

Executive Summary

zu der Studie von Hahn/Hoven „Strafrechtliche Verfolgung von Tierschutzkriminalität in der Landwirtschaft – eine empirische Untersuchung“

I. Das Forschungsprojekt

In Deutschland werden nur wenige Fälle von Tierquälerei in der Landwirtschaft bestraft. Im Rahmen des Projekts „Strafrechtliche Verfolgung von Tierschutzkriminalität in der Landwirtschaft – eine empirische Untersuchung“ wurde untersucht, wie das derzeit geltende Tierschutzstrafrecht in der Praxis angewendet wird. Die Wissenschaftlerinnen haben analysiert, wie Staatsanwaltschaften von den Delikten erfahren, welche Ermittlungsmaßnahmen sie einleiten, unter welchen Voraussetzungen Anklage erhoben wird und wie Tierschutzstraftaten vor Gericht sanktioniert werden. Zu diesem Zweck wurden rund 150 Akten bei verschiedenen Staatsanwaltschaften und einer Tierschutzorganisation ausgewertet und 14 Interviews mit Staatsanwälten, Amtstierärztinnen, Landestierschutzbeauftragten, einem Rechtsanwalt und Leitern von Tierschutzorganisationen geführt.

II. Defizite in der Anwendung des Tierschutzstrafrechts

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass das Tierschutzstrafrecht in der Praxis vielfach nicht oder nicht angemessen angewendet wird. Im Bereich Haltung, Transport und Schlachtung von landwirtschaftlich genutzten Tieren kommt es äußerst selten zu Anklagen oder zu Verurteilungen wegen Tierschutzkriminalität. Wenn Sanktionen verhängt werden, sind sie sehr gering. Tierhaltungsverbote werden in fast keinem Fall angeordnet.

Tierquälerische Sachverhalte gelangen häufig **schon gar nicht zur Kenntnis der Staatsanwaltschaft**. Da bei diesen Straftaten kein äußerungsfähiges Opfer existiert, sind die Strafverfolgungsbehörden auf behördliche Kontrollen sowie die Initiative von Tierschutzorganisationen oder Privatpersonen angewiesen. Ein Tierhalter muss aber im Durch-

schnitt nur alle 17 Jahre mit einer Routinekontrolle rechnen. Wenn Amtstierärzte Verstöße feststellen, erkennen sie häufig nicht, dass auch eine Straftat vorliegen könnte (§ 17 TierSchG).

Kommt es zu einer Strafanzeige, **stellen die Staatsanwaltschaften die meisten Verfahren ein**. Eine Kommunikation zwischen Staatsanwaltschaft und Veterinärbehörden findet selten statt; mit Tierschutzorganisationen, die Videomaterial zu tierquälischen Sachverhalten eingereicht haben, wurde im untersuchten Sample kein Kontakt für Rückfragen aufgenommen. Die Staatsanwaltschaften holen oftmals Gutachten von tiermedizinischen Sachverständigen ein – und übernehmen diese häufig ohne eigene juristische Prüfung. Den veterinärmedizinischen Sachverständigen wird dabei letztlich die Subsumtion unter juristische Fachbegriffe überantwortet. Im Vergleich zu Heimtieren werden bei der Verfolgung von Tierschutzdelikten an landwirtschaftlich genutzten Tieren offensichtlich deutlich andere Maßstäbe angelegt. Wird ein Hund bei Hitze mehrere Stunden im Auto zurückgelassen, findet eine strafrechtliche Ahndung statt; werden Rinder über Tage bei Hitze unter Verstoß gegen zahlreiche Vorschriften der Tiertransportverordnung transportiert, wird das Verfahren in der Regel ohne Ermittlungen eingestellt.

III. Warum wird das Recht so wenig angewandt?

1. Zu hohe Anforderungen an die Strafbarkeit

Die zentralen Gründe für die geringen Verurteilungszahlen wegen § 17 TierSchG liegen zum einen in der **zurückhaltenden Anwendung des Tierschutzstrafrechts durch die Staatsanwaltschaften**, zum anderen in der **Ausgestaltung der Vorschrift selbst**. In der Praxis werden übersteigerte Anforderungen an die Voraussetzungen der Strafbarkeit gestellt, v.a. an die Annahme von erheblichen Schmerzen und Leiden. Die Tatbestandsvarianten der Tiertötung ohne vernünftigen Grund, der Tiermisshandlung aus Rohheit und die Zufügung von Leiden werden kaum geprüft.

Die derzeitige Ausgestaltung des Tierschutzstrafrechts ermöglicht und begünstigt die zurückhaltende Anwendung des Rechts. Der Tatbestand des § 17 TierSchG ist denkbar weit gefasst und **beinahe alle Tatbestandsmerkmale** – „vernünftiger Grund“, „Leiden“, „erheblich“, „länger anhaltend“, „Rohheit“ – **bieten erheblichen Auslegungsspielraum**. Zudem sind für eine konsequente Anwendung der Vorschrift gerade in der Land-

Executive Summary

wirtschaft häufig umfassende **veterinärmedizinische Kenntnisse erforderlich**, etwa Wissen aus der Tierverhaltensforschung zur Bestimmung von Leiden auf Grund der Haltungsbedingungen. Ein solch spezielles Wissen zu allen Tierarten und Haltungsformen ist bei den Staatsanwaltschaften und den Amtstierärzten meist nicht vorhanden. Das hat zur Folge, dass Straftaten von den kontrollierenden Amtstierärzten oft gar nicht erst als solche erkannt und an die Staatsanwaltschaft abgegeben werden. § 17 TierSchG ist ein Kontrolldelikt, jedoch so weit formuliert, dass die Vorschrift für Nichtjuristen – zumal im betriebsamen Arbeitsalltag von Amtstierärzten – kaum effektiv handhabbar ist.

2. Wenig Möglichkeiten des Tatnachweises

§ 17 TierSchG verlangt den **konkreten Nachweis von Schmerzen oder Leiden der Tiere im Einzelfall**. Diese sind aber **aus strukturellen Gründen oft nicht feststellbar**: Verstöße in Tierhaltungsbetrieben oder Schlachthöfen sind häufig nur auf Videoaufzeichnungen oder in Dokumentationen der Veterinärbehörden festgehalten. Hierdurch konnten in den untersuchten Verfahren zwar regelmäßig eine Reihe an Verwaltungsverstößen festgestellt werden, wie etwa eine Überbelegung von Ställen oder eine unterlassene Behandlung kranker Tiere. Das Vorliegen von Schmerzen oder Leiden bei einem bestimmten Tier kann in diesen Fällen jedoch kaum nachgewiesen werden. Die Tiere können meist nicht mehr begutachtet werden, da sie entweder bereits tot sind oder aus der Vielzahl der gehaltenen Tiere nicht herausgegriffen werden können. Dabei liegt bei diesen verwaltungsrechtlichen Verstößen nahe, dass dem Tier auch strafrechtlich relevante Schmerzen oder Leiden zugefügt werden.

3. Politische Verflechtungen

Daneben sind auch **politische Einflussnahme und Verflechtungen** ein zentraler Grund für die zurückhaltende Anwendung des Tierschutzstrafrechts. Die Nähe zwischen den örtlichen Veterinäramtern und den Betrieben sowie der politische Druck auf einzelne Amtstierärzte tragen dazu bei, dass tierquälische Sachverhalte nicht an die Staatsanwaltschaft abgegeben werden, sondern im Rahmen verwaltungsrechtlicher Anordnungen oder informell geregelt werden.

4. Der gesellschaftliche Umgang mit landwirtschaftlich genutzten Tieren

Die zurückhaltende Verfolgung von Tierschutzkriminalität in der Landwirtschaft ist auch **Folge eines grundsätzlich problematischen Umgangs mit landwirtschaftlich genutzten Tieren**. Viele Formen der tierquälerischen Haltung wie die Haltung von Sauen in Kastenständen oder von Schweinen auf Vollspaltenböden sind weit verbreitet und werden sogar von Rechtsverordnungen erlaubt oder zumindest in der Praxis geduldet. Flächendeckend erfolgt der Einsatz auf extreme Leistungen gezüchterter Tiere. Dennoch steigt die Zahl der in Deutschland gehaltenen und geschlachteten Tiere Jahr für Jahr weiter an. Der erlaubte oder zumindest geduldete tierquälerische Umgang mit Tieren und die Schlachtung einer astronomischen Zahl von über 700 Mio. Tieren pro Jahr hat zwangsläufig einen Einfluss auf die Verfolgung von Tierschutzkriminalität. Gesellschaft, Justiz und Politik akzeptieren dann sehenden Auges – teilweise erlaubt per Verordnung – eine tierquälerische Behandlung von Tieren, die das Strafrecht eigentlich sanktionieren soll. Innerhalb dieses Systems ist es wenig überraschend, dass das Rechtsgut Tier von Tierhaltern und deren Mitarbeitern wie auch von Staatsanwaltschaften geringgeschätzt und der Einsatz für dieses Rechtsgut in der Strafverfolgung begrenzt ist.

IV. Was ist zu tun? Vorschläge für Reformen

1. Änderungen des Strafrechts

Soll der strafrechtliche Tierschutz nicht länger bloß „auf dem Papier“ existieren, müssen die Voraussetzungen für eine Strafbarkeit tierquälerischen Verhaltens grundlegend neu gefasst werden. § 17 TierSchG stellt für eine effektive Ahndung dieser Taten zu hohe rechtliche und praktische Hürden auf. Die Verfasserinnen schlagen daher vor, die Strafbarkeit nicht länger allein durch eine abstrakte Norm zu beschreiben, sondern die Strafbarkeit direkt an erhebliche Verstöße gegen verwaltungsrechtliche Vorschriften zum Schutz von Tieren anzuknüpfen. Die Verletzung wesentlicher Vorschriften zu Haltung, Transport und Schlachtung stellt eine so hohe Gefahr für das Tierwohl dar, dass insbesondere wiederholte und systematische Zu widerhandlungen strafwürdig sind – unabhängig davon, ob konkretes Tierleid später nachweisbar ist.

Wer etwa zur Schlachtung defekte Betäubungsgeräte verwendet, der gefährdet das Wohl der Tiere so massiv, dass sein Verhalten strafbar sein

Executive Summary

sollte. Ein solch konkretes Tierschutzstrafrecht ermöglicht eine deutlich schnellere und effektivere Handhabung durch Staatsanwaltschaften und Amtstierärzte: Aufwändige Sachverständigengutachten, mit denen rekonstruiert wird, ob und welche Tiere über welchen Zeitraum gelitten haben, erübrigen sich. Und die Verstöße sind klar zu belegen; Auslegungsspielräume wie bei § 17 TierSchG, die Einfallstor für sachfremde Interessen sein können, gibt es nicht.

Zudem besteht die Notwendigkeit einer stärkeren Sanktionierung von Unternehmen. Die Untersuchung hat gezeigt, dass sich die Strafverfolgung bei Tierschutzkriminalität in der Landwirtschaft vorrangig gegen Arbeiter unterer Hierarchieebenen richtet, nicht hingegen gegen die Inhaber oder Leitungspersonen großer arbeitsteilig organisierter Betriebe. Es werden lediglich die – austauschbaren – handelnden Mitarbeiter bestraft, die im Rahmen der betrieblichen Strukturen häufig kaum Handlungsalternativen haben. Dies wird der Verantwortungsverteilung innerhalb des Betriebes nicht gerecht. Zudem bietet die Sanktionierung einzelner Mitarbeiter kaum Anreiz, bestehende Unternehmensstrukturen grundlegend zu verändern. Hinzu tritt, dass gerade bei großen Unternehmen eine Identifikation der konkret verantwortlichen Einzelpersonen häufig nicht möglich ist. Obwohl der Tatbestand der Tierquälerei erfüllt wird, kann selbst bei systematischen Verstößen niemand strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Eine konsequente Sanktionierung der Betriebe selbst wäre hier eine Möglichkeit, ein strukturell bestehendes Unrecht zu ahnden. Das Tierschutzstrafrecht würde von einem Verbandssanktionengesetz erheblich profitieren.

2. Änderung des Strafverfahrensrechts

Tiere haben im Strafverfahren keine Fürsprecher. Die Darstellung von Haltungsbedingungen oder Verletzungen erfolgt meist einseitig durch den Beschuldigten; das notwendige Gegengewicht durch die Einbeziehung der Betroffenenperspektive wird allenfalls am Rande durch Amtstierärzte oder Tierschutzorganisationen gebildet, die im Strafprozess aber keine Mitwirkungsrechte haben. Um die fehlende Vertretung der Tierwohlinteressen im Strafverfahren zu beheben und das bestehende prozessuale Ungleichgewicht auszugleichen, sollte das **Amt eines Tieranwalts** eingeführt werden. Eine solche Position sollte in mehreren Bundesländern eingeführt und bei den Landestierschutzbeauftragten angesiedelt werden, sodass eine Anbindung an staatliche Stellen gewährleistet ist, die sich ebenfalls für die

Belange der Tiere einsetzen und zudem veterinärmedizinische Expertise einbringen können. Dem Tieranwalt sollten umfangreiche Mitwirkungs- und Kontrollrechte im Ermittlungs- und Hauptverfahren sowie im Vorfeld zukommen, um das Interesse der geschädigten Tiere wirkungsvoll vertreten zu können (z.B. das Recht, Fragen und Anträge zu stellen, Sachverständige zu benennen sowie Rechtsmittel einzulegen).

Sinnvoll wäre zudem ein **Akteneinsichtsrecht für anerkannte Tierschutzorganisationen**. In der Untersuchung wurde deutlich, dass bei den Tierschutzorganisationen häufig ein besonderes Know-how im Bereich des Tierschutzstrafrechts und der Tiermedizin besteht. Dieses können die Organisationen allerdings nicht einbringen, da ihnen keine Rechte im Strafverfahren zustehen. Durch die Begrenzung auf nach einem bestimmten Verfahren anerkannten Tierschutzorganisationen – ähnlich wie bei der Verbandsklage – kann einem möglichen Fehlgebrauch des Akteneinsichtsrechts begegnet werden.

3. Spezialisierung

Ein wichtiger Schritt zur effektiveren Ahndung von Tierschutzkriminalität in der Landwirtschaft wären die **Bildung und der Ausbau spezieller staatlicher Stellen**. So können Erfahrung und Expertise bei der Verfolgung von Tierschutzstraftaten gebündelt werden und es könnten, insbesondere durch die Schaffung überregionaler Institutionen, politische und sonstige sachfremde Einflussnahmen minimiert werden. Institutionelle Reformen sind auf drei Ebenen notwendig: **zur Aufdeckung von Tierschutzkriminalität (überregionale Kontrolleinheiten), für die strafrechtliche Verfolgung durch die Staatsanwaltschaften (spezialisierte Dezernate) und für die Erstellung von Sachverständigengutachten in laufenden Verfahren (Fachbehörden)**.