

E. Zusammenfassende Bewertung

I. Defizite in der Anwendung des Tierschutzstrafrechts

Eine Vielzahl der Tierschutzstraftaten an landwirtschaftlich genutzten Tieren wird nicht abgeurteilt. Die Aktenuntersuchung und die Experteninterviews legen nahe, dass das Tierschutzstrafrecht in der Praxis vielfach nicht oder nicht angemessen angewendet wird.

Tierquälerische Sachverhalte gelangen zunächst häufig 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. Auf Grund der äußerst geringen Kontrolldichte werden viele Verstöße nicht aufgedeckt; ein Tierhalter muss im Durchschnitt nur alle 17 Jahre mit einer Routinekontrolle rechnen.²⁶⁶

Wenn Amtstierärzte Verstöße feststellen, erkennen sie häufig nicht, dass auch die Vorschrift des § 17 TierSchG verletzt sein könnte. Verwirklicht ein Sachverhalt den Tatbestand des § 17 TierSchG und zugleich den einer – deutlich konkreter formulierten – Ordnungswidrigkeit, so werden diese Fälle entgegen dem gesetzlich geregelten Vorrang der Straftat (§ 21 OWiG) oft nicht an die Strafverfolgungsbehörden abgegeben.²⁶⁷ Gerade bei massiven Tierschutzverstößen haben für die Veterinärmediziner die Versorgung der Tiere sowie verwaltungsrechtliche Anordnungen Vorrang; das Tierschutzstrafrecht wird nachrangig behandelt.²⁶⁸ Einige Amtstierärzte sehen von Strafanzeigen ab, weil sie die Erfahrung gemacht haben, dass die Staatsanwaltschaften die Fälle nicht ernsthaft verfolgen.²⁶⁹ Wenn Tieren Schmerzen oder Leiden durch verbreitete Haltungsformen wie die Kastenstandhaltung von Sauen oder die Anbindehaltung von Rindern zugefügt werden, stellen Amtstierärzte generell keine Anzeigen, weder mit Blick auf die Haltungsform allgemein noch in Fällen, in denen diese den Tieren noch über das übliche Maß hinaus Leid bereiten.²⁷⁰ Ein Kernproblem

266 Siehe hierzu Kapitel D. I. 2.

267 Kapitel D. I. 2. c) ff).

268 Kapitel D. I. 2. c) bb).

269 Kapitel D. I. 2. c) ee).

270 Kapitel D. I. 2. c) gg).

E. Zusammenfassende Bewertung

liegt hier darin, dass Strafanzeigen als Gefahr für eine funktionierende Landwirtschaft angesehen werden. Auf Grund von nicht unerheblichem politischem Druck und Lobbyismus müssen engagierte Amtstierärzte zu dem beruflische Nachteile befürchten.²⁷¹

Kommt es dennoch zu einer Strafanzeige, stellen die Staatsanwaltschaften die Verfahren häufig ein.²⁷² Grund dafür sind zum einen Defizite in der Ermittlungstätigkeit und zum anderen die Ausgestaltung des geltenden Tierschutzstrafrechts. Unterschiede mit Blick auf die Zentralstelle für Landwirtschaftsstrafsachen in Oldenburg ergaben sich im untersuchten Sample nicht; auch hier wurde der Großteil der Fälle eingestellt. Eine Kommunikation zwischen Staatsanwaltschaft und Veterinärbehörden findet selten statt;²⁷³ mit Tierschutzorganisationen, die Videomaterial zu tierquälerischen Sachverhalten eingereicht haben, wurde im untersuchten Sample kein Kontakt für Rückfragen aufgenommen.²⁷⁴ Dabei sind die Vereinigungen häufig mit fachlich qualifizierten Personen besetzt,²⁷⁵ die wichtige Hinweise zum Fall geben oder Rückfragen zu den Beweismitteln beantworten könnten. Die Staatsanwaltschaften holen oftmals Gutachten von tiermedizinischen Sachverständigen ein, übernehmen diese jedoch häufig ohne eigene juristische Prüfung und ohne Rückfragen an die Gutachter zu stellen.²⁷⁶ Den veterinärmedizinischen Sachverständigen wird dabei letztlich die Subsumtion unter juristische Fachbegriffe überantwortet.

Der Straftatbestand der Tiertötung ohne vernünftigen Grund nach § 17 Nr. 1 TierSchG wird bei landwirtschaftlich genutzten Tieren kaum angewendet.²⁷⁷ Der Umstand, dass Tiere auf Grund der Haltungsbedingungen bereits im Betrieb versterben, wird mitunter als Kollateralschaden einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung angesehen und die Todesursache nicht näher ermittelt. Eine rohe Tiermisshandlung nach § 17 Nr. 2

271 Kapitel D. I. 2. c) dd).

272 Kapitel D. IV. 1.

273 Kapitel D. I. 2. d).

274 Kapitel D. I. 3. b).

275 *Da sitzen zum Teil auch wirklich hochqualifizierte Leute, [...] da sitzen wirklich Leute, die seit Jahrzehnten im Tierschutz tätig sind, und die haben auch für jeden Fachbereich, meinetwegen ob das nun Meeressäuger sind, oder ob das Rinder sind oder Wildtiere oder Zootiere, wirklich Spezialisten sitzen, die sehr viel mehr wissen als der durchgängige Amtstierarzt, und insofern ist diese Berührungsangst zu den Tierschutzorganisationen eigentlich völlig fehl am Platz.“ (LTB 2)*

276 Kapitel D. II. 1. a).

277 Kapitel D. III. 1. b).

a TierSchG wird bei landwirtschaftlich genutzten Tieren selten auch nur geprüft, lediglich in wenigen Einzelfällen wurde sie (neben § 17 Nr. 2 b TierSchG) ohne nähere Subsumtion bejaht.²⁷⁸ Dabei ist die Norm auch mit Blick auf landwirtschaftlich genutzte Tiere vollumfänglich anwendbar.

In den meisten Fällen wurde wegen Zufügung länger anhaltender erheblicher Schmerzen oder Leiden nach § 17 Nr. 2 b TierSchG ermittelt. Die Ausgestaltung der Vorschrift selbst sowie die hohen Anforderungen, die die Staatsanwaltschaften darüber hinaus an die Erfüllung der Tatbestandsmerkmale stellten, führen jedoch dazu, dass ein hinreichender Tatverdacht meist abgelehnt wird.²⁷⁹ Die Merkmale „Erheblichkeit“ und „längeres Anhalten“ erlauben einen weiten Auslegungsspielraum und werden mitunter vorschnell abgelehnt. Die Tatbestandsvariante der Zufügung von „Leiden“ könnte bei konsequenter Anwendung auch eine Vielzahl von tierquälerischen Haltungsbedingungen erfassen.²⁸⁰ Unbestritten und höchststrichterlich anerkannt ist insbesondere, dass jedenfalls klassische nach außen deutlich erkennbare Verhaltensstörungen²⁸¹ ein deutlicher Hinweis auf erhebliche Leiden sind.²⁸² Ermittlungen hierzu fanden jedoch in keinem der untersuchten Verfahren statt. Unterschiede mit Blick auf die Zentralstelle für Landwirtschaftsstrafsachen in Oldenburg wurden nicht festgestellt; auch hier wurden Fälle der Leidenszufügung nicht ermittelt.

Bei Staatsanwaltschaften besteht wie bei Veterinärbehörden die Tendenz, § 17 TierSchG nicht anzuwenden, wenn zugleich eine Ordnungswidrigkeit verwirklicht ist. Das Nebeneinander von weit formuliertem Straftatbestand und konkret formulierter Ordnungswidrigkeit erschwert also die Anwendung des Tierschutzstrafrechts.²⁸³ Wenn es sich um eine weit

278 Kapitel D. III. 2. e).

279 Kapitel D. IV. 3. a) aa).

280 Kapitel D. III. 2. c).

281 Hierzu näher Kapitel D. III. 2. c) cc) (1).

282 Siehe bereits BGH NJW 1987, 1833 (1834); aus der neueren Rspr. siehe etwa OLG Karlsruhe BeckRS 2016, 9790 Rn. 8 und OLG Zweibrücken BeckRS 2020, 14434. Die neueren Erkenntnisse der Tierverhaltensforschung ermöglichen es zudem, Leiden der Tiere anhand der Einschränkungen ihrer Grundbedürfnisse und ihres Normalverhaltens festzustellen. Dies wurde bereits von einigen Obergerichten bestätigt (vgl. etwa OLG Karlsruhe BeckRS 2016, 9790 Rn. 8 und OVG Lüneburg NVwZ-RR 2019, 503 (505)); zu erzwungenem Nichtverhalten als Verhaltensstörung und Hinweis auf erhebliche Leiden auch umfassend *Hahn/Kari*, NuR 2021, 599, 603 ff. und Kapitel D. III. 2. c) cc) (1).

283 Kapitel D. III. 3. b).

E. Zusammenfassende Bewertung

verbreitete Haltungsform oder übliche landwirtschaftliche Praxis handelt, wird § 17 TierSchG ebenfalls nicht in Betracht gezogen.²⁸⁴

Ermittelt wird vorrangig gegen Nebenerwerbslandwirte und gegen Arbeiter unterer Hierarchieebenen, nicht hingegen gegen die Inhaber oder Leitungspersonen großer arbeitsteilig organisierter Betriebe.²⁸⁵

Zu einem Strafbefehl oder Gerichtsverfahren kommt es nur äußerst selten. Verfahren, in denen an sich ein hinreichender Tatverdacht bejaht wird, stellen die Staatsanwaltschaften häufig nach § 153 I StPO oder nach § 153a I StPO ein.²⁸⁶ Ergeht hingegen ein Strafbefehl oder ein Urteil, so orientieren sich die Sanktionen am unteren Ende des Strafrahmens von § 17 TierSchG.²⁸⁷ Ein Tierhaltungs- oder Tierbetreuungsverbot wird bei Haltern landwirtschaftlich genutzter Tiere sehr selten angeordnet, selbst wenn es sich um Nebenerwerbslandwirte handelt.²⁸⁸

Verurteilungen erfolgen vor allem in zwei Konstellationen: Entweder handelt es sich um besonders gravierende und offensichtliche Tierschutzdelikte wie das Verhungernlassen einer großen Anzahl von Tieren, oder um einzelne Verfehlungen unter den Augen von amtlichen Kontrolleurinnen.²⁸⁹ In beiden Konstellationen stellen sich kaum Probleme bei der Nachweisbarkeit, da hier pathologische Befunde am toten Tier erhoben werden können. Dagegen kam es im untersuchten Sample nicht zu Verurteilungen im Zusammenhang mit alltäglichen, systembedingten Leidzufügungen durch problematische Haltungsbedingungen oder nicht rechtskonforme Langstreckentransporte. Diese Verstöße sind häufig nur auf Videomaterial festgehalten und – ohne die Möglichkeit das konkrete Tier zu begutachten – aus strukturellen Gründen sehr schwierig nachzuweisen.²⁹⁰

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

284 Kapitel D. III. 3. c).

285 Kapitel C. IV. 1.

286 Kapitel D. IV. 3. b) und c).

287 Kapitel D. V. 3. a).

288 Kapitel D. V. 3. b).

289 Dies ist insbesondere der Fall bei einer Beförderung von transportunfähigen Tieren zum Schlachthof, da amtliche Untersuchungen der Schlachttiere lebensmittelrechtlich zwingend vorgeschrieben sind und diese Delikte daher vergleichsweise häufig aufgedeckt werden.

290 Kapitel D. III. 3. c) cc) und D. III. 2. c) cc).

II. Gründe für die Probleme in der Anwendungspraxis

der Tiertransportverordnung transportiert, wird das Verfahren ohne Ermittlungen eingestellt.

Insgesamt wird das geltende Tierschutzstrafrecht sowohl von Veterinärbehörden als auch Staatsanwaltschaft und Justiz noch zu zurückhaltend angewendet und den Realitäten der modernen Tiernutzung und landwirtschaftlichen Praktiken nicht gerecht.

II. Gründe für die Probleme in der Anwendungspraxis

1. Recht und Rechtsanwendung

Die zentralen Gründe für die Probleme bei der Anwendung des § 17 TierSchG liegen zum einen in der zurückhaltenden Anwendung durch die Staatsanwaltschaften, zum anderen in der Ausgestaltung der Vorschrift selbst.

In der Praxis werden übersteigerte Anforderungen an den hinreichenden Tatverdacht im Hinblick auf die Annahme von erheblichen Schmerzen und Leiden gestellt. Die Tatbestandsvariante der Tiermisshandlung aus Rohheit und die Zufügung von Leiden werden kaum je geprüft. Gerade bei großen arbeitsteilig organisierten Betrieben können die Täter nicht identifiziert werden, zudem ist hier der Vorsatz mit Blick auf Tierschutzverstöße schwer nachweisbar. Die Sanktionen für Tierquälerei sind gering, in den meisten Fällen kommt es lediglich zu einer geringen Geldstrafe.

Die derzeitige Ausgestaltung des Tierschutzstrafrechts ermöglicht und begünstigt eine solche zurückhaltende Anwendung des Rechts. Der Tatbestand des § 17 TierSchG ist denkbar weit gefasst und beinahe alle Tatbestandsmerkmale – vernünftiger Grund, erheblich, länger anhaltend, Leiden, Rohheit – bieten erheblichen Auslegungsspielraum. Zudem sind für eine konsequente Anwendung der Vorschrift gerade in der Landwirtschaft 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 kann von den Staatsanwaltschaften, aber

E. Zusammenfassende Bewertung

auch von den Amtstierärzten bei den Veterinärbehörden nicht erwartet werden.²⁹¹

Dies führt zunächst dazu, dass Straftaten von den kontrollierenden Amtstierärzten 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.²⁹²

Die rechtliche Ausgestaltung des § 17 TierSchG erweist sich jedoch auch bei der Anwendung durch die Staatsanwaltschaften als problematisch. Insbesondere die auslegungsbedürftigen Merkmale „ohne vernünftigen Grund“ (§ 17 Nr. 1 TierSchG), „Rohheit“ (§ 17 Nr. 2 a TierSchG) und „Leiden“ (§ 17 Nr. 2 a und b TierSchG) wurden von den Strafverfolgungsbehörden kaum oder gar nicht angewendet. Strafrechtlich relevante Sachverhalte wurden in diesem Zusammenhang teilweise nicht als solche erkannt, teilweise wurden erforderliche Ermittlungsmaßnahmen nicht veranlasst.

§ 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. Jedoch kann das Vorliegen von Schmerzen oder Leiden in diesen Fällen kaum nachgewiesen werden. Die konkreten Tiere können meist nicht mehr begutachtet werden, da sie entweder bereits tot sind (Masthühner etwa werden bereits 4-5 Wochen nach ihrer Geburt geschlachtet) 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.

In einigen der untersuchten Fälle wäre ein Nachweis von Schmerzen (oder Leiden) zwar mit Hilfe von Sachverständigengutachten möglich ge-

291 Neben dem Tierschutzrecht, dem kleinsten Fachbereich, sind Amtstierärzte auch für Lebensmittelsicherheit und Tierseuchenrecht zuständig; zudem müssen sie im Bereich des Tierschutzrechts neben landwirtschaftlichen Betrieben auch private Tierhaltungen, Zoos, Wildgehege usw. kontrollieren. Der Aufbau speziellen Wissens über die Bedürfnisse all dieser Tiere ist bei diesem Spektrum an Aufgaben nicht möglich. Zur fehlenden Ausbildung im Tierschutzrecht siehe auch Kapitel D. IV. 2. c).

292 Kapitel D. I. 2. b) cc) und D. I. 2. c) ff).

wesen, dieser Weg wird aber von den Staatsanwaltschaften regelmäßig nicht beschritten. Stattdessen wird die Tat als Ordnungswidrigkeit an die Veterinärbehörde abgegeben.²⁹³ Das Nebeneinander von weitem Straftatbestand einerseits und konkreten Ordnungswidrigkeiten sowie Rechtsverordnungen andererseits führt häufig dazu, dass § 17 TierSchG erst nachrangig oder gar nicht in Betracht gezogen wird.

Dass es sich dabei insgesamt nicht nur um ein „Vollzugsdefizit“ handelt, sondern dass die Probleme insbesondere in der gesetzgeberischen Ausgestaltung des § 17 TierSchG liegen, wird auch daran deutlich, dass selbst die von vereinzelten überdurchschnittlich engagierten und qualifizierten Amtstierärzten²⁹⁴ und Staatsanwälten²⁹⁵ geführten Verfahren meist eingestellt wurden.

2. Politische Gründe

a) Politische Einflussnahme und Verflechtungen

Neben rechtlichen Gründen ist auch politische Einflussnahme ein zentraler Grund für das zögerliche Anzeigeverhalten der Veterinärbehörden und für die zurückhaltende Anwendung des Tierschutzstrafrechts durch die Strafverfolgungsbehörden. Die Nähe zwischen den örtlichen Veterinärämtern und den Betrieben sowie der politische Druck auf einzelne Amtstierärzte tragen dazu bei, dass tierquälerische Sachverhalte nicht an die Staatsanwaltschaft abgegeben werden, sondern im Rahmen verwaltungsrechtlicher Anordnungen oder informell geregelt werden.

b) Umgang mit landwirtschaftlich genutzten Tieren in Deutschland

Die zurückhaltende Verfolgung von Tierschutzkriminalität in der Landwirtschaft ist auch Folge eines grundsätzlich problematischen Umgangs

293 Kapitel D. III. 3. b).

294 Kapitel D. I. 2. b) cc) und D. I. 4.

295 Siehe Kapitel D. II. 1. a) aa) (durchdachte Fragen an Sachverständige) und D. III. 2. c) bb) (besondere Kenntnisse und Aufmerksamkeit hinsichtlich der Tatbestandsvariante „Leiden“).

E. Zusammenfassende Bewertung

mit landwirtschaftlich genutzten Tieren.²⁹⁶ Viele Formen der tierquälerischen Haltung wie die Haltung von Sauen in Kastenständen²⁹⁷ oder von Schweinen auf Vollspaltenböden²⁹⁸ sind weit verbreitet und werden sogar von Rechtsverordnungen²⁹⁹ erlaubt. Einige der problematischsten Haltungsformen wie die ganzjährige Anbindehaltung von Rindern³⁰⁰ erfüllen zwar den Straftatbestand des § 17 TierSchG, werden aber seit Jahren geduldet. Die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung fordert für die Haltung von Schweinen mit einem Körpergewicht von 110 kg lediglich einen Quadratmeter Fläche pro Tier – so viel Fläche wie eine Europalette. Der derzeit in Deutschland erlaubte und flächendeckende Einsatz von Tieren, die auf extreme Leistungen gezüchtet sind, geht zwangsläufig mit erheblichem Leid für die Tiere einher. Masttiere werden auf schnelles Wachstum, Milchkühe auf hohe Milchleistung, Legehennen auf hohe Legeleistung, Sauen auf hohe Wurfzahlen gezüchtet und erleiden durch diese extremen einseitigen Leistungen eine übermäßige Belastung ihres Organismus, schwere Gesundheitsprobleme und Verhaltenseinschränkungen.³⁰¹ Eine gesetzliche Obergrenze für Tierzahlen in Haltungsbetrieben existiert nicht; fast 80 % aller Masthühner werden in Großbetrieben mit mehr als 50.000 Tieren gehalten,³⁰² bei denen unvermeidlich einzelne kranke Tiere übersehen und dem Tod überlassen werden.

296 Hierzu auch Kapitel D. IV. 2. a). Vgl. auch die Stellungnahme des leitenden Veterinärdirektors Dr. Kai Braumüller für die 83. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft vom 17.5.2021.

297 Zu Kastenständen näher Kapitel D. I. 2. c) gg).

298 Zu den Verletzungen auf Grund der Haltung auf Vollspaltenböden siehe nur *Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft*, Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren, KTBL- Schrift 446, 2006, S. 415 ff. und S. 431, (Verletzungen durch Dekubitus [Wundliegen]) sowie S. 415 ff., S. 427 ff. (Klauen- und Gelenkerkrankungen).

299 Siehe § 22 III Nr. 4 TierSchNutzV (Spaltenböden) und § 24 III TierSchNutzV (Kastenstand); zur Abschaffung der Kastenstandhaltung mit sehr langen Übergangsfristen Kapitel D. I. 2. c) gg).

300 Umfassend zur Strafrechtswidrigkeit der ganzjährigen permanenten Anbindehaltung *Hahn/Kari*, NuR 2021, 599; siehe überdies zum Verstoß der ganzjährigen Anbindehaltung gegen § 2 Nr. 1 TierSchG OVG Lüneburg BeckRS 2019, 16215 Rn. 8; VG Münster BeckRS 2019, 33958 Rn. 13 ff.; VG Oldenburg BeckRS 2019, 22020 Rn. 9 ff.; vgl. BR-Drs. 587/1/19, S. 21; siehe auch bereits BR-Drs. 187/16.

301 Kapitel C. III. 1. d).

302 Zu den Zahlen siehe *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*, Gutachten „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“, 2015, S. 26 f. und *Bundesanstalt für Landwirt*

Dennoch steigt die Zahl der in Deutschland gehaltenen und geschlachteten Tiere Jahr für Jahr weiter an. In den vergangenen Jahren wurden von politischer Seite keine Bemühungen unternommen, den Fleischkonsum und die Tierzahlen in Deutschland zu senken. Der erlaubte oder zumindest geduldete tierquälerische Umgang mit Tieren und die Schlachtung einer astronomischen Zahl von über 700 Millionen Tieren pro Jahr hat zwangsläufig einen Einfluss auf die Verfolgung von Tierschutzkriminalität. Gesellschaft, Justiz und Politik akzeptieren 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 Mitarbeitern³⁰³ wie auch von Staatsanwaltschaften geringgeschätzt und der Einsatz für dieses Rechtsgut in der Strafverfolgung begrenzt ist.

3. Fehlende Repräsentation der Tiere im Strafverfahren

Ein weiterer wichtiger Grund für die zurückhaltende Anwendung des Tierschutzstrafrechts im Bereich der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung liegt nach den Erkenntnissen der Untersuchung darin, dass diese Tiere im Strafverfahren keine Fürsprecher haben.³⁰⁴ Die Darstellung von Hal tungsbedingungen 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 in Strafverfahren allerdings keine Mitwirkungsrechte (etwa ein Recht auf Akteneinsicht oder Benennung von Sachverständigen) haben. Es verwundert daher nicht, dass bei Heimtieren deutlich andere Maßstäbe bei der Verfolgung von Tierquälerei ange-

schaft und Ernährung, Bundesinformationszentrum Landwirtschaft, Tiertransporte <https://www.praxis-agrar.de/tier/gefluegel/gefluegfleischerzeugung> (zuletzt abgerufen am 27.1.2022).

303 „Wir hatten 2013 die Verfahren gegen [...] in [...], wo ja dokumentiert wurde, wie die mit Truthähnen regelrecht Fußball gespielt haben und die Tiere wirklich brutalist in Kisten geschmissen und ähnliches, getreten, geworfen, und die Verfahren wurden alle eingestellt mit der Begründung ja, die wurden ja sowieso zum Schlachthof gefahren, und das waren dann keine länger anhaltenden Leiden und Schmerzen, weil die waren ja sowieso vier Stunden später tot.“ (T2)

304 Zur Problematik umfassend auch Blattner, Journal of Animal Ethics 2020, 1.

E. Zusammenfassende Bewertung

legt werden:³⁰⁵ die Halter können hier für ihre Tiere eintreten und bei der Staatsanwaltschaft und vor Gericht die Bedeutung des Falls deutlich machen.³⁰⁶ Ohne eine adäquate Interessenvertretung im Verfahren besteht die Gefahr, dass den Belangen der Tiere nicht hinreichend Rechnung getragen wird; der Ermittlungsdruck ist geringer und Einstellungen werden begünstigt.

III. Reformvorschläge

Auf Basis der in der Studie erlangten Erkenntnisse sollen Vorschläge für eine grundlegende Reform des Tierschutzstrafrechts auf materiellrechtlicher, prozessualer und institutioneller Ebene unterbreitet werden.

1. Materielles Recht

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 konkrete, verwaltungsakzessorische Straftatbestände zu formulieren (a). Eine Reform von § 17 TierSchG ist ebenfalls zu befürworten, kann die im Rahmen der Studie identifizierten Probleme allerdings nicht hinreichend lösen (b).

a) Grundlegende Reform des materiellen Rechts: konkrete Straftatbestände

Um den identifizierten Nachweisproblemen zu begegnen, sollten zusätzlich zur allgemeinen Strafnorm des § 17 TierSchG verwaltungsrechtsak-

305 Siehe Kapitel D. III. 2. c) bb) und D. III. 2. e) bb) sowie D. III. 2. f) bb) (2). Vgl. auch die Stellungnahme des leitenden Veterinärdirektors Dr. Kai Braunmiller für die 83. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft vom 17.5.2021.

306 Vgl. nur Kapitel D. IV. 4. b) (strafsschärfende Berücksichtigung der Trauer der Halterin einer getöteten Katze).

zessorische Straftatbestände eingeführt werden. Diese wären akzessorisch zum Tierschutzverwaltungsrecht auszugestalten und würden Verstöße gegen bestimmte, besonders tierschutzrelevante verwaltungsrechtliche Vorgaben als Straftat ahnden.³⁰⁷ In den Blick zu nehmen sind insbesondere die Vorschriften zu Haltung, Transport und Schlachtung von landwirtschaftlich genutzten Tieren. Diese Regelungstechnik bringt neben der Behebung des strukturellen Nachweisproblems eine Vielzahl weiterer Vorteile und wird den Realitäten der modernen Tiernutzung gerecht (dazu unter cc)).

aa) Regelungstechnik

Der Gesetzgeber kann Strafnormen akzessorisch zum Verwaltungsrecht ausgestalten,³⁰⁸ die strafrechtliche Sanktion also etwa an Pflichtverletzungen im Tierschutzverwaltungsrecht knüpfen. Die Verwendung verwaltungsrechtsakzessorischer Strafnormen ist gerade im Bereich detailreicher Regelungsmaterien des Fachverwaltungsrecht typisch, beispielsweise im Lebensmittelrecht (§§ 58, 59 LFGB), Außenwirtschaftsgesetz (§ 17 AWG), Infektionsschutzrecht (§§ 74, 75, 75a IfSG) und Aufenthaltsrecht (§ 95 ff. Aufenthaltsgesetz).³⁰⁹ Eine Ahndung der beharrlichen oder wiederholten Begehung bestimmter Ordnungswidrigkeiten als Straftat findet sich etwa im Gewerberecht (§ 148 GewO) und im Jugendschutzrecht (§ 27 II Nr. 2 JuSchG).³¹⁰ Während das geltende Tierschutzstrafrecht als Verletzungserfolgsdelikt (Tod oder Schmerzen/Leiden) ausgestaltet ist, das ein Erfolgsunrecht voraussetzt, sind die vorgeschlagenen verwaltungsrechtsakzessorischen Straftaten Gefährdungsdelikte, die ein abstrakt gefährliches Verhalten sanktionieren.

Bei abstrakten Gefährdungsdelikten beruht die Strafwürdigkeit auf der generellen Gefährlichkeit einer Handlung für ein bestimmtes Rechtsgut.³¹¹ Das tatbestandsmäßige Verhalten ist typischerweise so gefährlich

307 *Hahn*, NZWiSt 2021, 403, 407 f.

308 Siehe zu Blankettstraflgesetzen auch *Hoven*, NStZ 2016, 377.

309 Weitere Beispiele finden sich etwa im Betäubungsmittelgesetz (§§ 29 ff. BtMG), Asylgesetz (§ 85 AsylG), Transplantationsgesetz (§§ 18, 19 TPG), Jugendschutzrecht (§ 27 JuSchG) und Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz (§ 27 TTDG).

310 Weitere Beispiele finden sich in § 85 Nr. 2 Asylgesetz und § 184f StGB.

311 *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil Band I, 5. Aufl., 2020, S. 531; *Je-scheck/Weigend*, Lehrbuch des Strafrechts, 5. Aufl., 1996, S. 264. Kritisch zur ver-

E. Zusammenfassende Bewertung

für das Rechtsgut, dass es selbst Unrecht darstellt und durch Androhung von Strafe verhindert werden soll. Abstrakte Gefährdungsdelikte finden sich im Strafgesetzbuch³¹² und vor allem im Nebenstrafrecht; insbesondere Strafvorschriften des Wirtschaftsstrafrechts und des Umweltstrafrechts gestaltet der Gesetzgeber häufig als abstrakte Gefährdungsdelikte aus.³¹³

Anknüpfungspunkt für die vorgeschlagenen abstrakten Gefährdungsdelikte des Tierschutzstrafrechts ist die generelle Gefährlichkeit bestimmter Verhaltensweisen für das strafrechtlich geschützte Rechtsgut Tierwohl.³¹⁴ Wer seine Ställe überbelegt oder Tiere mit einem fehlerhaften Betäubungsgerät schlachtet, schafft eine erhebliche Gefahr für die Verletzung des Tierwohls. Der gerade bei der gewerblichen Tiernutzung aus strukturellen Gründen nur schwer zu erbringende Nachweis des Erfolgseintritts bei einem konkreten Tier (das bei Beginn eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens in der Regel bereits tot oder nicht mehr identifizierbar ist) erübrigt sich.³¹⁵ Ein effektives Tierschutzstrafrecht, das den Realitäten der modernen Tiernutzung gerecht wird, muss daher an besonders gefährlichen Verhaltensweisen anknüpfen.

Für die Auswahl der Fachrechtsverstöße und Ordnungswidrigkeiten, bei deren Zuwiderhandlung eine strafrechtliche Ahndung stattfinden soll, sind die für das Tierwohl zentralen Vorgaben zu Haltung, Transport und Schlachtung von landwirtschaftlich genutzten Tieren in den Blick zu nehmen. Das betrifft insbesondere Vorschriften des Tierschutzgesetzes, der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, der Tierschutztransportverordnung und der Tierschutz-Schlachtverordnung.³¹⁶ Nicht aufgenom-

fassungsrechtlichen Legitimität abstrakter Gefährdungsdelikte etwa *Zieschang*, Die Gefährdungsdelikte, 1998, S. 349 ff.

312 Siehe etwa § 316, § 306a I Nr. 1 StGB.

313 Hierzu näher *Tiedemann*, Wirtschaftsstrafrecht, 5. Aufl., 2017, S. 84f.; *Kudlich/Oğlakçıoğlu*, Wirtschaftsstrafrecht, 3. Aufl., 2020, S. 19; *Dannecker/Bülte*, in: *Wabnitz/Janovsky/Schmitt*, Handbuch Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, 5. Aufl. 2020, Rn. 106 ff.; *Heger/Kloepfer*, Umweltstrafrecht, 3. Aufl. 2014, Rn. 53.

314 Zur Diskussion, welches Rechtsgut § 17 TierSchG schützt *MüKo-StGB/Pfohl* § 17 TierSchG Rn. 1 ff.

315 Hierzu bereits oben Kapitel E. II. 1.

316 Für die verwaltungsrechtsakzessorischen Straftatbestände sollten bei wiederholten, systematischen oder groben Verstößen insbesondere folgende Ordnungswidrigkeitentatbestände in den Blick genommen werden: Aus dem TierSchG: § 18 I Nr. 4, 5, 6-8, 10, 20a TierSchG. Aus der TierSchNutztV: § 44 I Nr. 2, 3, 9, 11-14, 16-18, 22, 23, 23a, 25, 26, 30-33, 36, 38-41; aus der TierSchIV: § 16 I Nr. 1, 4, II Nr. 1-9, 11, III Nr. 6-14, IV Nr. 2-10; aus der TierSchTrV: § 21 I Nr. 3, 5, 8-12, III Nr. 16, 16a, 20, 23, 26, 31, 32, 34, 35. Daneben sollten auch Fachrechtsvorgaben in den Blick genommen werden, die bislang nicht

men werden soll die Verletzung bloßer Formvorschriften (etwa Dokumentationspflichten) oder anderer nicht unmittelbar tierwohlrelevanter Vorgaben.

Bei einigen Fachrechtsvorgaben birgt bereits der einmalige Verstoß eine so hohe Gefahr für das Tierwohl und stellt bereits so erhebliches Unrecht dar, dass hieran eine Strafbarkeit geknüpft werden sollte. Dies ist etwa der Fall bei einer Überbelegung von Ställen. Die Mindestvorgaben der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung sehen etwa für Schweine ohnehin lediglich einen Quadratmeter Fläche pro Tier – so viel Fläche wie eine Europalette – vor; die Überbelegung einer Bucht mit 20 Schweinen um nur wenige Tiere führt bereits zu einer starken Gefährdung – und regelmäßig zu einer Beeinträchtigung – des Tierwohls.

In anderen Fällen wird die Schwelle der Strafwürdigkeit bei wiederholten, systematischen oder groben Zu widerhandlungen gegen tierwohlkritische Vorgaben erreicht. *Wiederholt* wird ein Verstoß, wenn er mehr als einmal begangen wurde.³¹⁷ *Systematisch* ist er, wenn die Zu widerhandlung einem bestimmten Muster folgt,³¹⁸ wobei ein planmäßiges Vorgehen nicht erforderlich ist. Um eine *grobe* Zu widerhandlung handelt es sich, wenn sie von einem Gewicht ist, was sich insbesondere an Intensität, Dauer oder Ausmaß des Verstoßes zeigt.³¹⁹ Durch wiederholte, systematische oder grobe Verstöße gegen tierwohlkritische Vorgaben bringt der Handelnde eine Gleichgültigkeit gegenüber dem Wohl der Tiere zum Ausdruck. Zudem wird hierdurch das Rechtsgut Tierwohl besonders intensiv gefährdet. Dieses Unrecht geht über eine einmalige, lediglich verwaltungsrechtlich zu ahndende Verfehlung hinaus und überschreitet die Schwelle der Strafwürdigkeit.

Diese Strafnormen sollen das bisherige Tierschutzstrafrecht nicht ersetzen, sondern neben die geltenden Regelungen treten und sie sinnvoll ergänzen. Auch die Ordnungswidrigkeitentatbestände des § 18 TierSchG bleiben bestehen. Ein Zusammentreffen des § 17 TierSchG mit den neu zu

einmal als Ordnungswidrigkeit geahndet werden, aber eine hohe Gefahr für das Tierwohl bergen, so etwa die Beförderung transportunfähiger Tiere (Verstoß gegen Art. 3 S. 2 lit. b Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport).

³¹⁷ Vgl. etwa BT-Drucks 18/11555, S. 164 (zu § 56 GwG). So auch die Definition von „wiederholten“ Verstößen im Rahmen von § 16a TierSchG, vgl. etwa VG Würzburg, Beschl. v. 3.9.2012 – W 5 S 12.718.

³¹⁸ Vgl. erneut BT-Drs. 18/11555, 164.

³¹⁹ Vgl. zum Begriff „grob“ im Rahmen des § 16a TierSchG, wobei dieser im Zusammenhang mit Straftatbeständen leicht zu modifizieren ist.

E. Zusammenfassende Bewertung

fassenden verwaltungsrechtsakzessorischen Straftatbeständen wird – wie üblich im Strafrecht – auf Ebene der Konkurrenzen gelöst. Ein ähnliches Regelungsgefüge findet sich etwa im Verkehrsstrafrecht: Die Straftaten der Gefährdung des Straßenverkehrs (§ 315c StGB) und die Trunkenheitsfahrt (§ 316 StGB) sind im Strafgesetzbuch verankert. Bestimmte Straftatbestände, die sinnvollerweise im Zusammenhang mit dem Fachrecht geregelt werden, sind im Straßenverkehrsgesetz normiert wie etwa das Fahren ohne Fahrerlaubnis (§ 21 StVG) oder der Kennzeichenmissbrauch (§ 22 StVG). Daneben finden sich im Straßenverkehrsgesetz und in der Straßenverkehrsordnung spezifische Ordnungswidrigkeiten (§ 24 ff. StVG und § 49 StVO).

bb) Anwendungsfälle für eine verwaltungsakzessorische Regelung

Beispiel 1 (Haltung):

Ein Tierhalter überbelegt seine Schweineställe und hält zu viele Tiere auf engem Raum, um seinen Gewinn zu erhöhen. Die Tiere treten aufeinander, sie können sich nicht ihren Bedürfnissen entsprechend bewegen, nicht ruhen oder ihren Kot vom Liegeplatz trennen.

Der Tierhalter verstößt hier kontinuierlich gegen das Tierschutzverwaltungsrecht (§ 29 II Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung).³²⁰ Durch diese Art der Haltung werden den Tieren aber regelmäßig auch strafrechtlich relevante länger anhaltende erhebliche Leiden i.S.d. § 17 TierSchG zugefügt werden, da das verminderte Platzangebot den Tieren verunmöglicht, ihr artgerechtes Verhalten auszuführen.³²¹ Nach geltendem Recht ist es daher zwar grundsätzlich möglich, solche Taten strafrechtlich zu ahnden. Da Gerichte – wie Staatsanwaltschaften – die Tatbestandsvariante der Zufügung von Leiden bislang allerdings regelmäßig nicht anwenden, dürfte hierfür jedoch ein umfangreiches Sachverständigengutachten einer Biologin oder eines Veterinärmediziners mit besonderer Expertise im Bereich

320 Die Vorschrift enthält konkrete in Quadratmetern angegebene Mindestplatzvorgaben für die Haltung von Zuchtläfern und Mastschweinen. So muss etwa einem über 110 kg schweren Tier eine uneingeschränkt nutzbare Bodenfläche von mindestens einem Quadratmeter zur Verfügung gestellt werden.

321 Ausführlich zur Zufügung von Leiden durch Einschränkung des Normalverhaltens der Tiere bei restriktiven Haltungsbedingungen Kapitel D. III. 2 c) cc); siehe auch *Hahn/Kari*, NuR 2021, 599.

der Tierverhaltensforschung erforderlich sein. Solche Gutachten zu erstellen ist sehr zeitaufwendig und erfordert spezielle Fachkenntnisse, die nicht jeder (Amts-)Tierarzt hat und sich neben anderen Verpflichtungen erarbeiten kann.³²² Für die Gutachtenerstellung können zudem Vor-Ort-Auswertungen des Tierverhaltens über einen längeren Zeitraum nötig sein.³²³ Der Begriff der Leiden und des artgerechten Verhaltens von Tieren enthält zudem einen erheblichen Auslegungsspielraum, der ein Einfallstor für sachfremde – politisch überlagerte – Interessen bietet. In diesen aufwendigen Verfahren mit ressourcen- und kostenintensiven Sachverständigengutachten und ungewissem Ausgang liegt es daher in der Praxis nahe, dass die Staatsanwaltschaft das Verfahren einstellt. Aber selbst wenn die Staatsanwaltschaften in Zukunft diese Fälle konsequent verfolgen würden, wäre es ein immenser Ressourcenaufwand, in jedem Einzelfall die konkreten Tiere und Haltungsbedingungen zu begutachten.

Deutlich effektiver ist ein verwaltungsrechtsakzessorischer Straftatbestand, der bereits den Verstoß gegen § 29 II Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung strafrechtlich sanktioniert. Diese Vorschrift könnte so konkret wie die tierschutzrechtlichen Ordnungswidrigkeitentatbestände formuliert werden³²⁴ und beispielsweise lauten:

„Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer § 29 Absatz 2 Satz 1 zuwiderhandelt, indem er eine Bodenfläche nicht oder nicht richtig zur Verfügung stellt.“

Diese verwaltungsrechtsakzessorische Regelungstechnik hätte den Vorteil, dass bei einer Vor-Ort-Kontrolle lediglich die Größe der Bucht ausgemessen und die Tiere gezählt werden müssen, um einen Verstoß festzustellen.

Beispiel 2 (Schlachtung):

Ein Schlachthofmitarbeiter überschreitet wiederholt die rechtlich festgelegte Höchstfrist zwischen Betäubung und Entblutungsstich. Das Schwein bewegt sich bei der Entblutung noch. Bei der Auswertung der heimlich erstellten Videoaufnahmen kann nicht hinreichend sicher festgestellt werden, ob das Tier bei der Entblutung bei Bewusstsein war und daher Schmerzen oder Leiden empfunden hat; eine strafrechtliche Ahndung ist daher nicht möglich.

322 Hierzu *Hahn/Kari*, NuR 2021, 599, 605 f. sowie Kapitel D. III. 2 c) cc).

323 *Hahn/Kari*, NuR 2021, 599, 605.

324 Vgl. § 44 I Nr. 36 TierSchNutzV.

E. Zusammenfassende Bewertung

Da Betäubungsformen wie etwa die Elektrobetäubung von Schweinen revisibel ist, besteht die hohe Gefahr, dass das Tier aus der Betäubung aufwacht und daher bei Bewusstsein den Entblutungsstich miterlebt. Die Tierschutz-Schlachtverordnung legt deshalb Höchstfristen zwischen Betäubung und Entblutung fest;³²⁵ der Verstoß kann als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.³²⁶ Verstößt ein Mitarbeiter jedoch wiederholt gegen diese Vorgaben, liegt es nahe, dass zumindest einige dieser Tiere wieder zu Bewusstsein gekommen sind und empfindungsfähig geschlachtet wurden. Die Ahndung solch schwerwiegender Verstöße als bloße Ordnungswidrigkeit wird dem verwirklichten Unrecht nicht gerecht, wenn die Zu widerhandlungen wiederholt, systematisch oder grob begangen wird. Eine verwaltungsrechtsakzessorische Straf norm knüpft daher an den wiederholten, systematischen oder groben Verstoß gegen die Höchstfristen der TierSchlV eine Strafbarkeit. Diese Vorschrift kann so konkret wie die tierschutzrechtlichen Ordnungswidrigkeitentatbestände formuliert werden³²⁷ und beispielsweise lauten:

„Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer wiederholt, systematisch oder grob § 12 Absatz 6 Satz 1 TierSchlV zu wider handelt, indem er in dem nach Anlage 2 Spalte 2 festgelegten Zeitraum mit dem Entbluten nicht oder nicht rechtzeitig beginnt.“

Auch hier würde zentralen Nachweisproblemen abgeholfen. Es müsste nicht festgestellt werden, ob das jeweilige Tier tatsächlich beim Entblutungsstich wieder bei Bewusstsein war. Dies kann auch für erfahrende Sachverständige schwierig festzustellen sein, da sich auch ordnungsgemäß betäubte Tiere nach der Entblutung noch bewegen können.³²⁸ Stattdessen muss das Videomaterial lediglich dahingehend ausgewertet werden, wie viel Zeit der Mitarbeiter zwischen Betäubung und Entblutungsstich verstreichen lässt und ob dies wiederholt oder systematisch vorkommt oder ob der Mitarbeiter besonders grob handelt, indem er etwa statt vorgeschriebenen 15 Sekunden³²⁹ mehrere Minuten wartet. Zudem kann durch die vorgeschlagene Regelung den Nachweisproblemen auf der subjektiven

325 Siehe Anlage 2 zu § 12 VI TierSchlV.

326 § 16 II Nr. 5 TierSchlV.

327 Vgl. § 16 II Nr. 5 TierSchlV.

328 *bsi-Schwarzenbek*, Gute fachliche Praxis der tierschutzgerechten Schlachtung von Rind und Schwein, 2013, S. 54; siehe hierzu auch *Hahn*, NZWiSt 2021, 403, 405 und Kapitel D. III. 2. a) aa).

329 Die Frist von 15 Sekunden gilt für die Schlachtung von Schafen, siehe Anlage 2 Spalte 2 Zeile 5 TierSchlV.

Tatseite abgeholfen werden. In den untersuchten Verfahren wurden ähnliche Fälle mit der (weiteren) Begründung eingestellt, es sei nicht festzustellen, ob der Mitarbeiter Vorsatz mit Blick auf mögliche Schmerzen oder Leiden des Tieres gehabt habe. Bei der hier vorgeschlagenen verwaltungsrechtsakzessorischen Vorschrift müsste sich hingegen der Vorsatz lediglich auf das Verstreichenlassen der Höchstfrist beziehen, der – gerade bei wiederholten, systematischen oder groben Verstößen – kaum bestritten werden kann. Nicht zuletzt könnte nach geltendem Tierschutzstrafrecht argumentiert werden, dass – selbst wenn eine Bewusstseinserlangung des Tieres festgestellt würde – möglicherweise kein „längerer Anhalten“ der Schmerzen anzunehmen sei, da Schweine bei einer Schlachtung ohne Betäubung nach 25 Sekunden das Bewusstsein verlieren. Solche Auslegungsfragen würden sich bei einer konkreten verwaltungsrechtsakzessorischen Strafnorm wie der hier vorgeschlagenen nicht stellen.

cc) Zentrale Vorteile der Regelungstechnik

Diese Art der Regelung hat eine Reihe entscheidender Vorteile und wird den Realitäten moderner Tiernutzung gerecht.

Sie ermöglicht eine deutlich effizientere Anwendung und Umsetzung des Tierschutzrechts. Nach bisherigem Tierschutzstrafrecht wären in vielen Fällen aufwendige und zeitintensive Sachverständigengutachten notwendig, um Schmerzen oder Leiden der Tiere festzustellen. Dieser Weg wird in der Praxis regelmäßig nicht beschritten. Ein verwaltungsrechtsakzessorisches Tierschutzstrafrecht, das nicht auf ein Erfolgs-, sondern auf ein Gefährdungsunrecht abstellt, erfordert lediglich die Darlegung des – deutlich einfacher und objektiv festzustellenden – Fachrechtsverstoßes: die Verwendung eines defekten Betäubungsgeräts, die Überbelegung der Ställe, die unterlassene Behandlung verletzter Tiere. Dadurch werden Tierschutzstrafverfahren deutlich effizienter und schneller und damit eine zeitnahe Ahndung von Straftaten und effektive Abschreckung ermöglicht.

Die Regelungen sind nicht nur in der Praxis besser anwendbar, sie bilden das begangene Unrecht auch besser ab. So liegt etwa bei der Verwendung fehlerhafter Betäubungsgeräte oder bei Überbelegung der Ställe nahe, dass den Tieren hierdurch strafrechtlich relevante Schmerzen und Leiden zugefügt werden. Dennoch können diese Folgen im Einzelfall oft nicht sicher nachgewiesen werden, da meist lediglich Videoaufnahmen existieren und das Schmerzempfinden oder die Dauer der Leiden der Tiere nicht eindeutig erkennbar sind. Durch das Anknüpfen an verwaltungs-

E. Zusammenfassende Bewertung

rechtliche Verstöße werden diese strukturell bedingten Nachweisprobleme behoben und ein (einfaches bzw. wiederholtes, systematisches oder grobes) Fehlverhalten strafrechtlich angemessen geahndet.

Die vorgeschlagenen Vorschriften haben zudem den Vorteil, dass sie automatisch eine sachgerechte Differenzierung zwischen gewerblicher und privater Tiernutzung beinhalten.³³⁰ Soweit die verwaltungsrechtsakzessorischen Tatbestände an Verstöße gegen die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, die Tierschutztransportverordnung und die Tierschutz-Schlachtverordnung anknüpfen, erfassen sie bereits auf Grund des Anwendungsbereichs dieser Verordnungen nur Taten im Rahmen der gewerblichen Tiernutzung. Nur vereinzelt und bewusst sollte an Vorgaben des Tierschutzgesetzes angeknüpft werden, die auch Private treffen, etwa beim Amputationsverbot des § 6 TierSchG: Wer verbotenerweise seinem Hund Ohren oder Schwanz kupiert ist ebenso strafwürdig wie derjenige, der unerlaubt seinen Schweinen den Schwanz kupiert.

Die verwaltungsrechtsakzessorische Ausgestaltung des Tierschutzstrafrechts ermöglicht Amtsveterinären eine schnelle und effektive Handhabung. Diese haben ohnehin umfassende Kenntnisse des Tierschutzverwaltungsrechts und prüfen dessen Einhaltung im Rahmen von Kontrollen. Bei Verstößen gegen verwaltungsrechtliche Vorgaben könnten die Amtstierärzte den Fall daher ohne zeitaufwendige Prüfung des weit gefassten Tatbestands des § 17 TierSchG an die Staatsanwaltschaft abgeben. Dadurch wird dem von den befragten veterinärmedizinischen Expertinnen und Experten häufig erwähnten Problem begegnet, dass derzeit Amtstierärzte den Straftatbestand des § 17 TierSchG nur zurückhaltend anwenden und sich an die konkreter formulierten Ordnungswidrigkeitentatbestände halten – selbst wenn es sich um strafbare Sachverhalte handelt.

Im Übrigen führen die vorgeschlagenen Vorschriften nicht zu einer übermäßigen Belastung der Tiernutzungsbetriebe durch neue Pflichten. Leitung und Mitarbeiter dieser Betriebe sind ohnehin verpflichtet, die Vorgaben des Tierschutzgesetzes und der Verordnungen einzuhalten und Verstöße umgehend abzustellen.³³¹

Schließlich könnte durch konkret gefasste Strafvorschriften auch dem Problem der politischen Verflechtungen und Einflussnahme begegnet

³³⁰ Kritisch zur fehlenden Differenzierung zwischen privaten und gewerblichen Tierhaltern in dem Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Stellungnahme des Sachverständigen OStA Dirk Bredemeier für die 83. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft vom 17.5.2021.

³³¹ Hahn, NZWiSt 2021, 403, 408.

werden. Die Fachrechtsverstöße wie etwa Verwendung ungeeigneter Betäubungsgeräte oder die Überbelegung von Ställen sind objektiv anhand des geltenden Tierschutzverwaltungsrechts festzustellen und bieten keine Auslegungsspielräume. Veterinärbehörden, Staatsanwaltschaft und Justiz hätten klare und eindeutige Vorgaben, welche Fälle strafrechtlich zu ahnen sind.

b) § 17 TierSchG

Im Hinblick auf § 17 TierSchG wurde bereits verschiedene Reformvorschläge unterbreitet.³³² Auf Grundlage der hier durchgeführten Studie erscheint es überzeugend, die Vorschrift in das Strafgesetzbuch zu integrieren, eine Strafbarkeit für leichtfertige Tierquälerei einzuführen und den Strafrahmen für Tierhalter und -betreuer sowie für Amtspersonen zu erhöhen.³³³ In diese Richtung gingen auch die Reformvorschläge der meisten der für diese Studie befragten Expertinnen und Experten.³³⁴ Diese Vorschläge sind mögliche erste Schritte, um das Tierschutzstrafrecht zu stärken. Sie können das bestehende Anwendungsdefizit jedoch nicht beheben. Eine systematische Neuverortung der Norm und Qualifikationsnormen vermögen die Probleme, die sich bei der Handhabung des Grundtatbestandes zeigen, nicht zu lösen; insbesondere ändern sie nichts an der Tatsache, dass der Nachweis von Schmerzen oder Leiden – trotz zahlreicher Verstöße gegen das Fachrecht – häufig nicht zu führen ist. Eine modernes Tierschutzstrafrecht, das gerade im Kontext der landwirtschaftlichen Nutzung von Tieren effektiv sein soll, bedarf daher grundlegender Reformen. Die gravierenden Defizite von § 17 TierSchG, der zu viele Auslegungs- und Anwendungsspielräume offenhält, können nicht durch punktuelle Korrekturen beseitigt werden.

332 Zuletzt etwa *Bülte/Diblmann*, Reform des Tierschutzkriminalstrafrechts zur effektiven Bekämpfung von Tierquälerei, 2020, aufgegriffen von Bündnis 90/DIE GRÜNEN in BT-Drs. 19/27752; siehe auch *Iburg* NuR 2010, 395 und Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V., Anmerkung zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes (331-34301/0026) vom 13.2.2012.

333 *Bülte/Diblmann*, Reform des Tierschutzkriminalstrafrechts zur effektiven Bekämpfung von Tierquälerei, 2020, S. 26 ff. Rn. 87 ff. und darauf aufbauend der Gesetzesentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung des Strafgesetzbuches und des Tierschutzgesetzes BT-Drs. 19/27752.

334 D. VI. 3. a).

E. Zusammenfassende Bewertung

aa) Verschiebung des § 17 TierSchG in das Strafgesetzbuch

Die Integration von § 17 TierSchG in das Strafgesetzbuch ist durchaus sinnvoll. Die Überführung eines Tatbestandes aus dem Nebenstrafrecht in das Strafgesetzbuch ist ein legitimes gesetzgeberisches Mittel, um die Sichtbarkeit einer Norm zu erhöhen und die gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Sanktionsvorschrift zu unterstreichen. Für ein solches Vorgehen hat sich der Gesetzgeber etwa auch bei der Verankerung der Umweltschutztatbestände im StGB entschieden.³³⁵

„[E]ine Einstellung in ein so bekanntes Gesetz wie das Strafgesetzbuch [kann] [...] die gesetzgeberische Bewertung der mit Strafe bedrohten Handlungen, insbesondere ihre Gefährlichkeit, besser verdeutlichen. Zugleich wird dadurch das Bestreben erleichtert, diese Normen verstärkt ins Bewusstsein der Bevölkerung zu heben und in der Praxis durchzusetzen.“³³⁶

Die Verortung des bisherigen § 17 TierSchG im Strafgesetzbuch ist ein Signal an Öffentlichkeit und Justiz, dass der Tierschutz – als im Grundgesetz verankertes Staatsziel – ernst genommen wird.

Die Regelung des Tierschutzstrafrechts im Strafgesetzbuch ist im Übrigen nicht nur ein symbolischer Akt.³³⁷ Ein Grund für die zurückhaltende Anwendung von § 17 TierSchG ist nach den Erkenntnissen dieser Studie auch die fehlende Vertrautheit mit der Materie.³³⁸ Dies ist wenig verwunderlich; in der juristischen Ausbildung spielt das Nebenstrafrecht kaum eine Rolle, das Tierschutzstrafrecht wird an den rechtswissenschaftlichen Fakultäten bislang nicht gelehrt. Es kann davon ausgegangen werden, dass mit der Überführung von § 17 TierSchG in das StGB auch die Bedeutung des Tierschutzstrafrechts in der juristischen Ausbildung – insbesondere im Schwerpunktbereich – steigt.³³⁹

335 BT-Drs. 8/2382, S. 1, 10; NK-StGB/Ransiek, 5. Auflage (2017), Vor §§ 324 ff. Rn. 3.

336 BT-Drs. 8/2382, S. 10.

337 So aber Kubiciel/Wachter, KriPoZ 2021, 245.

338 Besonders deutlich wurde dies daran, dass einzelne Tatbestandsvarianten wie die Tötung von Tieren durch Unterlassen, Tiermisshandlung aus Rohheit oder die Zufügung von Leiden von den Staatsanwaltschaften häufig selbst dann nicht gesehen wurden, wenn sie sehr nahelagen, siehe oben Kapitel D. III. 1. b) cc) sowie 2. c) und e).

339 Auch systematisch sprechen keine Gründe gegen die Regelung des Tierschutzstrafrechts im Strafgesetzbuch. Der Tatbestand der Tierquälerei ist in § 17

bb) Strafbarkeit der leichtfertigen Tatbegehung

Das geltende Tierschutzstrafrecht sanktioniert nur vorsätzliches Handeln; die fahrlässige Tierquälerei ist nicht strafbar. Wie die Untersuchung zeigt, ist jedoch bei Transport oder Haltung einer großen Vielzahl von Tieren der Nachweis einer positiven Kenntnis von konkreter Schmerzens- oder Leidenszufügung häufig schwierig.³⁴⁰ Werden etwa tausende Hühner gehalten und der Bestand nicht regelmäßig kontrolliert, so kann dem Halter ein Vorsatz hinsichtlich der unterlassenen tierärztlichen Versorgung und der damit verbundenen erheblichen Schmerzen bestimmter Tiere nicht unterstellt werden. Sein Verhalten bleibt damit straffrei, selbst wenn er seine Fürsorgepflicht für die Tiere in besonders hohem Maße verletzt und den Tieren dadurch erhebliches Leid zugefügt hat. Auch bei Stallbränden war eine strafrechtliche Ahndung der Tierhalters in den untersuchten Verfahren mangels Vorsatzes in keinem Fall möglich.³⁴¹ Eine Ausweitung des Tatbestandes der Tierquälerei auf Fälle, in denen die Tierwohlverletzung leichtfertig herbeigeführt wurde, erscheint daher sinnvoll.³⁴² Auf diese Weise kann einer Straflosigkeit durch Verantwortungsdiffusion und ein bewusstes „Blindmachen“ für Tierschutzverstöße im eigenen Betrieb begegnet werden.

cc) Einführung von Qualifikationstatbeständen

Die Einführung von Qualifikationstatbeständen bringt das besondere Unrecht einer bestimmten Begehungsweise zum Ausdruck. Sie hat darüber hinaus auch Auswirkungen auf die Strafzumessung. Dies gilt unabhängig

TierSchG abschließend geregelt und erfordert keinen Rückgriff auf andere Vorschriften des Tierschutzgesetzes. Die §§ 1 ff. TierSchG enthalten weder Hinweise für die Auslegung des „vernünftigen Grundes“ noch des Begriffs „Leiden“ (so aber Kubiciel/Wachter, KriPoZ 2021, 245, 247). Umfassend zur Bestimmung des „vernünftigen Grundes“ Maisack, Zum Begriff des vernünftigen Grundes, 2007 (siehe auch Kapitel A. III. 1. a)) und von Leiden Hahn/Kari, NuR 2021, 599 (siehe auch Kapitel D. III. 2. c)).

340 Kapitel D. III. 3. a) und D. IV. 3. a).

341 Kapitel D. III. 3. a) aa); zu Stallbränden siehe auch C. III. 1. c).

342 So auch der Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Weiter geht die Forderung jedes fahrlässigen Verhaltens, wie sie etwa vom *Thünen-Institut für Betriebswirtschaft* vorgeschlagen wurde; *Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, Eine explorative Analyse der Zusammenarbeit zwischen Veterinärämtern und Staatsanwaltschaften bei Verstößen gegen das Tierschutzgesetz*, 2015, S. 33, 46.

E. Zusammenfassende Bewertung

davon, dass die bestehenden Strafrahmen in der Praxis selten ausgeschöpft werden. Mit der Verschiebung des Strafrahmens verschieben sich auch die Strafen innerhalb des Rahmens. Besondere Wirkung hat die Anhebung der Mindeststrafe, da sich Richterinnen und Richter in Deutschland in erster Linie am Mindeststrafmaß orientieren.

(1) Tierhalter und Tierbetreuer

Die Einführung eines Qualifikationstatbestandes für Tierhalter und Tierbetreuer erscheint sinnvoll.³⁴³ Die Untersuchung offenbarte bei vielen Tierhaltern und -betreuern ein geringes Unrechtsbewusstsein mit Blick auf die von ihnen verwirklichten Tierschutzstraftaten.³⁴⁴ Es zeigte sich wiederholt, dass Tierhalter und Tierbetreuer grundlegenden Pflichten wie einer artgerechten Fütterung, Haltung oder tierärztlichen Versorgung trotz Anordnung der Veterinärbehörden nicht nachkommen.³⁴⁵ Die Erhöhung der Strafdrohung trägt der besonderen Verantwortung dieser Täter für das Wohlergehen der von ihnen gehaltenen bzw. betreuten Tiere Rechnung. Die Tiere sind aufgrund ihrer Haltung auf eine pflichtgemäße Fürsorge, Pflege und Fütterung durch Halter bzw. Betreuer angewiesen.³⁴⁶ Sie sind dem Blick der Öffentlichkeit regelmäßig entzogen und den Einwirkungen von Halter und Betreuer meist schutzlos ausgesetzt. Dass von Tierhaltern und -betreuern auch tatsächlich ein besonderes Risiko für die Tiere ausgeht, wurde in der Untersuchung besonders deutlich, denn in ausnahmslos allen Verfahren war (potenzieller) Täter der Halter oder Betreuer der betroffenen Tiere.

Teilweise wurde es als bedenklich angesehen, die erhöhte Strafdrohung an „die Rolle bzw. de[n] Beruf“ des Täters zu knüpfen, da hierdurch der Beruf in zweifacher Weise belastend wirke, da er einerseits dazu führe, dass die Person als Garant i.S.d. § 13 StGB auch für ein Unterlassen bestraft werden könne und andererseits mit einer Strafrahmenerhöhung einhergehe, was die Ungleichbehandlung verschärfe. Diese Bedenken greifen aber nicht durch. Zunächst wird nicht an den Beruf des Täters angeknüpft,

343 So auch die Stellungnahme der Bundestierärztekammer e. V. für die 83. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft vom 17.5.2021.

344 Besonders deutlich Kapitel C. IV. 2. b); siehe aber etwa auch die Fälle in D. III. 2. e) bb) und D. IV. 4. a).

345 Siehe nur die Fälle in Kapitel D. I. 2. b) aa) und in D. V. 3. b) bb) (1).

346 Der Gedanke einer Strafschärfung bei besonderer Fürsorgebeziehung findet sich etwa auch in § 225 StGB.

denn Tierhalter oder Tierbetreuer beschreibt keinen Beruf, sondern eine Nähe- und Verantwortungsbeziehung, die auch privat handelnde Personen erfasst. Zudem ist es nicht ungewöhnlich, sondern für Nähebeziehungen gerade typisch, dass sie zu einer Strafrahmenerhöhung führen und auch eine Garantenstellung begründen. Beispiele sind etwa Unterlassenskonstellationen bei der qualifizierten Aussetzung nach § 221 II Nr. 1 StGB (die ein Täter gegen „sein Kind oder eine Person begeht, die ihm zur Erziehung oder zur Betreuung in der Lebensführung anvertraut“ worden ist) oder der qualifizierten Unterschlagung nach § 246 II StGB.³⁴⁷

(2) Amtsträger

Neben den Tierhaltern und Tierbetreuern sind für den Tierschutz zuständige Amtsträger durch ihre Stellung und ihr Aufgabengebiet in besonderer Weise für das Wohl der Tiere verantwortlich. Die Untersuchung hat jedoch deutlich gemacht, dass Amtstierärzte dieser Verantwortung häufig nicht nachkommen und Tierschutzstraftaten nicht mit hinreichender Konsequenz verhindern und zur Anzeige bringen.³⁴⁸

Gerade im Bereich der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung ist es Tierhaltern erlaubt, ohne Einblicke der Bevölkerung eine große Anzahl an Tieren auf engem Raum zu halten, obwohl dies Risiken für das Tierwohl birgt. Die Öffentlichkeit muss sich darauf verlassen, dass zuständige Amtspersonen im Rahmen der vorgeschriebenen Kontrollen für die Einhaltung des Tierschutzrechts sorgen und bei Verstößen einschreiten.³⁴⁹ Ein Qualifikationstatbestand bildet hier den gesteigerten Unwertgehalt durch die vom Amtsträger begangene Dienstpflichtverletzung ab. Eine Qualifikation für Amtsträger ist dem Strafgesetzbuch auch nicht fremd; sie findet sich etwa in § 258a StGB. Es könnte sogar überlegt werden, wie in § 340 StGB einen eigenen Straftatbestand zu formulieren, der das Unterlassen als gleichwertige Begehungsviariante formuliert, um die Anwendung der

347 Siehe etwa auch die qualifizierte Strafvereitelung (§ 258a StGB) und den qualifizierten Verwahrungsbruch (§ 133 III StGB).

348 Kapitel D. I. 2. b) und c); zur Notwendigkeit höherer Strafen für Amtsträger auch D. VI. 3. a).

349 Siehe etwa die Diskussionen wegen der Untätigkeit amtlicher Veterinäre bei Tierschutzdelikten im Schlachthof Tauberbischofsheim, Spiegel vom 22.5.2020, abrufbar unter <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/amtliche-veterinaere-schauen-tierquaelereien-tatenlos-zu-und-bleiben-straffrei-a-6976ba7f-6cf6-4fb6-a70e-137fc43c99c0> (zuletzt abgerufen am 8.4.2022).

E. Zusammenfassende Bewertung

fakultativen Strafmilderung von § 13 StGB auf Amtsträger – deren Verantwortung gerade in der Pflicht zum Tätigwerden liegt – zu verhindern.

Durch die Anhebung des Strafrahmens der Tierquälerei für Amtsträger werden deren Pflichten im Übrigen nicht ausgedehnt. Bei Tierschutzverstößen ist der zuständige Amtsträger nach § 16a TierSchG ohnehin verwaltungsrechtlich zum Einschreiten verpflichtet,³⁵⁰ so dass ihm eine strafrechtliche Garantenstellung nach herrschender Auffassung bereits nach geltendem Recht zukommt.³⁵¹

c) Sonstige Sanktionen

Ein weiterer Aspekt, der hier nur am Rande aufgegriffen werden kann, ist 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.³⁵² 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.³⁵³ 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.

Zudem sollte § 20 TierSchG, der das strafrechtliche Tierhaltungs- und Betreuungsverbots regelt, überarbeitet werden. Die Studie hat gezeigt, dass

³⁵⁰ § 16a TierSchG gibt dem Amtsträger nur ein Auswahlermessen, kein Entschließungsermessen – er muss also einschreiten, frei ist er nur in der Wahl der Maßnahme.

³⁵¹ Instruktiv und mit weiteren Nachweisen *Thilo*, Die Garantenstellung des Amtstierarztes, 2020, S. 97 ff.

³⁵² Siehe hierzu *Hahn*, NZWiSt 2021, 403, 406 ff.; *Hahn/Kari*, NuR 2022, 96.

³⁵³ Kapitel D. IV. 3. a) bb).

diese Maßregel durch die Gerichte kaum angewendet wird; auch nicht bei Tierhaltern, die ihre Tiere massiv vernachlässigt oder Misshandlungen veranlasst hatten.³⁵⁴ In Fällen, in denen die Gefahr besteht, dass der Täter weiterhin eine nach § 17 TierSchG rechtswidrige Tat begehen wird, sollte die Verhängung eines Tierhaltungs- und Betreuungsverbots nicht – wie nach geltendem Recht – in das Ermessen des Gerichts gestellt werden, sondern bei Vorliegen der Voraussetzungen zwingend anzuordnen sein.³⁵⁵

2. Strafprozessrecht

a) Einführung des Amts eines Tieranwalts

Die fehlende Vertretung der Tierwohlinteressen im Strafverfahren hat sich als ein Grund für die zurückhaltende Ahndung von Tierwohlverstößen erwiesen (siehe oben E. II. 3.). Um das bestehende prozessuale Ungleichgewicht auszugleichen, sollte das Amt eines Tieranwalts eingeführt werden. Eine solche Institution gab es bereits in den Neunzigerjahren in der Schweiz; eine deutsche Regelung könnte sich hieran orientieren.³⁵⁶

In Deutschland könnte eine solche Position eines Tieranwalts in mehreren Bundesländern eingeführt und bei den Landestierschutzbeauftragten angesiedelt werden. Dadurch wäre eine Anbindung an staatliche Stellen gewährt, die sich ebenfalls für die Belange der Tiere einsetzen und zudem veterinärmedizinische Expertise einbringen können. Hierdurch könnte eine effektive Vertretung der Tierwohlinteressen im Strafverfahren und eine konsequenteren Umsetzung des Tierschutzstrafrechts gewährleistet werden.

Es sollte für die Position ein öffentlich-rechtliches Anstellungsverhältnis gewählt werden und der Tieranwalt mit Blick auf seine Amtsführung keinen Weisungen unterliegen, weder seitens der Regierung noch seitens der Tierhalter oder seitens der Tierschutzorganisationen. Der Tieranwalt tritt vielmehr als Vertreter der Tiere in Strafverfahren wegen Verstößen gegen das Tierschutzgesetz auf. Dabei sollten ihm umfangreiche Mitwirkungs-

354 Kapitel D. V. 3. b) bb).

355 Siehe etwa auch § 69 StGB, der die Entziehung der Fahrerlaubnis als zwingende Folge vorsieht, wenn die Voraussetzungen der Vorschrift erfüllt sind.

356 Zur Regelung in der Schweiz: *Albisser*, in: Goetschel (Hrsg.), Recht und Tierschutz, S. 135, 140; *Bolliger/Goetschel*, Wahrnehmung tierlicher Interessen im Straf- und Verwaltungsverfahren, 2011, S. 23.

E. Zusammenfassende Bewertung

und Kontrollrechte im Ermittlungs- und Hauptverfahren sowie im Vorfeld zukommen, um das Interesse der geschädigten Tiere wirkungsvoll vertreten zu können.³⁵⁷

Hierzu gehört zunächst eine Verpflichtung der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte, den Tieranwalt über Strafanzeigen, parteiöffentliche Ermittlungsmaßnahmen, Einstellungsverfügungen und Urteile im Bereich des Tierschutzstrafrechts in vollständiger Ausfertigung zu informieren. Dem Tieranwalt sollte daneben ein Recht auf Akteneinsicht zustehen, das sich auch auf Akten der Veterinäramter erstreckt, beispielsweise im Zusammenhang mit Strafanzeigen Dritter. Dadurch ist es ihm möglich, ein Strafverfahren bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde anzustoßen, wenn das Veterinäramt dies unterlassen hat.

Zudem sollte dem Tieranwalt das Recht zustehen, die Einholung eines Sachverständigungsgutachtens im Ermittlungs- oder Hauptverfahren zu beantragen, falls die Strafverfolgungsbehörde im Ermittlungsverfahren oder das Gericht im Hauptverfahren hierfür keine Veranlassung sieht. Weiterhin muss er das Recht haben, an den parteiöffentlichen Ermittlungsmaßnahmen teilzunehmen und so etwa bei der Vernehmung des Beschuldigten, der Zeugen oder Anhörung eines Sachverständigen Fragen stellen. Auch im Rahmen des Hauptverfahrens sollte ihm ein Recht zukommen, Fragen und Anträge zu stellen, Sachverständige zu benennen sowie Rechtsmittel einzulegen.

Der Tieranwalt sollte außerdem die Befugnis haben, die Tierschutzorganisationen über den Stand und Ausgang von Tierschutzstrafverfahren in Kenntnis zu setzen, die ursprünglich von den jeweiligen Organisationen zur Anzeige gebracht wurden. Dadurch kann die derzeit nicht existente³⁵⁸ aber wichtige Kommunikation mit Tierschutzorganisationen aufgebaut werden.

b) Akteneinsichtsrecht für anerkannte Tierschutzorganisationen

Für Tierschutzorganisationen sollte ein Akteneinsichtsrecht eingeführt werden. Für eine bessere Stellung dieser Organisationen sprachen sich auch mehrere der befragten Expertinnen und Experten aus.³⁵⁹ In der

³⁵⁷ Vgl. auch zur Regelung in der Schweiz *Bolliger/Goetschel*, Wahrnehmung tierlicher Interessen im Straf- und Verwaltungsverfahren, 2011, S. 49.

³⁵⁸ Kapitel D. I. 3. b).

³⁵⁹ Siehe Kapitel D. VI. 3. b).

Untersuchung wurde deutlich, dass bei den Tierschutzorganisationen häufig ein besonderes Know-how im Bereich des Tierschutzstrafrechts und der Tiermedizin besteht.³⁶⁰ Dieses können die Organisationen allerdings nicht einbringen, da ihnen keine Rechte im Strafverfahren zustehen; erst nach Abschluss des Verfahrens haben sie die Möglichkeit, durch Dienstaufsichtsbeschwerden bei der Generalstaatsanwaltschaft die Wiederaufnahme der Ermittlungen zu erreichen. Diese Beschwerden sind nach den Erkenntnissen der Studie zwar nicht selten auch erfolgreich;³⁶¹ sinnvoller wäre es aber, den Tierschutzorganisationen bereits vorab im Ermittlungsverfahren eine Stellungnahme zu ermöglichen, wofür eine Akteneinsicht Voraussetzung wäre. Durch die Begrenzung auf nach einem bestimmten Verfahren anerkannten Tierschutzorganisationen – ähnlich wie bei der Verbandsklage³⁶² – kann einem möglichen Fehlgebrauch des Akteneinsichtsrechts begegnet werden.

3. Institutionelle Reformen

Ein wichtiger Schritt zur effektiveren Ahndung von Tierschutzkriminalität in der Landwirtschaft wären die Bildung und der Ausbau spezialisierter 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 (a), für die strafrechtliche Verfolgung durch die Staatsanwaltschaften (b) und für die Erstellung von Sachverständigengutachten in laufenden Verfahren (c).

a) Überregionale Einheiten für die Aufdeckung von Tierschutzstraftaten

Um der Problematik zu begegnen, dass wegen fehlender oder ineffektiver Kontrollen Tierschutzstraftaten häufig gar nicht aufgedeckt werden,³⁶³ sollten überregionale Einheiten gebildet werden.

360 Kapitel D. I. 3. a).

361 Kapitel D. I. 3. d).

362 Siehe etwa § 2 Tierschutzverbandsklagegesetz Berlin.

363 Kapitel D. I. 2. a) und b).

E. Zusammenfassende Bewertung

Neben den sehr seltenen Regelkontrollen durch Veterinärbehörden sollten spezialisierte überregionale Einheiten für die systematische Kontrolle bestimmter Bereiche der Tiernutzung und für die Aufdeckung von Straftaten geschaffen werden. In Betracht kommen insbesondere systematische Kontrollen wie das Schlachthof-Monitoring 2019 in Baden-Württemberg,³⁶⁴ bei dem 40 größere Schlachthöfe im Rahmen eines Sonderkontrollprogramms in den Blick genommen wurden. Durch die Fokussierung auf einen Bereich – etwa Schlachtbetriebe – über einen bestimmten Zeitraum können Verstöße effektiver aufgedeckt und geahndet werden. Sinnvoll wären etwa auch Sonderkontrollen von Großbetrieben, von Tiertransportunternehmen oder Anbindehaltungen, da in diesen Bereichen nach den Ergebnissen dieser Untersuchung derzeit kaum kontrolliert wird.

Besonders wirkungsvoll wäre zudem die Einführung überregionaler Fachbehörden, die anstelle der bei den Landratsämtern angesiedelten Veterinärämter große Lebensmittelbetriebe – darunter Tierhaltungen und Schlachtbetriebe – kontrollieren. Als Vorbild kann hier insbesondere die neu geschaffene Bayerische Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (KBLV) dienen.³⁶⁵ Die Behörde wurde gegründet, um Großbetriebe zu kontrollieren und ist mit dem erforderlichem Personal und Expertise ausgestattet, um die aufgedeckten Verstöße effektiv ordnungswidrigkeitenrechtlich zu ahnden und Straftaten an die Staatsanwaltschaft abzugeben.³⁶⁶ Die Studie hat gezeigt, dass im untersuchten Sample Tierschutzstraftaten in Großbetrieben nur von Tierschutzorganisationen, nicht aber von den Veterinärämtern zur Anzeige gebracht werden.³⁶⁷ Durch die bundesweite Schaffung überregionaler Kontrollbehörden könnte dieses Defizit behoben werden. Auch besteht bei überregionalen Be-

364 Pressemitteilung des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg vom 8.10.2019.

365 Näher zur Bayerischen Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen Kraus, ZLR 2018, 714; Kautz, ZLR 2020, 236.

366 Auch von Seiten der Tierschutzorganisationen wurden überregionale Organisationen und systematische Kontrollen als sinnvoll angesehen: „Das zeigt Wirkung, das hat auch schon Wirkung gezeigt, als es diese sogenannte Spezialeinheit in Baden-Württemberg gab, die eben Kontrollen überregional durchgeführt hat, das führte zu einem hohen Druck auf die Tierhalter, weil sie es aus den geübten, gewohnten Situationen rausreißt, weil er ist halt gewohnt, dass das Veterinäramt sich zwei Tage vorher anmeldet und dann kommt plötzlich jemand wirklich vorangemeldet, also das schockiert die regelrecht, das haben wir auch mitbekommen, und darum ist das auf jeden Fall ein Schritt, der gut zu heißen ist, das wird das Dilemma nicht völlig lösen, aber soll, da ist die KBLV Bayern mit Sicherheit ein Vorbild.“ (T 2)

367 Kapitel C. II.

hördern weniger die Gefahr, dass eine problematische Nähe³⁶⁸ zwischen Tierhaltern und Veterinäramt entsteht.

b) Spezialisierte Dezernate bei den Staatsanwaltschaften

Die Untersuchung hat deutlich gemacht, dass besondere rechtliche und tiermedizinische Kenntnisse für die Anwendung des Tierschutzstrafrechts erforderlich sind. Die Bildung spezialisierter Dezernate bei den Staatsanwaltschaften ist daher sinnvoll und notwendig. Eine solche Spezialisierung innerhalb der Staatsanwaltschaften erscheint vorzugswürdig gegenüber Schwerpunktstaatsanwaltschaften, die für ein ganzes Bundesland zuständig sind. Es erscheint wenig praktikabel, wenn Sitzungsvertretungen innerhalb eines großen Bundeslandes von den Vertretern einer Staatsanwaltschaft wahrgenommen werden müssen.³⁶⁹

Die Bildung spezialisierter Dezernate sollte begleitet werden von regelmäßigen Schulungen. Empfehlenswert sind zur Erweiterung der tiermedizinischen Kenntnisse der Staatsanwaltschaften und zur fachlichen Vernetzung etwa Schulungsangebote wie die jährliche Fortbildungsveranstaltung „Tierschutzfälle vor Gericht“ der Landestierschutzbeauftragten von Hessen³⁷⁰ und von Baden-Württemberg³⁷¹. Diese richten sich an Mitarbeiter der Veterinärverwaltung, Polizeibeamte und Mitarbeiter von Justizbehörden (Gerichte und Staatsanwaltschaften), die Tierschutzfälle bearbeiten.

c) Ausbau der Fachbehörden der Bundesländer

Flankiert werden sollten diese Reformen von einem Ausbau der veterinärmedizinischen Fachbehörden der Bundesländer.³⁷² Da die Studie gezeigt

368 Kapitel D. II. 1. b).

369 Gegen eine Schwerpunktstaatsanwaltschaft sprach sich in einer Publikation auch der Staatsanwalt *Schönenfelder* aus, der bei der Staatsanwaltschaft Stuttgart ein Spezialdezernat für Umweltschutzstrafsachen (inklusive Tierschutzstrafsachen) bearbeitet, siehe *Schönenfelder*, NJOZ 2021, 161, 166.

370 <https://tierschutz.hessen.de/service-wissenswertes/veranstaltungen/tierschutzfaelle-vor-gericht> (zuletzt abgerufen am 8.4.2022).

371 <https://mlr.baden-wuerttemberg.de/de/unser-haus/die-landesbeauftragte-fuer-tier-schutz/veranstaltungen/> (zuletzt abgerufen am 8.4.2022).

372 In Bayern z.B. Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (Abteilung Tiergesundheit I, Sachgebiet TG1 Tierschutz), in Niedersachsen

E. Zusammenfassende Bewertung

hat, dass die Bewertung von tierschutzstrafrechtlich relevanten Sachverhalten häufig eine besondere Expertise voraussetzt,³⁷³ sollten insbesondere zentrale Stellen geschaffen werden, bei denen die Staatsanwaltschaften Sachverständigengutachten einholen können. Solche Positionen können mit speziell geschulten Veterinären besetzt werden, die etwa Expertise bei der Begutachtung von Videomaterial mitbringen oder mit Biologen, die besondere Kenntnisse im Bereich der Tierverhaltensforschung haben und daher die Leiden von Tieren insbesondere durch die Haltungsbedingungen beurteilen können. Eine solche zentrale Fachbehörde wäre durch die Bündelung von Ressourcen, Expertise und Erfahrung deutlich effizienter in der Erstellung von Sachverständigengutachten als es einzelne Amtstierärzte oder sonstige Sachverständige sein können. Sie hätte zudem – anders als bei den örtlichen Veterinärämtern kritisiert wird³⁷⁴ – keine Nähe zu den Betrieben und könnte daher unabhängiger Defizite benennen.³⁷⁵

Daneben können solche zentralen Fachbehörden auch als Ansprechpartner für die Staatsanwaltschaften bei Tierschutzfragen dienen. Sie können insbesondere unterhalb der Schwelle von Sachverständigengutachten informelle Hilfestellung aus veterinärmedizinischer Expertise geben. Im Bereich der Wirtschaftskriminalität sind zur Unterstützung bei wirtschaftlichen Fragen in vielen Staatsanwaltschaften bereits Fachpersonen wie Betriebs- oder Volkswirte tätig. Für den weniger umfangreichen Bereich des Tierschutzstrafrechts erscheint eine zentrale Stelle mit Ansprechpersonen sinnvoller.

4. Ausblick

Seit 2002 ist der Tierschutz im Grundgesetz verankert. Er existiert bislang aber weitgehend nur auf dem Papier. Die hier vorgeschlagene Reform wäre ein großer Schritt zu einem effektiven Tierschutzstrafrecht, das den Realitäten der gegenwärtigen intensiven Tiernutzung gerecht würde. Insbesondere durch die Einführung konkreter Straftatbestände, spezialisierter Staatsanwaltschaften und Fachbehörden sowie eines Tieranwalts zur Re-

z.B. Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES), in Baden-Württemberg z.B. Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt (CVUA) Stuttgart.

³⁷³ Kapitel D. II. 3.

³⁷⁴ Zu dem diesem Problem Kapitel D. II. 1. b).

³⁷⁵ Vgl. auch *Kari*, Amtstierärztlicher Dienst und Lebensmittelkontrolle 2021, 166.

präsentation der Tiere im Strafprozess lässt sich den bestehenden Problemen bei der Anwendung des Tierschutzstrafrechts wirksam begegnen.

Die Verbesserung des strafrechtlichen Tierschutzes ist ein wichtiger Baustein für die Gewährleistung des Tierwohls in Deutschland, wie Art. 20a GG sie fordert. Hinzu treten sollte eine grundlegende Reform des Tierschutzgesetzes³⁷⁶ und der flankierenden Rechtsverordnungen, die ihr Ziel – die gesetzliche Vorgaben zum Schutz der Tiere zu konkretisieren – nicht nur verfehlten, sondern teilweise konterkarieren³⁷⁷. Solange Verordnungen als Mindestfläche für ein großes Schwein 1 m² vorsehen und für eine Legehenne eine Fläche von knapp über einem Din A4 Blatt, bleibt Tierschutz ein leeres Versprechen. Neben einer Reform des Tierschutzgesetzes und der Rechtsverordnungen wäre auch die Einführung eines Bundesbeauftragten für Tierschutz als eine unabhängige eigenständige oberste Bundesbehörde ein weiterer wichtiger Schritt, um den Tierschutz effektiv umzusetzen.

Echter Tierschutz bedarf eines grundlegenden Umdenkens in Politik und Gesellschaft. Bei derzeit über 700 Millionen geschlachteten Tieren pro Jahr in Deutschland kann eine Einhaltung und erst recht eine Kontrolle des Tierschutzes nicht gewährleistet werden. Der Respekt vor dem Leben von Tieren fordert, wie auch der Deutsche Ethikrat betont, dass generell acht- und sparsam mit dem Leben von Tieren umgegangen werden muss.³⁷⁸ Eine langfristig drastische Reduktion der Tierzahlen und stärkere Anreize für eine pflanzliche Ernährung müssen daher im Zentrum einer durchdachten Reform des Tierschutzrechts stehen.³⁷⁹ Der gesellschaftliche Umgang mit landwirtschaftlicher Nutztierhaltung muss im Interesse der Tiere, des Klimaschutzes und der Gesundheit der Menschen neu gedacht werden.

376 Wichtige Reformvorschläge machen *Felde/Gregori/Maisack*, in: Bülte/Felde/Maisack, Reform des Tierschutzrechts, 2022, S. 83 ff.

377 Kritisch hierzu auch die Stellungnahme des Deutschen Ethikrates vom 16.6.2020, S. 18 ff.

378 Stellungnahme des deutschen Ethikrates vom 16.6.2020, S. 62.

379 Die von Bundeslandwirtschaftsminister Özdemir vorgeschlagene Abschaffung der Mehrwertsteuer für Obst, Gemüse und Hülsenfrüchte kann hier ein wichtiger Ansatzpunkt sein. Der Deutsche Ethikrat sieht eine Schlüsselstellung auch bei der Gemeinschaftsverpflegung zum Beispiel in Kitas oder Werkskantinen, die verpflichtet werden sollten, immer auch eine fleischfreie Option anzubieten (Stellungnahme des deutschen Ethikrates vom 16.6.2020, S. 63).