gesetzestext bereits Stellungnahmen zu Tierversuchen möglich gewesen wären, stellt dieser Zusatz lediglich klar, dass die Kommission nur dann zu Versuchsvorhaben Stellung nehmen kann, wenn sie vom BMEL dazu aufgefordert wurde. In den späten 1980er Jahren war das öffentliche und mediale Interesse an Tierversuchen besonders groß und die damals noch junge Tierrechtsbewegung in diesem Bereich sehr aktiv. Auch die in der Verordnung des BMEL definierte Zusammensetzung weist auf eine bei der Gründung der Kommission starke Relevanz von Tierversuchen hin (s. unten).

Auswahl der Mitglieder

In der Verordnung sind die im Beirat vertretenen Organisationen und Berufsgruppen aufgelistet. Zwölf Personen werden als ordentliche Mitglieder bestimmt, jeweils zur Hälfte „Sachverständige“ und Wissenschaftler:innen.³⁰ Von den Sachverständigen vertreten vier Mitglieder überregionale Tierschutzverbände. Empfehlungen für die Auswahl der Tierschutzvertretung nimmt sie von Tierschutzorganisationen entgegen. Ein Mitglied vertritt die Belange landwirtschaftlicher Tierhaltung, ein weiteres die Interessen der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Weitere sechs Wissenschaftler:innen sind vorgesehen. Insgesamt befindet sich der zivilgesellschaftliche Tierschutz damit bei der Abstimmung der Voten in der Minderzahl. Die Geschäftsführung bestimmt die Mitglieder für meist vierjährige Amtsperioden. Deutlich ist bei der Auswahl von Wissenschaftler:innen der inhaltliche Schwerpunkt auf Tierversuche zu erkennen: Je eine Person für die biomedizinische Grundlagenforschung, die Deutsche Forschungsgesellschaft und die Medizin sind vertreten, ebenso eine Vertretung der Geisteswissenschaften. In der Vergangenheit waren dies oft Theolog:innen mit einem Ethikfokus, so auch aktuell. Auswahlkriterien leiten sich teilweise dem Verwaltungsverfahrensgesetz ab, darunter die geschlechtliche Parität. Weitere Kriterien bestehen in der Kontinuität der Arbeit durch Wiederberufung zumindest einzelner Mitglieder, der breiten Abdeckung von Tierschutzbereichen, z.B. Landwirtschaft, Tierversuche, Heimtiere. Laut den mündlichen Aussagen des BMEL sollte die Tierschutz-Vertretung in ihren Positionen einem gesellschaftlich breit akzeptierten Tierschutzverständnis folgen. Wenn Vertreter:innen beispielsweise der Prämisse der erforderlichen Tötung des Tiere für Nahrungszwecke nicht folgten, sei die Arbeit des Beirates, Kompromisse vorzubereiten, nicht sinnvoll zu führen.

³⁰ In der Verordnung zur Tierschutzkommission heißt es zur Zusammensetzung der Kommission: Vier „Sachverständige überregionaler Tierschutzverbände, ein Sachverständiger eines überregionalen Tierhalterverbandes, ein Sachverständiger der Deutschen Forschungsgemeinschaft, je ein Wissenschaftler aus dem Bereich der Geisteswissenschaften, der Verhaltenskunde, der Tierhaltung, der biomedizinischen Grundlagenforschung, der Medizin und der Veterinärmedizin.“

Politische Rolle - zwischen Beratung, Beteiligung und Kontrolle

Dass das BMEL verpflichtet wird, die „Beratung“ der Kommission entgegenzunehmen, ist ein ungewöhnliches Konstrukt. Üblicherweise erfolgt Beratung auf Nachfrage eines Auftraggebers. Erklären lässt sich diese sprachliche Konstellation als politischer Kompromiss: nämlich dem zivilgesellschaftlichen Tierschutz einerseits das Zugeständnis der Beteiligung und mitunter Kontrolle zu geben, indem die Behörde eine Pflicht zur Anhörung der Tierschutzvertretung erhält. Dabei wird aber formal dem BMEL in seiner Tierschutzarbeit keine Einschränkung der Entscheidungsfindung zugemutet (daher offiziell „Beratung“). Für gewöhnlich sind Stakeholdergremien wie die Tierschutzkommission als Kontroll- und Beteiligungsinstanzen staatlicher Verwaltung konzipiert. Die Umweltpolitik kennt den Ausdruck des Kooperationsprinzips, das auf die „Zusammenarbeit zwischen Staat und Gesellschaft“ ausgerichtet ist.³¹ Von Seiten des Bundesverfassungsgerichts wird dem Kooperationsprinzip teilweise sogar eine „Sperrwirkung gegenüber einseitig hoheitlichem Handeln“ anerkannt - ein klarer Hinweis auf eine Kontrollfunktion.³²

Indem die Arbeit als „Beratung“ klassifiziert und die Mitglieder offiziell als „Sachverständige“ betitelt und geladen werden, wird diesem Gedanken an politische Kontrolle, Vertretung und Beteiligung in der Kommunikation nach außen eine Absage erteilt. Auch heute verneint das BMEL eine Kontrollfunktion der Tierschutzkommission und betont die Rolle als Beratungs- und Sachverständigengremium.

Die in der Verordnung formulierte Unterscheidung zwischen geladenen „Sachverständigen“ - als Vertretung unter anderem von Interessengruppen - und Wissenschaftler:innen ermöglicht es dem BMEL, die Aufgabe der Interessenvertretung nicht offiziell erklären zu müssen. Dennoch stimmt die Geschäftsführung der Aussage zu, dass zu den Aufgaben der Kommission auch die Interessenvertretung zählt. Inwiefern die übrigen Mitglieder, z.B. der Vertreter des Deutschen Bauernverbandes, als „Sachverständiger eines überregionalen Tierhalterverbandes“, oder die geladenen Wissenschaftler:innen auch für den Tierschutz eintreten, und ihn vertreten sollen - ist konzeptionell offen gelassen.

So erkennt auch heute die Geschäftsführung des BMEL an, dass die Aufgaben der Tierschutzkommission zwischen partizipativen Stakeholder- und interessenneutralem Sachverständigengremium verschwimmen und diese Unterscheidung nicht klar zu treffen ist. Aus heutiger Sicht ist es laut Auskunft der Geschäftsführung das primäre Ziel der Kommission, dem BMEL verständlich zu machen, wie die unterschiedlichen Positionen zum

³¹ Umweltbundesamt (2015, S.98)

³² Umweltbundesamt (2015, S.98)

Tierschutz miteinander verhandelt und in einen Kompromiss überführt werden können. Offen bleiben dabei zwei Dinge: Erstens, warum diese Art der Beratung teilweise zu einem Zeitpunkt erfolgt, bei dem die Behörde bereits entsprechende Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften verfasst hat, wenn also die Kommission mit einem bereits verfassten Entwurf konfrontiert wird. Um die Argumente der Mitglieder wirksam werden zu lassen, müssten sie eher einem ersten Entwurf zugrunde liegen. Zweitens ist unklar, welche Rolle die immerhin sechs geladenen Wissenschaftler:innen bei der Verhandlung und Abstimmung von Kompromissen einnehmen.

Arbeitsweise

Die Kommission trifft sich unterschiedlich oft, zwischen einem bis zu dreimal pro Jahr. Die Voten der Kommission zu einzelnen Abstimmungsfragen sind Mehrheitsbeschlüsse. Der Beitrag der Kommission kann unterschiedliche Form annehmen: z.B. als Zustimmung oder Ablehnung („Ja“ oder „Nein“) eines Entwurfes für eine Verordnung; als Wünsche an die Bundesregierung unter Zustimmung („Die Kommission hätte sich zusätzlich gewünscht, dass...“) oder als Empfehlungen oder Forderungen, aktiv zu werden („Die Kommission fordert die Bundesregierung aus Gründen des Tierschutzes auf...“). Formelle Anträge an das BMEL sind nicht vorgesehen. Die Arbeitsweise wird zentral durch das Verwaltungsverfahrensgesetz bestimmt. Dies betrifft zum Beispiel die Frage, was passiert, wenn ein Mitglied die Kommission aus inhaltlichen Gründen verlässt.

Die Beschlüsse und Empfehlungen der Kommission richten sich ausschließlich an die Tierschutz-Exekutive im Ministerium (Verordnungsgeber), nicht aber an die Legislative, also der Erarbeitung von Gesetzesreformen. Eine Entlohnung der Leistungen des Beirates erfolgt nicht, die Arbeit ist ehrenamtlich.

2.3 Tierschutzbeirat Niedersachsen

Allgemein

Wie viele andere Landesbeiräte für Tierschutz wurde der Tierschutzbeirat des Landes Niedersachsen Anfang der 1990er Jahren gegründet und dem für Landwirtschaft und Tierschutz zuständigen Ministerium unterstellt. Heute besteht der Beirat aus ehrenamtlichen Mitgliedern, die unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen und Belange vertreten. Die Geschäftsstelle des Beirates ist im Referat für Tierschutz der zuständigen Landesbehörde, heute dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MELV), eingerichtet. Der Beirat verfügt über eine Geschäftsordnung, die in der jetzigen Fassung

(Stand Dezember 2023) bereits das vierte mal, aufgrund des Beschlusses der Landesregierung vom 05.03.2008, geändert wurde.

Offizielle Aufgaben

Der Beirat grenzt seine Aufgaben gegenüber weiteren tierschutzrelevanten Gremien ab. Dazu gehören die Arbeitsgruppen des Tierschutzplans für nachhaltige Nutztierhaltung und die gesetzlich vorgeschriebene Sachverständigenkommission für die Beurteilung von Tierversuchen ("Ethik-Kommissionen"), von denen es drei in Niedersachsen gibt.

In der Geschäftsordnung §1, Absatz (2) ist die Aufgabe formuliert:

„(2) Der Tierschutzbeirat hat die Aufgabe, die Landesregierung in Fragen des Tierschutzes zu beraten und die Arbeit auf dem Gebiet des Tierschutzes im Lande Niedersachsen durch eigene Anregungen zu fördern und zu unterstützen.“

Auf der Webseite formuliert der Beirat aber eine normativ geprägte Version dieser Beratungsfunktion, im Sinne einer angestrebten Stärkung des Tierschutzes durch die Arbeit:

„Der Tierschutzbeirat arbeitet für das Wohl der Tiere an der demokratischen Umsetzung und Weiterentwicklung des Tierschutzgedankens.“

Dieser Leitsatz für die eigenen Aufgaben wurde nach einem Mehrheitsvotum der Mitglieder im Juni 2019 beschlossen.

Auswahl der Mitglieder

Eine Liste der im Beirat vorgesehenen Organisationen und Berufskategorien ist in der Geschäftsordnung formuliert. Die Auswahl der dafür ausgewählten 12 Mitglieder erfolgt durch die Geschäftsstelle im MELV. Die Hälfte der Mitglieder soll aus dem zivilgesellschaftlichen Tierschutz kommen, damit wird eine Parität zwischen zivilgesellschaftlichem Tierschutz und „Nicht-Tierschutz“ angestrebt. Die berufenen Mitglieder und die Anzahl sind in der Geschäftsordnung festgeschrieben. Vertreten sind neben dem zivilgesellschaftlichen Tierschutz wirtschaftliche Verbände, deren Interessen vornehmlich in der Nutzung von Tieren liegen, und die damit ökonomische Zielkonflikte zum Tierschutz aufweisen. Dazu zählen der Verband Zoologischer Fachbetriebe, das Landvolk Niedersachsen, Landesbauernverband e.V., sowie die Landesjägerschaft. Die Vertretung der Tierärzteschaft nimmt eine Sonderfunktion ein, insofern sie sowohl die Belange des Tierschutzes und der Tiere einbringt, aber mitunter eigene wirtschaftliche Interessen verfolgt. Wirtschaftliche Verbände, die Interessen an Alternativen zur Tiernutzung – z.B. der Herstellung pflanzlicher Alternativen – aufweisen, sind nicht vertreten. Vertreten sind für

gesellschaftliche und ethische Belange auch die beiden christlichen Kirchen. Eine Besonderheit in Niedersachsen ist die Vertretung der kommunalen Veterinärbehörden, sie ist für die Umsetzung des Tierschutzrechts in Niedersachsen zuständig.

Politische Rolle - zwischen Beratung, Beteiligung und Kontrolle

Insofern die Mitglieder zahlreiche unterschiedliche Interessengruppen vertreten, die nicht ausnahmslos dem zivilgesellschaftlichen oder wissenschaftlichen Tierschutz zugerechnet werden können, zählt zu den öffentlichen Aufgaben des Beirates auch, eine Plattform für Interessengruppen zu bieten und damit eine gesellschaftliche Stimmlage konfligierender Interessen abzubilden. Die Vertretung des Tierschutzes wird als gesonderte Gruppierung des Beirates ausgewiesen. Es gibt aber keine formellen Regeln, wie sich wirtschaftliche und andere „Nicht-Tierschutz“-Mitglieder im Fall von Interessenkonflikten mit dem Tierschutz positionieren und schließlich votieren sollten. Klären kann diese Frage auch nicht der Leitsatz des Beirates, wonach die Arbeit insgesamt dem Wohl von Tieren dienen soll. Die Ansprüche an die Tierschutz-Vertretung umfassen in den Augen des Vorsitzenden sowohl die Idee, den Interessen von Tieren ein vergleichsweise hohes Gewicht zuzuweisen, als auch, eine mehrheitlich akzeptierte Sicht der Tierschützer:innen zu vertreten. Dies kann mitunter zu inhaltlichen Disputen zwischen den für den Tierschutz geladenen Mitgliedern führen.

Eine gewisse Kontrollfunktion wird umgesetzt, indem der Beirat - vertreten durch seine(n) Vorsitzende(n) - gegenüber dem zuständigen Ressort Bedenken gegen unzureichende Tierschutzregeln erheben kann. Über den Umgang mit diesen Bedenken entscheidet aber die Spitze des federführenden Ressorts bzw. die Ministeriumsleitung. Öffentlichkeitarbeit erfolgt durch den Beirat nicht. Abstimmungsergebnisse werden jedoch unter Absprache mit dem Ministerium auf der Webseite des Ministeriums veröffentlicht.

Arbeitsweise

Nach aktueller Geschäftsordnung kann der Beirat selbst Themen setzen, die bearbeitet werden sollen. Daneben kann das Ministerium Vorschläge für Themen an den Beirat herantragen. Die schriftlichen Empfehlungen bzw. Anträge werden als Mehrheitsbeschlüsse des Beirates an die Landesregierung (Minister:innen, Staatssekretär:innen, Tierschutz-Referat) gesandt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Fragen der Tierschutz-Exekutive, Gesetzesänderungen in der Legislative sind die Ausnahme. Landtagsfraktionen erhalten eine Kopie der Beschlüsse. Ergebnisse der Beiratsarbeit gehen auch an das Tierschutzreferat des Niedersächsischen Landesamtes für Verbraucherschutz (LAVES). Die Sitzungen des

Beirates werden durch den Vorsitzenden im Austausch mit dem Tierschutzreferat des Landesministeriums vorbereitet.

Im Durchschnitt treffen sich die Mitglieder im Plenum dreimal im Jahr, wobei eine Sitzung rund acht Stunden Arbeitszeit in Anspruch nimmt. Geschätzt benötigt eine Sitzung rund 10 Stunden Vorbereitung pro Person, ein Antrag an die Behörde nimmt rund 20 Stunden je Mitglied in Anspruch. Je Sitzung wird im Schnitt ein schriftlicher Antrag an die Landesregierung verabschiedet. Zusätzlich ist der Vorsitzende mit der Vorbereitung der Sitzungen, u.a. Tagesordnung, Absprachen mit ML und der Austausch mit Referenten:innen beschäftigt.

Die Arbeit erfolgt ehrenamtlich auf Grundlage des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Der Vorsitzende erhält eine Aufwandsentschädigung. Die ehrenamtliche Entlohnung kann zu ungleichen Beitragsmöglichkeiten der Mitglieder führen: Wirtschaftsverbände haben dadurch bessere Rahmenbedingungen als Vertreter:innen der Zivilgesellschaft. Außerdem können die Aufgaben durch die fehlende Kostendeckung nur in begrenztem Umfang wahrgenommen werden, so sei laut Vorstand beispielsweise eine umfassende Beteiligung an Rechtsetzungsverfahren bei der Ehrenamtlichkeit der Arbeit kaum stemmbar.

2.4 Tierschutzbeirat Hessen

Allgemein

Der 1992 vom Hessischen Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit eingesetzte Hessische Tierschutzbeirat ist heute dem für Tierschutz zuständigen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Hessen zugeordnet. Der Beirat gibt sich selbst eine Geschäftsordnung, muss dafür aber die Genehmigung des Ministeriums einholen. Die Geschäftsgrundlage wurde in einem Erlass des Ministeriums vom 21. März 2023 neu formuliert. Das Ministerium nimmt die Geschäftsführung wahr und hat diese Aufgabe an die unabhängige hessische Landestierschutzbeauftragte Dr. Madeleine Martin delegiert. Änderungen der Geschäftsordnung bedürfen der Genehmigung des Ministeriums.

Offizielle Aufgaben

In der Neufassung der Geschäftsgrundlage vom 21. März 2023 wird bekräftigt, dass die öffentlichen Aufgaben folgende Bereiche umfassen:

- Beratung in Tierschutzfragen,
- Auf Misstände im Tierschutz hinweisen und

- Vorschläge für die Verbesserung des Tierschutzes unterbreiten.

Um dies zu erreichen, soll der Beirat weiterhin

- nötige Sach- und Kenntnisstände in den Entscheidungsprozess im Tierschutz tragen,
- die Interessen relevanter Akteursgruppen an die Entscheidungsfindung herantragen, um Kompromissfelder auszuloten, und
- die Öffentlichkeit über Tierschutzfragen informieren.

Auswahl der Mitglieder

Während bei der Einführung des Beirates vor über 30 Jahren zunächst ausschließlich Tierschutzakteure vertreten waren, sind heute qua Geschäftsordnung fünfzehn Vereine und Berufsgruppen vorgesehen, darunter auch Tiernutzungs- und andere Wirtschaftsverbände, wie der Verband Forschender Arzneimittelhersteller e.V., der Hessische Bauernverband, der Landesjagdverband Hessen e.V. oder Verband der Zoologischen Gärten e.V.³³ Grund für diese Differenzierung ist der Anspruch, den Entscheidungsträger:innen gesellschaftliche Kompromisse vorzustellen. Aktuell sind fünf der Mitglieder der Vertretung des Tierschutzes zuzuordnen, darunter der Landestierschutzverband Hessen e.V. Die Auswahl der jeweiligen Personen wird mit der Leitung des Ministeriums abgestimmt. Dem stehen fünf Wirtschaftsvertretungen der Tiernutzung gegenüber. Zusätzlich werden Sachverständige zu konkreten Themen mit Mehrheitsbeschluss der ordentlichen Mitglieder des Beirates gewählt. In den Sitzungen des Plenums muss eine Vertretung des Ministeriums vertreten sein. Weiterhin haben die Fraktionen des Hessischen Landtages einen Gästestatus, sie sind zu jeder Sitzung geladen. Die Leitung des zuständigen Ministeriums ist für die Auswahl der Mitglieder verantwortlich. Sie nimmt dafür Empfehlungen der Geschäftsführung des Beirates entgegen.

Nennenswert ist die Umstrukturierung des Hessischen Tierschutzbeirates im Jahr 2019. Diese hatte zu folge, dass nur noch hessische Organisationen mit Sitz in Hessen Mitglied des Beirates sein dürfen. Dadurch wurden insgesamt vier von sieben Tierschutzorganisationen, die Teil des Beirates waren, ausgeschlossen. Den drei verbliebenen Tierschutzorganisationen - Landestierschutzverband Hessen e.V., der Bund gegen Missbrauch der Tiere e.V. und TASSO e.V. standen nun fünf Vertreter:innen aus dem Bereich der wirtschaftlichen Nutzung von Tieren gegenüber. Das führte zu Kritik aus Tierschutzsicht,

³³ Inwiefern der Verband der Zoologischen Gärten e.V. und Zoologische Einrichtungen, die diesem angehören, als primär wirtschaftliche Akteure oder als Akteure des Artenschutzes, wird öffentlich diskutiert, siehe <https://www.deutschlandfunkkultur.de/ueber-sinn-unsinn-und-zukunft-von-zoos-eine-arche-hinter-100.html>.

die einen „Tiernutzungsbeirat“ entstehen sah. Die drei verbliebenen Tierschutzorganisationen erklärten daraufhin geschlossen ihren Austritt³⁴. Dieses Beispiel illustriert, dass die Anzahl der Vertreter:innen des Tierschutz in den Beiräten als ein zentrales Kriterium für seine Tierschutzwirkung angesehen wird.

Politische Rolle – zwischen Beratung, Kontrolle und Beteiligung

Wie die Bundestierschutzkommission und der niedersächsische ist auch der hessische Beirat – mit Blick auf die Zusammensetzung der Mitglieder – eine Mischform aus Sachverständigenrat und Stakeholder-Gremium. Offiziell berät der Beirat die Behörde mittels aktueller Sachstände. Wie die schriftliche Befragung dieser Studie ergibt, werden aber auch spezifische Interessen vertreten und an die Politik getragen, z.B. wenn Kompromisse erarbeitet werden. Tierärzt:innen bzw. deren Verbände tragen primär den Sachverstand ein, sie verstehen sich im Beirat nicht als Interessenvertretung. Die wissenschaftlichen Vertreter:innen gelten als interessenpolitisch neutral, obwohl sie bei Positionen auch mit abstimmen können. Praktisch hängt die Frage, ob Mitglieder eine „Tierschutzposition“ vertreten, auch von der Person ab. Bei der Besetzung wird darauf geachtet, dass tierschutzaffine Entscheidungen mehrheitlich möglich sind und nicht per se durch widerstrebende ökonomische Interessen überstimmt werden können. Die politischen Vertretungen der evangelischen und katholischen Kirchen sowie die wissenschaftlichen Verbände sind hier die ausschlaggebende Kraft, bei der es stark auf die jeweiligen Personen ankommt.

Tierschutzorganisationen vertreten laut Geschäftsführung das Selbstverständnis, die Belange und Interessen der Tiere im Beirat zu vertreten. Darüber hinaus sollten die für den Tierschutz sprechenden Mitglieder aus Sicht der Geschäftsführung

- die Belange von Tieren höher als anderen (z.B. wirtschaftliche Interessen) gewichten,
- sich dem Staatsziel Tierschutz verpflichtet fühlen,
- eine mehrheitlich akzeptierte Sicht von Tierschützer:innen in Deutschland vertreten und
- sich sachlich und konstruktiv in die Diskussion um Kompromisse einbringen.

Aus diesem Anspruch ergeben sich komplexe inhaltliche Fragen, ob und inwiefern eine angemessene Vertretung des Tierschutzes durch den Beirat gewährleistet werden kann bzw.

³⁴ <https://www.fr.de/rhein-main/hessen-tierschutzverbaende-verlassen-tierschutzbeirat-13563691.html>

ob sich die dezidiert für den Tierschutz berufenen Mitglieder in den Empfehlungen des Beirats tatsächlich durchsetzen können.

Arbeitsweise

Die Ergebnisse des Beirates werden regelmäßig an Tierschutzreferate der zuständigen Behörden, die Leitung des Ministeriums und andere relevante Ministerien weitergeleitet. Tierschutzrelevante Erlasse und Verordnungen werden dem Beirat zu dem Zeitpunkt vorgelegt, wenn der erste Entwurf vorliegt.

Eine generelle Verschwiegenheitspflicht über die Arbeitsergebnisse besteht für die Mitglieder nicht, es gelten aber die Chatham-Regeln: Inhalte der Sitzungen dürfen weitergegeben werden, aber die Preisgabe von Namen in diesem Zusammenhang ist nicht erlaubt. Der Beirat darf die Öffentlichkeit über Ergebnisse der Beratungen und Beschlüsse informieren, benötigt dafür aber die Zustimmung des Ministeriums.

Die Arbeit ist als ehrenamtlich eingestuft und das Budget für die Arbeit des Beirates liegt bei unter 1000 Euro. Sowohl die Interessenvertretung als auch die Sachverständigen erhalten außer Reisekosten und Fahrtkosten keine Entlohnung für ihre Arbeit. Allerdings sind die meisten Mitglieder des Plenums in tierschutzrelevanten Bereichen angestellt und können die für den Beirat aufgebrauchte Zeit über ihre angestellte Arbeitszeit abrechnen. Dies führt aber dazu, dass die Beiratsarbeit von den Interessen der Arbeitgeber und von den (Zeit)Budgets der Arbeitgeber abhängig wird.

2.5 Tierschutzbeirat des Landes Berlin

Allgemein

Die Geschäftsstelle des Landestierschutzbeirats Berlin liegt aktuell bei dem / der Landestierschutzbeauftragten und ihrem Stab. Für die Umsetzung der Arbeit ist die für Tierschutz zuständige Senatsverwaltung, die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz verantwortlich, die operationelle Aufgaben an die Landesbeauftragte für Tierschutz überträgt. Die Regeln zur Arbeit des Beirats sind in einer Geschäftsanweisung der Senatsverwaltung festgehalten, die im Mai 2022 aktualisiert wurde.

Offizielle Aufgaben

Die in vielen Tierschutzbeiräten gebrauchte Formulierung der "Beratung in Fragen des Tierschutzes" der zuständigen Verwaltungsbehörde wird auch in der Geschäftsanweisung des Berliner Beirates genannt, aber dann weiter ausgeführt. Danach nimmt der Beirat Vorschläge "von Einzelpersonen und Organisationen, vom Tierschutzreferat, von den

Mitgliedern des Beirates und von der oder dem Landestierschutzbeauftragten entgegen“, um so die „Arbeit auf dem Gebiet des Tierschutzes“ zu fördern.³⁵ Neben der Beratung der Senatsverwaltung durch den Beirat verpflichtet Absatz 2 der Geschäftsanweisung auch umgekehrt die Senatsverwaltung dazu, den Beirat „möglichst frühzeitig“ zu „grundsätzlichen Belangen des Tierschutzes sowie zu besonderen Tierschutzproblemen in Berlin“ zu informieren. Zu den Aufgaben gehört es weiterhin, Anfragen an „einzelne Senatsverwaltungen oder den für Tierschutz zuständigen Ausschuss des Abgeordnetenhauses“ zu senden, sofern dies für die Beratung des Senats in Tierschutzfragen nötig ist. Die Ergebnisse der Beiratsarbeit sollen in einem Tätigkeitsbericht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Auswahl der Mitglieder: In der Geschäftsordnung sind Organisationen und Berufsgruppen genannt, aus denen die Mitglieder auszuwählen sind. Drei weitere Mitglieder werden von der Landestierschutzbeauftragten nach Bedarf benannt. Die überwiegende Mehrzahl der Mitglieder des Beirates vertreten den zivilgesellschaftlichen Tierschutz (acht Mitglieder). In Berlin klageberechtigte Vereine sind automatisch gelistet. Zwei Mitglieder sprechen für den Natur- und Umweltschutz, zwei weitere für tierschutzrelevante Wirtschaftsgruppen (Zoos, Tierärzte), eine Person bringt die Tierethik ein, je eine weitere das amtliche Veterinärwesen und Berliner Forschungseinrichtungen. Die Landestierschutzbeauftragte liefert Vorschläge an die Senatsverwaltung, die schlussendlich entscheidet.

Politische Rolle – zwischen Beratung, Kontrolle und Beteiligung

Die Befragung ergab, dass die sich hinter der Geschäftsanweisung genannten Beratung vielfältige Teilaufgaben subsumieren lassen:

- Nötige Sach- und Kenntnisstände für die Entscheidungsfindung bereitstellen,
- Lösungsansätze für rechtliche Probleme / Missstände im Tierschutz entwickeln,
- eine Plattform für die Interessenvertretung des Tierschutzes zu bieten sowie
- die Öffentlichkeit über Tierschutzthemen in Berlin zu informieren.

Mehr als andere Landesbeiräte für Tierschutz hat aber der Landesbeirat in Berlin verschiedene Befugnisse und institutionelle Besonderheiten, die für einen Kontroll- und Beteiligungscharakter des Tierschutzes gegenüber der zuständigen Behörde sprechen. Denn die Beratungspflicht ist nicht einseitig, auch die zuständige Behörde ist qua

³⁵ Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz des Landes Berlin. Geschäftsanweisung zur Einrichtung eines Tierschutzbeirates bei der Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz vom 3. Mai 2022

Geschäftsordnung verpflichtet, den Beirat umfassend über tierschutzrelevante Vorgänge zu informieren. Mehrheitsvoten für Tierschutzpositionen werden durch eine vorgegebene Mehrheit von Tierschutzakteuren im Beirat erleichtert. Die Einbindung klageberechtigter Vereine bewirkt, dass sich Mitglieder informell über Klagemöglichkeiten zu aktuellen tierschutzrelevanten Vorgängen abstimmen können, auch wenn der Tierschutzbeirat selbst keine Klageberechtigung hat.

Anzumerken ist, dass aus Sicht der Geschäftsstelle das Selbstverständnis der Tierschutzakteure im Beirat dem von Sachverständigen näher kommt als der politischer Vertretung von Tieren. Eine dezidierte Rolle des Beirates als politische Vertretung sieht die Geschäftsstelle skeptisch; der Charakter des Beirates sei insgesamt eher der eines Sachverständigengremiums. Dies wird damit begründet, dass die Geschäftsstelle des Beirates den Handlungsspielraum der Beiratsarbeit auf den rechtlichen Tierschutz begrenzt sieht. Das vielseitige Aufgabenspektrum einer politischen Vertretung von Tierbelangen könne der Beirat nicht bedienen. Dennoch widerspricht die Geschäftsstelle auch nicht der Aussage, dass die Beiratsarbeit primär den Belangen von Tieren zugute kommen sollte.

Arbeitsweise

Der Beirat trifft sich zweimal jährlich oder mehr, die Sitzungen dauern dann ca. sechs Stunden. Hinzu kommen mehrere Stunden Vorbereitung und zusätzliche Arbeit beim Verfassen von Anträgen. Die Öffentlichkeitsarbeit nimmt nur wenig Zeit in Anspruch, da vornehmlich die Dokumente hochgeladen werden, die ohnehin der Verwaltung zur Verfügung gestellt werden. Die Arbeitszeit wird nur teilweise und nur für den Vorsitzenden entlohnt, ansonsten ist die Arbeit im Beirat ehrenamtlich eingestuft, eine Entlohnung oder Entschädigung der Arbeitszeit erfolgt nicht.

2.6 Tierschutzbeirat Sachsen-Anhalt

Allgemein

Der Tierschutzbeirat des Landes Sachsen-Anhalt wurde kurz nach dem deutschen Einigungsvertrag im Jahr 1991 gegründet. Aufgaben und Zusammensetzung wurden zuletzt in einem Landeserlass von 2015 neu geregelt.³⁶ Normgeber ist das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt (MLU) des Landes. Der Beirat wird beim Ministerium eingerichtet, und auch die Geschäftsführung ist beim dem für Tierschutz zuständigen Referat

³⁶ Erlass „Einrichtung eines Tierschutzbeirates“, RdErl. des MLU vom 15. 10. 2015 – 65-42509/1.1, MBL LSA 2015, S. 693

des Ministeriums anvertraut. Den Vorsitz des Beirates übernimmt aktuell der Landestierschutzbeauftragte.

Offizielle Aufgaben

Ziel der Arbeit des Beirates ist die Exekutive des zuständigen Landesministeriums, das Landesparlament. Die Legislative wird nicht adressiert. In Abschnitt 1 des Erlasses sind drei Sätze zu den Aufgaben formuliert:

„1.3 Der Beirat hat die Aufgabe, das Ministerium in wesentlichen Fragen des Tierschutzes von allgemeiner Bedeutung zu beraten und die Arbeit auf dem Gebiet des Tierschutzes durch eigene Vorschläge und Anregungen zu fördern und zu unterstützen.

1.4 Der Beirat ist über alle wesentlichen tierschutzrechtlichen Vorgänge des Ministeriums zu unterrichten und auf Verlangen anzuhören.

1.5 Der Beirat kann jederzeit Maßnahmen auf dem Gebiet des Tierschutzes anregen, insbesondere auch Vorschläge zur Unterrichtung der Allgemeinheit über den Tierschutzgedanken unterbreiten.“

Zu 1.3: Die „Arbeit auf dem Gebiet des Tierschutzes“ zu fördern ist genau genommen nicht gleichzusetzen mit dem Ziel einer Stärkung des Tierschutzes, wie ihn beispielsweise der Beirat in Niedersachsen als Ziel explizit formuliert. Die Regelung eines Tierschutzproblems muss nicht zwangsläufig zur Besserstellung von Tieren führen. Deutlich wird diese Unterscheidung durch einen Satz, der nicht im Erlass selbst, sondern auf der Webseite des Ministeriums über die Arbeit des Tierschutzbeirates zu finden ist:

“Die Beschlüsse des Tierschutzbeirates sollen ein breites Meinungsabbild der Öffentlichkeit widerspiegeln.“³⁷

Es ist offensichtlich, dass ein möglichst breites Meinungsabbild nicht gleichzusetzen ist mit einer möglichst hohen Tierschutzwirkung, vielmehr sind Zielkonflikte zu erwarten. Die Geschäftsführung unterstreicht diese Ausrichtung auf ein breites Meinungsbild auf mündliche Nachfrage. Der Beirat solle dem Ministerium eine “Durchschnittsmeinung der Gesellschaft“ zu Tierschutzfragen vermitteln. Dafür dient der Beirat als Plattform für die Interessenvertretung relevanter gesellschaftlicher Gruppen *im* Tierschutz – nicht notwendigerweise *des* Tierschutzes.

³⁷ <https://mwl.sachsen-anhalt.de/landwirtschaft/tierschutz/tierschutz-in-sachsen-anhalt/tierschutzbeirat>, Zugriff 8.12.2023

Öffentlichkeitsarbeit ist qua Erlass keine Aufgabe des Beirates, es wird diesem lediglich erlaubt, dem Ministerium "Vorschläge zur Unterrichtung der Allgemeinheit über den Tierschutzgedanken" zu unterbreiten.

Auswahl der Mitglieder

Der Erlass zum Landesbeirat hält eine Liste mit Gruppen und Berufskategorien bereit, die berechtigt sind, Vorschläge für die Mitglieder des Beirates einzureichen, darunter fallen neben den Tierschutzverbänden des Landes auch

- die kommunalen Spitzenverbände,
- die Kirchen im Land Sachsen-Anhalt,
- die Zoos in Sachsen-Anhalt,
- die zoologischen Facheinrichtungen,
- die berufsständischen Vereinigungen der Landwirte im Land Sachsen-Anhalt,
- die berufsständischen Körperschaften und Verbände der Tierärzte im Land Sachsen-Anhalt.

Aktuell sind 20 Mitglieder im Beirat vertreten. Geladen werden diese jeweils als Vertretung der im Erlass genannten vorschlagsberechtigten Organisationen bzw. Gruppen. Die Personen im Beirat vertreten wiederum diese Organisationen, meist über die offizielle Berufungsperiode von fünf Jahren. Eine möglichst paritätische Besetzung zwischen Tierschutz und Tiernutzung wird zwar angestrebt, kann aber laut Geschäftsführung nicht vollends umgesetzt werden. Informell wird laut Geschäftsführung bei der Auswahl aller Mitglieder darauf geachtet, dass die Mitglieder eine Tierschutzaffinität mitbringen und diese Affinität auch zeigen können. Formal festgeschrieben ist dieses Kriterium aber nicht, und es wird auch nicht ersichtlich, wie es gewährleistet wird.

Politische Rolle - zwischen Beratung, Kontrolle und Beteiligung

Der besondere Zuschnitt des Beirates auf die Ermittlung einer gesellschaftlichen Interessenlage zu Tierschutzfragen rückt die politische Rolle weg von der Idee einer fachlichen Beratung im Sinne eines neutralen Sachverständigen, hin zu einem reinen Stakeholder-Gremium. Vorschlagsberechtigte Kandidat:innen sind qua Erlass vor allem berufsständige Gruppierungen mit sektorspezifischen Interessen, während andere „Sachverständige“ nur zu bestimmten Fragen hinzugeladen werden. Alle gesellschaftlich betroffenen Gruppen im Beirat angemessen zu vertreten, ist allerdings praktisch kaum umsetzbar. Der konzeptuelle Zuschnitt rückt die politische Rolle ebenfalls weg von einer Kontrollfunktion aus Tierschutzsicht, zumal Tierschutzorganisationen aktuell bei

entscheidenden Mehrheitsvoten in der Minderheit sind. Auch die Geschäftsführung verneint ausdrücklich eine Kontrollfunktion der zuständigen Behörde durch den Beirat.

Das im Beirat angestrebte Meinungsbild dient dem Ministerium als eine Hilfe und mögliche Rückversicherung für die Entscheidungen der Behörde, indem darauf verwiesen werden kann, dass diese durch ein Mehrheitsvotum des Beirats gestützt werden. Damit lastet ein hoher Anspruch auf der Auswahl der Mitglieder, die diese Interessen und Einstellungen der Gesellschaft wiedergeben sollen. Umgekehrt lässt sich der Beirat aus Sicht der Interessengruppen nutzen, um ihre Ansprüche an die Politik heranzutragen. So fragen laut Geschäftsführung regelmäßig wirtschaftliche Interessenverbände an, ob sie Mitglied im Beirat werden können.

Arbeitsweise

Der Beirat trifft sich zwei bis dreimal pro Jahr, Mitglieder müssen ca. fünf Stunden Zeit einplanen. Die Vorbereitungszeit beträgt schätzungsweise zwei bis drei Stunden, die Arbeit an einem schriftlichen Antrag oder einer Position des Beirates zwei bis vier Stunden. Eine Möglichkeit der für den Tierschutz berufenen Mitglieder im Beirat, Minderheitenvoten abzugeben, existiert nicht. Die Arbeit ist als ehrenamtlich eingestuft, ausgeglichen werden lediglich die Fahrtkosten. Das jährliche Budget für den Beirat beträgt weniger als 1000 Euro. Die Geschäftsführung des Beirates sieht daraus potentiell Ungleichheiten in den Beiträgen von Wirtschaftsverbänden und Tierschutzorganisationen entstehen. Aufgaben könnten durch die fehlende Entlohnung nur im begrenzten Umfang umgesetzt werden. Die Arbeitsergebnisse des Beirates werden neben den Tierschutzreferaten auch den Statssekretär:innen und Minister:innen der zuständigen Behörden weitergeleitet. Eine Übersicht, ob und inwiefern die Vorschläge des Beirates umgesetzt oder berücksichtigt wurden, existiert nicht. Für die gesamte Tätigkeit des Beirates existiert eine Verschwiegenheitspflicht, die über das Ausscheiden aus dem Beirat hinaus geht. Die öffentliche Wirkung ist demnach gering.

3 Zusammenführende Betrachtung: Tierschutzrelevante Unterschiede

Eine schematische Gegenüberstellung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der untersuchten Beiräte ist in der Tabelle in **Annex I** abgebildet. Dabei wird deutlich, dass die vom Gesetzgeber unbestimmt formulierten Aufgaben der Gremien unterschiedlich ausgelegt werden. Die Handlungsspielräume lassen sich im Sinne des Tierschutzes unterschiedlich nutzen.

3.1 Kontroll- und Beteiligungsfunktion des Tierschutzes

Die Möglichkeiten eines Beirates, Tierschutzmissstände zu beanstanden (Kontrollfunktion), und Tierschutzakteure an politischen Entscheidungen zu beteiligen (Beteiligungsfunktion) werden in den Aufgaben kam näher beschrieben. Teilweise wird einer Kontrollwirkung durch den Beirat ganz widersprochen. Dennoch sind zahlreiche Befugnisse von Beiräten nur mit eben jenen Aufgaben zu erklären.

Kontrollwirkung

Das Recht der Beiräte bzw. der Bundeskommission, von der Verwaltung gehört zu werden, sowie das Recht, tierschutzrelevante Informationen zu erhalten³⁸, ermöglicht in erster Linie Kontrolle, mit dem Beratungsauftrag allein lässt sich das nicht erklären. Die Ladung klageberechtigter Tierschutzvereine im Beirat ist ein Mittel, um den Erfordernissen aus Tierschutzsicht ein Druckmittel an die Seite zu stellen, auch wenn der Beirat selbst keine Beanstandungsrechte innehat. Und auch angestrebte Mehrheiten des Tierschutzes dienen dazu, die staatlichen Regelungen aus Tierschutzsicht auf ihre Stimmigkeit hin zu kontrollieren.

Beteiligungswirkung

Tierschutzbeiräte heißen traditionell eben so, weil sie dem Tierschutz in der Entscheidungsfindung eine Stimme verleihen sollen. Eine auf den Tierschutz ausgerichtete Auswahl der Mitglieder lässt sich dabei unterschiedlich umsetzen. Angemessene Beteiligung ist aber auch an Bedingungen geknüpft, z.B. an ausreichende zeitliche bzw. finanzielle Ressourcen. Von einer Entlohnung der Arbeit durch ein eigenes Budget, das vor allem der Arbeit der meist unterfinanzierten, gemeinnützigen Tierschutzorganisationen zugutekommen würde, wird aktuell kaum Gebrauch gemacht. Immer wenn der Tierschutz seine Empfehlungen durchsetzen und Missstände beseitigen will, kann es hilfreich sein, die tierschutzaffine Öffentlichkeit mit einzubeziehen. Teils strenge Verschwiegenheitspflichten der Beiräte verhindern genau das allerdings oftmals.

3.2 Unabhängigkeit von der Regierung

Um eine Kontroll- und Beteiligungsfunktion des Tierschutzes umzusetzen, müssten die Beiräte möglichst unabhängig von den jeweiligen Regierungen arbeiten können. Tierschutzbeiräte sind gewöhnlich an den für Tierschutz zuständigen Behörden

³⁸ Informationsrechte des Beirates lassen sich in der Geschäftsanweisung oder der Verordnung unterschiedlich stark verankern.

angegliedert, wobei der Grad der Abhängigkeit von den politischen Entscheidungsträger:innen variiert. Eine gewisse Unabhängigkeit des Beirates vor parteipolitischen Eingriffen der Ministeriumspitze lässt sich durch eine eigene Geschäftsweisung erreichen, die vom Beirat mitbeschlossen wird. Weiter lässt sich Unabhängigkeit durch eine eigene Geschäftsstelle im Stab einer formal von der parteipolitisch unabhängigen Tierschutzbeauftragten erhöhen. Der Grad der Abhängigkeit hängt aber nicht nur von formalen Voraussetzungen ab, sondern vor allem von der praktischen Umsetzung, die in dieser Studie nicht untersucht wird. Formal lässt sich bei der Tierschutzkommission des Bundes und den Tierschutzbeiräten in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen ein relativ hohes Maß an Abhängigkeit von den jeweiligen Regierungen feststellen. Bei den Beiräten in Hessen, Berlin und Rheinland-Pfalz sind die Geschäftsstellen formal unabhängig von den zuständigen Behörden und der Regierung. Inwiefern diese Strukturen in der Praxis dem Tierschutz helfen, muss laufend von Fall zu Fall untersucht werden.

Zentral beeinflusst wird die Arbeit der Beiräte von der Auswahl der Mitglieder, wobei in der Auswahlmethodik große Unterschiede bestehen. Im Fall der Beiräte in Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Hessen zielt sie darauf, eine Parität zwischen Tierschutz- und Tiernutzungsinteressen zu schaffen. Beim Beirat in Berlin und bei der Tierschutzkommission des Bundes ist dies nicht der Fall. Dort sollen die Mitglieder einen bestimmten Sachverstand bzw. die Wissenschaft vertreten.

3.3 Zum Verständnis von Tierschutzvertretung in den Beiräten

Die Fallstudien zeigen ein relativ einheitliches Bild dessen, was in der Praxis unter der „Vertretung des Tierschutzes“ innerhalb der Beiratsarbeit verstanden wird. Dass die Tierschutzvertretung als gesonderte Gruppe innerhalb der Mitglieder anerkannt wird, zeigt sich zum Beispiel im Anspruch einer paritätischen Besetzung von Tierschutz auf der einen, und Tiernutzung auf der anderen Seite. Das Verhältnis zwischen Tierschutzvertretung und Vertretung von Tieren ist komplex verflochten: **Anerkannt wird, dass die Vertretung des Tierschutzes in bestimmter Weise die Vertretung von Interessen der Tiere beinhalten muss, und dass die Vertretung von Tierinteressen ein legitimer gesellschaftlicher Anspruch ist. Gleichzeitig wird anerkannt, dass sich die Tierschutzvertretung nicht in der Vertretung von Tieren erschöpft bzw. mit ihr gleichzusetzen ist.** Vielmehr spielt bei der Vertretung des Tierschutzes auch die gesellschaftliche Akzeptanz der Positionen eine Rolle. Tierschutzvertretung erfolgt also nicht nur im Interesse von Tieren, sondern ist (auch) ein gesellschaftliches (und menschliches) Anliegen und Ziel, das mehrheitsfähig sein sollte.

Dieser Punkt unterscheidet die Tierschutzvertretung von der Vertretung von Tieren. Auch die Vertretung von Tieren zielt zwar idealerweise auf mehrheitliche Akzeptanz im politischen System, die Akzeptanz durch menschlichen Mehrheiten ist aber keine Voraussetzung für die Legitimation und Angemessenheit einzelner Positionen, wie dies beim Tierschutz heute – zumindest im Verständnis der für Tierschutz zuständigen Behörden – oft der Fall ist.

Die Tierschutzvertretung wird in der Beiratspraxis oft von Verbandsvertreter:innen übernommen, die gemäß Satzung den Tierschutz prioritär fördern. Wer von den Mitgliedern der Beiräte darüber hinaus noch Tierschutz vertritt, darüber gibt es unterschiedliche Sichtweisen. Kirchenvertretungen und Ethiker:innen sind zuweilen für Tierschutzpositionen bekannt, doch auch hier gibt es Ausnahmen.

Die Unterschiede im Verständnis dessen, was eine politische Vertretung des Tierschutzes ausmacht bzw. ausmachen sollte, spiegeln sich in der Unklarheit darüber wider, welche politische Rolle die Tierschutzbeiräte eigentlich spielen sollen. Einige Beiräte definieren klar den Anspruch an die eigene Arbeit, *den Tierschutz zu stärken und voran zu bringen*. Andere konzipieren sie als *Austausch unterschiedlicher Einstellungen zu Fragen des Tierschutzes*. Es muss daher allgemein offen bleiben, ob das Ziel der Beiratsarbeit eine Tierschutzvertretung in einem normativen Sinne ist, das heißt, ob sie den Tierschutz explizit stärken sollen; oder ob sie in einem deskriptiven Sinne die politische Regelung des Tierschutzes unterstützen sollen, indem sie beispielsweise gesellschaftliche Konflikte abbauen oder Zusatzlegitimationen für Entscheidungen liefern.

3.4 Handlungsspielräume und Personenabhängigkeit

Unabhängig von der formalen und rechtlichen Ausgestaltung der Gremiumsarbeit weisen die Befragten der Fallstudien auf persönliche Spielräume der beteiligten Behörden und Personen hin, um die Arbeit effektiv im Sinne des Tierschutzes zu gestalten.

Spielräume der Behörden

Die für die Beiratsarbeit zuständigen Behördenmitglieder und Leitungsebenen können die Geschäftsanweisungen im Sinne der oben genannten Kontroll- und Beteiligungsfunktionen des Tierschutzes auslegen und praktisch danach handeln. Indem sie zum Beispiel relevante Informationen früh zur Verfügung stellen, und ihren Umgang mit den Empfehlungen des Beirates transparent machen. Sie können die Positionen der Tierschutzvertretung innerhalb des Beirates gesondert berücksichtigen und sie als Minderheitenvotum berücksichtigen. Behörden können die personelle Auswahl der Mitglieder so gestalten, dass starke Tierschutzvoten mehr oder weniger leicht zustande kommen. Innerhalb der formal gesetzten

Gruppen ist bei den geladenen Personen meist ihr stärkeres oder schwächeres Tierschutzprofil bekannt, das betrifft insbesondere die Vertretung der Kirchen, der Wirtschaft oder der Wissenschaften.

Nicht zuletzt obliegt es den Behördenmitglieder weitgehend, wie mit den Ergebnissen verfahren wird. Oft schreiben Behördenmitglieder die Protokolle der Sitzungen oder entscheiden mit, welche Informationen veröffentlicht werden. Einige Protokolle geben nur die Mehrheitsvoten wieder, ohne darzulegen, welche Argumente dafür angeführt werden und ob sich Wissenschaftler:innen oder Tierschutzakteure dagegen ausgesprochen haben.

Spielräume des Vorstandes und der Mitglieder

Die Mitglieder und der Vorstand haben Einfluss auf die Auswahl der Themen. Die Priorisierung der wichtigsten Tierschutzhandlungsfelder - gerade bei begrenzten zeitlichen Möglichkeiten - bedarf eines abgestimmten Konzeptes. Die Beiratsmitglieder können sich dabei für einfache, mitunter politisch „bequeme“ Themen mit bescheidener Tierschutzwirkung ebenso entscheiden wie für „schwierige“, aber dafür tierschutzwirkmächtige. Empfehlungen zur Regelung der landwirtschaftlichen Tierhaltung gehören meist zu letztere Gruppe, gerade wenn große Wirtschaftszweige davon betroffen sind. Beim Schutz exotischer Haustiere beispielsweise lässt sich vermutlich einfacher ein Kompromiss erzielen, bei begrenzter Tierschutzwirkung.

Bei der Veröffentlichung der Ergebnisse können auch der Vorstand und die Mitglieder darauf achten - und darauf drängen - dass sie möglichst breit gestreut werden, um den öffentlichen Druck zu erhöhen. Allgemein kann es sein, dass einige Mitglieder stark motiviert sind, Änderungsvorschläge für mehr Tierschutz vorzubringen, aber durch eine Mehrheit blockiert werden, die entweder allgemein passiv oder nicht tierschutzaffin agiert. Hier lassen sich Methoden des Konfliktmanagements oder der Mediation nutzen, um verfahren Konflikte unter den Mitgliedern aus dem Weg zu räumen, und Motivationen freizusetzen.

Die Motivation der Mitglieder, sich im Rahmen der Beiräte für die maximale Tierschutzwirkung einzusetzen, wird zentral dadurch beeinflusst, ob ihrer Einschätzung nach, die Arbeit im Beirat in der politischen Praxis etwas bewirkt. Hier sind wiederum die Behörden in der Verantwortung, die praktische Relevanz deutlich zu machen. Generell sind die Möglichkeiten der Mitglieder stark durch den Umstand begrenzt, wenn sie Arbeit ehrenamtlich und sozusagen in ihrer Freizeit bewältigen müssen, ohne entlohnt zu werden.

4 Politiktheoretische Einordnung der Ergebnisse

4.1 Welche (öffentlichen) Aufgaben haben Tierschutzbeiräte?

Inwiefern die Beiratsarbeit öffentliche Aufgaben im verfassungsrechtlichen Sinne erfüllt, und welche genau dies sind, darauf konnten auch zuständige Behörden der untersuchten Beiräte keine umfassende, einheitliche Antwort geben. Dieser Abschnitt untersucht verschiedene Möglichkeiten. Wie eingangs beschrieben, müssen Aufgaben, um im verfassungsrechtlichen Sinne als „öffentlich“ anerkannt zu werden, dem Gemeinwohl dienen und sich von staatlichen Aufgaben abgrenzen lassen.

4.1.1 Zusatzlegitimation?

Politische Akteure versprechen sich durch Mehrheitsvoten des Beirats eine Zusatzlegitimation für ihre Entscheidungen, das geht aus den Fallstudiengesprächen hervor. Der Wunsch ist nachvollziehbar und legitim. Der Hinweis, dass der Tierschutzbeirat etwa einen Verordnungsentwurf unterstützt, dürfte politisch Gewicht haben, und die Zustimmung fördern. Allerdings ist solch eine Zusatzlegitimation für Entscheidungsträger:innen keine Aufgabe, die auf das Allgemeinwohl zielt. Erstens müsste dafür ein hohes Maß an Unabhängigkeit von den Entscheidungsträger:innen herrschen. Wie im letzten Kapitel gezeigt, ist dies oft nicht der Fall. Die Anreize, dass sich Entscheidungsträger:innen durch die Auswahl der Mitglieder sowie die inhaltliche Ausrichtung der Beiräte „ihre Zusatzlegitimation beschaffen“, sind entsprechend hoch. Zweitens müsste es sich im Falle einer demokratisch notwendigen Zusatzlegitimation der Entscheidungen um eine staatliche Aufgabe handeln, die aus Gründen der Korruptionsanfälligkeit auch entsprechend entlohnt wird. Wenn eine Zusatzqualifikation ehrenamtlich und unentgeltlich von Interessenverbänden übernommen wird, und dadurch potentiell sektorspezifische Interessen an die Tätigkeit herangetragen werden, entstehen Risiken einer gegenseitigen Interessenabsprache („eine Hand wäscht die andere“) zwischen spezifischen politischen Akteuren. Eine solche Konstellation wäre der Gemeinwohlausrichtung abträglich.

4.1.2 Fachliche Beratung oder Interessenvertretung?

Fachliche Beratung im Tierschutz ist ein weitreichendes interdisziplinäres Feld. Es kann Veterinärfragen und Tierwohlindikatoren ebenso umfassen wie Ethik und praktische Methoden zur Verbesserung des Tierschutzes. Die offiziellen Regeln der Beiratsarbeit schreiben gewöhnlich der Behörde eine Anhörung des Beirates vor, und gewähren dem Beirat im gewissem Umfang Informationsrechte. Diese Faktoren sprechen eindeutig gegen

den Charakter einer rein fachlichen Beratungsorganisation, auch wenn formal die Formulierung der „Beratung in Tierschutzfragen“ immer wieder in den entsprechenden Verordnungen und Geschäftsanweisungen zu finden ist. Wenn fachliche Beratung als primäre öffentliche Aufgabe des Beirats gesehen wird, müsste geklärt werden, welche Informationen die Beiräte genau beitragen, und wie sie dies umsetzen sollen, und welche Rolle die Interessenvertretung dabei spielt. Es müsste also eine klare Trennung zwischen fachlicher Beratung und Interessenvertretung innerhalb der Beiratsarbeit hergestellt werden, die aktuell nicht existiert. Deutlich werden müsste insbesondere, warum staatliche Beratungsinstitute nicht die Aufgabe der fachlichen Information übernehmen können oder nicht übernehmen sollten. In jedem Fall müsste gezeigt werden, warum eine fachliche Beratung ehrenamtliche Tätigkeit herausgestellt werden. Hier klafft aktuell eine Argumentationslücke.

4.1.3 Ermittlung eines gesellschaftlichen Meinungsbildes?

Eine von Behördenseite teilweise genannte Aufgabe der Beiratsarbeit ist die Ermittlung bzw. Erstellung eines Meinungsbildes der gesellschaftlichen Gruppen. In diesem Sinne wird die Zusammensetzung der Beiräte als „breites Meinungsabbild der Öffentlichkeit“ verstanden.³⁹ Meinungsbilder werden von der Politik und Verwaltung regelmäßig berücksichtigt. Eine anerkannte Methode dafür sind repräsentative Umfragen, und seit einiger Zeit auch Bürgerräte, wie der vom Bundestag unlängst einberufene Bürgerrat für Ernährung.⁴⁰ Eine gesellschaftlich repräsentative Besetzung aller relevanten Gruppen im Beirat ist ein hoher Anspruch. Wenn dem Beirat tatsächlich die öffentliche Aufgabe zugeschrieben wird, ein gesellschaftliches Stimmungsbild einzuholen, wachsen damit die Anforderungen an die Methodik der Auswahl, vor allem gegenüber einem Sachverständigengremium. Die Auswahl der geladenen gesellschaftlichen Gruppen und ihrer Vertreter:innen wird aktuell aber kaum begründet. Bei den wirtschaftlichen Verbänden sind z.B. keine Gruppen vertreten, die Alternativen zur Tiernutzung, z.B. Fleischersatzprodukte, als primäres Geschäftsmodell ausweisen. Auch die Vielzahl unterschiedlicher Konsumentengruppen ist in den untersuchten Beiräten nicht annähernd vertreten. Es erscheint daher fraglich, ob das aktuelle Format der Beiräte die öffentliche Aufgabe erfüllen kann, ein gesellschaftliches Meinungsbild darzustellen. Die Landes- oder Bundesregierungen selbst über die Zusammensetzungen der Gremien entscheiden zu lassen, liefert jedenfalls Anreize, die Auswahl und Arbeitsweise so zu gestalten, dass sich ein aus Regierungssicht gewünschtes

³⁹ <https://mwl.sachsen-anhalt.de/landwirtschaft/tierschutz/tierschutz-in-sachsen-anhalt/tierschutzbeirat>

⁴⁰ https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1

gesellschaftliches Meinungsbild ergibt (siehe z.B. Aufgabe der Zusatzlegitimation oben). Hier wäre mehr Unabhängigkeit von der Regierung nötig. Schließlich müsste sich auch zeigen, wie die Ermittlung eines gesellschaftlichen Meinungsbildes als „Beratung in Tierschutzfragen“ verstanden werden kann, zumindest bedürfte diese Interpretation einer Klarstellung durch den rechtlichen Normgeber, soweit nicht offiziell verankert.

4.1.4 Kontroll- und Beteiligungsfunktion des Tierschutzes

Aus Tierschutzsicht ist die Kontroll- und Beratungsfunktion der Beiräte naheliegend. Dafür sprechen vergleichbare Institutionen aus dem Umweltschutz. Mit der sogenannten Aarhus-Konvention⁴¹ von 1998 haben europäische Staaten Beteiligungsrechte der Zivilgesellschaft im Bereich des Umweltschutzes gestärkt. Die Konvention sieht unter anderem den öffentlichen Zugang zu Informationen – als Grundlage für die Kontrolle des Regierungshandelns – und die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Zulassung von Vorhaben mit Umweltauswirkungen vor.

Ihrer formalen Struktur und Entstehung gemäß sind Tierschutzbeiräte ein Instrument zur Kontrolle und Beteiligung des zivilgesellschaftlichen Tierschutzes. Sie müssen und können dagegen nur schwer eine gesellschaftliche Repräsentativität beanspruchen. **Wichtig ist, dass der Beirat als Kontroll- und Beteiligungsorgan nicht nur im neutralen Sinn „zu Fragen des Tierschutzes“ berät, sondern zu einem veritablen Instrument des Tierschutzes wird, d.h. den Tierschutz stärken und voranbringen müsste.** Ebenso wie die Aarhus-Konvention durch Bürgerbeteiligung im Umweltschutz „der Umwelt eine Stimme geben“⁴² soll, müssten dann Tierschutzbeiräte so verstanden werden, dass sie dem Tierschutz bzw. den Tieren eine Stimme geben. Damit wäre auch eine klare Abgrenzung zu einer staatlichen Aufgabe gegeben. Die demokratische Vertretung des Volkes bzw. der Gesellschaft *in Tierschutzfragen* ist eine Aufgabe der Parlamente und Verwaltungsbehörden – und nicht des Beirates. Die Beiräte erfährt ihre Legitimation aus politiktheoretischer Perspektive dadurch, dass sie ein Anliegen vertreten, dass in den Parlamenten und politisch geführten Ministerien leicht übersehen werden kann, weil es eben über keine eigene staatliche Vertretung im klassischen Sinne verfügt: nämlich die Anliegen und Bedürfnisse von Tieren bzw. das Staatsziel Tierschutz.

Eine solches Verständnis der Beiratsarbeit übt Druck auf die Vertretung von wirtschaftlichen Interessen an der Nutzung von Tieren aus. Denn auch wenn diese Gruppen sich im

⁴¹ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, am 25. Juni 1998 verabschiedet.

⁴² <https://www.bmu.de/meldung/wie-sie-der-umwelt-eine-stimme-geben-koennen>

konkreten Fall für Tierschutzregelungen stark machen, treiben sie doch prioritär andere Interessen an, die mit dem Tierschutz in Konflikt geraten.⁴³ Wenn Beiräte öffentliche Aufgaben im Sinne der Gemeinwohlorientierung erfüllen sollen, müsste zumindest klar sein, welche Interessen – jenseits des Tierschutzes – hier vertreten werden, und warum. Einen Kompromiss zwischen Tierschutz und Tiernutzung zu finden ist jedenfalls nicht zwangsläufig Bestandteil einer Beteiligungs- und Kontrollfunktion des Tierschutzes. Kompromisse zu finden ist die Aufgabe der Mandatsträger: innen in den Parlamenten. Dort haben auch eine ganze Bandbreite von Lobby- und Interessengruppen Zugang. Um aber die Kontroll- und Beteiligungsfunktion des Tierschutzes auszuüben, sollte ein Mitglied zeigen können, was ihn oder sie befähigt, für den Tierschutz prioritär, und nicht nur indirekt oder nachgeordnet zu sprechen.

4.1.5 Zwischenfazit

Zusammenfassend sind Kontroll- und Beteiligungsaufgaben zur Stärkung des Tierschutzes die einzigen öffentlichen Aufgaben, die für die Arbeit der Tierschutzbeiräte und der Bundestierschutzkommissionen sinnvoll infrage kommen. Und diese Aufgabenstellung ist auch praktisch umsetzbar, benötigt aber institutionelle Klärungen und Reformen.

4.2 ‚Neutraler‘ Tierschutzsachverstand?

Die Tierschutzbeiräte werden formal – zum Beispiel in Landeserlassen – als Instrument der politischen Beratung bezeichnet. Doch praktisch zeigt sich, dass die Beiratsarbeit zentrale Elemente der politischen Vertretung enthält, wie sie in der politischen Theorie beschreiben werden.

Die in den Beiräten praktizierte Form der Vertretung ist eng verwoben mit der Aufgabe der fachlichen Beratung. Eine klare Abgrenzung zwischen Tierschutz-Interessenvertretung und Tierschutz-Sachverständigkeit wird in den Beiräten nicht vorgeschrieben. Das bedeutet, Sachverständige, z.B. Wissenschaftler:innen können Tierschutz ebenso vertreten wie Vertreter:innen von Verbänden und Organisationen. Wie oben beschrieben, versteht die Geschäftsstelle des Berliner Tierschutzbeirates die Beiratsarbeit eher als Politikberatung Sachverständige im Tierschutz, wobei gerade sie über einen hohen Anteil von Verbandsvertreter:innen verfügt. Umgekehrt ist ein wertneutraler, interessenunabhängiger

⁴³ Die Frage, ob Vereine oder Verbände (formal) nur ihre (abstrakten) Vereinszwecke, oder praktisch auch die Interessen ihrer Mitglieder, ihrer Spender:innen oder Vorstände vertreten, ist sehr relevant in diesem Kontext, kann aber hier nicht weiter verfolgt werden.

Tierschutzsachverstand theoretisch schwer zu konzipieren, und wohl noch schwieriger praktisch umzusetzen. Bei veterinärwissenschaftlichen und ethologischen Empfehlungen zur artgerechten Haltung bzw. Nutzung von Tieren verschränken sich wissenschaftliche Ergebnisse oft mit wertebasierten Vorannahmen über Mensch-Tier Beziehungen.⁴⁴ Es geht schlussendlich um die Frage: Wie sollten Tiere behandelt werden? Die angewandten Disziplinen beantworten diese Frage mit umfassendem und relevantem Wissen. In Theorien zur Politikberatung wird dies als interessengeleitete Aufbereitung von Expertise verstanden, wobei die Grenzen von Sachverstand und Interessenvertretung verschwimmen können.⁴⁵ Dennoch wird im Rahmen der Beiratsarbeit mitunter der Sachverstand gegenüber der Interessenvertretung – als Einbringen unterschiedlichen gesellschaftlicher Perspektiven – abgegrenzt. Hier sollten die Verantwortlichen der Beiräte klarer die unterschiedlichen Rollen hervorheben. Das betrifft insbesondere das Votum von Sachverständigen. Wenn die Ergebnisse als Kompromiss verstanden sein sollen, muss klar sein, für wen Sachverständige hier genau sprechen und auf welcher Wertegrundlage. Die unscharfen Konturen dessen, was ein interessenpolitisch „neutraler“ Sachverstand in der politischen Beratung sein kann, hebt auch die politische Theorie hervor. Sachverstand müsse im sozialen Kontext verstanden werden.⁴⁶ Expertise und Forschung in einem so angewandten Feld wie dem Tierschutz sind also kaum neutral. In der Transformationsforschung für klimaresiliente Wirtschaftsweisen gilt als anerkannt, dass die Forschung transparent über ihre normativen Voraussetzungen und Ziele sein sollte, so beim Klimaschutz etwa die Pariser Klimaziele.⁴⁷ Ähnliches wäre für die Forschung im Tierschutz zu fordern. Ein Konzept von Sachverstand, der sich aktiv zum Tierschutz und damit verbunden Anliegen bekennt, ist also denkbar, müsste aber entsprechend definiert werden.

4.3 Politische Vertretung von Tieren?

Aktuell lässt sich für Deutschland ein weitgehender Ausschluss von Tieren aus dem System der politischen Repräsentation feststellen.⁴⁸ Es werden aber international zunehmend theoretische Ansätze entworfen und diskutiert, wie eine politische Vertretung von Tieren im Parlament oder anderen Institutionen etabliert werden könnte.⁴⁹ Infrage kommen dabei insbesondere Tierschutzinstitutionen, wie Tierschutzbeauftragte und eben auch

⁴⁴ FRASER (2008); VON GALL (2019)

⁴⁵ MAI (2006)

⁴⁶ MAI (2006): „Einen reinen, von allen Interessen befreiten Sachverstand kann es nur als theoretisches Konstrukt geben, da er immer an einen personalen oder institutionellen Träger gebunden ist.“

⁴⁷ CHEMNITZ ET AL. (2021)

⁴⁸ AHLHAUS (Im Erscheinen); VON GALL & RASPÉ (2021)

⁴⁹ CHOCHRANE (2018)

Tierschutzbeiräte bzw. -kommissionen.⁵⁰ Inwiefern vertreten nun Tierschutzbeiräte die Interessen von Tieren? Eine ausführliche Antwort auf diese Frage braucht weitere Analysen, jedoch lassen sich einige Punkte bereits festhalten.

In den untersuchten Beiräten vertreten als Tierschutzvertreter:innen berufene Mitglieder ihrem Selbstverständnis nach (auch) die Interessen und Belange von Tieren.

Die Benennung als „Tierschutzbeiräte“ bzw. „Tierschutzkommission“ weist diesen Mitgliedern und ihren Positionen eine besondere Rolle in der Gremienarbeit zu. Eine Ausgrenzung oder Marginalisierung ihres Beitrages würde wohl dem öffentlichen Verständnis der Aufgaben von „Tierschutzbeiräten“ widersprechen. Insgesamt machen die Mitglieder der untersuchten Gremien verschiedene politische, ethischen und kulturelle Perspektiven auf den Tierschutz und auf das Mensch-Tier Verhältnis sichtbar und bringen sie in einen politischen Aushandlungsprozess. Es findet eine Form von politischer Debatte oder Deliberation statt, an dem sowohl als Sachverständige geladene Personen als auch Interessenvertreter:innen teilnehmen. Daher können wir bei den Tierschutzbeiräten und der Bundeskommission von einer politischen Vertretung des Tierschutzes sprechen, in dem die Vertretung von Tieren eine Rolle spielen kann. Dennoch sind die Tierschutzbeiräte, ihrem Selbstverständnis nach, oft beratende Gremien, daher besteht hier, wie oben erwähnt, Klärungsbedarf der zugeteilten Rollen und Aufgaben.

4.4 Repräsentation von Gruppen, Werten oder Diskursen?

Eingangs wurden verschiedene Möglichkeiten vorgestellt, was unter der Vertretung des Tierschutzes verstanden werden kann. Darunter fällt die Vertretung des Willens oder der Interessen einer gesellschaftlichen Gruppe (Willensbeziehung), und die Vertretung eines gemeinsamen Wertes der Gesellschaft (Symbolbeziehung). Die Fallstudienenergebnisse sprechen dafür, dass beide Formen der Tierschutzvertretung eine Rolle in der Beiratsarbeit spielen können. Interessenvertretungen in den Beiräten spiegeln eine Willensbeziehung mit ihren Bezugsgruppen wider, sie müssen dafür im Austausch mit den repräsentierten Gruppen entsprechende Forderungen entwickeln.⁵¹ Zu den Interessen kann auch der Tierschutz - bzw. ein bestimmtes Maß an Tierschutz - gehören. Eine symbolische Vertretung des Tierschutzes liegt dagegen dann vor, wenn Tierschutz nicht als gruppenspezifisches Interesse, sondern gesellschaftlicher Werte vertreten wird. Auch die Anerkennung von

⁵⁰ AHLHAUS (Im Erscheinen)

⁵¹ Wie Tierschutzorganisationen eine kommunikative Begegnung mit Tieren ermöglichen können, die - jenseits der Tierschutzwissenschaft - auch Interessen freilegen kann, wird in der politischen Theorie näher untersucht, hier als Frage aber nicht weiter verfolgt.

Tieren als Mitglieder der politischen Gemeinschaft ist eine Form symbolischer Vertretung von Tieren.

Ermöglicht wird die symbolische Vertretung, ebenso wie die Interessenvertretung, erst durch eine breite Anerkennung des ethischen Eigenwertes von Tieren, und der Abkehr vom anthropozentrischen Tierschutz, wonach dieser lediglich ein unter vielen Interessen der (menschlichen) Gemeinschaft darstellt. Tierschutzakteure lenken symbolisch die Aufmerksamkeit auf die Betroffenheit der Tiere von politischen Entscheidungen, und damit ihre (subjektive) Rolle in der Demokratie. Gleichzeitig wird die Betroffenheit von Tierschutzpolitiken in der Beiratsarbeit aber auch auf menschlichen Interessengruppen übertragen.

Vertretung aller Betroffener?

Gemäß gängiger Demokratietheorien sind Institutionen demokratisch, wenn sie all denen, die von den kollektiven Entscheidungen betroffen sind, eine Möglichkeit geben, das Ergebnis zu beeinflussen (all-affected-principle).⁵² Diese empirische Analyse der Tierschutzbeiräte zeigt, dass die Umsetzung dieses Anspruchs praktische Probleme darstellt. Denn von Tierschutzregeln sind zahlreiche, sehr diverse Personengruppen betroffen, die formell und informell durch zahlreiche nicht-staatliche Akteure vertreten werden. Es ist unmöglich, alle (selbsternannten) Vertretungen an der Beiratsarbeit zu beteiligen. Dieses Problem lässt sich entkräften, indem Mitglieder nicht einzelne (gesellschaftliche) Gruppen und ihre Interessen, sondern im symbolischen Sinne gesellschaftliche Werte vertreten, darunter der Tierschutz. Diese müssten aber im Zuge einer Konzeption der Beiratsarbeit definiert werden.

Beiratsarbeit als diskursive Repräsentation?

In eine ähnliche Richtung wie die Idee einer symbolischen Repräsentation geht das Konzept der diskursiven Repräsentation. Vertreten werden danach nicht Gruppen oder deren Einzelinteressen, sondern der Tierschutz als verbindliches Staatsziel. In einem Foucaultschen Sinne werden Diskurse als Austausch von Ideen, Konzepten und Kategorien beschrieben, die Bedeutungen temporär stabilisieren und „Ereignisse auf eine ganz bestimmte Weise verstehbar machen“.⁵³ Ein Diskurs kann bestimmte Interessen und Identitäten manifestieren, während er zugleich andere unterdrückt.⁵⁴ Der Austausch in den Beiräten zu Fragen des

⁵² "...democratic theory which conceives democracy as set of arrangements that instantiates the principle that all affected by collective decisions should have an opportunity to influence the outcome." (Urbinati and Warren, 2008)

⁵³ HERSCHINGER UND RENNER (2014)

⁵⁴ HAJER (1993); DRYZEK UND NIEMEYER (2008)

Tierschutzes könnte entsprechend als Austausch von Ideen und Positionen verstanden werden, bei denen Tierschutz (symbolisch) als gemeinsamer Wert anerkannt wird. Es handelt sich also um unterschiedliche Folgen oder Auslegungen des gleichen Wertes. Die Vertretung eines Diskurses ist aber nicht interessenunabhängig. Indem unterschiedliche Diskurse vertreten werden, werden bestimmte Interessen manifestiert, und andere unterdrückt. Alle wären aber im Fall der Beiräte auf den Tierschutz bezogen.

Es lässt sich argumentieren, dass in den Beiräten und in der Bundeskommission tatsächlich verschiedene Diskurse um Tierschutz in einen Aushandlungsprozess gebracht werden. Zum Beispiel aus Sicht einer Interessengruppe wie der Landwirtschaft, aus Sicht einer wissenschaftlichen Disziplin wie den Veterinärwissenschaften, oder aus Sicht zivilgesellschaftlicher Tierschutzgruppen. Insofern lässt sich, angelehnt an Dryzek und Niemeyer (2008), eine „diskursiven Repräsentation“ in den Beiräten konzipieren. Legitim wird diese Form der Repräsentation, wenn alle für die Entscheidung relevanten Diskurse zur Geltung kommen und die die Auswahl dieser Diskurse wissenschaftlich begründet wird.⁵⁵ Legitimität der Repräsentation entsteht auch dadurch, dass öffentliche Kritik an der Darstellung der Diskurse möglich gemacht wird.⁵⁶ Insbesondere die Rolle der Sachverständigen ließe sich im Rahmen der diskursiven Repräsentation schärfen. Denn sie sollen klarerweise keine spezifische Interessengruppe vertreten. Gleichzeitig stimmen sie bei den Entscheidungen des Beirates mit. Die Voten der Sachverständigen wären – im Sinne einer diskursiven Repräsentation – Ausdruck eines vielschichtigen Diskurses. Für ein Verständnis der Beiratsarbeit als diskursive Repräsentation sprechen Aussagen zuständiger Behörden, wonach für sie der Austausch und das Verständnis gängiger Argumente und Sichtweisen im Beirat besonders relevant ist.

Zwischenfazit

Die politische Theorie stellt eine Reihe von Möglichkeiten zur Verfügung, um die Rolle der Beiratsarbeit konzeptuell als politische Vertretung zu schärfen. Es lässt sich an dieser Stelle nicht normativ beurteilen, welche dieser Möglichkeiten die „beste“ oder passendste wäre. Dies ist ultimativ eine politische Entscheidung.

5 Handlungsempfehlungen aus Tierschutzsicht

Dieser Abschnitt liefert Vorschläge, wie sich staatliche initiierte Tierschutzbeiräte im Sinne des Staatsziels Tierschutz reformieren lassen. Die Empfehlungen basieren einerseits auf

⁵⁵ DRYZEK UND NIEMEYER (2008)

⁵⁶ STEVENSON AND DRYZEK (2014)

Schlussfolgerungen, die sich aus der politiktheoretischen Einordnung ergeben. Dies betrifft die politische Rolle der Beiräte und deren formale Konzeption. Zum anderen basieren die Empfehlungen auf Erfahrungen der befragten Expert:innen aus den Reihen des in den Beiräten geladenen Tierschutzvertreter:innen. Diese betreffen die Abläufe einer effektiven Beiratsarbeit, der Unabhängigkeit von den jeweiligen Regierungen, die Verbreitung und politische Anwendung der Ergebnisse und die motivationalen Voraussetzungen der ehrenamtlichen Arbeit. Es lässt sich davon ausgehen, dass zahlreiche in den Fallstudien identifizierte Strukturen auch in anderen hier nicht näher untersuchten Beiräten vorkommen. Insofern richten sich die Empfehlungen an alle deutschen Tierschutzbeiräte auf Landes- und Bundesebene.

5.1 Rollenklärung: Kontroll- und Beteiligungsfunktion ausbauen

Aus verschiedenen Gründen ist es ratsam, die konkrete politische Rolle der Tierschutzbeiräte deutlicher zu formulieren und gegenüber anderen Institutionen abzugrenzen.

Um den Beiräten langfristig eine solide Arbeitsgrundlage zu sichern, sollten die Rolle und die Aufgaben der Tierschutzbeiräte in den jeweiligen Tierschutzgesetzen festgehalten werden. Dass die Bundestierschutzkommission, die Vorbild für die Landestierschutzbeiräte wurde, im Tierschutzgesetz verankert wurde, bezeugt den vom Gesetzgeber angedachten Tierschutzcharakter der Gremien. Die oft genutzte Formulierung einer „Beratung in Tierschutzfragen“ lässt diese normative Grundlage – und damit die beabsichtigte Tierschutzwirkung – jedoch offen. Normativ eindeutiger wäre dagegen die Formulierung „Vorschläge zur Stärkung und Entwicklung des Staatsziels Tierschutz unterbreiten“. Die Beteiligung des zivilgesellschaftlichen sowie wissenschaftlichen Tierschutzes an der Entscheidungsfindung ist eine öffentliche Aufgabe, die der besonderen Rolle von Tierschutzgremien am ehesten zukommt. Diese Beteiligung, die auch Informationsrechte miteinschließt, beinhaltet auch eine Kontrollfunktion, ob das Staatsziel Tierschutz ausreichend beachtet wird. Tierschutzregelungen sind oft auslegungsbedürftig und den Beiräten kommt hier die wichtige Rolle zu, eine Stimme für Tiere in den Entscheidungsprozessen zu simulieren, die sonst parlamentarisch nicht vorgesehen ist. Der Beirat soll also neben fachlicher Beratung dezidiert auch Kritik an staatlichen Tierschutzregelungen – aus Sicht tierlicher Ansprüche – entwickeln. Diese Kritik muss er dann notfalls auch öffentlich geltend machen können (s. unten), um sie wirksam zu machen. Zu diesem Zweck sollten Tierschutzbeiräte alle relevanten Expertisen zum Tierschutz

zusammenbringen. Die Einbringung dieser Expertisen sollte aber mit einem klaren Bekenntnis erfolgen, damit vor allem den Tieren zu dienen.

Abgrenzung zur Spiegelung gesellschaftlicher Interessen

Die mitunter an die Beiratsarbeit herangetragene Aufgabe einer Spiegelung gesellschaftlicher Perspektiven rund den Tierschutz würde eine komplexe Methodik verlangen, um ansatzweise den Anspruch einer Repräsentativität zu erlangen; Umfragen, Fokusgruppen oder Bürgerräte stellen zudem anerkannte Instrumente dar, um gesellschaftliche Sichtweisen einzuholen. Verbandsvertretung ist dagegen eine Form des Lobbyings. Hier müsste sich die Beiratsarbeit auch klar gegenüber der üblichen Verbandsanhörung - sowie des Lobbyings allgemein - abgrenzen, um dem Vorwurf von Doppelstrukturen zu begegnen.

Abgrenzung zur fachlichen Beratung

Außerdem wird von den Behörden die Aufgabe und Rolle einer interessenunabhängigen Beratung betont. Um dies besser einzuordnen, müsste dieser Aufgabenbereich deutlicher gegenüber herkömmlicher fachlicher Beratung durch andere Institutionen (wissenschaftlicher Beirat des BMEL, Friedrich-Löffler-Institut, Thünen-Institut, Bundesanstalt für Landwirtschaft, aber auch das BMEL selber) sowie private Beratungsfirmen abgegrenzt werden. Die nötige Beratung staatlicher Organisationen - insbesondere, wenn dies als staatliche Aufgabe verstanden wird - erfolgt in der Regel nicht ehrenamtlich. Die Lücke, die Tierschutzbeiräte und -kommissionen im komplexen Beziehungsgeflecht politischen Entscheidungen schließen, liegt - so legt diese Studie nahe - im Sichtbar- und Präsentmachen tierlicher Ansprüche und Bedürfnisse, sowohl in der Legislative als auch der Exekutive.

Aufgaben der für den Tierschutz berufenen Mitglieder definieren

Um die Rolle der Tierschutzbeteiligung zu stärken und gegenüber anderen Interessengruppen abzugrenzen, sollte ein allgemein akzeptiertes Verständnis politischer Vertretung des Tierschutzes aufgebaut und staatlich definiert werden. Die politische Theorie zeigt, dass ein Verständnis der politischen Vertretung der Interessen von Tieren dafür nicht nur hilfreich, sondern mitunter notwendig ist. Umgekehrt beziehen sich innovative Theorien zur politischen Vertretung von Tieren oft auf Tierschutzinstitutionen als mögliche praktische Anwendungsfälle.⁵⁷ Ein aufeinander abgestimmtes Verhältnis zwischen

⁵⁷ AHLHAUS (Im Erscheinen)

Tierschutz- und Tierinteressenvertretung schließt eine Lücke im allgemeinen Verständnis politischer Repräsentation. Staatliche Institutionen sollten sich zu den von der Theorie entworfenen Möglichkeiten politischer Vertretung verhalten und die politischen Rollen und Aufgaben unterschiedlicher tierschutzrelevanter Institutionen – so auch der Tierschutzbeauftragten – entsprechend schärfen und gegeneinander abgrenzen.

Vereinheitlichung

In Sinne effektiverer Tierschutzwirkung ist die Beirats- bzw. Kommissionsarbeit deutschlandweit möglichst in den entsprechenden Verordnungen zu vereinheitlichen. Dass unterschiedliche Tierschutzbeiräte unterschiedliche Aufgaben und Schwerpunkte verfolgen, schwächt deren öffentliches Bild und ihre Anerkennung insgesamt.

5.2 Besetzung des Beirates – ein Zweistufenmodell

Die Beteiligung der Mitglieder sollte deutlicher an die ausgewiesenen Funktionen angepasst und entsprechend begründet werden. Empfohlen wird eine Differenzierung einer zweistufigen Besetzung. Den Tierschutzbeirat mit Vertreter:innen des Tierschutzes sowie relevanter Sachverständiger; und eine Untergruppe mit gesellschaftlichen Interessenvertreter:innen, darunter der Tiernutzung.

Tierschutzbeirat

Wenn strukturell keine Mehrheiten für Empfehlungen erzielt werden können, die tatsächlich die Situation der Tiere real und nachhaltig verbessern würden, stellt das den Tierschutzcharakter der Beiräte stark infrage. Demensprechend sollten mindestens die Hälfte der Mitglieder des Tierschutzbeirates aus Vertreter:innen des zivilgesellschaftlichen oder wissenschaftlichen Tierschutzes bestehen. Bei diesen Mitgliedern besteht das geringste Risiko, dass sie den Tierschutz nicht oder nicht stark genug priorisieren. Denn sie müssen ihre Eingaben gegenüber anderen Vertreter:innen von Tierschutz- oder Tierrechtsvereinen rechtfertigen. Die übrigen Mitglieder sollten die tierschutzrelevante Expertise abdecken, darunter biologisches, veterinärmedizinisches, ethisches, juristisches und politologisches Fachwissen. Die Besetzung erfolgt dann im Sinne einer möglichst umfassenden Abdeckung dieser Expertisen. Die Sachverständige geladenen Mitglieder stimmen qua Geschäftsordnung der Beiratsfunktion einer Stärkung des Tierschutzes zu.

Um die Beteiligung und Kontrolle von Tierschutzorganisationen zu gewährleisten, die im Falle eklatanter Tierschutzverstöße der Regierungen notfalls auch den Rechtsweg gehen können, sollten verbandsklage- und beteiligungsberechtigten Tierschutzverbände einen Sitz

erhalten. Um eventuelle Lücken in der Besetzung zu schließen, können in der Geschäftsordnung gelistete vorschlagsberechtigte Tierschutzorganisationen die Berufung neuer Mitglieder vorschlagen, wobei das Ministerium nur in Fällen starker begründeter Bedenken dagegen Veto einlegen kann. Im Beirat sollten auch Positionen vertreten sein, die gesellschaftlich viel fordern und aktuell (noch) Minderheitenpositionen im Tierschutz darstellen. Auch Vertreter:innen, die bestimmten Nutzungsformen von Tieren gänzlich widersprechen, können theoretisch legitime Gründe für ihre Forderungen und ihre ‚representative claims‘ – im Sinne einer Vertretung von Tierinteressen – aufweisen. Die Berücksichtigung solch ‚tierrechtlicher‘ Sichtweisen würde nicht zwangsläufig – wie aktuell offenbar befürchtet – zu einer Handlungsunfähigkeit der Beiräte führen. Denn die Empfehlungen des Beirats lassen sich in zwei unterschiedliche Gruppen aufteilen: Zum einen ideale, langfristig erstrebenswerte Regelungen primär aus Tierschutzsicht – hier spielt die pure Interessenvertretung der Tiere / des Tierschutzes die maßgebliche Rolle; und zum anderen Kompromisse mit relevanten Interessengruppen. Dafür können dann Untergruppen mit jeweiligen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessengruppen zielgerichtet einberufen werden, wie im Folgenden näher erläutert wird.

Untergruppen zu interessenpolitischen Kompromissfindungen

Flexibel berufene Untergruppen dienen der Kompromissfindung mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessenvertretungen. Denn es kann aus Tierschutzsicht gute Gründe geben, für die Abstimmung nötiger Kompromisse eine interessen diverse Zusammensetzung vorzusehen. Das aktuelle Modell der Tierschutzbeiräte ist dafür aber wenig geeignet. Denn die Auswahl der Interessenvertretungen orientiert sich nicht am Bedarf, sondern erfolgt statisch für drei Jahre. Jede:r Interessenvertreter:in des Beirates stimmt über sämtliche Themen mit ab, unabhängig von der Expertise und Betroffenheit. Es ist aber fraglich, warum ein Vertreter:in der Jagd über Regelungen der landwirtschaftlichen Tierhaltung entscheiden sollte. Es wird daher die Bildung von Untergruppen zu besonders relevanten Fragen vorgeschlagen, in die Interessenvertretungen gezielt durch den Tierschutzbeirat eingeladen werden. Da eine repräsentative Besetzung methodisch schwer möglich ist, sind Mehrheitsvoten dieses Gremiums kaum aussagekräftig. Anstelle von Mehrheitsvoten sollte die Arbeit der Untergruppen auf den Austausch von Argumenten, Ansprüchen und Interessen ausgerichtet sein, die dann in nötigen Kompromissvorschlägen des regulären Tierschutzbeirates berücksichtigt werden. Aus dem Tierschutzbeirat nehmen nicht alle, sondern nur ausgewählte Personen an den Sitzungen der Untergruppen teil, um die individuellen Kapazitäten nicht zu sprengen.

5.3 Verstärkte Ausrichtung auf die Legislative

Die Gesetzgebung sollte stärker als bisher zum Objekt der Auseinandersetzung in der Gremienarbeit werden.

Gerade wenn Gremien gesellschaftliche Argumente und Sichtweisen für oder gegen Tierschutzregelungen offenlegen, ist es unverständlich, warum deren Arbeit auf die Exekutive, also die Umsetzung des Tierschutzrechts, begrenzt sein soll. Gesellschaftliche Debatten erwartet man eher in der Gesetzgebung als bei der (fachlichen) Umsetzung des Rechts. Von den untersuchten Gremien sind allein in Hessen auch Sitze für Mitglieder der Landtagsfraktionen vorgesehen. In Niedersachsen werden die Empfehlungen zumindest auch an die Fraktionen des Landesparlaments geschickt. Inhaltlich dominiert dennoch die Beratung der für Tierschutz zuständigen Behörden. Teilweise ergibt sich das aus der hohen Relevanz der Verordnungen und Erlasse im Tierschutz. Bundes- und Landestierschutzgesetze weisen Vorgaben mit zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffen aus („vernünftiger Grund“, „vermeidbares“ Leid, „artgemäße“ und „verhaltensgerechte“ Haltung, „erhebliche“ Leiden und Schmerzen, etc.). Die praktische Auslegung und Umsetzung dieser Vorgaben wurde in die Hände der zuständigen (Landwirtschafts)ministerien gelegt.⁵⁸ So erfolgte beispielsweise das Verbot der Käfighaltung 40 Jahre nach Verabschiedung des Bundestierschutzgesetzes – aufgrund einer Bundesverordnung, und ohne dass sich an der Rechtslage grundlegend etwas geändert hätte. Entsprechend fordern juristische Expert:innen im Tierschutzrecht auch eine Konkretisierung zentraler Rechtsbegriffe, auch, um die Entscheidungsmacht der Behörden einzuschränken.⁵⁹ Bei Unklarheiten zur Umsetzung des Tierschutzgesetzes kann einem Beirat die wichtige Rolle zukommen, Konkretisierungen durch die Parlamente einzufordern, und Empfehlungen dafür abzugeben.

Eine verstärkte Ausrichtung auf die Legislative kann sich sowohl in der thematischen Ausrichtung als auch der Einladung und Involvierung Abgeordneter zeigen. Die Einladung von Parlamentarier:innen, an den Sitzungen teilzunehmen, sollte durchgängig umgesetzt werden.

⁵⁸ VON GALL (2020)

⁵⁹ FELDE (2017)

5.4 Arbeitsaufwand entlohnen

Sofern es sich nicht um wirtschaftliche Interessenvertretung im Sinne des Lobbyings handelt, sollte die Beiratsarbeit als öffentliche Aufgabe zumindest teilweise entlohnt werden.

Unentgeltliche Politikberatung wird üblicherweise in drei möglichen Varianten praktiziert: Erstens, wenn ein bestimmtes Eigeninteresse an der Durchsetzung von Beratungsinhalten besteht – hier bestehen fließende Übergänge zum Lobbying; zweitens, wenn die Beratung – z.B. im Fall von Sachverständigen – wissenschaftliches oder gesellschaftliches Renommee erzeugt; und drittens, wenn persönliche altruistische Werthaltungen und empathische Empfindungen zum ehrenamtlichen Engagement beitragen.⁶⁰ Es muss hier offen bleiben, um welche Motivationen es sich bei den ehrenamtlichen Mitgliedern der Beiräte konkret handelt. Umso problematischer ist, dass die Ehrenamtlichkeit der Arbeit von den zuständigen Behörden nicht begründet wird. Generell ist die dritte Variante, das altruistische unentgeltliche Engagement, im Tierschutz weit verbreitet. Zuständige Behörden nehmen dieses „Angebot“ gerne an.⁶¹ Insofern deutet die Ehrenamtlichkeit der Beratungsleistungen auf einen vorgesehenen dezidierten Tierschutzcharakter der Beiratsarbeit hin.

Dagegen spricht viel dafür, die Leistungen des Beirates, sofern sie als öffentliche Leistungen anerkannt werden, entsprechend von staatlicher Seite zu entlohnen. Zum einen, weil die größeren Analysen und Recherchen – die für eine anspruchsvolle Bewertung rechtlicher Eingriffe nötig sind – kaum neben einem anderen Beruf zu bewältigen sind. In der Praxis werden deshalb die Mitglieder der Beiräte in vielen Fällen durch ihre Arbeitgeber dafür freigestellt. Dies führt dann aber zu Intransparenz, wer die zwischen Beratung und politischer Vertretung changierende Beiratsarbeit eigentlich bezahlt. Im schlimmsten Fall entsteht dadurch eine interessenspezifische Einflussnahme bestimmter Unternehmen, Organisationen oder Verbände auf die Ergebnisse, ohne dass dies von den Aufgaben der Beiräte legitimiert wäre. Dieser Zustand kann durch eine staatliche Kostenkompensation bei Freistellung der Arbeit zumindest eingeschränkt werden. Bei fachlichen Beratungen durch Mitglieder öffentlicher Bildungs- oder Forschungseinrichtungen sollte die Freistellung bundesweit einheitlich geregelt werden.

⁶⁰ BMFSFJ (2013)

⁶¹ BMEL (2019)

5.5 Mehr Transparenz und Reichweite der Ergebnisse

Die Kontroll- und Beteiligungsfunktion verlangt einen öffentlichen Charakter der Beiratsarbeit. Dies grenzt die Beiratsarbeit auch sinnvoll gegenüber der regulären fachlichen Beratung ab, die im Ministerium oder entsprechenden Behörden erfolgt.

Die hohen Verschwiegenheitspflichten, die aktuell oft in der Beiratsarbeit greifen, stehen der Aufgabe zivilgesellschaftlicher Kritik am Regierungshandeln diametral entgegen.

Beteiligung und Kontrolle des zivilgesellschaftlichen Tierschutzes braucht Öffentlichkeit, wenn sie Wirkung erzeugen soll. Zum einen, weil durch öffentlichen Druck eine höhere Wahrscheinlichkeit entsteht, dass die Empfehlungen auch umgesetzt werden. Zum anderen, weil sich auch die Beiratsarbeit öffentlicher Kritik stellen muss, um möglicher Fehler zu korrigieren und gesellschaftliche Akzeptanz zu gewinnen. Da die Personen im Beirat nicht ihre persönlichen Meinungen, sondern die relevanter Interessengruppen und Expertisen vertreten sollen, muss ein öffentlicher Austausch darüber möglich gemacht werden.⁶²

Kontrolle benötigt ausreichend Informationsrechte, sowie die Möglichkeit, notfalls öffentlich gegen Missstände vorgehen zu können.

Für hohe Verschwiegenheitspflichten und den Ausschluss der Öffentlichkeit spricht laut den zuständigen Behörden, dass auf diese Weise offener und ehrlicher über die Themen diskutiert werden kann. Um Beiratsmitglieder in bestimmten Fällen vor öffentlicher Kritik zu schützen, können inhaltliche Ergebnisse der Arbeit entpersonalisiert veröffentlicht werden. Diese Möglichkeit nutzt beispielsweise der Beirat in Hessen, und schreibt dabei die sogenannte Chatham-Haus-Regel vor: Über Ergebnisse darf gesprochen und sie dürfen publiziert werden. Lediglich die Nennung von Personennamen bezogen auf einzelne Positionen ist tabu.

Ausnahmen

Es kann notwendig sein, Verschwiegenheitspflichten mit dem Beirat zu vereinbaren, wenn etwa Kommentare zu unveröffentlichten, vertraulichen Referentenentwürfen eingeholt werden. Solche Sonderfälle kann die Behörde aber auch deklarieren und entsprechende Verschwiegenheiten vereinbaren. Sie kann die gleichen Kommunikationsregeln für Mitglieder des Beirates verlangen, wie sie für Mitarbeiter:innen der Behörden ohnehin gelten. Es liegt also an der zuständigen Behörde, ihre Informationspolitik gegenüber dem

⁶² Empfehlungen der Bundestierschutzkommission werden mitunter in den Tierschutzberichten des BMEL veröffentlicht. Allerdings müssen öffentliche Reaktionen meist zeitnah erfolgen, um Wirkung zum Beispiel auf ein Normgebungsverfahren, zu entfachen.

Beirat so zu gestalten, dass sie mit den hausinternen Verschwiegenheitsgeboten übereinstimmen. Hier unterscheidet sich die Beiratsarbeit nicht von der Kommunikation mit Abgeordneten oder der Presse.

Eine transparente Veröffentlichung der Ergebnisse ist schon deshalb wichtig, weil sich sämtliche Abgeordnete und andere relevante Behörden über die Ergebnisse informieren sollen. Die Behörde kann nur schwer entscheiden, wer als „relevant“ beurteilt werden kann, und an wen sie die Ergebnisse zuleiten soll.

Darstellung der Ergebnisse

Den Behörden die Kommunikation zu übertragen, riskiert einen inhaltlichen Bias bei der Darstellung der Ergebnisse. Dafür sollten Verfahren etabliert werden, die sicherstellen, dass sowohl die jeweiligen Behördenvertretungen als auch die Beiratsmitglieder mit den Veröffentlichungen einverstanden sind. Es kann sinnvoll sein, ein Budget für die professionelle Aufbereitung der Ergebnisse durch unabhängige Dritte - oder Mitglieder des Beirates mit entsprechendem Hintergrund - zur Verfügung zu stellen. Die Nutzung sozialer Medien - mit einem eigenen Account des Beirates - ist zeitgemäßer und wirkmächtiger als die Publikation auf den jeweiligen Webseiten, und sollte erwogen werden. Als Mittel für mehr Reichweite der Ergebnisse kann der oder die Vorsitzende die Möglichkeit erhalten, die Ergebnisse bei relevanten parlamentarischen Ausschüssen vorzustellen.

5.6 Timing und Arten der Beteiligung

Generell ist der Zeitpunkt, wann die Mitglieder über Verfahren informiert werden, für die Wirkweise der Beiratsarbeit entscheidend. Regeln dazu sollten in den Geschäftsanweisungen festgehalten werden.

Aktuell besteht die Kommunikation zwischen Behörde und Beirat oftmals aus zwei bis drei örtlichen Treffen des gesamten Beirates. Dort berichten die Behördenmitglieder meist auch über aktuelle Entwicklungen. Effektiver wäre es, die örtlichen Treffen nur für solche Aufgaben zu nutzen, bei denen eine Anwesenheit essentiell ist, nämlich den persönlichen Austausch von Argumenten und die Abstimmung in der Gruppe. Durch die Verlagerung der Weitergabe relevanter Informationen aus den regulären Sitzungen lässt sich auch das Timing der Beiträge flexibler gestalten. Für Abstimmungen über Verordnungen oder Gesetze sind idealerweise mehrere Monate Vorlauf einzuplanen. Im Sinne der Beteiligung ist es bei neuen Verordnungen und Gesetzen sinnvoll, Ideen und Perspektiven der Zivilgesellschaft abzufragen, bevor ein erster Entwurf formuliert wurde. Erfahrungsgemäß ist es schwierig, grundlegend neue Aspekte in einen fertigen Entwurf zu integrieren. Die

Ergebnisse des Beirates sollten also zeitlich so veröffentlicht bzw. weitergeleitet werden, dass eine Befassung damit noch sinnvoll möglich ist. Im Fall dringender Entscheidungen zu rechtlichen Neuregelungen sollten es Beiräten möglich sein, Sondersitzungen einzuberufen, zu denen auch Abgeordnete eingeladen werden.

Stets sollte es bei wichtigeren Verordnungen oder Gesetzen zwei Zeitpunkte geben, an denen der Beirat involviert wird: zu Beginn, und final unmittelbar vor dem Erlass. Während zu Beginn grobe inhaltliche Richtungsdebatten erfolgen können, dient der letzte „Check“ konkreten Formulierungen, zu denen dann auch Jurist:innen hinzu gezogen werden können. Es empfiehlt sich eine Konzeption zweier unterschiedlicher Arten von Beteiligungen des Beirates: Erstens die Abfrage grundsätzlicher Überlegungen und Argumenten zu anstehenden Neuregelungen – aus Tierschutzsicht. Und schließlich Zustimmung oder Ablehnung fertiger oder fast fertiger Entwürfe. Für beide Kategorien sollten unterschiedliche Zeitfenster und Kommunikationsformen entwickelt und mit dem Beirat abgestimmt werden. Aufgrund der noch offenen Fragen zur demokratischen Legitimation scheint eine Vetomöglichkeit des Beirates staatsrechtlich nicht möglich, jedoch sollte der Beirat bei Ablehnung eines Entwurfes klar und öffentlich einsehbar formulieren, unter welchen Bedingungen er zustimmen kann, und unter welchen nicht.

5.7 Informationsanspruch, Akteneinsicht und wissenschaftliche Dienste

Wenn Regierungen nicht die für ihre Arbeit notwendigen Informationen bereitstellen, sollten Beiräte oder ihre Mitglieder das Recht erhalten, diese einzufordern. Die Beiräte Niedersachsen und Berlin haben heute bereits in ihren Geschäftsordnungen relativ umfassende Informationsansprüche des Beirates festgehalten. Diese können als Vorbild für andere Beiräte gelten. Niedersachsen verfügt zumindest über Akteneinsicht zu grundsätzlichen Vorgängen der vom Beirat beschlossenen Tagesordnungspunkte. Der Vorsitzende des Beirates Niedersachsen hat darüber hinaus einen Anspruch auf Beratung der Fachreferate. Eine solche regelmäßige mündliche Unterrichtung durch die Behörden wäre ein gutes Mittel, um unbürokratisch und unkompliziert tierschutzrelevante Vorgänge an den Beirat weiterzugeben. Ebenso wie Fraktionen im Bundestag die Möglichkeit haben, Anfragen an die Bundesregierung zu stellen, sollte in begrenztem Maße auch den Beiräten Anfragen an das für Tierschutz zuständige Referat zugestanden werden. Bei der Beurteilung von rechtlichen Neuregelungen sollten für juristische oder sonstige Fachfragen auch wissenschaftliche Dienste der Parlamente in Anspruch genommen werden dürfen. In gravierenden Ausnahmefällen sollte es dem Beirat in Absprache mit der Behörde möglich sein, ein unabhängig durchgeführtes Gutachten in Auftrag zu geben.

5.8 Konzept für thematische Priorisierungen

Die begrenzten zeitlichen Ressourcen der Beiratsarbeit machen thematisch Priorisierungen nötig. Um einen Überblick zu verschaffen, können Themenschwerpunkte jährlich neu beschlossen werden. Spezielle Expertisen lassen sich durch Arbeitsgruppen bündeln.

Tierschutzthemen sind von großer fachlicher Divergenz und Mitglieder sind erfahrungsgemäß nicht in gleicher Weise fachlich oder politisch bewandert. Tierschutzrecht, strategische Überlegungen, Wildtierschutz, Heimtierhaltung, Versuchstierrecht oder Haltungsverfahren im Agrarbereich erfordern jeweils gänzlich unterschiedliche Bereiche an Expertise. Bei der Auswahl der Mitglieder und der laufenden Arbeit ist diesem Problem Rechnung zu tragen. Als ein Lösungsansatz haben sich am Tierschutzbeirat Hessen Arbeitsgruppen gebildet, die dem Plenum zuarbeiten, und personell auf die jeweiligen Themen zugeschnitten sind. Dieser Ansatz wurde auch bei der Borchert-Kommission und der Zukunftskommission Landwirtschaft erfolgreich umgesetzt. Um die Priorisierung von Themen zu strukturieren und zu vereinfachen, empfiehlt sich unter Umständen auch ein jährlicher Wechsel von thematischen Schwerpunkten der Beiräte. So können zusätzliche Expert:innen gezielt angesprochen und für einen Zeitraum von einem Jahr gewonnen werden. Unabhängig von diesen jährlichen Schwerpunktsetzungen können weiterhin Anhörungen zu laufenden Verfahren neuer Rechtsverordnungen erfolgen.

5.9 Vernetzung und Kooperation der Tierschutzbeiräte

Landesbeiräte sollten sich zur Verbesserung der Tierschutzwirkungen mehr koordinieren, und von Erfolgsgeschichten gegenseitig lernen.

Viele Tierschutzthemen betreffen die Bundesländer in gleicher oder ähnlicher Weise. Es empfehlen sich daher neue Verfahren und Institutionen, mit denen erfolgreich umgesetzte Maßnahmen einfacher „die Schule“ machen können. Um die Arbeit der sehr divers aufgestellten Beiräte – siehe Tabelle in Annex I – weiter vergleichen und deren Besonderheiten, Stärken und Schwächen besser identifizieren zu können, wird die Einrichtung einer Vernetzungsplattform für die Landesbeiräte und die Bundeskommission vorgeschlagen. Ansätze dafür gab es in der Vergangenheit bereits, Austausch findet aktuell bereits auch vereinzelt und meist bilateral statt. Eine institutionalisierte Plattform ermöglicht es, Arbeitsprozesse und Empfehlungen regelmäßig vorzustellen. Jeder Beirat kann dann eruieren, ob diese auch für ihre Bundesländer oder die Bundesebene relevant sind. Außerdem können praktische Erfahrungen mit rechtlichen Grundlagen und

Geschäftsordnungen für die Ergebnisse erläutert werden. Auch um diese Vernetzung zu vereinfachen, müssten die Verschwiegenheitspflichten (siehe Kapitel 4.2.2.) einzelner Beiräte angepasst werden. Indem sich die Beiräte auf Landes- und Bundesebene professionell vernetzen, können zeitliche und finanzielle Ressourcen eingespart werden.

5.10 Monitoring über Berücksichtigung der Ergebnisse

Es sollte für die Mitglieder und die Öffentlichkeit deutlich werden, ob und inwiefern die Empfehlungen umgesetzt wurden. Der Erfolg der Beiratsarbeit hängt maßgeblich davon ab, ob die Ergebnisse auch politisch berücksichtigt werden. Vorgeschlagen wird daher zweierlei: Zum einen eine genaue Übersicht, an welche Verwaltungsstellen, politische Institutionen und Personen die Empfehlungen der Beiräte zu welchem Zeitpunkt weitergeleitet wurden – wer also letztendlich formal davon Kenntnis genommen hat. Zum anderen eine Darlegung, inwiefern die Empfehlungen konkret Berücksichtigung fanden. Dies lässt sich am besten in einem Rückblick auf zwei vergangene Jahre der Beiratsarbeit analysieren, weil die Umsetzung von Empfehlungen auch längere Zeit benötigen kann. Beispielsweise wurde im Jahr 2021 die niedersächsische Landesregierung im Rahmen einer kleinen Anfrage der damaligen Abgeordneten im Landtag, Miriam Staudte, dazu befragt, wie viele Beschlüsse der Tierschutzbeirat in der Legislatur gefasst hat, und wie viele davon umgesetzt wurden.⁶³ Die Antworten werden vom Landtag veröffentlicht. Die regelmäßige Veröffentlichung solcher Wirkungsanalysen dient sowohl den Regierungen als auch dem Beirat selbst zum Assessment der jeweiligen Tierschutzperformance.

5.11 Verschränkung mit Amt des Tierschutzbeauftragten

Im Jahr 2023 wurde auf Bundesebene das Amt der Bundesbeauftragten für Tierschutz rechtlich verankert.⁶⁴ Damit wurde dieser Institution – die es seit Langem in vielen Bundesländern gibt – insgesamt mehr politische Geltung verschafft. Tierschutzbeauftragte sollen für gewöhnlich „politisch und fachlich unabhängig“ von den jeweiligen Regierungen arbeiten, und dabei primär „die Stimme der Tiere“ in der Politik sichtbar machen z.B. in Gesetzgebungsverfahren. In formalen Aufgabenbeschreibungen („Beratung in Tierschutzfragen“) zeigt sich eine gewisse Nähe zu den Aufgaben der Tierschutzbeiräte.

⁶³ https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_18_10000/08501-09000/18-08889.pdf

⁶⁴ BMEL (2023)

In den in dieser Studie untersuchten Beispielen wurde deutlich, wie beide Institutionen gegenseitig voneinander profitieren können, in bestimmter Weise sogar aufeinander angewiesen sind.

Koordination mit dem zivilgesellschaftlichen Tierschutz

Tierschutzbeauftragte sollen für gewöhnlich Ansprechpartner:in für die Zivilgesellschaft in Tierschutzfragen sein. Tierschutzbeiräte bilden für die Koordination dieses gegenseitigen Austausches einen geeigneten Rahmen. Dabei können Tierschutzbeauftragte den Vorsitz und die Geschäftsführung von Tierschutzbeiräten übernehmen, und somit gleichzeitig die angestrebte Unabhängigkeit von der Regierung stärken, indem sie eine unabhängige Lenkung der Beiratsarbeit gewährleisten. Vorteilhaft wäre ein gemeinsamer Vorsitz mit der Vertretung des zivilgesellschaftlichen Tierschutzes, um im Fall von Konflikten einen Ausgleich zu ermöglichen. Ein Vorsitz einer/s Tierschutzbeauftragten schafft auch eine solide Arbeitsgrundlage, indem die Bürostrukturen am Ministerium für beide Institutionen genutzt werden können, ohne die Unabhängigkeit zu gefährden. Eine Leitung, die als staatliche und zugleich unabhängige Instanz keinem Interessenlager oder keiner spezifischen Tierschutzgruppe zugehörig ist, kann im Beirat auch innerhalb des zivilgesellschaftlichen Tierschutzes vermitteln und medieren. Dafür bedarf es allerdings weiterer Untersuchungen, wie die Unabhängigkeit und Tierschutzwirkung der Beauftragten gewährleistet werden kann.

Wissenschaftliche Beratung des Ministeriums

Um Vorhaben der Bundesregierung im Bereich des Tierschutzes auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zu unterstützen, sowie den Vollzug der zuständigen Behörden zu begleiten, vernetzen sich Tierschutzbeauftragte mit Expert:innen unterschiedlicher Disziplinen, darunter Veterinärmedizin und Recht. Auch für diesen Austausch bietet der Beirat einen passenden und transparenten Rahmen.

Gegenseitiger Nutzen der Verschränkung beider Institutionen

Tierschutzbeauftragte profitieren als konkret von der Anbindung an einen effektiven Tierschutzbeirat, entsprechend der Empfehlungen in Kapitel 5.2. Die politisch gewählten Beauftragten geben dem Beirat wiederum ein Gesicht, und verschaffen vielfältige Zugänge in die Politik und eine abgestimmte Medienarbeit. In dieser Konstellation unterstützen sich Beirat und Beauftragte gegenseitig in ihren Aufgaben. **Eine konzeptuelle Verschränkung beider Institutionen, wie sie in Berlin und Hessen bereits weitgehend praktiziert wird, stärkt daher potentiell die Tierschutzwirkung beider Institutionen erheblich.**

6 Fazit

Tierschutzbeiräte sind ihrer ursprünglichen Idee entsprechend Institutionen zur Stärkung des Tierschutzes. Sie ergänzen damit die Aufgaben der Tierschutzbeauftragten in wichtiger Hinsicht, indem sie einen transparenten und formalen Rahmen für die Beteiligung des zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Tierschutzes bieten.

Seit der Einberufung der ersten Beiräte vor über 30 Jahren haben politische Leitungen der Behörden den dezidierten Tierschutzcharakter dieser Gremien aber teilweise verwässert: Entweder, indem sie den Beiräten die Aufgabe einer Spiegelung gesellschaftliche Perspektiven rund um den Tierschutz zutrug; oder indem sie die Aufgabe der fachlichen, neutralen Beratung - ohne normativen Tierschutzauftrag - in den Vordergrund rückten. Für ein repräsentatives gesellschaftliches Meinungsbild gibt es aber geeignetere Methoden, darunter Umfragen, Fokusgruppen und Bürgerräte; und für rein fachliche Beratungen stehen eine Reihe anderer staatlicher und wissenschaftlicher Institute und Beiräte zur Verfügung.

Die Lücke, die Tierschutzbeiräte und -kommissionen im komplexen

Beziehungsgeflecht politischer Institutionen schließen sollten, liegt daher am ehesten in der öffentlichen Aufgabe der Beteiligung von Tierschutzakteuren - so der Schluss

dieser Analyse. Damit einher geht eine Kontrollfunktion hinsichtlich der ordnungsgemäßen Umsetzung rechtlicher Tierschutzgrundlagen.

Politiktheoretische Einordnung der Beiratsarbeit

Aus politiktheoretischer Sicht brauchen Tierschutzbeiräte dringend eine offizielle Aussage darüber, wer oder was dort politisch repräsentiert wird. Diese fehlt in den untersuchten formalen Dokumenten der Beiräte. Ein in den aktuellen Geschäftsanweisungen festgehaltener Anspruch ‚Beratung in Tierschutzfragen‘ nimmt die Verantwortlichen nicht aus der Pflicht, offenzulegen, wie spezifische Interessen, Sichtweisen und Werte die Ergebnisse prägen (könnten). Dass Tierschutzbeiräte dabei nicht nur in der Lage, sondern auch gut geeignet sind, innovative Ansätze für die politischen Repräsentation von Tieren mit umzusetzen, wird durch die politische Theorie bekräftigt. Zusammen mit den jeweiligen Tierschutzbeauftragten des Bundes und der Länder können sie die Perspektive der Tiere einbringen. Die Vertretung von Tieren ist zwar theoretisch nicht gleichzusetzen mit der Vertretung des Tierschutzes, beides ist aber praktisch eng miteinander verknüpft.

Um dem Tierschutzcharakter der Beiräte stärkeres Gewicht zu verleihen, schlägt diese Analyse ein zweistufiges Konzept für die Besetzung eines Beirates vor:

- a) **Eine Besetzung für Empfehlungen der Beiräte nach Mehrheitsvotum:** Dieser gehören mindestens zur Hälfte Vertretungen von zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Tierschutzorganisationen an; die andere Hälfte besteht aus Sachverständigen relevanter Fachrichtungen;
- b) **Eine variierende, themenspezifische Besetzung von Untergruppen für die Aushandlung von politischen Kompromissen (ohne Abfrage von Mehrheitsvoten);** dieser gehören vom Tierschutz betroffener Berufs- und Interessengruppen an, darunter die Landwirtschaft, Jagd, medizinische Forschung und zoologischer Fachhandel; Ziel dieser Besetzung ist die Offenlegung möglicher Argumente oder Einwände gegen bestimmte Tierschutzregelungen, und das Ausloten entsprechender Kompromisse.

Die Studie schlägt weitere Anpassungen vor, die den Tierschutzcharakter der Beiräte bzw. der Bundeskommission stärken:

- Die Aufgaben von Beiräten und Beauftragten im Tierschutz zum gegenseitigen Nutzen enger miteinander zu verzahnen;
- Die Ergebnisse der Beiratsarbeit öffentlich zu machen und Transparenz über den Grad ihrer Berücksichtigung zu schaffen;
- Die Vernetzung aller existierender Beiräte zu institutionalisieren und professionalisieren, um Ressourcen zu sparen;
- Ein Konzept für wechselnder inhaltliche Schwerpunkte der Beiratsarbeit zu erstellen;
- Den Informationsanspruch des Beirates formalrechtlich sicherzustellen;
- Timing und Formen der Kommunikation anzupassen;
- Transparenz und Reichweite der Empfehlungen zu erhöhen;
- eine Entlohnung der öffentlichen Aufgaben von Beiräten sicherzustellen sowie
- die Empfehlungen neben der Exekutive auch an die Legislative im Tierschutz auszurichten.

Danksagung

Dem Hauptstadtbüro des Deutschen Tierschutzbundes, Jenny Schlosser und Frank Meuser, danke ich für das Vertrauen, die Unterstützung und wertvolle Kommentare zu erstem Entwurf. Allen in der Studie befragten Expert:innen und Mitgliedern der untersuchten Tierschutzbeiräte danke ich für Ihre Zeit, ihre Offenheit und kreativen Ideen.

Philipp von Gall im März 2024.

7 Quellen

Literatur

- AHLHAUS, S. (2014): Tiere im Parlament? Für ein neues Verständnis politischer Repräsentation. Mittelweg 36.
- AHLHAUS, S. (IM ERSCHEINEN): Political Representation of Animals. In: Anne Peters, Kristen Stilt, Saskia Stucki (Hg.): The Oxford Handbook of Global Animal Law. Oxford University Press, Oxford, 2024.
- BÜNDNIS FÜR TIERSCHUTZPOLITIK: Zukunftskommission: Tierschutz beteiligen. In: <https://albertschweitzer-stiftung.de/aktuell/zukunftskommission-tierschutz-beteiligen>
- ANIMAL SOCIETY (2021): Tier(schutz)politik im Spiegel der Gesellschaft. Eine Analyse basierend auf einer repräsentativen Umfrage durch die SINUS Markt- und Sozialforschung GmbH (Heidelberg), Stuttgart.
- AUGSBERG, S. (2016): Der Anthropozentrismus im deutschen Rechtsbegriff. In: Rechtswissenschaft, RW, Jahrgang 7 (2016), Heft 3, S. 238 – 362.
- BMEL (2019): Tierschutzbericht der Bundesregierung 2019. Bericht über den Stand der Entwicklung des Tierschutzes, Berlin.
- BMEL (2023): Pressemitteilung Nr. 55/2023, vom 10. Mai 2023.
- BMFSFJ (2013): Motive des bürgerschaftlichen Engagements. Kernergebnisse einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung durch das Institut für Demoskopie Allensbach im August 2013, Berlin.
- BOKER LUND, T., VINCENTZEN KONDRUP, S. UND SANDOE, P. (2019): A multidimensional measure of animal ethics orientation - Developed and applied to a representative sample of the Danish public. PLoS ONE 14(2): e0211656. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0211656>.
- CHEMNITZ, C., WEIGELT, J., ENDERS, C., HÄRING, A., ISERMAYER, F., KUNISCH, M., MÜLLER, A., NEUBERT, S., RIEKEN, H., SOMMER, R., TAUBE, F., TUIDER, J., WIGGERING, H. (2021): Research for Change: Towards a transformative research strategy for climate-resilient agriculture in Germany. TMG Research, Berlin.
- COCHRANE, A. (2018): Sentientist Politics. A Theory of Global Inter-Species Justice (Oxford: Oxford University Press).

- DEUTSCHER BUNDESTAG (2020): Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD - Empfehlungen des Kompetenznetzwerkes Nutztierhaltung konsequent umsetzen und Zukunftsperspektiven für die Tierhaltung in Deutschland schaffen. BT-Drucksache 19/20617.
- DEUTSCHER ETHIKRAT (2020): Tierwohlachtung – Zum verantwortlichen Umgang mit Nutztieren. Stellungnahme. Berlin.
- DEUTSCHER TIERSCHUTZBUND (2023): Man kann den Wind nicht drehen, man muss die Segel neu setzen. Persönliche Erklärung von Thomas Schröder, Präsident Deutscher Tierschutzbund, zu seiner Entscheidung, das Mandat in der Zukunftskommission Landwirtschaft vorerst ruhen zu lassen. Pressemitteilung vom 19.10.2023.
- DEUTSCHLANDFUNK KULTUR (2019): Eine Arche hinter Gittern? Über Sinn, Unsinn und Zukunft von Zoos. In: <https://www.deutschlandfunkkultur.de/ueber-sinn-unsinn-und-zukunft-von-zoos-eine-arche-hinter-100.html>.
- DONALDSON, S. (2020): Animal Agora: Animal Citizens and the Democratic Challenge. Social Theory and Practice Vol. 46 (2), 709-735.
- DRYZEK, J. S.; NIEMEYER S. (2008): Discursive Representation. American Political Science Review. Vol. 102 (4), 481-493.
- DÜRIG, G., HERZOG, R., SCHOLZ, R., KORIOETH, S. (2023): Grundgesetz, Kommentar, Werkstand: 101. EL Mai 2023, GG Art. 30 Rn. 14, 15, Beck.
- FELDE, B. (2017): Tierschutzrelevantes Wissen in Gesetzgebung, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess - Konkretisierungsbefugnisse und -verfahren zur Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe artgemäß und verhaltensgerecht am Beispiel der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung und des Säugetiergutachtens. Nomos.
- FERNANDES, J., BLACHE, D., MALONEY, S.K., MARTIN, G.B, VENUS, B., WALKER, F. R., HEAD, B. und Alan TILBROOK (2019): Addressing Animal Welfare through Collaborative Stakeholder Networks. In: Agriculture 2019, 9, 132.
- FRANKFURTER RUNDSCHAU (2020): Hessen: Tierschutzverbände verlassen Tierschutzbeirat. Pressemitteilung von 27.02.2020, In: <https://www.fr.de/rhein-main/hessen-tierschutzverbaende-verlassen-tierschutzbeirat-13563691.html>
- FRASER, D. (2008): Oral presentation. Understanding animal welfare. Acta Veterinaria Scandinavica. 21st Symposium of the Nordic Committee for Veterinary Scientific Cooperation 50 (Suppl 1), S1, 1-7

- GÖHLER, G. (1997): Der Zusammenhang von Institution, Macht und Repräsentation, In: Göhler et al.: Institution - Macht - Repräsentation. Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken. Baden-Baden: Nomos, S. 28-37.
- GREENPEACE (2021): Greenpeace verlässt Zukunftskommission Landwirtschaft. Pressemitteilung vom 19.2.2021; In: <https://presseportal.greenpeace.de/204308-greenpeace-verlasst-zukunftskommission-landwirtschaft>.
- HAJER, M.A. (2006): Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning. In: van den Brink, M.; Metze, T. (Hg.): Words matter in policy and planning. Discourse theory and method in social sciences. Netherlands Geographical Studies 344, 65-74.
- Herschinger, Eva / Renner, Judith (2014): Einleitung. Diskursforschung in den Internationalen Beziehungen, in: Herschinger, Eva/Renner, Judith (Hg.), Diskursforschung in den Internationalen Beziehungen, Baden-Baden: Nomos, 9-29.
- HIRT, A. MAISACK, C. MORITZ, J. (2015): Tierschutzgesetz, Kommentar, Beck, 3. Auflage.
- KAGAN, S. (2019): How to Count Animals, More or Less. Oxford: Oxford University Press.
- LANDSHUT, S. (1968): Der politische Begriff der Repräsentation (1964). In: Rausch, H. (Hg.): Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und der Repräsentativverfassung. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft. 482-497.
- LEIPZIGER ZEITUNG (2015): Sachsens Tierschutzbeirat ist nur ein Feigenblatt. In: Leipziger Zeitung (2015) <https://www.l-iz.de/politik/sachsen/2015/08/sachsens-tierschutzbeirat-ist-nur-ein-feigenblatt-100995>
- KNIERIM, U. (2016): Methoden und Konzepte der angewandten Ethologie und Tierwohlforschung (In: K. Köchy / M. Wunsch / M. Böhnert (Hg.): Philosophie der Tierforschung 2 - Maximen und Konsequenzen. Alber: München, S. 87-101.
- KRICK, E. (2010): Regieren mit Gipfeln. Expertengremien der Großen Koalition. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft. 20, 2: 233-265.
- LADWIG (2021): Nichtideale Theorie der Gerechtigkeit für Tiere. In: Zeitschrift für Praktische Philosophie, Band 8, Heft 2, 2021, S. 143-174
- MAI, M. (2006): Verbände und Politikberatung. In: Falk S.; Rehfeld D.; Römmele A.; Thunert M. (Hrsg.): Handbuch Politikberatung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 268-274

- MANSBRIDGE, J. (2003): Rethinking Representation. *American Political Science Review*, 97(4), 515-528
- MEIJER, E. (2019): *When animals speak*. New York University Press
- MONTANARO, L. (2012): The Democratic Legitimacy of Self-Appointed Representatives. *the Journal of Politics*, Vol. 74, No. 4, October 2012, 1094-1107
- NEUE RUHR ZEITUNG (2020): Grüne fordern „Neustart“ für den NRW-Tierschutzbeirat. In: <https://www.nrz.de/region/niederrhein/gruene-fordern-einen-neustart-fuer-den-nrw-tierschutzbeirat-id228822881.html>
- NIESEN, P. (2020): Erst Ethik, dann Politik, oder: Politik statt Ethik? Zur Grundlegung der Tierrechte im political turn. *TIERethik* 12. Jahrgang, 2020/2, Heft 21, S. 7 - 29.
- PITKIN, H. F. (1967): *The concept of representation*. University of California press
 (2020): Zukunftskommission Landwirtschaft. Bündnis fordert Beteiligung. Pressemitteilung vom 25.3.2020.
- REHFELD, A. (2006): Towards a General Theory of Political Representation. *The Journal of Politics*, Vol. 68(1), 1-21
- RITVO, H. (2007): On the Animal Turn. In: *Daedalus* 136 (2007), S. 118-122.
- SAWARD, M. (2010): *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.
- SONNTAG, W.I.; ERMANN, M. SPILLER, A. UND VON MEYER-HÖFER, M. (2021): Im Streit um die Nutztierhaltung: Gesellschaftsorientierte Kommunikationsstrategien für die Agrar- und Ernährungswirtschaft. In: *German Journal for Agricultural Economics* 70 (1): 1-16.
- STEVENSON, H. UND DRYZEK, J.S. (2014): *Democratizing Global Climate Governance*, Cambridge University Press.
- SÜDDEUTSCHE ZEITUNG (2020): Tierschutzbeirat konstituiert sich neu. In: <https://www.sueddeutsche.de/leben/tiere-wiesbaden-tierschutzbeirat-konstituiert-sich-neu-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-200326-99-483863>
- TASSO E.V. (2020): Tierschutzorganisationen verlassen geschlossen den Hessischen Tierschutzbeirat. Pressemitteilung vom 27.02.2020, In: <https://www.tasso.net/Presse/Pressemitteilungen/2020/Organisationen-verlassen-Tierschutzbeirat?>

UMWELTBUNDESAMT (2015): Gerechtigkeit im Umweltrecht. Texte 73/2025, In: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/text_e_73_2015_gerechtigkeit_im_umweltrecht.pdf

URBINATI, N. UND M. E. WARREN (2008): The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. Annual Review of Political Science 11(1): 387-412.

VON GALL, P. (2019): Die tierliche Perspektive in der Politik. Jahrbuch Praktische Philosophie in globaler Perspektive 2. Schwerpunkt Moralischer Fortschritt, 226-255

VON GALL, P. (2020): Tiere nutzen – ein kritisches Wörterbuch. AA-Verlag, Frankfurt.

VON GALL, P., BARDUSCH, B., VON MEYER-HÖFER, M. (2023): Ziele für die Zukunft der Tierhaltung – gelingt der staatlich initiierte Dialog? Erkenntnisse aus der SocialLab Zukunftswerkstatt Landwirtschaftliche Tierhaltung. 25. Juli 2023 Thünen Working Paper 216.

VON GALL, P. UND RASPÉ, C. (2021): Tiere brauchen Vertreter:innen, im Recht und in der Politik. In: Neussel, W. (Hg.): Verantwortbare Landwirtschaft statt Qualzucht und Qualhaltung. Was warum schief läuft und wie wir es besser machen können. Oekom-Verlag.

Geschäftsanweisungen, Verordnungen und Erlasse

HESSISCHES MINISTERIUM FÜR UMWELT, KLIMASCHUTZ, LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ.
Erlass zur Neufassung der Geschäftsgrundlage für die Tätigkeit des Hessischen Tierschutzbeirats, 21.3.2023.

NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT, VERBRAUCHERSCHUTZ UND LANDESENTWICKLUNG, Geschäftsordnung Tierschutzbeirat des Landes Niedersachsen, in der Fassung der 4. Änderung aufgrund des Beschlusses der Landesregierung vom 05.03.2008.

MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT (MLU) DES LANDES SACHSEN-ANHALT, Einrichtung eines Tierschutzbeirates, Runderlass des MLU vom 15.10.2015, Aktenzeichen 65-42509/1.1.

SENATSVERWALTUNG FÜR UMWELT, MOBILITÄT, VERBRAUCHER- UND KLIMASCHUTZ DES LANDES BERLIN.
Geschäftsanweisung zur Einrichtung eines Tierschutzbeirates bei der Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz vom 3. Mai 2022.

VERORDNUNG ÜBER DIE TIERSCHUTZKOMMISSION BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (TIERSCHUTZKOMMISSIONS-VERORDNUNG), vom 23. Juni 1987 (BGBl. I S. 1557), die zuletzt durch Artikel 393 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, in: <https://www.gesetze-im-internet.de/tierschg/BJNR012770972.html>

Annex I - Übersichtstabelle zu Unterschieden der Beiräte

Kriterien	Bund: Tierschutz- kommission	Sachsen- Anhalt: TS- Beirat	Niedersachsen: TS-Beirat	Hessen: TS-Beirat	Berlin - TS-Beirat	Rheinland- Pfalz: TS- Beirat ¹
Struktur und Arbeitsweise						
Eigene Geschäftsstelle des Beirates formal unabhängig von der jeweiligen zuständigen Behörde / Regierung	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja
Geschäftsordnung vorhanden und regelmäßig mit dem Beirat abgestimmt	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bei Mehrheitsbeschlüssen wird Sondervotum / Minderheitsvotum (z.B. der Tierschutzvertretung) berücksichtigt	teilweise	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Übernahme von (Personal-)Kosten des Arbeitsaufwandes	Nein	Nein	teilweise	Nein	teilweise	teilweise
Aufgaben						
Schwerpunkt auf Einbringen von Informationen und Sachbeiträgen („ Sachverständigengremium “) im Tierschutz	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein
Schwerpunkt auf Abbildung gesellschaftlicher Meinungen , Sichtweisen und Interessen zum Tierschutz (inkl. Tiernutzungsinteressen)	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	k.A.
Die Vertretung des Tierschutzes im Beirat zeichnet sich durch eine hohe Gewichtung der Belange und Interessen von Tieren aus	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	k.A.
Beratung der Legislative (z.B. durch Einladung von Abgeordneten oder Abstimmung über Gesetzesinitiativen)	Nein	Nein	teilweise	teilweise	Nein	Nein
Beratung der Exekutive durch Einladung von Mitgliedern des Ministeriums und Abstimmung über Verordnungen und Regelungen im Rahmen bestehender Gesetze	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Mitglieder / Zusammensetzung						

¹ Die Angaben basieren nur auf den öffentlich auf der Webseite zur Verfügung gestellten Daten.

Kriterien	Bund: Tierschutz- kommission	Sachsen- Anhalt: TS- Beirat	Niedersachsen: TS-Beirat	Hessen: TS-Beirat	Berlin - TS-Beirat	Rheinland- Pfalz: TS- Beirat ¹
Mehrheitlicher Anteil der Mitglieder aus dem zivilgesellschaftlichen Tierschutz	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein
Auswahl der Mitglieder zielt auf Parität zwischen Tierschutz- und Tiernutzungsinteressen	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	?
Jurist:in mit Expertise im Tierschutzrecht unter den Mitgliedern gesetzt	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein
Ethiker:in, Geistes- oder Politikwissenschaftler:in unter den Mitgliedern gesetzt	Ja	Nein	Nein	Nein	teilweise	Nein
Vorsitz aktuell durch eine(n) von der Behörde / Regierung weisungsfreie Tierschutzvertreter:in	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein
Öffentlichkeitsarbeit / Transparenz						
Eigene Webseite mit Positionen und Empfehlungen des Beirates	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja
Veröffentlichung von Tätigkeitsberichten	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja
Aufgabe, den Tierschutzgedanken in die Gesellschaft zu tragen	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja
Veröffentlichung der Beschlüsse, Empfehlungen und Tagesordnungspunkte	teilweise	teilweise	teilweise	teilweise	Ja	teilweise
Möglichkeit zu direktem Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja
Möglichkeit eigener Presseerklärungen / Publikationen von Empfehlungen durch den Beirat	Nein	Nein	teilweise	Ja	Ja	Ja
Kontroll- und Beteiligungsmöglichkeiten bei der Entscheidungsfindung						

Kriterien	Bund: Tierschutz- kommission	Sachsen- Anhalt: TS- Beirat	Niedersachsen: TS-Beirat	Hessen: TS-Beirat	Berlin - TS-Beirat	Rheinland- Pfalz: TS- Beirat¹
Möglichkeit zur Akteneinsicht in tierschutzrelevante Vorgänge in Geschäftsordnung verankert	Nein	Nein	teilweise	Nein	teilweise	k.A.
Möglichkeiten zur rechtlichen Beanstandung von Tierschutzwidrigkeiten	Nein	Nein	Nein	Nein	teilweise	k.A.
Evaluation / Tracking der Umsetzung von Empfehlungen / Beschlüsse des Beirates in den letzten 5 Jahren	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein

Annex II - Fragebogen als Grundlage für standardisierte Interviews



GALLO
Beratung für Agrar- & Tierpolitik
Dr. rer. agr. Philipp von Gall
Matterhornstraße 49
14129 Berlin

Fon 0178 / 2118498
kontakt@philippvongall.de

Herzlich willkommen zur Umfrage!

Unsere Studie im Auftrag des Deutschen Tierschutzbundes untersucht vergleichend die Aufgaben und Wirkweisen der Landesbeiräte für Tierschutz in Deutschland.

Ihre Antworten auf die folgenden Fragen helfen uns dabei sehr. Bei Rückfragen kontaktieren Sie mich oder mein Team jederzeit.

Wir versichern Ihnen, dass personenbezogene Daten nur mit Ihrem Einverständnis verwendet werden.

Mit freundlichem Gruß
Philipp von Gall

Allgemeine Informationen

zu Ihrer Funktion

Ihr Name

Ihre Berufsbezeichnung

Seit wann führen Sie diesen Beruf aus?

Ihre Funktion hinsichtlich des Tierschutzbeirates

Seit wann führen Sie diese Funktion aus?

zum Tierschutzbeirat Ihres Bundeslandes

Offizieller Name des Beirates

Wer ist für die Umsetzung der Arbeit des Landestierschutzbeirates verantwortlich?

Welche schriftlich verbrieften Regeln kommen bei Ausgestaltung des Beirates zum Tragen (z.B. Geschäftsordnung, weiterführende Leitlinien etc.)?

Wer ist für die Auswahl der Mitglieder des Beirates verantwortlich?

Welche anderen tierschutzrelevanten Gremien und Ämter gibt es auf Landesebene in Ihrem Bundesland?

Aufgaben des Tierschutzbeirates

Welche öffentlichen Aufgaben hat der Tierschutzbeirat Ihres Landes im Rahmen der Beratung in Tierschutzfragen? (Mehrfachnennungen möglich)

- Nötige Sach- und Kenntnisstände für die Entscheidungsfindung im Tierschutz bereitstellen
- Lösungsansätze für rechtliche Probleme / Missstände im Tierschutz entwickeln
- Plattform für Interessenvertretung relevanter gesellschaftlicher Gruppen
- Plattform für Interessenvertretung des Tierschutzes / der Tiere
- Öffentlichkeit über Tierschutzfragen informieren
- Stärkung des Staatsziels Tierschutz
- Bekanntgabe neuer Tierschutzprobleme
- Andere

Inwiefern unterscheiden sich die Aufgaben von denen des /der Landestierschutzbeauftragten (sofern es dieses Amt in Ihrem Bundesland gibt)?

Textfeld

Beteiligung

Die Interessen und Perspektive welcher Gruppen werden in Ihrem Tierschutzbeirat durch Mitglieder vertreten, und mit wie vielen Sitzen?

- Tierschutz / Tiere (bitte Anzahl der ordentlichen Mitglieder nennen)
- Natur- und Umweltschutz (bitte Anzahl der ordentlichen Mitglieder nennen)
- Wirtschaft (bitte nennen Sie die Wirtschaftsbereiche und die Anzahl der ordentlichen Mitglieder)
- Konsumenten (bitte Anzahl der ordentlichen Mitglieder nennen)
- Kirchen / Ethik (Bitte spezifizieren und Anzahl der ordentlichen Mitglieder nennen)
- Andere (bitte ausführen)

Auf welcher Grundlage erfolgt die Auswahl dieser Mitglieder des Beirates?

Textfeld

Sachverstand

Der Sach- und Kenntnisstand welcher Themenbereiche wird in Ihrem Tierschutzbeirat durch Mitglieder eingebracht, und mit wie vielen Sitzen?

- Tierschutz (bitte Anzahl der ordentlichen Mitglieder angeben)
- Tiergesundheit / Veterinärfragen (bitte Anzahl der ordentlichen Mitglieder angeben)
- Agrarwissenschaften / Nutztierhaltung (bitte Anzahl der ordentlichen Mitglieder angeben)
- Forschungspraxis mit Tierversuchen (bitte Anzahl der ordentlichen Mitglieder angeben)
- Biologie / Verhaltensforschung / Ethologie (bitte Anzahl der ordentlichen Mitglieder angeben)
- Ethik inkl. Tierethik (bitte Anzahl der ordentlichen Mitglieder angeben)
- Politik- und Gesellschaftswissenschaften (inkl. Mensch-Tier-Beziehung) (bitte Anzahl der ordentlichen Mitglieder angeben)
- Andere (bitte ausführen mit Anzahl der Sitze)

Auf welcher Grundlage erfolgt die Auswahl der Sachverständigen im Beirat?

Textfeld

Rolle der Tierschutz-Vertretung

Was sollte die Vertretung des Tierschutzes gegenüber den anderen Mitgliedern auszeichnen? (Mehrfachnennung möglich)

- Tierschutzvertretung gewichtet Belange von Tieren höher als andere (z.B. wirtschaftliche) Interessen.
- Tierschutzvertretung ist mehr als andere Mitglieder der Umsetzung des Staatszieles Tierschutz verpflichtet.
- Tierschutzvertretung repräsentiert eine mehrheitlich akzeptierte Sicht von Tierschützer:innen in Deutschland.
- Tierschutzvertretung übt konstruktive und sachliche Tierschutz-Kritik an gängigen Praktiken.
- Anderes (Bitte führen Sie aus)

Arbeitsaufwand der Mitglieder

Was meinen Sie, wie lange dauert durchschnittlich die Erstellung eines Initiativantrages des Beirates an das Ministerium?

- unter 10 Stunden pro Mitglied
- zwischen 10 und 20 Stunden pro Mitglied
- über 20 Stunden pro Mitglied

Was meinen Sie, wie lang ist die durchschnittliche Bearbeitungszeit für eine Beurteilung eines Gesetzes- / Verordnungsentwurfes?

- unter 10 Stunden pro Mitglied
- zwischen 10 und 20 Stunden pro Mitglied
- über 20 Stunden pro Mitglied

Wie würden Sie grob den durchschnittlichen Arbeitsumfang eines Beiratsmitglieds pro Jahr einschätzen?

Stunden je Teilnahme an Beirats-Sitzungen

durchschnittliche Anzahl der Sitzungen pro Mitglied

Stunden für Vorbereitung der Beiratssitzungen

Stunden für Arbeit an schriftlichen Anträge / Positionen des Beirates an die Behörde (durchschnittlich)

durchschnittliche Anzahl der schriftlichen Anträge

Stunden für Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Webseitenbeiträge, etc.)

Sonstiges

Warum wird die Beratung der Mitglieder ein Ehrenamt eingestuft?

Textfeld

Welche Probleme sind mit der ehrenamtlichen Beiratsarbeit verbunden?

- Ungleiche finanzielle Möglichkeiten der Beteiligung von Wirtschaftsverbänden und NGO-Vertretungen
- Aufgaben können nur in begrenztem Umfang bearbeitet werden
- Es gibt keine Probleme mit der Ehrenamtlichkeit des Beitrages
- Andere (bitte ausführen)

Welches Budget steht für die Arbeit Ihres Tierschutzbeirates (inkl. Geschäftsführung und Betreuung durch die Behörde) jährlich zur Verfügung?

- unter 1000 €
- 1000 bis 10.000 €
- 10.000 - 50.000 €
- über 50.000 €

Arbeitsweise

An welche staatlichen Stellen / Ämter werden die Ergebnisse des Beirates regelmäßig weitergeleitet?

Tierschutzreferat der zuständigen Behörde

Staatssekretäre

(zuständige) Minister

Landes / oder Stadtparlament

andere Behörden

Zu welchem Zeitpunkt im Entscheidungsprozess von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften wird der Landestierschutzbeirat mit einbezogen?

Textfeld

Wie werden Konflikte und Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedern des Beirates ausgehandelt, und (wie) werden diese Konflikte in der Entscheidungsfindung berücksichtigt? (z.B. Mehrheitsvoten, Vetomöglichkeiten, Konflikte in den Protokollen genannt / genannt oder anderweitig festgehalten, Konfliktlösung durch Mediation, etc.)

Textfeld

Für welche Arbeitsergebnisse und Prozesse gilt für die Mitglieder eine Verschwiegenheitspflicht?

schriftliche Anträge des Beirates?

Beurteilung eines Ordnungs- oder Gesetzesentwurfes durch den Beirat

Kommunikation / Streitfragen unter den Kommissionsmitgliedern

Tierschutzrelevante Sachstände, die im Beirat erarbeitet wurden

Andere (bitte spezifizieren)

Warum gilt für das besagte Verschwiegenheitsgebot?

Textfeld

Wird von seiten der Regierung erfasst, ob und inwiefern die Empfehlungen des Beirates umgesetzt wurden?

Ja (bitte kurz erläutern)

Nein

Verbesserungen und Potentiale

Welche Neuerung in der Arbeitsweise Ihres Tierschutzbeirates in den letzten 10 Jahren hat die Arbeit des Beirates signifikant verbessert?

Textfeld

Existieren Vorschläge von Tierschutz-Vertreter:innen, um die Arbeitsweise des Tierschutzbeirates effektiver / besser zu gestalten?

Ja Nein Wenn ja, welche

Existieren Vorschläge von Gruppen oder Institutionen, die nicht direkt dem Tierschutz zugerechnet werden, um die Arbeitsweise des Tierschutzbeirates effektiver / besser zu gestalten?

Ja Nein Wenn ja, welche?

Wie lässt sich die Wirksamkeit des Beirates mit Blick auf das Staatsziel Tierschutz ihrer Meinung nach verbessern?

- Verstärkte Möglichkeit zur Akteneinsicht des Beirates
- Öffentliches Monitoring, ob und inwiefern die Empfehlungen des Beirates umgesetzt wurden
- Anspruch auf schriftliche Antworten der jeweiligen Regierung auf die Anträge des Beirates
- Erhöhtes Mitglieder-Verhältnis der Tierschutz-Vertreter:innen gegenüber Wirtschafts- and anderen Vertreter:innen
- Verstärkte Möglichkeit der Präsentation und Verbreitung der Forderungen des Beirates (z.B. in Ausschüssen oder im Parlament)
- Verstärkte Weiterleitung der Ergebnisse des Beirates an relevante staatliche Stellen
- Verstärkte Möglichkeit zur öffentlichen Bekanntmachung der Empfehlungen des Beirates sowie der entsprechenden Reaktionen der Landesregierung
- Andere

Wie lässt sich die Arbeit und Wirksamkeit des Tierschutzbeirates Ihrer Meinung allgemein nach verbessern?

Textfeld

Vielen Dank für Ihre Teilnahme!

Wir bedanken uns recht herzlich bei Ihnen für die aktive Teilnahme an dieser Umfrage.

Ihr GALLO-Team



Unterstützen Sie den Tierschutz, indem Sie Mitglied im örtlichen Tierschutzverein und im Deutschen Tierschutzbund werden!

Überreicht durch:

Deutscher Tierschutzbund e.V.

In der Raste 10, 53129 Bonn

Tel. 0228 60 49 6-0, Fax 0228 60 49 6-40

www.tierschutzbund.de

**FINDEFIX – Das Haustierregister
des Deutschen Tierschutzbundes**

Tel. 0228 60 49 6-35

Fax 0228 60 49 6-42

www.findefix.com

Folgen Sie uns auf:



Sparkasse KölnBonn

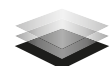
BLZ 370 501 98, Konto Nr. 40 444

IBAN: DE 88 37050198 0000040444

BIC: COLS DE 33

Spenden sind steuerlich absetzbar.

Gemeinnützigkeit anerkannt.



Initiative
Transparente
Zivilgesellschaft