

Bergschmidt, Angela

Working Paper

Eine explorative Analyse der Zusammenarbeit zwischen Veterinärämtern und Staatsanwaltschaften bei Verstößen gegen das Tierschutzgesetz

Thünen Working Paper, No. 41

Provided in Cooperation with:

Johann Heinrich von Thünen Institute, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries

Suggested Citation: Bergschmidt, Angela (2015) : Eine explorative Analyse der Zusammenarbeit zwischen Veterinärämtern und Staatsanwaltschaften bei Verstößen gegen das Tierschutzgesetz, Thünen Working Paper, No. 41, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:253-201507-dn055459-1>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/117300>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Eine explorative Analyse der Zusammenarbeit zwischen Veterinärämtern und Staatsanwaltschaften bei Verstößen gegen das Tierschutzgesetz

Angela Bergschmidt

Thünen Working Paper 41

Dipl.-Ing. agr. Angela Bergschmidt
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Telefon: 0531 596-5193

Fax: 0531 596-5199

E-Mail: angela.bergschmidt@ti.bund.de

Thünen Working Paper 41

Braunschweig/Germany, Juli 2015

Danksagung

An der vorliegenden explorativen Untersuchung haben viele Menschen mitgewirkt, bei denen ich mich aufrichtig bedanken möchte. An allererster Stelle gilt mein Dank den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Gruppendiskussionen, die trotz ihrer hohen Arbeitsbelastung als Amtstierärztinnen und Amtstierärzten, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten die Zeit aufgebracht haben, an unserer Veranstaltung teilzunehmen, die schriftlichen Fragen zu beantworten und ihre Erfahrungen mitzuteilen.

Ohne Amelie Buhl, vom *Law and Animals*' Promotionsprogramm der Universitäten Basel und Zürich hätte ich mich nicht getraut, die „juristische Seite“, in diesem Fall die Staatsanwaltschaften, anzusprechen. Daher war ihre Hilfe für das Zustandekommen der zweiten Gruppendiskussion unerlässlich. Ich danke ihr für die Unterstützung und den Zeiteinsatz, der für das Gelingen des empirischen Teils der Untersuchung essenziell war und hoffe, dass sie die Ergebnisse der Arbeit auch für ihre eigene Forschungsarbeit nutzen kann.

Sonia Starosta hat die Vorbereitung und Durchführung der Gruppendiskussionen tatkräftig unterstützt und viele hilfreiche Kontakte hergestellt. Auch die schwierige Erarbeitung der Verwaltungsabläufe hat sie zusammen mit Herrn Große vom Regierungspräsidium Hessen zum Erfolg geführt. Bei beiden möchte ich mich herzlich bedanken!

Last but not least ist mit der Organisation solcher Veranstaltungen eine Vielzahl an Verwaltungsschritten, von der Organisation des Veranstaltungsortes bis zur Abrechnung der Reisekosten, notwendig. In diesem Zusammenhang möchte ich mich bei Insa Folkerts, Frau Kaufmann und Frau Winckler bedanken. Frau Gillner danke ich fürs sorgfältige Korrekturlesen.

Braunschweig, im Juli 2015

Abstract

The aim of the study was to identify potential problems in the prosecution of breaches of animal protection legislation and to derive suggestions for improvement. The starting point for the investigation was a concern expressed by official veterinarians, that especially with respect to farm animals, clear violations of the Animal Protection Act are not viewed as such by the judicial authorities (prosecutors, courts) and are thus not prosecuted accordingly under criminal law.

As no statistical data is available to confirm or dismiss the veterinarian's statement, two focus group discussions were conducted with official veterinarians and public prosecutors from the federal states of Hesse, North Rhine-Westphalia and Lower Saxony.

In the two groups, a number of problems connected with the prosecution of violations against animal protection laws concerning farm animals were stated concurrently:

- the high number of suspensions of proceedings,
- very long lawsuits and
- the low levels of penalties.

The following factors were stated as decisive for the rejection of proceedings by the public prosecutors and judges:

- little interest in and commitment to animal welfare
- a lack of understanding of the needs and the sense of pain of animals,
- low levels of knowledge of specific animal-protection laws,
- under-staffing of public prosecutors and judges which lead to overwork and
- inadequate staffing of the veterinary offices, which result in deficiencies in reports and documentation.

Additionally, the discussion with the public prosecutors highlighted the difficulty to prove that husbandry in breach of animal protection legislation is the consequence of an intentional act.

The options for improvement mentioned in the group discussions aim at an intensified exchange of information between veterinary services and judicial authorities and to knowledge development for public prosecutors and judges. Establishing specialised prosecutors and judges was considered helpful in order to build up and use specific knowledge. Higher levels of penalties, and the possibility to sanction negligence offenses, were additional proposals to achieve better infringements of the Animal Protection Law in Germany.

JEL-Code: Q10, Q50, K14, K49

Keywords: enforcement of animal protection law, farm animals, animal welfare

Zusammenfassung

Ziel der explorativen Untersuchung war es, mögliche Probleme in der Verfolgung von Verstößen gegen Tierschutzgesetze im Nutztierbereich zu identifizieren und Verbesserungsvorschläge zu sammeln. Der Ausgangspunkt für die Studie war die Aussage von Amtstierärzten, dass eindeutige Verstöße gegen das Tierschutzgesetz von den Justizbehörden (Staatsanwaltschaften, Gerichten) nicht als solche gesehen und entsprechend nicht strafrechtlich verfolgt würden.

Da keine Sekundärdaten vorliegen, anhand derer die Aussagen der Veterinäre überprüft werden können, wurden zwei Gruppendiskussionen mit Amtstierärzten und Staatsanwälten aus Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen durchgeführt. In den beiden Diskussionsgruppen wurde übereinstimmend eine Reihe von Problemen im Zusammenhang mit der Verfolgung von strafrechtlich relevanten Verstößen gegen Tierschutzgesetze genannt. Beispiele sind die vielen Einstellungen von Tierschutzverfahren, die hohe Anzahl sehr langer Verfahren und die geringen Strafmaße.

Als Gründe für die Ablehnung von Verfahren durch die Staatsanwaltschaften und Richter wurden einvernehmlich von beiden Diskussionsgruppen folgende Punkte aufgeführt:

- Staatsanwälte und Richter, die wenig Engagement für und Interesse am Tierschutz haben,
- geringe Fachkenntnisse der Staatsanwälte und Richter (sowohl hinsichtlich spezifischer Tierschutzgesetze als auch der Bedürfnisse und dem Schmerzempfinden von Tieren) und
- die schlechte personelle Ausstattung der Staatsanwaltschaften und Richter (Arbeitsüberlastung) sowie der Veterinärämter (Mängel in Gutachten und Dokumentation).

Die vorgeschlagenen Verbesserungsansätze zielen auf einen verbesserten Informationsaustausch zwischen Veterinärämtern und Justiz sowie auf den Wissensaufbau bei den Juristen ab (Kenntnisse bspw. von komplizierten EU-Verordnungen aber auch über Bedürfnisse und Schmerzempfindung bei Tieren). Eine Konzentration der Tierschutzstraffälle auf Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften und Schwerpunkt-Richter wurde als hilfreich angesehen, um solche Kompetenzen aufbauen und nutzen zu können. Eine Positionierung der Tierschutzgesetze aus dem Nebenstrafrecht in das Strafgesetzbuch, eine Erhöhung des Strafrahmens sowie eine Strafbarmachung von Fahrlässigkeitsdelikten waren weitere Vorschläge, um eine bessere Ahndung von Verstößen gegen das Tierschutzgesetz zu erreichen.

JEL-Code: Q10, Q50, K14, K49

Schlüsselworte: Durchsetzung von Tierschutzgesetzen, Nutztiere, Tierwohl

Gliederung

Danksagung

Abstract/Zusammenfassung

i

1 Einleitung: Hintergrund und Zielsetzung

1

2 Untersuchungsdesign

3

2.1 Qualitative und quantitative Ansätze

3

2.2 Methoden der Gruppendiskussion: Charakteristiken von Fokusgruppen-
diskussionen

4

2.3 Durchführung der Gruppendiskussionen mit Amtsveterinären und
Staatsanwälten

6

2.4 Auswertung der Erhebungsergebnisse

9

3 Ergebnisse der Untersuchung

11

3.1 Verfahrensabläufe bei Verstößen gegen Tierschutzgesetze

11

3.2 Aussagen der Veterinäre

14

3.2.1 Ergebnisse der schriftlichen Befragung

14

3.2.2 Ergebnisse der Gruppendiskussion

14

3.3 Aussagen der Staatsanwaltschaften

26

3.3.1 Ergebnisse der schriftlichen Befragung

26

3.3.2 Ergebnisse der Gruppendiskussion

27

4 Schlussfolgerungen und Ausblick

39

4.1 Inhaltliche Schlussfolgerungen

39

4.2 Methodische Schlussfolgerungen

39

4.3 Ausblick: Vorschläge für eine weitere Evaluation der Wirksamkeit der
Tierschutzverfahren bei Nutztieren

40

5 Zusammenfassung

45

6 Literaturverzeichnis

47

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Mögliche Ergebnisse bei der Meldung eines Verdachts auf einen Verstoß gegen das Tierschutzgesetz vom Veterinäramt an die Staatsanwaltschaft	2
Abbildung 2:	Aufbau einer Focusgroup Illustration Map	10
Abbildung 3:	Verfahrensabläufe bei Verstößen gegen Tierschutzgesetze	12
Abbildung 4:	Positive und negative Aspekte der Zusammenarbeit zwischen Veterinärmedizinerinnen und Justiz (aus Sicht der Veterinäre)	16
Abbildung 5:	Faktoren, die eine Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaft begünstigen (aus Sicht der Veterinäre)	21
Abbildung 6:	Gründe für Einstellungen von Tierschutzverfahren durch die Staatsanwaltschaft und Verbesserungsmöglichkeiten (aus Sicht der Veterinäre)	23
Abbildung 7:	Gründe für Einstellungen von oder Freisprüche in Tierschutzverfahren durch Strafrichter (aus Sicht der Veterinäre)	24
Abbildung 8:	Gründe für Einstellungen von Tierschutzverfahren durch die Staatsanwaltschaft und Verbesserungsmöglichkeiten (aus Sicht der Staatsanwaltschaften)	31
Abbildung 9:	Gründe für Einstellungen von Tierschutzverfahren durch das Gericht und Verbesserungsmöglichkeiten (aus Sicht der Staatsanwaltschaften)	35
Abbildung 10:	Mögliche Fragen für eine Evaluierung der Tierschutz-Gesetzgebung	42

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Struktur von Fokusgruppendifkussionen zur Zusammenarbeit zwischen Amtstierärzten und Staatsanwälten	5
Tabelle 2:	Grundgesamtheit der Veterinärämter und Staatsanwaltschaften	6

1 Einleitung: Hintergrund und Zielsetzung

Die Politik hat unterschiedliche Möglichkeiten auf die Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung Einfluss zu nehmen. Mit agrarpolitischen Fördermaßnahmen können Landwirte für die höheren Kosten tiergerechter Verfahren entschädigt werden, Informationsmaßnahmen und Produktkennzeichnungen unterstützen Bürgern¹ und Konsumenten, Entscheidungen für mehr Tierwohl zu treffen und Bildungs- und Beratungsmaßnahmen qualifizieren Landwirte, Transporteure und das Personal von Schlachthöfen, tiergerechter mit Nutztieren umzugehen. Die Basis für die Handlungen alle Akteure stellen die rechtlichen Rahmenbedingungen dar: die Ausgestaltung und Durchsetzung von Tierschutzgesetzen.

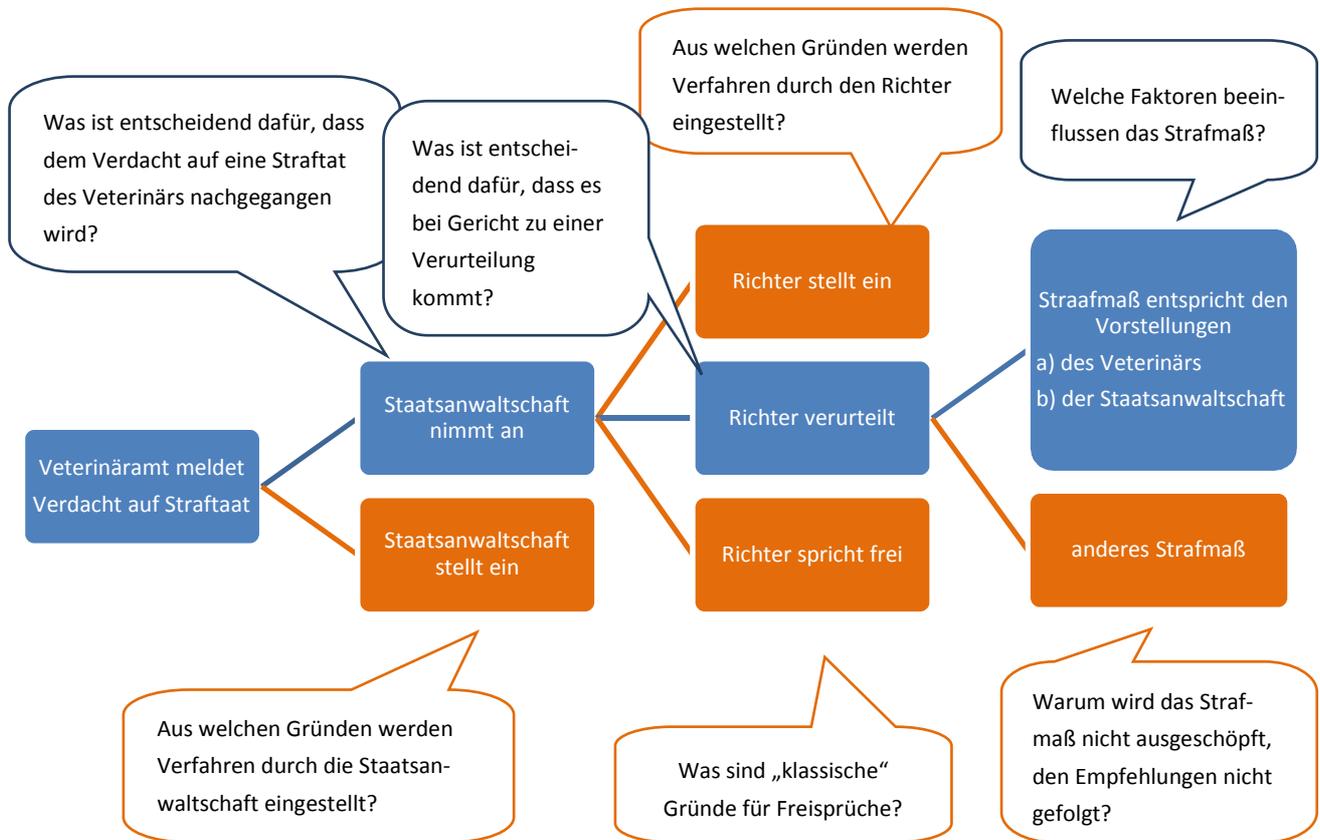
Im Rahmen der Forschungsarbeiten zum Thema Tiergerechtigkeit fanden am Thünen-Institut für Betriebswirtschaft bei verschiedenen Gelegenheiten (Tagungen, Fachgesprächen, Umfragen, Teilnahme an Kontrollen) Gespräche mit Amtstierärzten statt, bei denen deren Unmut darüber deutlich wurde, dass aus Sicht der Veterinäre eindeutige Verstöße gegen das Tierschutzgesetz (z. B. Verladen eines Mastbullens mit gebrochenem Bein) von den Justizbehörden (Staatsanwaltschaften, Richter) nicht als solche gesehen und entsprechend nicht strafrechtlich verfolgt werden. Diese Gespräche waren die „Initialzündung“ für die vorliegende Untersuchung.

Stellt ein Amtsveterinär einen Verstoß gegen Tierschutzgesetze fest, so resultiert daraus ein komplexer Vorgang im Rahmen von Verwaltungs-, Bußgeld- oder Strafverfahren. Ob es letztendlich zu einer Verurteilung und aus Sicht der Veterinäre zu angemessenen Sanktionen kommt, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Eine besondere Rolle spielt die Zusammenarbeit zwischen Amtsveterinären und Justiz, da die Veterinäre zwar für die Kontrolle zuständig sind, bei einem Verstoß den Fall aber an ein Gericht (Strafgericht oder Verwaltungsgericht) abgeben. Dieser Aspekt ist daher der Ausgangspunkt für die vorliegende Untersuchung. Der Fokus wurde dabei auf strafrechtlich relevante Fälle gesetzt und Verwaltungsverfahren nur am Rande bearbeitet.

Bei strafrechtlich relevanten Fällen sind – vereinfacht betrachtet – die in Abbildung 1 dargestellten Abläufe möglich, aus denen sich die ebenfalls in der Abbildung angeführten Fragen ableiten lassen.

¹ Die in diesem Text verwendete männliche Form gilt für Personen beiderlei Geschlechts.

Abbildung 1: Mögliche Ergebnisse bei der Meldung eines Verdachts auf einen Verstoß gegen das Tierschutzgesetz vom Veterinäramt an die Staatsanwaltschaft



Quelle: Eigene Darstellung.

Zielsetzung der Untersuchung ist es, die verschiedenen Aspekte der Zusammenarbeit zwischen Veterinärämtern, Staatsanwaltschaften und Richtern zu beleuchten, mögliche Defizite aufzudecken und Empfehlungen für Verbesserungen zu formulieren. Zudem soll versucht werden, die Gründe für den aus Sicht der Veterinäre hohen Anteil der Verfahrens-Einstellungen zu identifizieren. Damit soll ein „Puzzlestein“ im Themenfeld der politischen Maßnahmen, die einen Einfluss auf die Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung haben, untersucht werden. Bei der vorliegenden Studie handelt es sich um eine explorative Untersuchung, bei der eine eng abgegrenzte inhaltliche Fragestellung im Vordergrund stand. Gleichzeitig war es aber auch das Ziel des Vorhabens, geeignete Methoden für eine zukünftige vertiefte Evaluation der Durchsetzung von Tierschutzgesetzen zu identifizieren.

Im Kapitel 2 wird die gewählte Vorgehensweise erläutert, bevor in den Kapiteln 3 und 4 auf die Ergebnisse der Untersuchung eingegangen wird. In den Kapiteln 5 und 6 folgen inhaltliche und methodische Schlussfolgerungen.

2 Untersuchungsdesign

Da keine Angaben darüber existieren, wie viele der von Veterinärämtern angezeigten Verdachte auf eine Straftat von Staatsanwaltschaften zur Anzeige gebracht werden (BMEL, 2015) oder wie viele Fälle von Gerichten eingestellt oder freigesprochen werden¹, können die von den Veterinären geäußerte Bedenken nicht anhand von verfügbaren Daten überprüft werden. Daher sind eigene Erhebungen zur Untersuchung der Thematik notwendig.

2.1 Qualitative und quantitative Ansätze

Um Informationen darüber zu erhalten, ob die Verfolgung von Verstößen gegen das Tierschutzgesetz wirkungsvoll ist und wie hierbei die Zusammenarbeit zwischen Veterinärämtern und Justiz funktioniert, kommen grundsätzlich quantitative und qualitative Erhebungsformen infrage. Eine quantitative Information wäre z. B. der *Anteil der von der Staatsanwaltschaft eingestellten Tierschutzverfahren im Bereich der Nutztierhaltung an den durch ein Veterinäramt zur Anzeige gebrachten Fällen*. Eine qualitative Information ist z. B. eine Identifikation der *Kriterien, die eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Veterinäramt und Staatsanwaltschaft ausmachen*. Beide „Datenformen“ enthalten interessante Informationen über den Forschungsgegenstand, werden aber auf unterschiedliche Art und Weise erfasst. Quantitative Informationen werden, vereinfacht dargestellt, durch standardisierte Fragebögen abgefragt, qualitative durch nicht standardisierte, offene Interviews. Die Verwendung von nicht standardisierten, offenen Interviews bietet sich für eine erste Untersuchung der Umsetzungsprobleme von Tierschutzrecht an, weil zu wenig Informationen über die Hemmnisse und Probleme vorliegen, um präzise (geschlossenen) Fragen stellen zu können.

Offene Interviews können mit Einzelpersonen oder in Gruppen durchgeführt werden. Das Instrument der Gruppendiskussion erscheint für diese Untersuchung im Vergleich zum Einzelinterview geeigneter, weil einzelne Teilnehmer durch ihre Erfahrungsberichte andere Teilnehmer dazu motivieren können, über ihre Erfahrungen zu berichten („bei mir ist das ganz anders“; „bei mir ist das so ähnlich...“). Um eine Einschätzung über die Aufgabenfelder der Teilnehmer der Gruppendiskussionen zu erhalten (z. B. Bedeutung von Tierschutzfällen bei Nutztieren im Vergleich zu anderen Aufgaben) und mehr über die Unterschiede in den Abläufen zwischen Straf- und Verwaltungsrechtlichen Verfahren zu erfahren, wurde zudem ein schriftlicher Fragebogen eingesetzt.²

¹ Vom Statistischen Bundesamt wird lediglich jährlich über die Anzahl Verurteilter mit Verstößen gegen das Tierschutzgesetz berichtet (siehe z. B. Statistisches Bundesamt, 2015).

² Der Fragebogen enthält auch quantitative Abfragen (z. B. „Mit wie vielen Tierschutzfällen haben Sie im Jahr zu tun?“), diese dienen aber der Charakterisierung der Diskussionsteilnehmer und nicht der Beantwortung der Frage nach der Wirksamkeit von Tierschutzgesetzen.

2.2 Methoden der Gruppendiskussion: Charakteristiken von Fokusgruppendifkussionen

Fokusgruppen sind strukturierte Gruppendiskussionen und ein Instrument der qualitativen Forschung, das genutzt wird, um Meinungen und Erfahrungen zu einem bestimmten Thema zu erfahren.³ Die Teilnehmer werden aufgrund von bestimmten Gemeinsamkeiten (z. B. gleicher Beruf) ausgewählt. Es finden mehrere Diskussionen mit ähnlichen Gruppen statt, und in der abschließenden Analyse der Ergebnisse werden Muster und Trends analysiert. Fokusgruppendifkussionen haben klassischerweise 5 bis 10 Teilnehmer und werden von einem Moderator/Interviewer geleitet (Krueger und Casey, 2009).

Anhand von Fokusgruppendifkussionen kann die Bandbreite der Positionen zu einem Thema innerhalb der Grundgesamtheit, bspw. der Amtstierärzte, aufgezeigt werden („The intent of focus-groups is not to infer but to understand, not to generalize but to determine the range“, Krueger und Casey, 2009, S. 66). Fokusgruppendifkussionen ermöglichen demnach keine Extrapolation im Sinne von „X % der Veterinäre haben Probleme nach festgestellten Verstößen gegen Tierschutzgesetz, gerichtliche Schritte durchzusetzen“. Auch wenn viele Diskussionsrunden durchgeführt werden, sind mit dieser Methode keine repräsentativen Stichproben möglich. In der Literatur (Krueger und Casey, 2009) wird davon ausgegangen, dass nach 3 bis 4 Fokusgruppendifkussionen mit ähnlichen Teilnehmern eine Art „Saturierung“ eintritt. Weitere Diskussionsrunden bringen dann nur noch wenig neue Erkenntnisse. Die Wiederholungen, die für eine sachgemäße Durchführung von Fokusgruppendifkussionen notwendig sind, konnten im Rahmen dieser Studie nicht durchgeführt werden. Daher kann mit den Ergebnissen dieser Untersuchung noch nicht das gesamte Spektrum der möglichen Aussagen von Veterinären und Staatsanwälten abgedeckt werden.

Beim Design der Fokusgruppen wird zwischen „Single-Category Designs“ und „Multiple-Category Designs“ unterschieden. Hierbei geht es um die Anzahl Gruppen, die an der Untersuchung teilnehmen. Für die bearbeitete Fragestellung wären theoretisch drei unterschiedliche Personengruppen relevant: Amtstierärzte, Staatsanwälte und Richter. Die Gruppe der Richter konnte in dieser Untersuchung nicht einbezogen werden, sodass ein Design mit zwei Kategorien erfolgte. Durch die Bildung von Schichtungen (Layer), kann bspw. nach geografischen Regionen differenziert werden. Falls zwischen Bundesländern deutliche Unterschiede in der Umsetzung der Tierschutzgesetzgebung bestehen, wäre es z. B. notwendig, jedes Bundesland/Flächenland als einzelne Schicht zu definieren. Da Tierschutzgesetz und Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung bundesweit gelten, kann angenommen werden, dass verschiedene Bundesländer in der Kontrolle

³ Die Bedeutung der Gruppendiskussion als Instrument, mit dem sich das Verhalten von Gruppen beobachten lässt, wird zwar in der Fachliteratur betont (Kühn und Koschel, 2011), steht aber nicht im Vordergrund dieser Untersuchung.

dieser Gesetze relativ ähnliche Verfahren haben.⁴ Eine Schichtung nach Ländergruppen – die zu einer Reduktion der durchzuführenden Fokusgruppendifkussionen führt – erscheint daher grundsätzlich möglich und wurde im Rahmen dieser Untersuchung getestet.

In Tabelle 1 ist das Untersuchungsdesign für Fokusgruppendifkussionen im Rahmen einer bundesweiten umfassenden Untersuchung der Fragestellung (mit den angestrebten 3 bis 4 Wiederholungen) sowie die in dieser Untersuchung durchgeführte „Kurzversion“ dargestellt.

Tabelle 1: Struktur von Fokusgruppendifkussionen zur Zusammenarbeit zwischen Amtstierärzten und Staatsanwälten

			Gruppen-	Gruppen-	Gruppen-	Gruppen-
			diskussion	diskussion	diskussion	diskussion
			1	2	3	X
NRW HE NI	—	Juristen	o	o	o	?
	—	Veterinäre	o	o	o	?
BY BW SL	—	Juristen	o	o	o	?
	—	Veterinäre	o	o	o	?
SN TH ST	—	Juristen	o	o	o	?
	—	Veterinäre	o	o	o	?
MV BB SH	—	Juristen	o	o	o	?
	—	Veterinäre	o	o	o	?

Quelle: Eigene Darstellung

Aus pragmatischen Gründen (räumliche Nähe zum Forschungsstandort) und aufgrund der engen Verbindungen zu diesen Ländern in der Politikevaluation⁵ wurde als Ländergruppe Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ausgewählt. Aus diesen Bundesländern wurden Amtstierärzte und Staatsanwälte zu zwei getrennten Gruppendiskussionen eingeladen. Um eine geeignete Gruppengröße von neun Diskussionsteilnehmern zu erhalten, wurde angestrebt, dass aus jedem der drei Bundesländer jeweils drei Personen je Berufsgruppe teilnehmen.

⁴ Allerdings nimmt die Anzahl der bundesländerspezifischen Regelungen zu. Als Beispiel kann hier der Tierschutzplan Niedersachsen oder der Erlass Nordrhein-Westfalens vom 26. September 2013 genannt werden in dem das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz die zuständigen Ordnungsbehörden aufforderte, die Tötung männlicher Küken aus Legelinien im Wege einer Ordnungsverfügung zu untersagen.

⁵ Nordrhein-Westfalen, Hessen und Niedersachsen sind Teil der 7-Länder Gruppe, die das Thünen-Institut mit Evaluierung ihrer Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum beauftragt haben (siehe hierzu auch www.eler-evaluierung.de).

2.3 Durchführung der Gruppendiskussionen mit Amtsveterinären und Staatsanwälten⁶

„Rekrutierung“ der Teilnehmer und Teilnehmerinnen der Gruppendiskussion: Grundgesamtheit und Stichprobenauswahl

Für die Teilnahme an einer Gruppendiskussion ist das Interesse an der Thematik sowie die Bereitschaft, einen vollen Arbeitstag zur Verfügung zu stellen, Voraussetzung. Daher wurde, trotz der Verfügbarkeit von Adresslisten, auf eine Ziehung einer Zufallsstichprobe aus der Grundgesamtheit der Amtstierärzte und Staatsanwälte verzichtet. Grundsätzlich wäre der Vorteil einer Zufallsauswahl, dass sich so ein Bias (die besonders engagierten Tierärzte/Staatsanwälte) eher vermeiden ließe.⁷

Die Kontaktaufnahme zu den Veterinären und Staatsanwaltschaften erfolgte über die Tierschutzbeauftragten der Bundesländer (Hessen und Niedersachsen) und in Nordrhein-Westfalen über die Stabstelle Umweltkriminalität im Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz⁸. Dabei wurde darum gebeten, geeignete Teilnehmer und Teilnehmer zu identifizieren (Bedingungen: Erfahrungen im Bereich Tierschutz bei Nutztieren und Interesse an einer wissenschaftlichen Diskussion) und die vorformulierten Einladungsschreiben an interessierte Staatsanwälte und Veterinäre weiterzuleiten. Die Einladungen wurden dann zum Teil über verschiedene Institutionen an die Zielgruppe weitergegeben.⁹ Die Interessierten meldeten sich anschließend persönlich zur Teilnahme an.

Tabelle 2: Grundgesamtheit der Veterinärämter und Staatsanwaltschaften

	<i>Veterinärämter</i>	<i>Teilnehmer</i>	<i>Staatsanwaltschaften*</i>	<i>Teilnehmer</i>
Hessen	26	3	11	1
Nordrhein-Westfalen	55	2	12	2
Niedersachsen	46	3	22	2

* ohne Generalstaatsanwaltschaft

Quelle: Veterinärämter: Bundesverband der beamteten Tierärzte e. V. (2014), Staatsanwaltschaften: Bundesamt für Justiz (2013).

⁶ Die Gruppendiskussionen wurden gemeinsam mit der Juristin Amelie Buhl, die an der Universität Basel/Zürich im Rahmen des „Law and Animals Program“ promoviert, organisiert und durchgeführt. Bei der Formulierung der Fragen für die Gruppendiskussion mit den Staatsanwälten bezogen sich einige der gestellten Fragen direkt auf das Dissertationsvorhaben von Amelie Buhl. Diese Fragen werden nur zum Teil für die Beantwortung der hier im Fokus stehenden Forschungsfragen herangezogen.

⁷ Allerdings lässt sich auch bei einer Zufallsauswahl nicht ausschließen, dass die weniger interessierten Kandidaten absagen und die engagierteren teilnehmen (self-selection bias).

⁸ Nordrhein-Westfalen hat keinen Tierschutzbeauftragten.

⁹ In Niedersachsen ging das Anschreiben an die Staatsanwälte bspw. von der Tierschutzbeauftragten (die beim Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) angesiedelt ist) zum Tierschutzreferat des Ministeriums für Landwirtschaft (ML), von dort zum Ministerium für Justiz, die das Anschreiben an die Generalstaatsanwaltschaften weiterleitete, die dann letztendlich die Staatsanwälte kontaktierten.

Im Ergebnis nahmen an der Diskussion der Veterinäre acht Amtstierärzte teil. Bei den Staatsanwälten war es deutlich schwieriger, Teilnehmer zu gewinnen, letztendlich nahmen fünf Juristen an der Gruppendiskussion teil.

Durchführung der Gruppendiskussionen

Die beiden Diskussionsrunden fanden im Juni 2014 in einem Tagungshotel in Kassel-Wilhelmshöhe statt und dauerten jeweils ca. 4 Stunden (durch eine Mittagspause unterbrochen). Als Vorbereitung zur Diskussion wurden die wichtigsten Fragen und Diskussionsthemen formuliert und strukturiert. Ein Teil der Themen wurde auf einem Flipchart visualisiert. Die Flipchart-Ergebnisse wurden fotografisch festgehalten, die Diskussion selbst wurde aufgezeichnet (Audio-datei) und zu einem späteren Zeitpunkt transkribiert. Die Transkription wurde von der Autorin kontrolliert, wobei teilweise Fachbegriffe, Abkürzungen und andere als „unverständlich“ markierte Passagen ergänzt werden konnten. Dennoch bleiben bei sehr lebhaften Diskussionsmomenten, in denen viele verschiedene Teilnehmer gleichzeitig gesprochen haben, einige Aussagen in der Aufnahme unverständlich. Den Teilnehmern wurde eine nicht personenbezogene Auswertung der Diskussion zugesichert.

Die Fragen, anhand derer die Diskussion moderiert wurde, waren für die Gruppe der Veterinäre:

- (1) Unterscheiden sich die Verfahren und Abläufe zwischen Nutztieren, Haustieren, Zootieren etc.?
- (2) Welche Unterschiede gibt es im Verfahren/Ablauf je nachdem ob es sich um einen strafrechtlich relevanten Verstoß oder ein Bußgeldverfahren (Verwaltungsrecht) handelt?
- (3) Beschreiben Sie, wie der Arbeitsablauf bei einem strafrechtlichen Verstoß ist – von der Feststellung auf dem Betrieb (beim Transport/Schlachthof) bis zum Abschluss des Verfahrens (wenn es „zu den Akten“ gelegt wird).
- (4) Wie ist die Zusammenarbeit mit den Justizbehörden?
 - Was läuft gut?
 - Woran lag es, wenn etwas besonders gut gelaufen ist?
 - Womit gibt es Probleme?
 - Was sind aus Ihrer Sicht die Gründe, warum es Probleme gibt?
- (5) Welche Vorschläge haben Sie, um die Situation zu verbessern?
 - Im Bereich des Veterinäramtes
 - Bei den Justizbehörden

Für die Staatsanwälte dienten folgende Fragen als Diskussionsleitfaden:

- (1) Gibt es Unterschiede in den Verfahren:
 - im Tierschutzbereich im Vergleich zu anderen Vergehen?
 - bei Nutztieren im Vergleich zu Haustieren/Zootieren?
- (2) Beschreiben Sie einen aus Ihrer Sicht typischen Verlauf eines Verfahrens im Bereich Tierschutz.
- (3) Entscheidungen der Staatsanwaltschaft:
 - Was sind die entscheidenden Faktoren, um ein Verfahren anzunehmen?
 - Was sind die entscheidenden Faktoren, um ein Verfahren abzulehnen?
- (4) Entscheidungen der Richter (Einstellung, Freispruch, Verurteilung)
 - Was sind die Gründe, wenn es zu einer Einstellung durch das Gericht kommt?
 - Was sind die Gründe, wenn es zu einem Freispruch durch das Gericht kommt?
 - Welche Gründe spielen für den Erfolg eines Verfahrens (hier: Verurteilung des Täters) aus Ihrer Sicht eine Rolle?
 - Sind die Entscheidungen der Richter nachvollziehbar?
 - Werden die Bußgelder bzw. Strafmaße ausgeschöpft?
- (5) Welche Verbesserungsvorschläge haben Sie?
 - Im Bereich des Veterinäramtes
 - Bei den Justizbehörden

Schriftliche Erfassung einiger Aspekte der Zusammenarbeit zwischen Veterinärämtern und Justiz

Neben der Gruppendiskussion, die den wichtigsten Input für die Untersuchung leistet, wurden beide Gruppen gebeten, einen schriftlichen Fragenbogen auszufüllen. Dieser hatte zum Ziel:

- den Umfang der „Nutztier-Fälle“ im Vergleich zu anderen Tierschutzfällen zu dokumentieren,
- die Anteile und der damit verbundene Aufwand von straf- und verwaltungsrechtlichen Fällen zu erfassen und
- Informationen über die Dauer und „Erfolgsaussichten“ (Verurteilungen) der Verfahren zu sammeln.

Da nicht alle Teilnehmer die Fragebögen ausgefüllt haben, konnten aus der Gruppe der Staatsanwälte drei Fragebögen und aus der Gruppe der Veterinäre vier Fragebögen ausgewertet werden.

2.4 Auswertung der Erhebungsergebnisse

Als Auswertungsmethode wurde die qualitative Inhaltsanalyse gewählt, die sich im Gegensatz zur klassischen Inhaltsanalyse bzw. der „content analysis“, auf eine interpretative Form der Auswertung konzentriert (Kuckartz, 2014). Weitere Unterschiede sind ein Verzicht auf die Formulierung von Hypothesen sowie eine hermeneutische Orientierung.¹⁰ In der Untersuchung wird eine strukturierende Inhaltsanalyse durchgeführt, bei der die Identifizierung von Themen und Subthemen, die Systematisierung und Analyse von Beziehungen im Vordergrund steht.¹¹

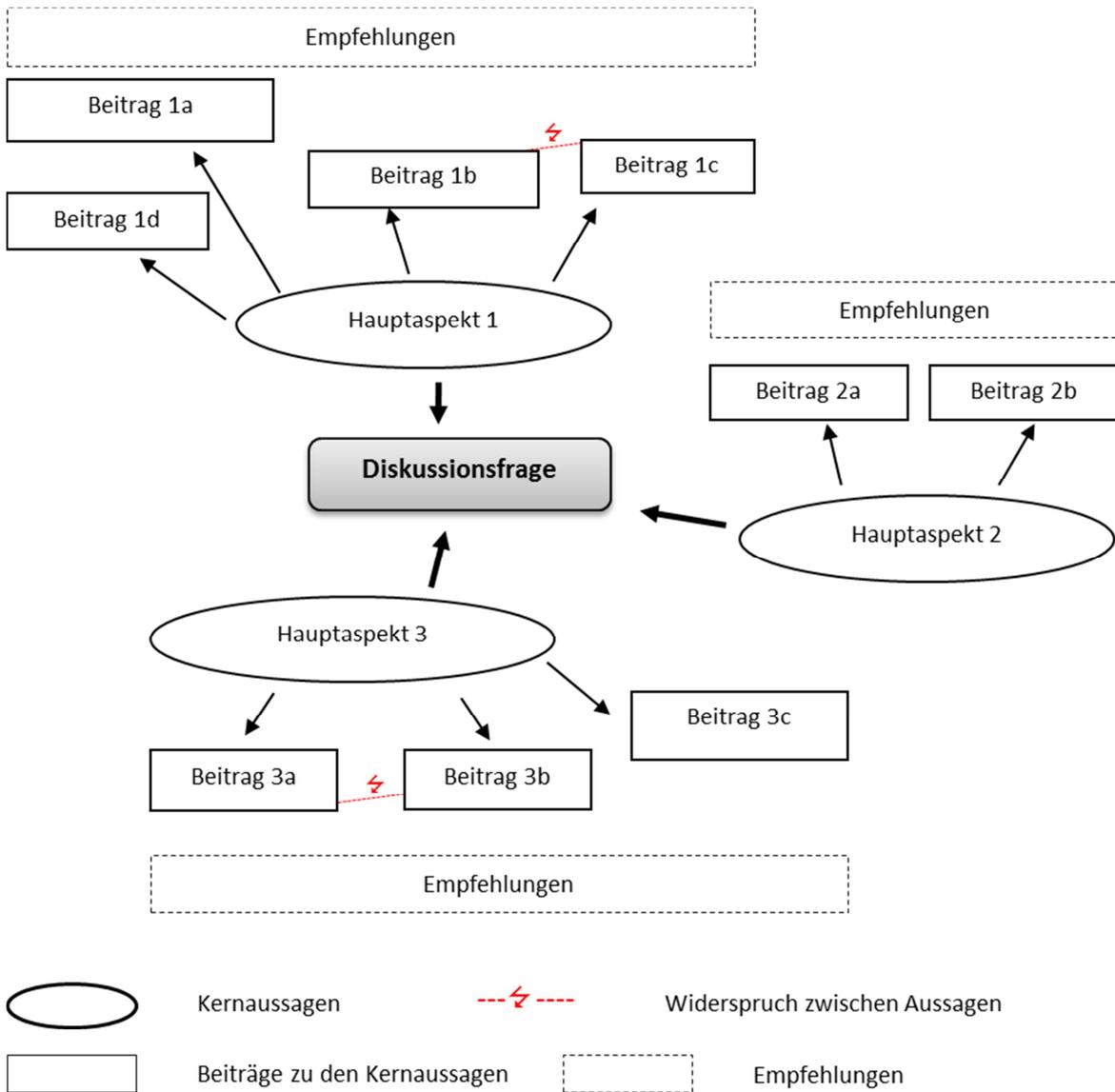
Ein wichtiger Arbeitsschritt der qualitativen Inhaltsanalyse ist üblicherweise die Kategorienbildung, mit dem Ziel Komplexität zu reduzieren. Für die Auswertung umfangreichen Materials werden häufig Programme wie MAXQDA oder AtlasTI verwendet, die eine Anwendung der Kategorien über verschiedene umfangreiche Textdokumente erlauben. Aufgrund der Tatsache, dass bei der hier durchgeführten explorativen Untersuchung nur zwei Diskussionsrunden stattfanden und somit nur zwei Transkripte vorliegen, wurde auf eine computergestützte Auswertung verzichtet. Die Auswertung wurde durch ein intensives Studium der Transkripte vorgenommen, wobei keine Kategorienbildung im engeren Sinne erfolgte, sondern zum einen die Antworten auf die vorstrukturierten Fragen ausgewertet und zum anderen die im Rahmen der Diskussionen entstandenen Themen strukturiert wurden.

Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt zum Teil über sogenannte „Focusgroup Illustration Maps (FIM)“, die verschiedene im Rahmen der Diskussion geäußerte Standpunkte nachvollziehbar machen (Pelz, Schmitt und Meis, 2004). Anhand der FIM können Aussagen der Teilnehmer, die im Widerspruch zu einander stehen, visualisiert werden (↔). Im Mittelpunkt der Darstellung steht die Diskussionsfrage, die wichtigsten genannten Aspekte (Kernaussagen) und die unterschiedlichen Beiträge, die sich auf diese Aspekte beziehen. Abbildung 2 zeigt beispielhaft den Aufbau einer Focusgroup Illustration Map.

¹⁰ Hermeneutik: Theorie der Interpretation, Berücksichtigung von Interaktion zw. Interviewtem und Interviewer, von sprachlichen Eigenheiten, Voreingenommenheit des Wissenschaftlers.

¹¹ Im Gegensatz dazu wird bei der evaluativen Inhaltsanalyse eine Klassifizierung und Bewertung von Inhalten durch den Forschenden (Eingruppierung in Skalen: mittleres Selbstvertrauen, niedriges Selbstvertrauen etc.) vorgenommen und bei der typenbildende Inhaltsanalyse steht die Suche nach mehrdimensionalen Mustern (Gruppen- Cluster) im Vordergrund.

Abbildung 2: Aufbau einer Focusgroup Illustration Map



Quelle: Verändert nach Pelz, Schmitt und Meis (2004).

Die Auswertung der Fragebögen erfolgte in einer Excel-Datei, wobei aufgrund der extrem kleinen Stichprobe auf die Berechnung statistischer Größen verzichtet wurde und lediglich Spannen angegeben werden.

3 Ergebnisse der Untersuchung

Im Folgenden werden zunächst schematisiert unterschiedliche Verfahrensabläufe bei der Feststellung eines Verstoßes gegen Tierschutzgesetze durch ein Veterinäramt erläutert. Anschließend werden die Ergebnisse der schriftlichen Befragung und der Gruppendiskussionen bei Veterinärmedizinern und Staatsanwälten dargestellt. Dabei folgt die Struktur weitgehend den im Methodenkapitel (Abschnitt 2.3) aufgeführten Diskussionsfragen.

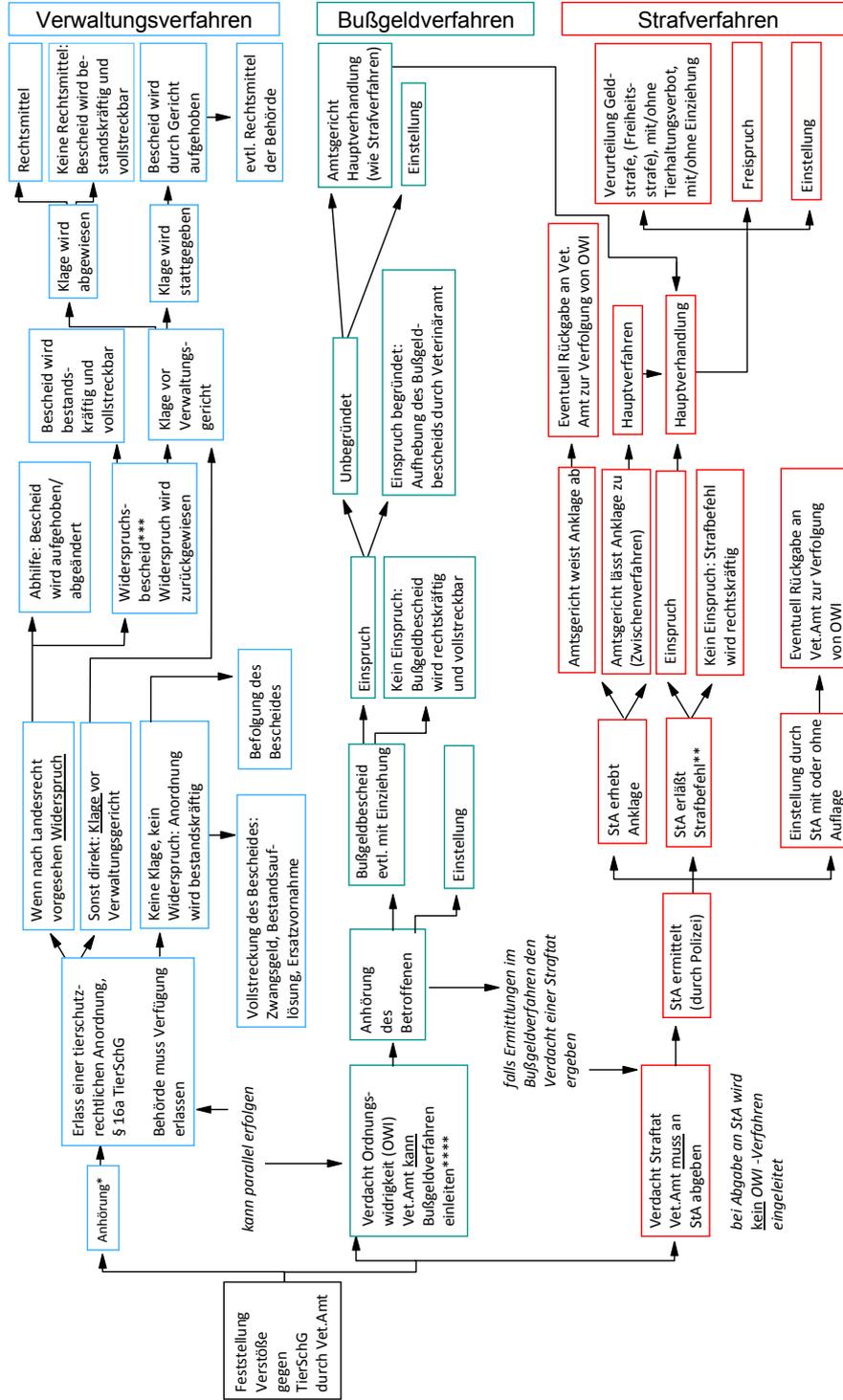
3.1 Verfahrensabläufe bei Verstößen gegen Tierschutzgesetze

Die Abläufe, die sich bei der Feststellung eines Verstoßes gegen Tierschutzgesetze durch ein Veterinäramt ergeben, stellen die Schnittstellen für die Kooperation mit unterschiedlichen Institutionen dar. Dieser Aspekt konnte aufgrund des hohen Komplexitätsgrades nicht abschließend im Rahmen der Gruppendiskussionen bearbeitet werden, sondern wurde im Nachgang zur Diskussionsrunde erarbeitet und ist in Abbildung 3 dargestellt.¹ Grundsätzlich können Verwaltungs-, Bußgeld- und Straffverfahren unterschieden werden.

(A) **Verwaltungsverfahren:** Wird ein Verstoß nach § 16a TierSchG festgestellt, bspw. ein zu großer Abstand der Spalten in einem Rinderstall (ursprünglich ein Mastbullenstall, in dem jetzt aber Kälber untergebracht sind), so teilt das Veterinäramt dem Landwirt dies mit. Der Landwirt kann sich dazu äußern (beides zusammen wird als „Anhörung“ bezeichnet) und die Behörde erlässt dann eine Verfügung (in diesem Fall z. B. „Spaltenbreite gemäß Tierschutznutztierhaltungsverordnung herstellen“). Akzeptiert der Landwirt die Anweisungen (den „Bescheid“) des Veterinäramtes, so wird die Anordnung bestandskräftig. Der Landwirt setzt dann bspw. die Anweisungen des Veterinäramtes um oder akzeptiert Maßnahmen, wie die Auflösung des Tierbestandes. Akzeptiert der Landwirt die Verfügung des Veterinäramtes nicht, kann er in manchen Ländern beim Veterinäramt oder der nächsthöheren Behörde (z. B. Regierungspräsidium) Widerspruch einlegen. Das Veterinäramt bzw. die nächsthöhere Behörde kann, wenn die Ausführungen des Landwirts nachvollziehbar sind, entweder den Bescheid aufheben oder abändern. Folgt sie der Argumentation des Landwirtes nicht, erhält dieser einen Widerspruchsbescheid. Akzeptiert der Landwirt diesen Widerspruch nicht, kann er vor dem Verwaltungsgericht klagen (weiteres Verfahren siehe (B)), sonst wird der Bescheid bestandskräftig und vollstreckbar.

¹ Kontrollen nach EU-Prämienrecht (Cross Compliance) sind in der Abbildung nicht enthalten und waren auch kein Thema der Diskussionsrunden.

Abbildung 3: Verfahrensabläufe bei Verstößen gegen Tierschutzgesetze



Abkürzungen: TierSchG: Tierschutzgesetz, OWi: Ordnungswidrigkeit, StA: Staatsanwaltschaft, Vet.Amt: Veterinäramt
 * Der Begriff "Anhörung" umfasst die Mitteilung des Verstoßes vom Veterinäramt an den Landwirt und die Stellungnahme des Landwirtes
 ** Strafbefehl: bei weniger schwerwiegenden Delikten, sonst Anklage
 *** Der Widerspruchsbescheid wird durch das Veterinäramt oder durch die nächsthöhere Behörde des Veterinäramt, z. B. das Regierungspräsidium ausgestellt
 **** Das Veterinäramt kann aber auch ein Verwaltungsverfahren einleiten

In allen Bundesländern besteht die Möglichkeit einer Klage gegen die Verfügung des Veterinäramtes vor dem Verwaltungsgericht. Wird diese Klage abgewiesen und keine Rechtsmittel (z. B. Revision) eingelegt, so wird der Bescheid des Veterinäramtes bestandskräftig und vollstreckbar. Da verschiedene Formen von Rechtsmitteln eingelegt werden können, wird diese Option hier nicht weiter ausgeführt.

Gibt das Verwaltungsgericht der Klage des Landwirtes statt, so wird der Bescheid durch das Gericht aufgehoben. In diesem Fall hat das Veterinäramt die Möglichkeit Rechtsmittel einzulegen.

(B) **Bußgeldverfahren:** Parallel oder unabhängig von der beschriebenen Vorgehensweise kann das Veterinäramt bei einer Ordnungswidrigkeit (OWI) ein Bußgeldverfahren einleiten. Dies kann bspw. der Fall sein, wenn im oben genannten Beispiel der Landwirt auch nach wiederholter Aufforderung die Kälber nicht in einem Stall mit geeignetem Boden unterbringt, sondern sie weiterhin im ehemaligen Mastbullenstall mit den zu weiten Spaltenabständen belässt. Auch in diesem Fall erfolgt eine Anhörung des Betroffenen. Falls sich im Zuge der Ermittlungen ein Verdacht auf eine Straftat ergibt (z. B. bei vorsätzlichem Handeln des Landwirts), so muss der Fall an die Staatsanwaltschaft abgegeben werden (siehe (C)). Ist dies nicht der Fall, kann nach der Anhörung des Betroffenen entweder eine Einstellung des Verfahrens erfolgen (z. B. wenn die Begründung/Erläuterungen des Landwirts plausibel sind) oder ein Bußgeldbescheid erlassen werden. Der Bußgeldbescheid kann auch mit einer Einziehung von Tieren (siehe § 19 TierSchG) einhergehen. Legt der Landwirt keinen Einspruch beim Veterinäramt ein, wird der Bußgeldbescheid rechtskräftig und vollstreckbar. Bei einem Einspruch durch den Landwirt wird dieser durch das Veterinäramt geprüft. Wird der Einspruch als begründet angesehen, so erfolgt eine Aufhebung des Bußgeldbescheids. Ist das nicht der Fall, geht der Fall ans Amtsgericht. Hier kann der Richter dem Landwirt empfehlen, den Einspruch zurückzuziehen (in diesem Fall muss er keine Kosten für ein Gerichtsverfahren tragen), tut er dies nicht, erfolgt – analog zum Strafverfahren – eine Hauptverhandlung beim Amtsgericht.

(C) **Strafverfahren:** Beim Verdacht auf eine Straftat² muss das Veterinäramt den Fall an die Staatsanwaltschaft abgeben. Die Staatsanwaltschaft kann dann ggf. durch die Polizei ermitteln lassen und anschließend entweder Anklage erheben, einen Strafbefehl erlassen oder das Verfahren (mit oder ohne Auflagen) einstellen. Im Fall einer Einstellung kann der Fall zur Verfolgung als Ordnungswidrigkeit an das Veterinäramt zurückgegeben werden. Der Strafbefehl (bspw. eine Geldstrafe) wird rechtskräftig, falls der Landwirt keinen Einspruch einlegt. Legt der Landwirt Einspruch ein, so kommt es zur Hauptverhandlung vor Gericht, und dies kann mit einer Verurteilung, einem Freispruch oder einer Einstellung enden. Erhebt die Staatsanwaltschaft Anklage, hat das

² Der Straftatbestand der Tierquälerei und das entsprechende Strafmaß sind in § 17 TierSchG festgelegt. Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. ein Wirbeltier ohne vernünftigen Grund tötet oder

2. einem Wirbeltier

a) aus Rohheit erhebliche Schmerzen oder Leiden oder

b) länger anhaltende oder sich wiederholende erhebliche Schmerzen oder Leiden zufügt.

Gericht die Möglichkeit diese Anklage abzuweisen oder zur Hauptverhandlung zuzulassen (Zwischenverfahren). Wird die Anklage abgewiesen, kann sie an das Veterinäramt zur Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit zurückgegeben werden. Lässt das Gericht die Anklage zu, wird das Hauptverfahren mit der Hauptverhandlung eröffnet, und es bestehen analog zum Strafbefehl die Möglichkeiten der Verurteilung, des Freispruchs oder der Einstellung des Verfahrens.

3.2 Aussagen der Veterinäre

3.2.1 Ergebnisse der schriftlichen Befragung

Die Hälfte der Teilnehmer der Diskussionsrunde hat den schriftlichen Fragebogen beantwortet. Diese Veterinärinnen und Veterinäre verfügen über einen sehr unterschiedlichen Erfahrungshorizont im Hinblick auf die Häufigkeit der Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft. Während aus manchen Veterinärämtern pro Jahr nur ein- bis zwei Meldungen eines Verdachts auf eine Straftat an die Staatsanwaltschaft gehen, sind es bei anderen Veterinärämtern 25 (im Durchschnitt ca. 10 Fälle). Dabei betrafen jeweils etwa die Hälfte der Fälle landwirtschaftliche Nutztiere.

Die strafrechtlichen Verfahren dauerten von der Durchführung der Kontrolle bis zum Gerichtsentscheid im Schnitt 9 - 18 Monate. Der zeitliche Aufwand für den bearbeitenden Veterinär, um ein strafrechtliches Verfahren zum Abschluss zu bringen, lag je nach Fall zwischen 12 und 40 Stunden und umfasste Aufgaben wie die Überprüfung vor Ort (evtl. mit einer Beschlagnahme der Tiere), das Verfassen von Aktenvermerken und fachlichen Stellungnahmen, die Erstellung einer Lichtbildmappe sowie ggf. weiterführende Ermittlungen.

Eine große Spanne zeigte sich bei der Frage nach dem Anteil der strafrechtlichen Fälle, bei denen es zu einer Verurteilung kam. Hier wurde von einem Veterinäramt eingetragen, dass fast alle Fälle gegen Zahlung einer Geldauflage eingestellt wurden. Bei den anderen Veterinärämtern lag diese „Quote“ bei 50, 90 und 95 %. Die beiden Veterinäre, die 90 % Werte angaben, fügten allerdings hinzu, dass diese Werte teilweise nach erneuter Stellungnahme des Veterinäramtes zu einer ursprünglich geplanten Einstellung des Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft zustande gekommen seien bzw. dass es zwar zu einem hohen Anteil an Verurteilungen komme, das Strafmaß aber in allen Fällen zu gering sei.

3.2.2 Ergebnisse der Gruppendiskussion

In der Gruppendiskussion wurden zunächst die Unterschiede zwischen Nutztieren und anderen Tieren (Haustiere, Zootiere) thematisiert. Anschließend wurden die positiven und negativen Aspekte der Zusammenarbeit zwischen Veterinärmedizinern und Justiz und deren Determinanten aus Sicht der Veterinäre dargestellt. Dies betrifft die Institutionen Polizei, Staatsanwaltschaft und Gericht, wobei hier zwischen Strafgericht und Verwaltungsgericht unterschieden wurde. An-

schließlich wurde konkret darauf eingegangen, welche Umstände eine Anklageerhebung oder den Erlass eines Strafbefehls durch den Staatsanwalt begünstigen und welche Faktoren für eine Einstellung der Verfahren durch Staatsanwaltschaften oder Gerichte verantwortlich sind.

Verfahrensunterschiede nach Tierkategorie (Nutztiere, Haustiere, Zootiere etc.)³

In der Diskussionsrunde wurden folgende Unterschiede angesprochen:

- **Engagement weiterer Institutionen:** Grundsätzlich sei bei Fällen mit landwirtschaftlichen Nutztieren eher als bei solchen mit Haus- oder Zootieren mit der Intervention von Institutionen wie Landrat und Bauernverband zu rechnen. Während in einigen Landkreisen Landrat und Bauernverband auf der Seite der Landwirte stünden („der Bauernverband schützt auch die schlechtesten Betriebe“) und das Veterinäramt so „gegen zwei Fronten ankämpfen muss“, gebe es auch positive Erfahrungen von Veterinärämtern mit dem Bauernverband, der in anderen Regionen ein Interesse daran hat, die „schwarzen Schafe“ loszuwerden.
- **Gutachten:** Bei Nutztieren würden im Gegensatz zu Haus- und Zootieren teilweise Gutachten von veterinärmedizinischen Fakultäten in die Verfahren eingebracht. Diese würden oft die Position der Landwirte stärken.
- **Fachkenntnisse:** Kenntnisse der Bedürfnisse der Tiere und der rechtlichen Vorgaben sind sowohl bei Landwirten als auch bei anderen Tierhaltern (Haustierhalter, Zootierhalter etc.) aus Sicht der Veterinärämter oft gering. Insbesondere Geflügelhalter seien oft fachfremd. Haustierhalter würden oft auch die Institution und Aufgaben des Veterinäramtes nicht kennen.
- **Einsicht:** Haustierhalter hätten oft mehr Einsicht als Landwirte, wenn es zu Beanstandung von Mängeln durch die Veterinärämter kommt. Ein Faktor hierbei sei die Betreuung durch die Bestandstierärzte, wenn diese tierschutzrelevante Mängel nicht ansprechen („die sagen dem Landwirt, es ist alles o.k., und dann kommt ein Amtstierarzt bei einer Kontrolle und sagt, was alles so nicht geht“). Ähnlich kritisch wird die Rolle des Tiergesundheitsdienstes (Hessen) gesehen und die Rolle von QS (Qualität und Sicherheit GmbH, Qualitätssicherungssystem in der Landwirtschaft und Lebensmittelherstellung). Die Kontrollen durch QS würden von den Landwirten so verstanden, dass „wenn QS da war dann muss ja alles in Ordnung sein und alles ist erledigt“. In den Kontrollen durch die Veterinärämter fallen aber auch fehlerhafte Angaben von QS auf, die für die Landwirte rechtliche Konsequenzen haben können („z. B. kein Notstromaggregat vorhanden, aber in QS mit ‚Ja‘ angegeben, zu breite Spalten, aber in QS ‚alles in Ordnung‘“).
- **Ökonomische Faktoren und Empathie:** Da Landwirte mit den Tieren ihren Lebensunterhalt bestreiten, seien drastische Maßnahmen, wie die Auflösung von Tierbeständen, schwieriger durchzusetzen als bei Haustieren/Hobbyhaltungen. Zudem sei bei den Juristen (Staatsanwälten und Richtern) das Verständnis für Haustiere durch eigene Erfahrungen bspw. mit Hund

³ Da das Aufnahmegerät die Diskussion zur ersten Frage nicht aufgezeichnet hat, basieren die Aussagen nicht auf einem Transkript, sondern auf den während der Diskussion protokollierten Wortmeldungen der Teilnehmer.

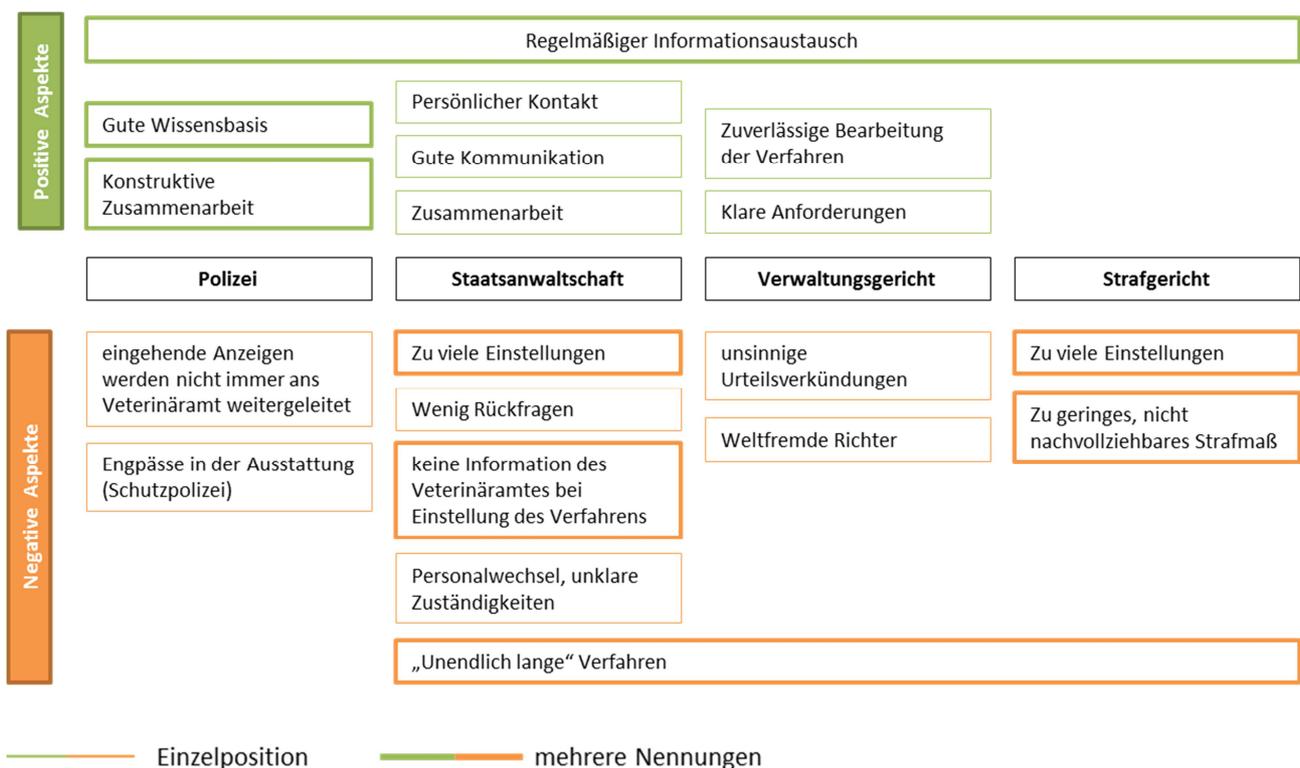
und Katze größer als für Nutztiere. Die Aussichten auf ein erfolgreiches Verfahren (Anklage durch Staatsanwaltschaft, Verurteilung durch Gericht) seien daher in Verfahren mit Haustieren größer als in solchen mit Nutztieren.

- **Kontrollgründe:** Der Anlass bei Heimtierkontrollen durch die Veterinärämter seien oft durch Nachbarschaftsstreitigkeiten ausgelöste Anzeigen. Dieser Aspekt spiele in der Landwirtschaft keine nennenswerte Rolle.

Positive und negative Aspekte der Zusammenarbeit zwischen Veterinärmedizinern und Justiz

Abbildung 4 visualisiert die in der Diskussion genannten Aspekte der Zusammenarbeit. Über alle Institutionen hinweg wurde der Informationsaustausch als wichtiges Element einer guten Zusammenarbeit genannt. Betont wurde die Bedeutung regelmäßig stattfindender Veranstaltungen wie bspw. "Tierschutzfälle vor Gericht" der hessischen Tierschutzbeauftragten oder die in Niedersachsen per Erlass vorgegebenen, jährlichen Besprechungen zwischen Veterinär- und Strafverfolgungsbehörden.

Abbildung 4: Positive und negative Aspekte der Zusammenarbeit zwischen Veterinärmedizinern und Justiz (aus Sicht der Veterinäre)



Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung.

Die Zusammenarbeit mit der **Polizei** wird von fast allen Teilnehmern als konstruktiv beschrieben. Allerdings werden bei der Schutzpolizei im Gegensatz zur Kriminalpolizei auch Engpässe bei der Ausstattung angemerkt („Die Schutzpolizei, die sind auch total nett, hilfsbereit, wenn sie denn

einen Streifenwagen haben.“). Schwachstellen können auch den personellen Bereich betreffen. So wurde auch von Erfahrungen mit weniger gut informierten Beamten berichtet (*“haben sie denn auch einen Beschluss dafür, dürfen Sie denn da drauf?“* Die Unsicherheit in unserem Verwaltungsfachrecht führt dann eben zu solchen Fragen“).

Überwiegend werden die Mitarbeiter der Polizei aber als qualifiziert angesehen und das Wissensmanagement und die Weiterbildungsmöglichkeiten als gut eingeschätzt („Bei der Polizei (...) haben (wir) da Kollegen, die sich speziell für Tierschutztransporte fortgebildet haben, und wenn die alten Kollegen gehen, dann geben die dieses Wissen und diese Sachen auch weiter an den Nachfolger“). Durch die gute Zusammenarbeit mit der Polizei ergeben sich für das Veterinäramt oft bessere Handlungsmöglichkeiten („sich vorher abzusprechen, habe ich jetzt (...) gemacht mit der Polizistin, als es drum ging, geht das direkt an die Staatsanwaltschaft als Verdacht der Straftat oder gebe ich an die Polizei, (...) ist der schon Beschuldigte oder ist der noch Zeuge. Denn als Zeuge muss er aussagen“).

Lediglich in Einzelfällen wird das Veterinäramt nicht über relevante Fälle informiert („Also da kam irgendwann mal aus der Presse, da sind Pferde geschnitten worden, das ist gar nicht bis zu uns gekommen“). Manchmal führen unklare Kompetenzen dazu, dass es zu massiven Zeitverzögerungen kommt („Die Dinger laufen aufgrund der Größe der Organisation häufig nicht direkt bei uns auf, sondern die gehen dann von der Schutzpolizei gern zur Kripo, in der Kripo zum Wachleiter. Der entscheidet, hat ja was mit öffentlicher Sicherheit zu tun, geben wir mal dem Ordnungsamt, und (...) das Ordnungsamt (...) sagt, es ist Tierschutz, ist also Kreisverwaltungsaufgabe und nicht unsere kommunale Aufgabe. Also nächster Umschlag und dann sind wir drei Wochen später, bis wir es dann auf dem Tisch haben. (...).“).

Auch bei der Zusammenarbeit mit der **Staatsanwaltschaft** gibt es eine Reihe positiver Erfahrungen. Deutlich häufiger und von mehr Teilnehmern genannt sind aber die kritischen Aspekte der Zusammenarbeit.

Als positive Elemente wurden Rückmeldungen der Staatsanwaltschaft genannt, wenn Verfahren gegen Geldauflage eingestellt werden sollen und die Vorstellung des Veterinäramtes zur Höhe der Zahlungen einbezogen wird. Auch die Aufnahme von Strafempfehlungen des Veterinäramtes in die Anklageschrift zählt zu den positiven Erfahrungen. Gute persönliche Kontakte zu Staatsanwälten werden als entscheidender Faktor für eine erfolgreiche Zusammenarbeit gewertet. Dies trägt dazu bei, dass ein Informationsaustausch darüber stattfindet, welche Informationen in einem bestimmten Fall die Stellungnahmen der Veterinäre enthalten sollten. Wenn die Kommunikation nicht nur zwischen Veterinäramt und Staatsanwaltschaft funktioniert, sondern auch zwischen verschiedenen Institutionen der Justiz, können „beschleunigte“ Vorgehensweisen umgesetzt werden („Was auch sehr gut funktioniert, sind mündliche Durchsuchungsbeschlüsse(...). Also wir rufen den Staatsanwalt an, sagen, wir denken hier Straftatverdacht. Der geht über den Gang, geht zu seinem Amtsrichtern, und dann kriegen wir also telefonisch einen Durchsuchungsbeschluss“).

Ein weiteres Beispiel für eine gute Zusammenarbeit, aber auch eine gezielte Vorgehensweise wurde im Hinblick auf die Durchsetzung von Tierhaltungsverböten genannt: „Tierhaltungsverböte mache ich grundsätzlich behördlich, weil erstens im gerichtlichen Tierhaltungsverbot nur die Tierhaltung als solche bisher verboten werden durfte, nicht die Betreuung von Tieren, was dazu führt, dass die Tiere dann eben der Oma gehören, (...) es ändert sich faktisch nichts. Und das zweite ist, gerichtliche Tierhaltungsverböte sind immer befristet. Die hören nach fünf Jahren oder so sang und klanglos auf und dann geht’s eventuell wieder von vorne los. Dieses Tierhaltungsverbot (*Anm. im Verwaltungsverfahren*), (...) habe ich selber in der Hand und kann es dann der Strafsache beipacken und sagen, ach übrigens, die Tierhaltung haben wir ihm schon verboten. Im Fall einer Einstellung ist es schon mehrfach vorgekommen, dass der Staatsanwalt in den Einstellungsbeschluss reingeschrieben hat, es wird eingestellt unter der Voraussetzung, dass Sie das Tierhaltungsverbot vom soundsovielten akzeptieren. Wenn also die Klagefrist rum (ist), ohne dass Klage dagegen erhoben wurde, dann wird der Einstellungsbeschluss wirksam, das Tierhaltungsverbot aber auch.“

In manchen Regionen erschweren allerdings verschiedene zuständige Staatsanwaltschaften und häufige Personalwechsel den Kontakt zwischen Veterinäramt und Staatsanwälten („also ich wüsste im Moment gar nicht mehr, welcher Staatsanwalt überhaupt zuständig ist“).

Die wichtigsten negativen Punkte der Zusammenarbeit kristallisieren sich an den vielen, aus Sicht der Veterinäre nicht nachvollziehbaren Einstellungen. Dazu zählen Einstellungen, bei denen ein Bußgeld- bzw. Ordnungswidrigkeitsverfahren möglich gewesen wäre („Es gibt dann die Möglichkeit, dass die Staatsanwaltschaft das entweder wieder als OWi-Verfahren zurückgibt oder aber das Verfahren einstellt und nach meiner Erfahrung ist es so, dass es in den meisten Fällen eingestellt wird.“). Aber auch Einstellungen wegen „mangelndem öffentlichen Interesse“, obwohl z. B. bereits in der Zeitung und/oder anderen Medien über den Fall berichtet wurde, werden genannt.

Aus Sicht der Veterinäre besteht ein weiteres Problem darin, dass bei veterinärmedizinischen Fragen oder Unklarheiten zu selten die Rücksprache gesucht wird. Zudem wird von einigen Ämtern die fehlende Rückmeldung bei Einstellungen bemängelt. Dieser Punkt scheint insbesondere vor dem Hintergrund von Bedeutung, dass andere Veterinäramter die Information über die Einstellung eines Verfahrens gezielt nutzen können („dann (mache) ich nach §90 RISTB⁴ eine Stellungnahme, und dann kommt das Gute, dann wird’s regelmäßig nach meiner Stellungnahme

⁴ RiStBV (Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren vom 1. Januar 1977 geändert mit Wirkung vom 1. September 2014 durch Bekanntmachung vom 23. Juli 2014 [Fundstelle: BAnz AT 18.08.2014 B1]) § 90 Anhörung von Behörden und Körperschaften des öffentlichen Rechts

(1) Hat eine Behörde oder eine Körperschaft des öffentlichen Rechts die Strafanzeige erstattet oder ist sie sonst am Ausgang des Verfahrens interessiert, so soll ihr der Staatsanwalt, bevor er das Verfahren einstellt, die Gründe mitteilen, die für die Einstellung sprechen, und ihr Gelegenheit zur Äußerung geben; zur Vereinfachung können Ablichtungen aus den Akten beigelegt werden. Stellt der Staatsanwalt entgegen einer widersprechenden Äußerung ein, so soll er in der Einstellungsverfügung auch die Einwendungen würdigen, die gegen die Einstellung erhoben worden sind.

nicht eingestellt“). Aber auch für die weitere Zusammenarbeit und die Arbeitsmotivation des Veterinärarnotes wird eine Begründung der Einstellungen für wichtig erachtet: „Der eine Satz, (...) wegen Geringfügigkeit oder war nicht zu beweisen, das steht dann da so, aber wer sagt mir, dass das so ist? Also für mich war irgendwas ganz klar, für alle anderen außer dem Staatsanwalt (war das klar).“

Dass eine Sicherstellung der Tiere meist nur auf Kosten des Veterinärarnotes (Staatsanwaltschaft begründet das damit, dass sie nur ein Gutachten, nicht aber die Tiere brauchen) erfolgt, wurde von den Teilnehmern der Diskussion unterschiedlich bewertet. Die hohen Kosten, die mit solchen Aktionen verbunden sein können, können aber durchaus entscheidungsrelevant sein.

Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit den Verwaltungsgerichten wurden sehr unterschiedliche Positionen geäußert. Diese reichten von „mir sind die Verwaltungsgerichtsverfahren die liebsten, weil, ich habe das Gefühl, ich weiß, was die hören wollen. Und wenn man es gut aufarbeitet und das in der Art präsentiert, läuft das eigentlich“ bis hin zu „da kann ich zum Verwaltungsgericht gar nichts sagen, (..) da gibt's nichts Gutes“.

Konkret wurden als positive Aspekte der Verwaltungsverfahren genannt, dass Amtsveterinäre (nicht nur Mitarbeiter aus der Rechtsabteilung) als Gutachter in die Verfahren einbezogen würden, und dass eine zuverlässige Bearbeitung der Verfahren erfolge („die haben Ermittlungszwang, das heißt, die sind wirklich gehalten, die Akte zu lesen“). Auf der negativen Seite wurde darauf hingewiesen, dass die „Weltfremdheit“ der Verwaltungsrichter die Zusammenarbeit schwierig mache, ebenso wie absurde Urteilsverkündungen („kann ich als Beispiel sagen, dass der Beratungsrichter gerügt hatte, dass wir keine Uniform getragen haben“).

In den (wenigen) Aussagen der Diskussionsteilnehmer hinsichtlich der Zusammenarbeit mit dem **Strafgericht** wurde betont, dass der Ausgang von Verfahren stark vom Interesse des zuständigen Richters abhängt („Verfahren (...) sind immer abhängig von der Person des Richters. Ob der jetzt interessiert ist oder ob's ihm, salopp gesagt, am Hut vorbeigeht, die Sache, davon hängt das dann letztendlich ab.“). Zudem wurden mangelnde Fachkenntnisse von Richtern thematisiert: „ich finde es mittlerweile erschreckend, über was diese Richter teilweise urteilen, wo ich ihnen sehr viel Kenntnisse einfach absprechen würde, und da wäre das schon schön, dass der Richter, wenn er manche Fachgebiete oder Sachgebiete zu beurteilen hat, (..) auch irgendwelche Grundvoraussetzungen mitbringt, um das überhaupt beurteilen zu können“. Besonders kritisch wurde in diesem Zusammenhang gesehen, dass die Richter nur selten oder nie zu den angebotenen Informationsveranstaltungen (Niedersächsischer Austausch zwischen Veterinärarnoten, Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten) kommen und sie auch nicht dazu verpflichtet werden können, an Fortbildungen teilzunehmen. Bezogen auf die mangelnden Kenntnisse der Richter wird auf deutliche Unterschiede zwischen Haus- und Nutztieren hingewiesen: „wenn es ein Hund ist, dann geht's noch, also, dann haben manche noch einen Bezug dazu, aber landwirtschaftliche Nutztiere ist für die meisten Juristen wirklich ein ganz, ganz weit entferntes Sachgebiet. Und da fehlt jeglicher

Zugang und jegliche Empathie, und dann wird's mühsam, gerade eben sowas wie Leiden klar zu machen“.

Schließlich wurde die lange Verfahrensdauer bei den Staatsanwaltschaften und Gerichten moniert. Je größer und unbequemer die Verfahren (z. B. weil Tierhalter sich beim Ministerium beschweren), umso länger würden die Verfahren. Der lange Abstand zwischen festgestelltem Verstoß und Gerichtsverfahren führt aus Sicht der Veterinäre zu einer ganzen Reihe von Problemen:

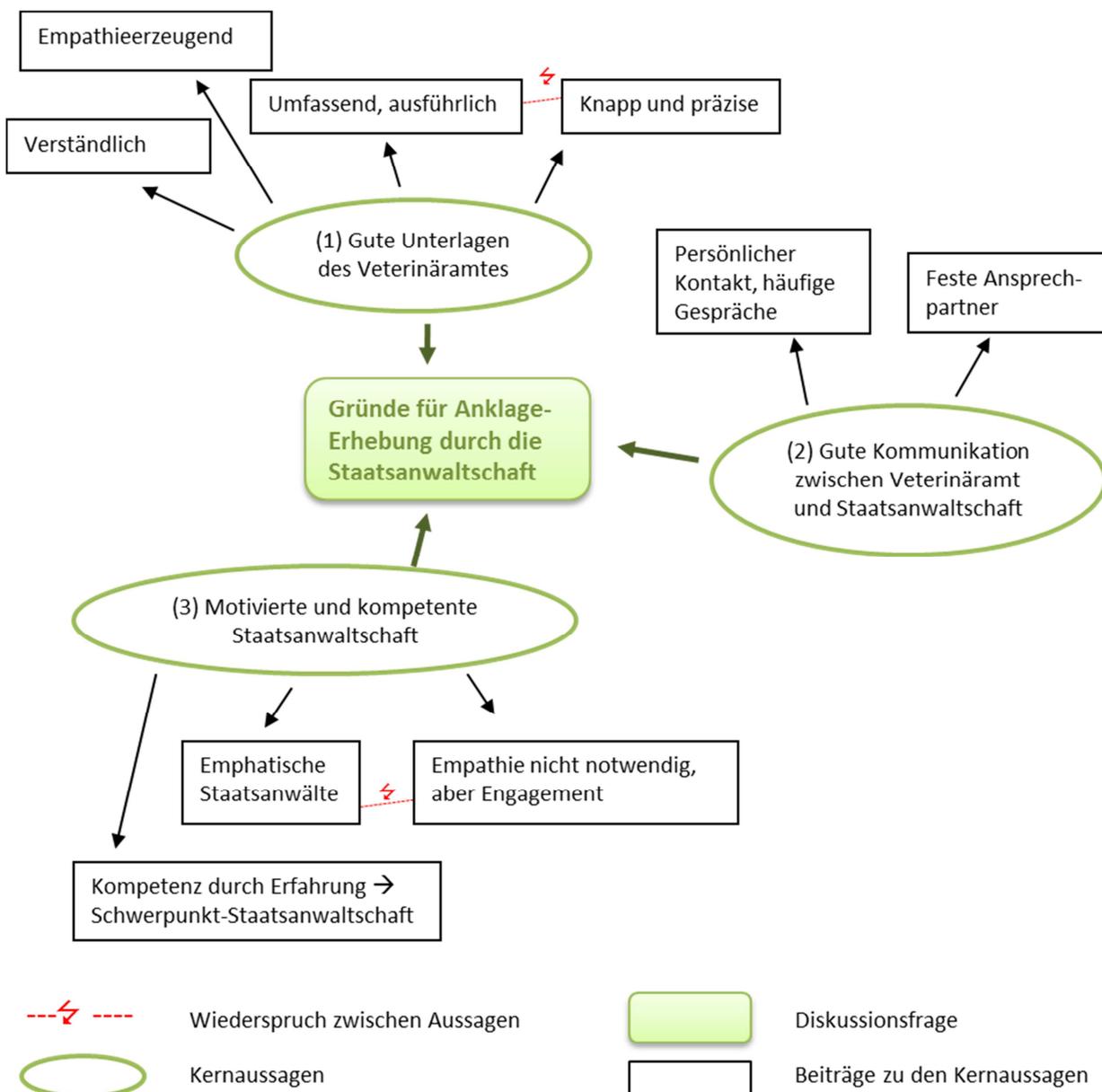
- Für den Täter steht die Strafe nicht mehr im Zusammenhang mit der Tat.
- Manchmal ist der Beschuldigte verstorben.
- Es sind keine guten Zeugenaussagen mehr möglich („wir hatten jetzt eine Geschichte, die war fast (...) zweieinhalb Jahre alt. Und dann sitzt man da als Zeuge noch und soll sich dann daran erinnern, was man damals gesagt und getan hat“).
- Die zu Beginn ergriffenen Maßnahmen fließen vor Gericht strafmindernd ein („der hat ja schon so lange keine Tiere mehr, der Arme“).
- Die mangelnde Sanktionierung begünstigt weitere Straftaten („manchmal ist noch nicht mal Klage erhoben worden, obwohl schon wieder zwei neue Straftaten dazu kamen“).

Als Verbesserungsmöglichkeit wurde hier vorgeschlagen, ähnlich wie bei Verfahren im Straßenverkehr, feste Fristen zu definieren, in denen ein Tierschutzverfahren zu bearbeiten wäre.

Faktoren die eine Anklageerhebung (bzw. Strafbefehl) durch die Staatsanwaltschaft begünstigen

Die wichtigsten Faktoren dafür, dass der Verdacht einer Straftat im Bereich Tierschutz von einer Staatsanwaltschaft zur Anklage gebracht wird, sind in Abbildung 5 dargestellt.

Abbildung 5: Faktoren, die eine Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaft begünstigen (aus Sicht der Veterinäre)



Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung.

(1) Ein hoher Stellenwert wird den Unterlagen gegeben, mit denen die Veterinärämter den Verdacht auf eine Straftat an die Staatsanwaltschaften abgeben, wobei diese nicht nur für die Staatsanwaltschaft, sondern auch für das Gericht von Bedeutung sind („Also wenn ich das wirklich deutlich begründe, wo jetzt die Leiden sind, Schäden können sie ja selber sehen, Schmerzen

zum Teil auch noch. Aber viel häufiger und eigentlich wichtiger sind ja die Leiden und das müssen wir ausführlich erklären. Wenn das bei der Staatsanwaltschaft klar rübergekommen ist, wird es vom Richter nicht in Frage gestellt.“). Dabei gibt es allerdings unterschiedliche Einschätzungen dazu, ob die Unterlagen eher knapp oder eher ausführlich gehalten sein sollten („Also, die Chancen, dass da tatsächlich ein Strafverfahren eingeleitet wird, sind dann eigentlich umso besser, je ausführlicher man diesen Sachverhalt schildert und (...) am besten noch die Rechtsgrundlage vorkaut. Dann hat man den Hauch einer Chance, dass dann da auch was passiert.“).

(2) Die Bedeutung einer guten Kommunikation zwischen Veterinäramt und Staatsanwaltschaften wurde schon im vorigen Abschnitt ausführlich erläutert. Diese Punkte gelten hier ebenfalls.

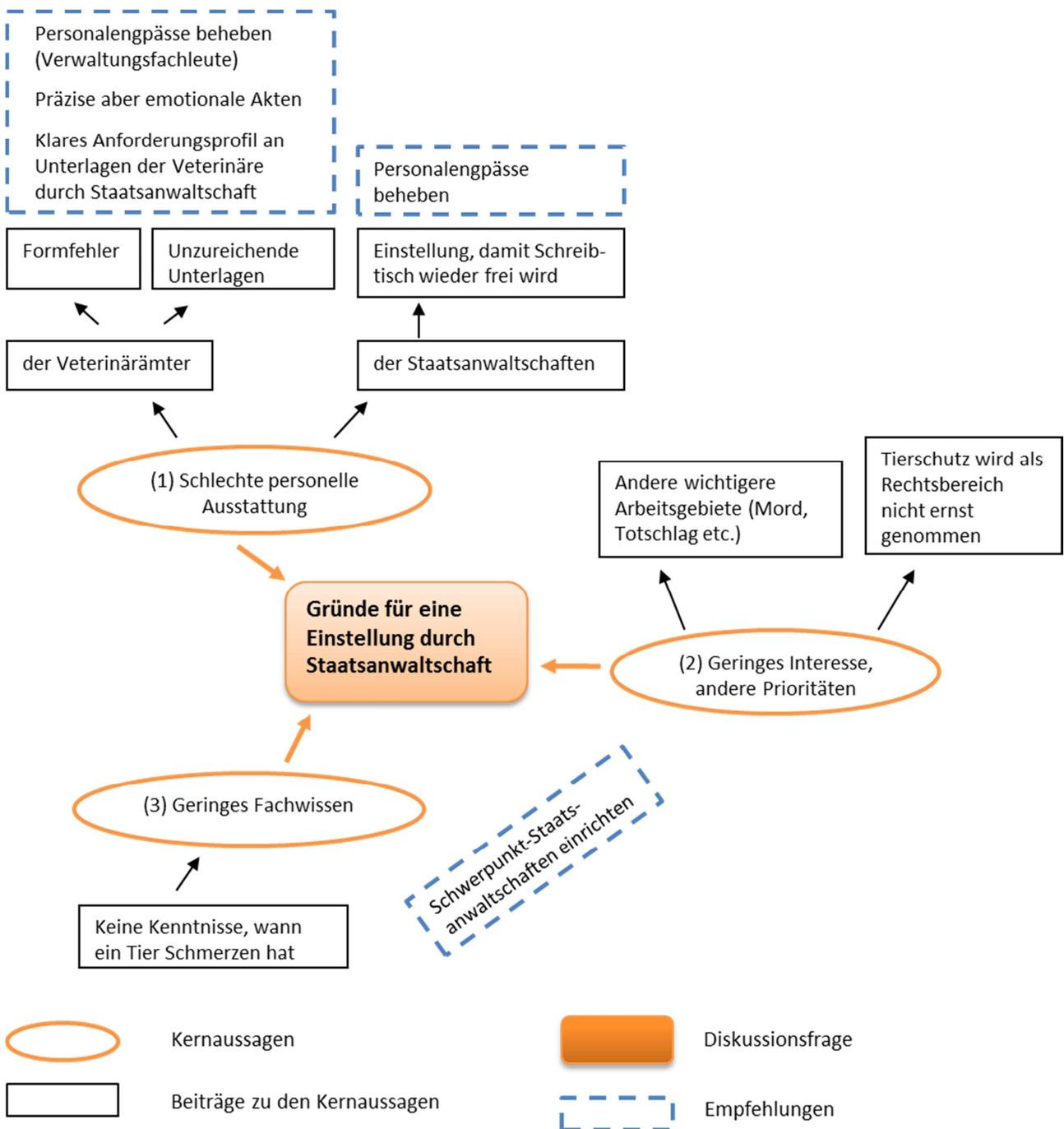
(3) Während die Qualität der Unterlagen maßgeblich von den Veterinären beeinflusst werden kann, liegt aus Sicht der Diskussionsteilnehmer ein weiterer wichtiger Aspekt in der Motivation der Staatsanwälte. Auch hier existieren allerdings unterschiedliche Vorstellungen über die maßgeblichen Bestimmungsgründe bzw. die Bedeutung von Empathie für die Motivation der Staatsanwaltschaften. Als ein weiterer Motivationsfaktor wurde die Schwerpunktbildung betrachtet („weil sich da auch eine Schwerpunkts-Staatsanwaltschaft gebildet hat und der Oberstaatsanwalt und auch die Staatsanwältin sind (...) super motiviert“).

Gründe für eine Einstellung von Verfahren durch Staatsanwaltschaft und Richter sowie Verbesserungsmöglichkeiten

Abbildung 6 stellt die in der Diskussion genannten Gründe für Einstellungen von Tierschutzverfahren durch die Staatsanwaltschaft dar. Zudem werden Verbesserungsmöglichkeiten skizziert.

Als wichtigste Gründe für die Einstellung von Verfahren durch die Staatsanwaltschaft wurden von den Veterinären (1) die schlechte personelle Ausstattung in den Staatsanwaltschaften und bei den Veterinärämtern, (2) geringes Interesse sowie (3) ein begrenztes Fachwissen im Bereich Tierschutz gesehen. Dass auch die personelle Ausstattung der Veterinärämter ein Thema ist, liegt an den bereits bei den „positiven Faktoren“ (Abbildung 4) thematisierten Überlegungen, dass die Qualität der Unterlagen des Veterinäramtes eine wichtige Rolle für die Entscheidungen der Staatsanwaltschaften spielt. Insbesondere die Ausstattung mit Verwaltungsfachleuten spielt in diesem Zusammenhang eine Rolle („der Qualitätsanspruch des Veterinäramtes. Das steht und fällt auch mit dem Engagement und Ehrgeiz der betroffenen Verwaltungsmitarbeiter. Also wir machen ja, das medizinisch-fachliche und das rechtliche bereiten wir vor, und damit wir das in größerer Zahl machen können, wäre es gut, wir hätten entsprechende Verwaltungsleute an der Seite.“). Auch Einstellungen aufgrund von Formfehlern ließen sich aus Sicht der Veterinäre durch einen sehr guten Verwaltungsbereich vermeiden („Viele Verfahren müssen aufgrund schlichter Formfehler eingestellt werden. Und da ist natürlich schon so ein Punkt, da muss dann jedes Veterinäramt für sich auch gucken“).

Abbildung 6: Gründe für Einstellungen von Tierschutzverfahren durch die Staatsanwaltschaft und Verbesserungsmöglichkeiten (aus Sicht der Veterinäre)



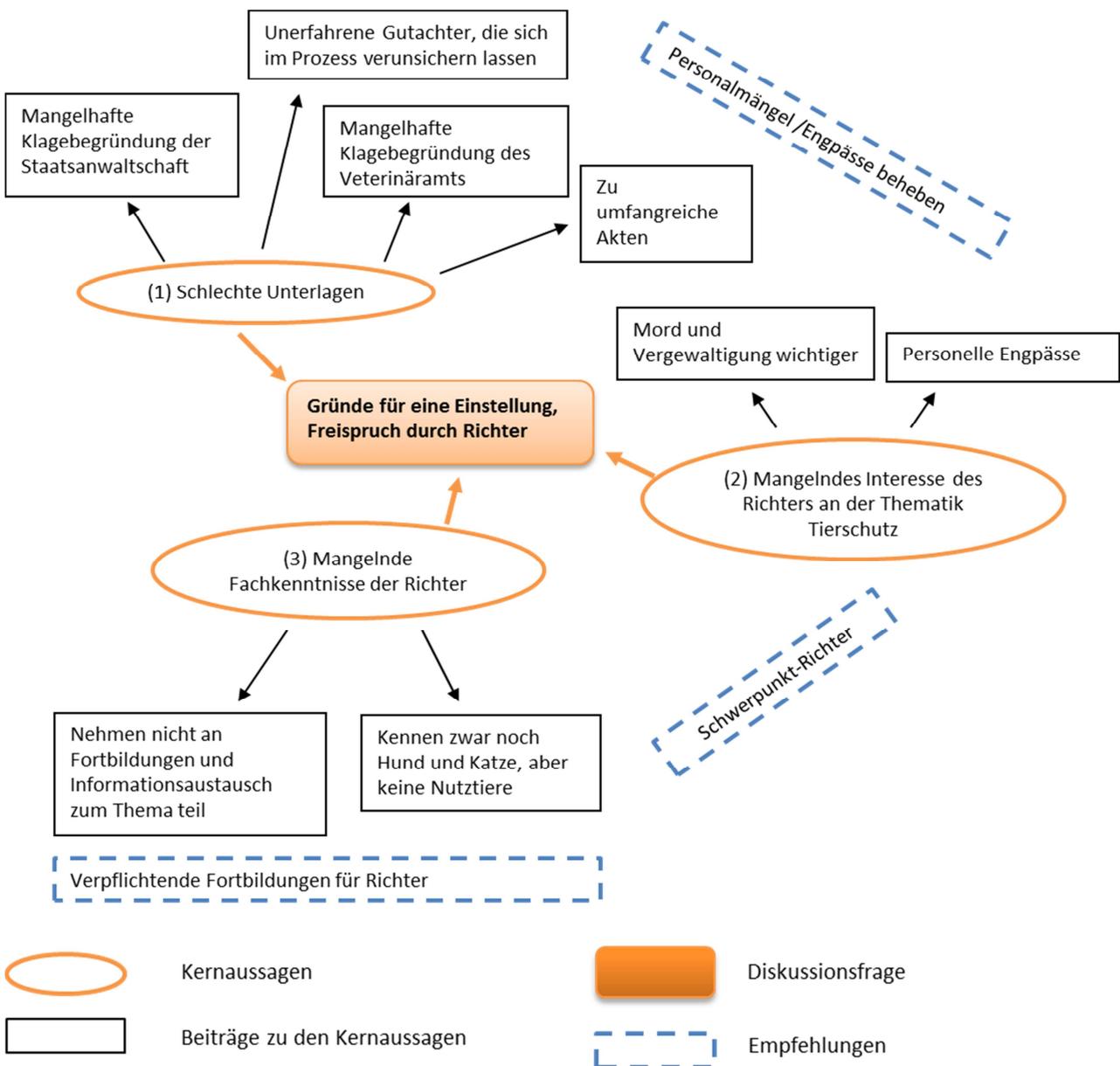
Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung.

Das geringe Interesse und Fachwissen der Staatsanwaltschaften für Tierschutz sind die beiden weiteren häufig genannten Punkte. Als Ursachen wurde hier z. B. die als relevanter eingeschätzten anderen Strafsachen eingeschätzt („Naja, Frau ..., da kommen Sie jetzt mit so zwei vernachlässigten Rindern, ich hab hier aber einen Mord liegen“). Daher läge ein Beitrag zur Lösung der

Probleme „geringes Interesse“ und „geringes Fachwissen“ aus Sicht der Veterinäre in der Schaffung von Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften für Tierschutzstraffälle.

Als Ursache dafür, dass Tierschutzfälle bei den Staatsanwaltschaften, gemessen an der Vielzahl der Gesamtstraftaten, die diese zu bearbeiten haben, sehr gering sind, wird für das geringe Interesse und Fachwissen gesehen. In den Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften wäre zum einen der „Konkurrenzdruck“ durch relevantere Fälle (Mord, Kindesmissbrauch) geringer zum anderen hätten die Staatsanwälte die Möglichkeit und den Anreiz sich vertiefende Fachkenntnisse anzueignen.

Abbildung 7: Gründe für Einstellungen von oder Freisprüche in Tierschutzverfahren durch Strafrichter (aus Sicht der Veterinäre)



Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung.

Die Ursachen, die bei den Richtern für eine Einstellung von Verfahren angegeben werden (siehe Abbildung 7), ähneln denen der Staatsanwälte. Auch hier spielen die Unterlagen des Veterinärämtes (1) sowie die Möglichkeit diese zu studieren, die Motivation bzw. das Interesse an der Thematik (2) und die Fachkenntnisse (3) die entscheidende Rolle.

(1) Die Qualität der Unterlagen ist in diesem Fall allerdings nicht nur von den Veterinärämtern abhängig: „Also wir haben jetzt auch schon ein paar Richter gehabt, die haben (...) die Staatsanwaltschaft gerügt für ihre Klagebegründung, dass die nicht klar ausgearbeitet ist“. In diesem Zusammenhang wurden z. B. unzureichende Ausführungen durch den Staatsanwalt an den Richter im Hinblick darauf, ob eine Straftat durch aktives Handeln oder durch Unterlassen begangen worden ist, genannt. Für die Veterinärämter wäre es daher hilfreich zu wissen, was genau die Staatsanwälte aus Sicht des Richters in die Anklageschrift schreiben müssen, damit sie diese Informationen adäquat vorbereiten können.

Weitere im Zusammenhang mit den „Zuarbeiten“ des Veterinärämtes angesprochene Aspekte waren:

- Umfangreiche Akten (100 Fotos, davon 20 relevant), die zu ausführlich sind und jede Gesprächsnotiz enthalten, können die Richter davon abhalten, sich überhaupt mit der Thematik zu befassen.
- Im Gerichtssaal kann es vorkommen, dass sich (in Gerichtsdingen) unerfahrene Veterinäre oder Verwaltungsfachleute verunsichern lassen und dadurch den Erfolg der Verfahren gefährden.

(2) Ein Faktor, der dem geringen Interesse der Richter an Tierschutzstraffällen zugrunde liegt, ist aus Sicht der Veterinäre die Arbeitsüberlastung „(weil) die Richter und Staatsanwälte personell so kaputt gespart sind. Wir machen da Lichtbildmappen, wir machen Videos, wir schicken denen das auch alles, der Richter sagt mir auch, ‚ja, Frau XY, ich guck mir das dann an‘. Bei der Verhandlung kriegt man mit, er hat es sich nicht angeguckt“.

Da auch bei den Richtern „wichtigere“ Fälle das Engagement im Bereich Tierschutz zu beeinträchtigen scheinen („unter diesem Gesichtspunkt, dass es Mord und Vergewaltigung (...) gibt, der Tierschutz ist weiterhin so ein bisschen eine belächelte Domäne, und dass der Tierschutz mittlerweile im Grundgesetz verankert wird, das ist überhaupt nicht im Bewusstsein drin“), wird bei den Richtern analog zu den Staatsanwälten eine Konzentration („Schwerpunkt-Richter“) für hilfreich angesehen.

(3) Diese Schwerpunktsetzung könnte auch dazu beitragen, dass eine Qualifizierung der Richter erfolgt. Aktuell führen die mangelnden Fachkenntnisse der Richter aus Sicht der Diskussionsteilnehmer dazu, dass es für Richter kaum nachzuvollziehen ist, wie wichtig einzelne Straftatbestände sind bzw. dass sie ein Problem für das Tier bedeuten (diese Aspekte wurden auch im Abschnitt „Zusammenarbeit“ thematisiert). Eine weitere Möglichkeit bestände darin, Richter längere Zeit im Tierschutzbereich arbeiten zu lassen. In diesem Zusammenhang wird die Aussage eines Rich-

ters zitiert "ich hatte das Glück, da 12 Jahre auf diesem Posten sitzen zu können und dann auch entsprechendes Fachwissen zu erwerben".

Keine klare Position gab es in der Diskussionsrunde zu der Frage, ob es hilfreich wäre, vage formulierte Gesetzespassagen zu präzisieren. Einige Teilnehmer schätzen den enthaltenen Interpretationsspielraum, andere waren der Auffassung, dass es die Verfahren (mit der Justiz) vereinfachen würde, wenn es nicht so viele "könnte, sollte, und hätte" gäbe. Auch die Formulierung eines Bußgeldkatalogs („von-bis Bußgeld-Bereiche, ähnlich zur Straßenverkehrsordnung würde den Stellenwert verdeutlichen“) wurde kontrovers diskutiert.

3.3 Aussagen der Staatsanwaltschaften

3.3.1 Ergebnisse der schriftlichen Befragung

Drei der fünf Teilnehmer der Gruppendiskussion „Justiz“ haben den schriftlichen Fragebogen beantwortet. Die Teilnehmer haben mit ca. 50 bis 150 tierschutzstrafrechtlichen Fällen im Jahr zu tun. Der Anteil der Fälle, die landwirtschaftliche Nutztiere betreffen, liegt bei 20 bis 100 %.

Ein tierschutzrechtliches Verfahren dauert nach Einschätzung der Staatsanwälte 3 bis 6 Monate. Von den zur Anzeige gebrachten Verfahren werden über die Hälfte eingestellt, wobei hier zu berücksichtigen ist, dass bei einem Teil der Fälle „gegen Unbekannt“ ermittelt wird und kein Täter identifiziert werden kann.

Der Anteil der Fälle, bei denen es nach einer Anklageerhebung zu einer Verurteilung kommt, unterliegt einer starken Streuung. Die Staatsanwaltschaften geben hier Werte von 30, 90 und 100 % der Fälle an.

Einsprüche gegen tierschutzrechtliche Bußgelder spielen mit 0 bis 10 Fällen pro Jahr eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. 50 bis 80 % betreffen dabei landwirtschaftliche Nutztiere. Diese Bußgeldverfahren bei Ordnungswidrigkeiten (OWI) werden von den Staatsanwaltschaften nicht eingestellt, sondern immer dem Richter vorgelegt, wobei der Anteil der Fälle, bei denen es zu einer Verurteilung kommt, zwischen 30 und 70 % liegt.

3.3.2 Ergebnisse der Gruppendiskussion

Unterschiede zwischen Tierschutzfällen bei Nutz- und Haustieren und anderen Bereichen

Zur Einordnung der Thematik diente die Frage, ob die Tierschutzfälle in der Nutztierhaltung aus Sicht der Staatsanwälte andere Charakteristiken aufweisen als Fälle mit Haustieren, Zirkus- oder Zootieren oder Fälle aus ganz anderen Bereichen (Gewaltdelikte, Missbrauch etc.). Hierzu wurden folgende Aspekte genannt:

- Aufgrund der Tatsache, dass Nutztiere ohnehin zur „Nutzung“ gehalten werden, fände bei der Justiz eine andere Bewertung von deren Leiden und Schmerzen statt als bei Haustieren („ist (..) eben ein Nutztier, das sowieso in den nächsten zwei Stunden getötet werden würde“).
- Bei Tierschutzfällen wird die Unterstützung durch Sachverständige benötigt. Weder bei den Staatsanwaltschaften noch bei den Gerichten existiere hier der entsprechende Sachverstand („man (ist) bei Tierschutz-Verfahren als Staatsanwalt also in sehr starkem Maße auf Sachverständige angewiesen. Wenn´s also um Diebstahl geht (...), das konnten wir selbst beurteilen, aber eine nach §17 Tierschutzgesetz, ob einem Tier länger anhaltend oder sich wiederholend erhebliche Schmerzen oder Leiden zugefügt worden sind, das kann ich einfach selbst nicht beurteilen, dazu brauche ich immer, immer sachverständige Hilfe“).
- Im Nutztierbereich würden im Vergleich zu Haus-, Zoo und Zirkustieren mehr Anzeigen durch Tierschutz-Interessenvertretungen (NGOs) erfolgen, entweder direkt an die Staatsanwaltschaft oder über ein Veterinäramt. Die Interessenvertretungen des Tierschutzes würden zudem für relativ viel Öffentlichkeit bei den Nutztierfällen sorgen indem sie die Presse aktivieren. Bei Haustieren gingen hingegen mehr Anzeigen durch Bürger direkt an die Staatsanwaltschaft ein oder sie träten in Verknüpfung mit anderen Fällen auf (z. B. Suizid⁵).
- Die Gerichte müssten bei Tierschutz-Straffällen stärker zur Aktivität motiviert werden als bei anderen Themen („... man muss manchmal dem Gericht so einen kleinen Schubs geben. Mehr als bei anderen Verfahren, weil die Gerichte einfach nicht so in der Materie drin sind“).
- Umfangreiche Verfahren aus dem Nutztierbereich hätten eine wesentlich längere „Verweildauer“ im Gericht: „Der Richter ist ja auch frei in der Auswahl der Reihenfolge, in der er Verfahren abarbeitet und das [Tierschutzfälle bei Nutztieren] ist dann halt das, was eher unten im Stapel bleibt“. Dies wiederum wurde von den an der Diskussion teilnehmenden Staatsanwälten als maßgebliches Hemmnis für erfolgreiche Verurteilungen gesehen („Also wenn der Richter es zwei Jahre liegen lässt, dann kommt halt nicht mehr viel bei raus“).
- Die Komplexität der Verfahren sei bei Nutztieren größer als bei Haustieren, weil es häufiger um existenzielle Fragen (den Fortbestand der Tierhaltung eines Landwirts) gehe und mehr Dokumentation durch das Veterinäramt bereitgestellt werde. Es handle sich daher um längere, große Verfahren mit vielen (z. B. 20) Verhandlungstagen („Verfahren ziehen sich, also in

⁵ Bei Suizid oder versuchten Suizid werden relativ häufig vernachlässigte Tiere vorgefunden.

stärkerem Maße in die Länge, als das in der allgemeinen Kriminalität der Fall ist“), die aber vom Strafmaß dennoch Bagatelldelikte sind.

- Die Komplexität der landwirtschaftlichen Verfahren führe auch bei Gericht dazu, dass diese aus Kapazitätsgründen eingestellt werden: „wenn es dann um ein Haltungsverbot geht, bei einem Landwirt, (...) dann (wird das) wirklich oft behandelt wie im Schwurgericht mit X Sachverständigen. Das wird dann immer komplizierter, immer querulatorischer, und das brauchen die Richter halt gar nicht, das können die wohl auch kaum leisten“.
- Das Einziehen von Tieren (§ 16a Abs. 2 TierSchG⁶) ist insbesondere bei größeren Tierbeständen landwirtschaftlicher Nutztiere mit erheblichen Kosten für das Veterinäramt oder die Staatsanwaltschaft verbunden (z. B. weil jemand zahlungsunfähig ist oder sich erfolgreich gegen die Wegnahme wehrt) und wird daher nur selten durchgeführt.

Vom Verfahren her sind bei Tierschutz-Straffällen nicht immer Veterinärämter involviert. Bürger wenden sich manchmal direkt an die Staatsanwaltschaft, manchmal an die Polizei, manchmal ans Veterinäramt. Staatsanwaltschaft und Polizei können das Veterinäramt beteiligen, es ist aber nicht immer notwendig (wenn z. B. jemand angezeigt wurde, weil er auf Spatzen schießt, wird überprüft, ob er ein Gewehr hat, und wenn eine Anzeige erfolgt, weil jemand seinen Hund getreten hat, wird meist eingestellt („Bei einem einzelnen Tritt kann ich im seltensten Fall nachweisen, (...) dass er Schmerzen, erhebliche Schmerzen zu erleiden hat. Also von daher wird es dann gleich eingestellt mangels Anfangsverdacht“). Größere Verfahren, hierzu zählen meist auch die, bei denen landwirtschaftliche Nutztiere betroffen sind, entstehen aber meist aus Kontrollen des Veterinäramtes und werden über die Kreis-Veterinärämter an die Staatsanwaltschaft abgegeben.

Es wird im Kreis der Juristen angenommen, dass Veterinärämter in vielen Fällen, bei denen der Verdacht einer Tierschutzrecht-Straftat im Zusammenhang mit Nutztieren vorliegt, keine Strafanzeige erstatten. Als mögliche Gründe werden Schwierigkeiten mit dem Abteilungsleiter oder dem Amtsleiter, zu große Freundlichkeit/Nachgiebigkeit der Veterinäre gegenüber den Landwirten oder die politische Einstellung in einigen Landkreisen gesehen („Da gibt’s natürlich bei uns auch einige Landkreise, die politisch so eingestellt sind, dass sie vieles auch selbst regeln und eben die Schwelle der Straftat (...) so hoch ansetzen (...) nach dem Motto, ist bloß eine Ordnungswidrigkeit“).

⁶ Die zuständige Behörde trifft die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und die zur Verhütung künftiger Verstöße notwendigen Anordnungen. Sie kann insbesondere ein Tier, das nach dem Gutachten des beamteten Tierarztes mangels Erfüllung der Anforderungen des § 2 erheblich vernachlässigt ist oder schwerwiegende Verhaltensstörungen aufweist, dem Halter fortnehmen und so lange auf dessen Kosten anderweitig pfleglich unterbringen, bis eine den Anforderungen des § 2 entsprechende Haltung des Tieres durch den Halter sichergestellt ist; ist eine anderweitige Unterbringung des Tieres nicht möglich oder ist nach Fristsetzung durch die zuständige Behörde eine den Anforderungen des § 2 entsprechende Haltung durch den Halter nicht sicherzustellen, kann die Behörde das Tier veräußern; die Behörde kann das Tier auf Kosten des Halters unter Vermeidung von Schmerzen töten lassen, wenn die Veräußerung des Tieres aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich ist oder das Tier nach dem Urteil des beamteten Tierarztes nur unter nicht behebbaren erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden weiterleben kann, (...)

Umgang mit Konflikten in der Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Veterinärämtern und mögliche Gründe für die geringe Anzahl an Strafverfahren im Tierschutzbereich

Zwei interessante Aspekte, die „abseits“ der vorstrukturierten Fragen in der Gruppendiskussion der Staatsanwaltschaften thematisiert wurden, sind zum einen der Umgang mit Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen Veterinärämtern und Staatsanwaltschaften und zum anderen mögliche Ursachen für die geringe Anzahl an Strafverfahren im Tierschutzbereich. Zum Thema „Konflikte“ wurde das Beispiel einer Staatsanwaltschaft diskutiert, die die Anzeigen eines Veterinärämtes regelmäßig eingestellt hat und die Reaktion der Veterinäre, die letztendlich alle Fälle (auch die, bei denen ein Verdacht auf eine Straftat bestand) als Bußgeldverfahren geführt haben: „als ich jetzt den Antrittsbesuch beim Veterinäramt hatte und die wohl mit meinem Vorgänger unzufrieden waren, da haben die tatsächlich offen und ehrlich zu mir gesagt, was mich echt ein bisschen schockiert hat, dass die dann tatsächlich vieles als OWI (Ordnungswidrigkeitsverfahren) selber gemacht haben, [...] als dass sie es zur Staatsanwaltschaft dann abgeben und da passiert gar nichts“. Hier bestand von Seiten der Juristen Einvernehmen darüber, dass diese Reaktion des Veterinärämtes inakzeptabel sei („das ist Strafvereitelung“).

Im Hinblick auf die geringe Anzahl an Tierschutz-Strafrechtsfällen (genannt wurde in der Diskussionsrunde die Zahl von deutschlandweit 600 Personen, die im Tierschutzbereich nach § 17 im Jahr 1995 angeklagt wurden) wurde angenommen, dass die Veterinärämter viele Fälle nicht zur Anzeige bringen würden: „oftmals ist es nach meinem Eindruck jedenfalls so, dass die Veterinärämter-Beörden, obwohl sie Anhaltspunkte haben, dass es eigentlich eine Straftat ist, dass es also relevant wäre für die Strafverfolgungs-Behörden, sie, aus welchen Gründen auch immer (...) keine Strafanzeige erstattet. Und das ist natürlich der springende Punkt. Man darf den Justizbehörden sozusagen nicht vorwerfen, es gibt nur so wenig Verurteilungen, wenn die von diesen Sachverhalten überhaupt keine Ahnung haben und gar keine Kenntnis davon“. Dieser Aspekt wurde auch im letzten Absatz des vorangegangenen Abschnitts (Unterschiede zwischen Tierschutzfällen bei Nutz- und Haustieren und anderen Bereichen) genannt.

Gründe für eine Einstellung von Verfahren durch die Staatsanwaltschaft und Verbesserungsmöglichkeiten

Die Einstellungsgründe, die in der Diskussionsrunde der Staatsanwälte genannt wurden, lassen sich in drei Gruppen einteilen: (1) Probleme mit den Unterlagen der Veterinärämter, (2) geringes Engagement und (3) inhaltlich-juristische Einschätzungen (siehe Abbildung 8).

(1) Im Hinblick auf die durch die Veterinäre übermittelten Unterlagen wurden verschiedene Probleme angesprochen („Also die Gutachten, die sind oftmals nicht so, wie wir sie eigentlich gerne hätten.“). Eine Ursache für die oft als zu umfangreich wahrgenommene Dokumentation der Veterinärämter könnte in den unterschiedlichen Betrachtungsperspektiven von Veterinären und Staatsanwaltschaften liegen. Veterinäre müssen sich alle Tiere ansehen, um mögliche Leiden zu identifizieren, Staatsanwaltschaften richten die Anklage auf eine sehr begrenzte Zahl der Tiere aus und fokussieren daher auf diese: „Ja, und dann hat man so ein Riesengutachten, und du fängst nach drei Seiten an fast zu verzweifeln, weil man überhaupt nicht mehr weiß (...) und da

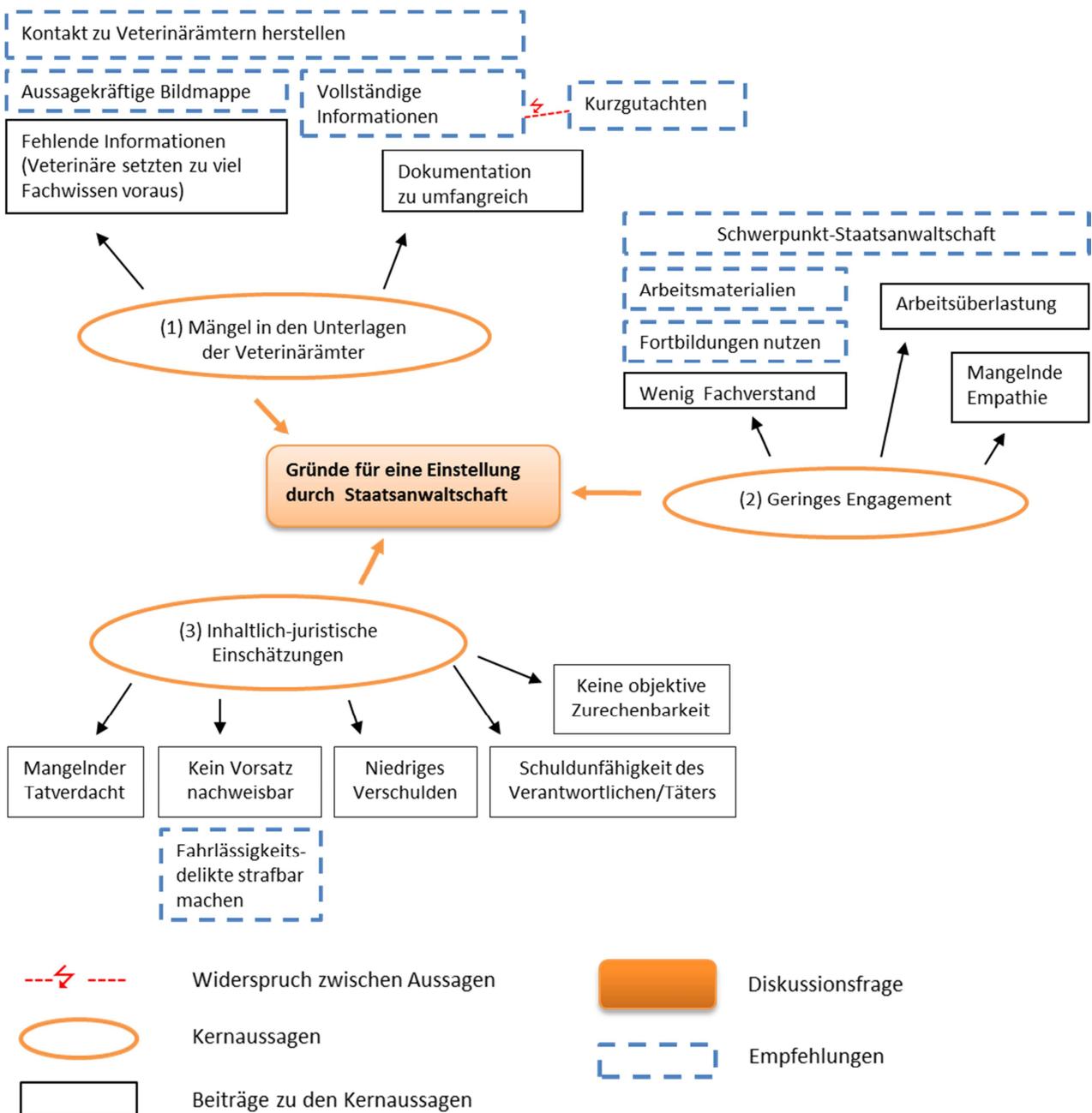
wäre es wünschenswert, eben diese Schwerpunktsetzung, dass die sich aus 120 Tieren vielleicht dann 20 exemplarisch raus ziehen“.⁷ Die Kritik einiger Diskussionsteilnehmer an zu umfangreichen Materialien der Veterinärämter („das ist ja häufig so, dass dann Veterinäre sehr, sehr viel schreiben und sich eigentlich fast kürzer fassen könnten, weil eben, es kommt dann eben halt nur auf knallharte Fakten in der Justiz an und nicht auf viele Dinge, die da auch noch eine Rolle spielen“) wurde allerdings nicht von allen geteilt („das ist aber auch subjektiv, einer liest gerne viel, der andere liest nicht viel“). Ein weiterer Punkt der thematisiert wurde, ist die Verwendung von für Juristen nicht verständlichen bzw. nutzbaren Begriffen wie „schlechter Allgemeinzustand, Umfangsveränderung, Beckenschiefstand“.

(2) Auch in der Diskussionsrunde der Staatsanwälte wurde der Standpunkt vertreten, dass Empathie und Motivation eine Rolle bei der Entscheidung spielen können, ob es in Tierschutzfällen zur Einstellung oder zur Anklage kommt („Also meine Vorgänger, die es gemacht haben, weil sie nun mal gerade im Dezernat waren, aber sich nicht für Tiere weiter interessiert haben und (...), die dann alles auch nicht schlimm finden, also das war ziemlich dramatisch. Das sind wohl auch diese Vorwürfe, dass viele eingestellt wurden, nicht weiter verfolgt“). Neben der Empathie wurde auch die Arbeitsbelastung in den Staatsanwaltschaften als Kriterium genannt: „da gibt’s eben halt einen enormen Beurteilungsspielraum, (...) je nachdem, ob jemand mit Empathie, oder ob einer total überlastet ist (...). Es sind ja auch oftmals ganz menschliche (...) Entscheidungen, die da manchmal zustande kommen“.

In diesem Zusammenhang wurde angemerkt, dass es eventuell in den Fällen, in denen Staatsanwaltschaften viele tierschutzrechtliche Verdachtsfälle einstellen, an einer Prüfung durch eine externe oder interne Institution fehle („Vielleicht fehlt gewissermaßen die Kontrolle unserer Arbeit“). Andererseits wird aber die Möglichkeit der Dienstaufsichtsbeschwerde als ausreichend angesehen und die Information und Stellungnahme-Möglichkeit der Veterinärämter („und die Veterinärämter werden ja „nach Nummer 90 RiStBV, also Richtlinie für Strafe und Bußgeldverfahren“ gehört) ebenfalls als wirksames Instrument gesehen.

⁷ Folgendes Zitat kann als weiterer Anhaltspunkt für diese Unterschiede dienen: „Das ist einfach eine andere Denkweise. Also (man) denkt ja dann, okay, ich hab jetzt, was weiß ich, eben 50 Fälle, die muss ich irgendwie zusammen schrumpfen, (...) und ich überlege mir ja schon beim Lesen, was man nach § 154 der Strafprozessordnung, also als unwesentliche Nebenstraftat (wegbekommt), und dann ist es auch so, dass man einen gewissen Erfahrungswert [...] hat, dass das Gericht ohnehin sagen würde, in 5 Fällen verurteile ich, und der Rest fällt unter den Tisch, weil man den Rest nämlich bei der Strafzumessung ja nicht berücksichtigen darf.“

Abbildung 8: Gründe für Einstellungen von Tierschutzverfahren durch die Staatsanwaltschaft und Verbesserungsmöglichkeiten (aus Sicht der Staatsanwaltschaften)



Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung.

(3) Für die Einstellung von Verfahren wurde zudem eine große Zahl inhaltlich-juristischer Gründe genannt. Hierzu zählen beispielsweise die mangelnde Möglichkeit, den Vorsatz nachweisen zu können: „Es ist ja nur die vorsätzliche Begehung der Straftat, es gibt eben kein Fahrlässigkeitsdelikt. Und die Nachweisbarkeit des Vorsatzes, das ist immer ein Riesenproblem. Gerade jetzt bei meinen Fällen (...) ist es ja nahezu nie so, dass man dem Landwirt irgendwie ein aktives Tun nachweisen kann, (...) das ist ja eigentlich nahezu immer (...) ein Unterlassen, und da muss man

eben nachweisen, dass er den Zustand dieses bestimmten Tieres erkannt hat und das also nicht der tierärztlichen Behandlung zugeführt oder eben euthanisiert hat. Und eben diesen Vorsatz nachzuweisen, das ist wirklich ein großes Problem“. Die Unterschiede in der strafrechtlichen Behandlung von fahrlässigen Handlungen mit negativen Folgen bei Menschen bzw. bei Tieren wurde von den Diskussionsteilnehmern als nicht nachvollziehbar dargestellt⁸: „Ja, wenn man sich letztlich das anschaut, dass Leute, die im Straßenverkehr beim Unfall jemanden schädigen, also eine fahrlässige Körperverletzung begehen, teilweise 30, 40 Tagessätze als Ersttäter kassieren, bei einem (...) Verkehrsunfall mit einem HWS [Halswirbelsäulentrauma] und vielleicht irgendwas Geprelltem oder Angebrochenem und man aber ganz, ganz vieles andere (...), was für einen atmen-des Wesen wesentlich längerfristiger mit Schmerzen verbunden ist oder Quälerei, dann einfach straflos lässt, dann ist es - auch wenn es natürlich ist, einen Unterschied zu machen zwischen Mensch und Tier - eine Schiefelage.“

Was den Spielraum bei der Bewertung inhaltlicher Aspekte durch die Staatsanwaltschaft betrifft, herrschten unter den Teilnehmern unterschiedliche Positionen. Das Beispiel eines Staatsanwaltes „Angler hält Fisch im Eimer – nicht erlaubt, wird eingestellt gegen Zahlung (153a); Bulle mit gebrochenem Bein transportiert – wird garantiert nicht eingestellt“ wurde von anderer Seite so kommentiert: „einer findet (das) Glas mit (dem) Goldfisch ganz schlimm und der andere das mit dem gebrochenen Bein“. Auch hinsichtlich der grundsätzlichen Vorgehensweise beim Eingang eines Verdachts auf eine Straftat durch ein Veterinäramt existieren deutliche Unterschiede. Während manche Staatsanwälte in diesem Fall grundsätzlich Anklage erheben („Wenn die von Veterinäramt kommen, dann enden die mit der Anklage“) wird bei anderen bspw. wenn die Täterin geständig und einsichtig war, auch ein fürs Veterinäramt wichtiger Fall eingestellt.

Weitere inhaltliche Gründe, die für die Einstellung von Verfahren genannt wurden, sind:

- der mangelnde Tatverdacht oder die Einschätzung, dass es sich um „niedriges Verschulden“ handelt („oder einfach aus Opportunitätsgesichtspunkten, dass man das Ganze als niedriges Verschulden kategorisiert und deswegen zur Einstellung gelangt, der 153, also ohne Auflagen oder 153a mit Auflagen“);
- Schuldunfähigkeit/Schuldausschließungsgrund⁹ z. B. aufgrund von Alkohol-Abhängigkeit oder einer psychischen Erkrankung, die sich erst im weiteren Verlauf des Verfahrens herausstellt und
- Probleme bei der „objektiven Zurechenbarkeit“. Hier wurde das Beispiel einer nicht effektiven Betäubung bei der Schlachtung eingebracht. Das Schwein kam dabei lebend und bei Bewusstsein in den Brühkessel, aber es konnte nicht klar ermittelt werden, wer der Schuldige war. In-

⁸ Der Vorsatz ist für eine Strafbarkeit grundsätzlich notwendig (Strafgesetzbuch, gilt aber auch für Nebenstrafrecht in anderen Gesetzen), außer es ist ausdrücklich auch eine Strafbarkeit aus Fahrlässigkeit vorgesehen.

⁹ „Ein Schuldausschließungsgrund liegt vor, wenn der Täter zwar die Tatbestandsmerkmale einer strafbedrohten Handlung verwirklicht und dabei auch rechtswidrig handelt, ihm aber aus besonderen Gründen kein Schuldvorwurf gemacht werden kann (z. B. wegen Unzurechnungsfähigkeit)“. Quelle: <http://www.rechtslexikon.net>

frage kamen der Mitarbeiter am Band, der den Zustand feststellt, aber nicht rechtzeitig gehandelt hat, der Mitarbeiter, der die Betäubung fehlerhaft durchgeführt hat, oder der Eigentümer, der kein geeignetes Verfahren zur Vermeidung solcher Fälle eingerichtet hat. Im Unterschied zum Zivilrecht, in dem es ein sogenanntes Organisationsverschulden gibt, kann im Strafrecht in diesem Fall keine Anklage erfolgen.

Im Hinblick auf die **Verbesserungsmöglichkeiten** ist zunächst anzumerken, dass nicht alle Teilnehmer hier einen Bedarf sahen („Situation insgesamt gut und wenig verbesserungswürdig“).

Bei den Vorschlägen für die durch das Veterinäramt bereitgestellten Sachverständigendarstellungen und Dokumente reichten die Vorstellungen von „vollständige Unterlagen“ bis zu „ein aussagekräftiges Kurzgutachten würde völlig ausreichen“. Es stellte sich heraus, dass auch das Vertrauen in die Angaben der Veterinäre von Staatsanwaltschaft zu Staatsanwaltschaft sehr unterschiedlich ausfallen kann. Hier reichten die Positionen von „Ich kann mich ja nicht über den Sachverstand des Sachverständigen setzen“ bis hin zu „Ich kann ja nicht einfach blind die Wertung des Sachverständigen übernehmen“. Um zu einem gemeinsamen Verständnis der benötigten Unterlagen und geplanten Vorgehensweise zu kommen, wurde es als hilfreich angesehen, den direkten Kontakt zu den Veterinärämtern herzustellen.

Im Hinblick auf die Möglichkeiten der Staatsanwälte, sich über verschiedene Auslegungen des Tierschutzgesetzes zu informieren, herrschten unterschiedliche Ausgangssituationen. Als geeignete Informationsquelle wurden die „Standardkommentare“ zum Tierschutzgesetz (Hirt, Maisack und Moritz, 2014; Lorz und Metzger, 2008) angesehen, die aber ursprünglich nicht in allen Staatsanwaltschaften als Arbeitsmaterial zur Verfügung standen¹⁰. Neben der Literatur wurden zur Qualifizierung die Fortbildungsveranstaltungen der Richterakademie, aber auch der in Hessen von der Landes-Tierschutzbeauftragten organisierte Informationstag als hilfreich genannt.

Eine Spezialisierung von Staatsanwaltschaften (Tierschutz-Schwerpunkt-Staatsanwaltschaft) wird wegen der guten Vorbereitungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten positiv gesehen. Es wurden aber auch Beispiele dafür genannt, dass eine sehr motivierte Strafverfolgung gerade dann stattfindet, wenn jemand aus ganz anderen Bereichen einen Tierschutzfall übernehmen darf. Als Ergebnis dieser Diskussion wurde es als positiv angesehen, wenn auch bei einer Spezialisierung weiterhin ein bestimmter Anteil „anderer“ Fälle bearbeitet wird.

Als möglicher Lösungsansatz dafür, dass es bei Nutztierhaltern nur selten möglich ist, einen Vorsatz nachzuweisen und daher auch bei erheblichen Leiden der Tiere keine strafrechtliche Anklage erfolgt, wurde vorgeschlagen (analog zum Straßenverkehr), auch fahrlässige Handlungen strafbar zu machen.

¹⁰ Gelöst wurde das Problem in einer Staatsanwaltschaft z. B. durch die private Anschaffung der Bücher „wir haben im Kollegenkreis dann einfach gesagt, wir schmeißen zusammen. Also wir verfügen natürlich über den, aber nicht jetzt als dienstliches Mittel“

Häufigkeit und Gründe für Einstellungen, Freisprüche, Verurteilungen bei Gericht

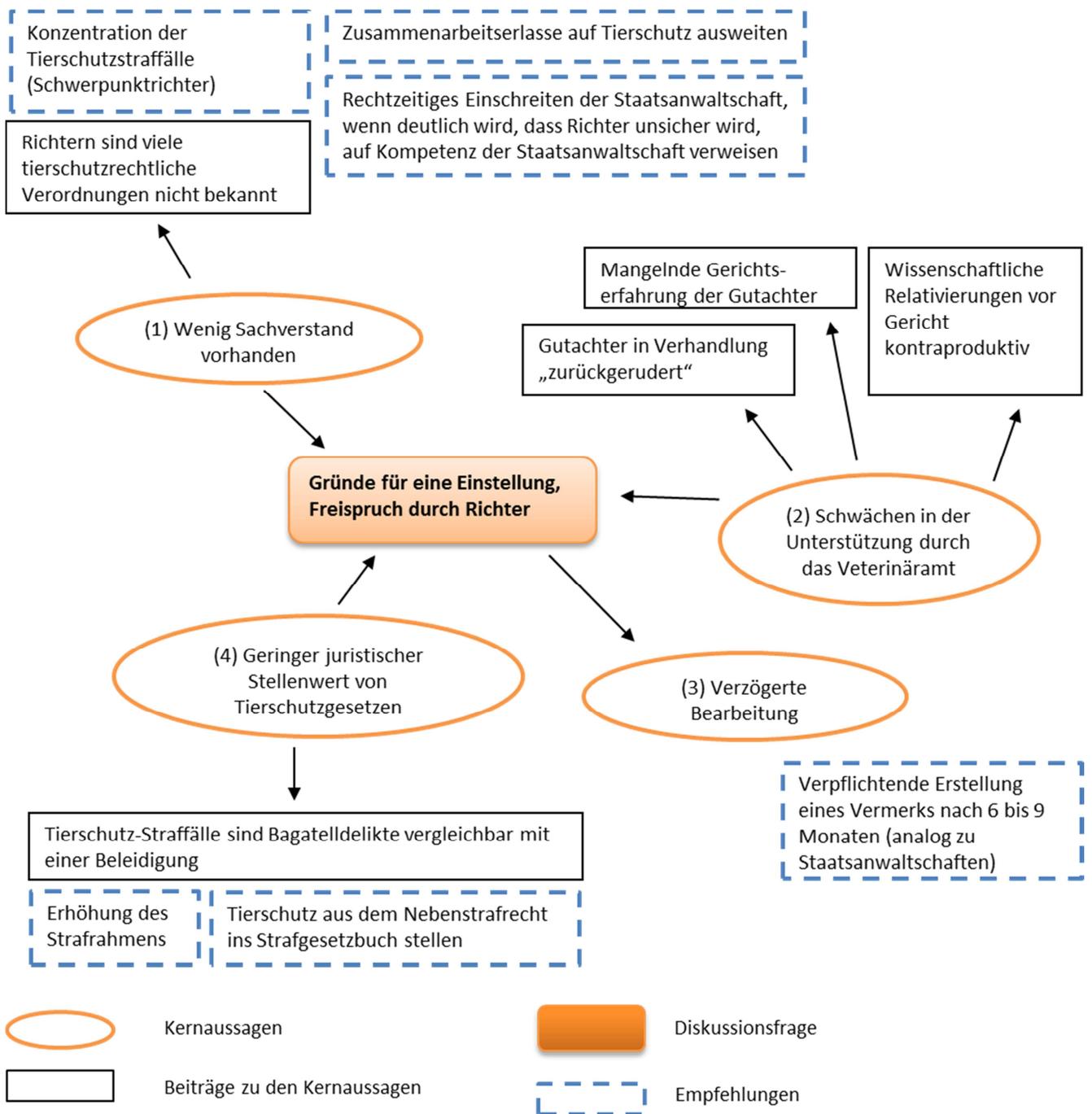
Die Zusammenarbeit mit dem Gericht im Hinblick auf die Einschätzung, ob es sich um einen strafrechtlich relevanten Verstoß gegen Tierschutzrecht handelt, kann aus Sicht der Staatsanwaltschaft problematisch sein („Ich kämpfe eigentlich mehr mit den Gerichten, als mit dem Veterinäramt über die Einschätzung“).

Als wichtige Ursachen für die häufigen Einstellungen (oder Freisprüche) von Tierschutzfällen vor Gericht wurde der geringe Sachverstand der Richter (1), – in einzelnen Fällen – Schwächen bei der Unterstützung durch das Veterinäramt (2), die zögerliche Bearbeitung von Tierschutzfällen (3) und der geringe Strafrahmen für Tierschutz-Straffälle (4) angesprochen (siehe Abbildung 9).

(1) Der geringe Sachverstand der Richter im Bereich Tierschutz hat unterschiedliche Dimensionen. Zum einen führen nach Aussage der Diskussionsteilnehmer aus den Staatsanwaltschaften die mangelnden Kenntnisse dazu, dass Tierschutz-Straffälle nicht als Problem wahrgenommen werden „vielen Leuten ist gar nicht bewusst, dass es eben sich um Lebewesen handelt, die das gleiche empfinden, was wir empfinden, die Schmerzen und Leiden“. Andererseits bestünden aufgrund der Komplexität der rechtlichen Regelungen und der geringen Häufigkeit entsprechender Fälle auch Wissenslücken im Zusammenhang mit den Gesetzen selbst („Also, teilweise sind die Richter noch gar nicht mit der Tierschutz-Transport-Verordnung-EG (...) bekannt. Also muss ich immer drauf hinweisen, dass sie einmal da nachschauen.“

Um die Unsicherheiten des Gerichts zu kompensieren, wurde ein rechtzeitiges Einschreiten der Staatsanwaltschaft im Gerichtsverfahren empfohlen, da diese im Vergleich zum Gericht über eine bessere Informationslage und mehr Fachkenntnisse verfüge (insbesondere wenn es sich um eine Schwerpunkt-Staatsanwaltschaft handelt) „wenn man merkt, es driftet so ab, weil sie einfach unsicher werden, dann einfach sagen ‚Herr Vorsitzender, ich weise an der Stelle nochmal darauf hin, dass es ja auch noch zu bedenken gilt, dass...‘“.

Abbildung 9: Gründe für Einstellungen von Tierschutzverfahren durch das Gericht und Verbesserungsmöglichkeiten (aus Sicht der Staatsanwaltschaften)



Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung.

Als mögliche Ansätze für eine Stärkung der Kompetenzen im Bereich Tierschutz bei Gericht wurde die Schaffung von Schwerpunkt-Richtern diskutiert. Auch wenn eine direkte Übertragung des Ansatzes der Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften gemäß Gerichtsverfassungsgesetz¹¹ nicht möglich ist, können gerichtsintern Regelungen getroffen werden, die zu einer Bündelung der Tierschutz-Straffälle führen. In Nordrhein-Westfalen ist eine solche Konzentration bspw. in Umweltstrafsachen vorgegeben.¹² Aus Sicht der Diskussionsteilnehmer könnte diese Regelung unmittelbar auf Tierschutzdelikte ausgeweitet werden. Eine solche Konzentration würde auch die Zusammenarbeit zwischen Gericht und Staatsanwaltschaften deutlich vereinfachen. Im Moment wird diese dadurch erschwert, dass die Staatsanwaltschaft bei jedem neuen Fall mit einem anderen Ansprechpartner zu tun hat, weil bei Gericht keine inhaltliche, sondern eine rein administrative Verteilung der Zuständigkeiten üblich ist („erst der Tatort und dann (...) nach Buchstaben. Es gibt auch welche, die machen Turnus, (...) jeder Eingang wird dann reihum verteilt, um eine gleiche Gewichtung zu haben“). Auch hier wurde angemerkt, dass im Umweltbereich zumindest in einigen Bundesländern Regelungen existieren, die einen solchen Austausch vorantreiben¹³ und die auf den Tierschutz übertragen werden sollten.

(2) Die identifizierten Probleme hinsichtlich der Unterstützung durch das Veterinäramt beziehen sich bspw. auf die mangelnde Gerichtserfahrung der Gutachter (hier Amtsveterinäre oder Verwaltungsfachleute der Veterinärämter). Hier ist es vorgekommen, dass Gutachter dem Druck im Gericht (Fragen der Verteidigung) nicht standhielten und „in der Verhandlung zurückrudern“, also bspw. nicht mehr sicher bestätigten, dass ein festgestellter Zustand bereits seit mehreren Tagen vorgelegen haben muss. Auch die im wissenschaftlichen Kontext übliche stark relativierende Ausdrucksweise könne vor Gericht kontraproduktiv wirken.

(3) Ein zu verschiedenen Zeiten der Diskussion geäußerter Aspekt – die Tendenz, dass die Nutztier-Straffälle bei Gericht nur sehr zögerlich, nach langen Wartezeiten bearbeitet werden – wurde als wichtiger Einflussfaktor auf die Einstellung von Verfahren angesehen. Von den Staatsanwälten wurde darauf hingewiesen, dass die Staatsanwaltschaften „sogenannte 6-Monate-Reste-Listen“ (Nordrhein-Westfalen) bzw. „9-Monats-Listen“ (Niedersachsen) führen müssen. Wenn ein Ermittlungsverfahren länger als sechs Monate anhängig ist, dann muss dazu ein Vermerk angefertigt werden, in dem erläutert wird, warum es noch nicht abgeschlossen ist, Diesen Vermerk erhalten

¹¹ GVG - Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 21. Januar 2015 (BGBl. I S. 10)

¹² Verordnung über die Zuständigkeit der Amtsgerichte des Landes Nordrhein-Westfalen in Umweltstrafsachen und in Bußgeldverfahren wegen Umweltordnungswidrigkeiten gegen Erwachsene (Konzentrations-VO Umweltschutz) vom 17. März 2005

¹³ „Die wirksame Verfolgung der besonders gemein- und sozialschädlichen Verstöße gegen die Umwelt setzt eine enge, verständnis- und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den für den Umweltschutz verantwortlichen Behörden und Dienststellen einerseits und den Strafverfolgungsbehörden andererseits voraus.“
Erlass zur Zusammenarbeit zwischen den Umweltschutzbehörden/Fachdienststellen und den Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung von Verstößen gegen die Umwelt Gem. RdErl. d. Justizministers (4062 - III A. 4), d. Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (I A 5 - 6 - 111/79) u. d. Innenministers (IV A 2 - 274) v. 20.6.1985
MBI. NRW. 1985 S. 1232, geändert durch RdErl. v. 28.12.1988 (MBI. NRW. 1989 S. 126).

Abteilungs- und Behördenleiter. Diese Vorgehensweise könne auch bei Gericht zu einer Beschleunigung der Verfahren führen.

(4) Als weiterer Grund für die häufigen Einstellungen von Tierschutz-Straffällen vor Gericht wurde der geringe juristische Stellenwert der Tierschutzgesetze gesehen. Der geringe Strafraum wurde hier genannt („wenn’s eh nur ein Bagatelldelikt ist, vergleichbar mit einer Beleidigung, kann man auch eher einstellen gegen Zahlung eines Geldbetrages oder gemeinnützige Leistung“). aber auch die Tatsache, dass Tierschutz zum Nebenstrafrecht zählt „‘Neben‘ assoziiert ja, dass es dann nicht so wichtig sein könne, wenn es nicht im Strafgesetzbuch steht.“

Die naheliegenden Empfehlungen waren hier eine Erhöhung des Strafraums und eine Positionierung des Tierschutzes im Strafgesetzbuch, um die Bedeutung von Tierschutzrecht anzuheben („Weil dann wird jedem klar, das hat jetzt der Gesetzgeber ernst gemeint und das nehmen die Richter dann auch und die Richterinnen ernst, ernster jedenfalls, als das das vielleicht bisher der Fall ist.“).

4 Schlussfolgerungen und Ausblick

4.1 Inhaltliche Schlussfolgerungen

Der Ausgangspunkt für die durchgeführte Untersuchung war die Kritik einzelner Veterinäre an der aus ihrer Sicht mangelhaften Strafverfolgung von Verstößen gegen Tierschutzgesetze. In den Gruppendiskussionen wurde deutlich, dass diese Wahrnehmung keine Einzelposition ist. Sowohl in der Gruppe der Amtsveterinäre als auch in der der Staatsanwaltschaften wurde eine Reihe an Problemen benannt, die im Zusammenhang mit der Verfolgung von Verstößen gegen Tierschutzgesetze bestehen.

Besonders auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass sowohl von Seiten der Amtsveterinäre, als auch der Staatsanwaltschaften die Auffassung vertreten wurde, dass das Interesse der Staatsanwaltschaften und Richter eine große Bedeutung für den Verlauf eines Verfahrens im Zusammenhang mit Verstößen gegen das Tierschutzgesetz hat. Das bedeutet, dass Staatsanwaltschaften und Richter, die wenig Engagement zeigen (als Ursachen wurden hier bspw. fehlendes Fachwissen und fehlende Empathie genannt), Verfahren verzögern oder einstellen, die bei einem motivierten Kollegen angeklagt und verurteilt worden wären. Diese Vorgehensweise entspricht nicht dem Ideal eines Rechtsverfahrens, in dem nicht die Persönlichkeit des Richters, sondern die Charakteristika des Falls über den Ausgang eines Verfahrens entscheiden.

In den Gruppendiskussionen wurde eine Vielzahl an konkreten Verbesserungsansätzen für die Zusammenarbeit zwischen den Veterinärämtern und Justizbehörden vorgeschlagen. Diese zielen insbesondere auf einen verbesserten Informationsaustausch zwischen den Ämtern und Behörden sowie den Wissensaufbau in Sachen Tierschutz bei den Juristen ab (Kenntnisse bspw. von komplizierten EU-Verordnungen, aber auch von Bedürfnissen, Schmerzempfindung etc. bei Tieren). Eine Konzentration der Tierschutz-Straffälle auf Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften und Schwerpunkt-Richtern wurde als hilfreich angesehen, um solche Kompetenzen aufzubauen und nutzen zu können.

4.2 Methodische Schlussfolgerungen

Bei den Teilnehmern beider Diskussionsgruppen kann davon ausgegangen werden, dass es sich um besonders engagierte und am Thema Tierschutz interessierte Mitglieder ihres Berufsstandes handelt. Das mangelnde Interesse an Tierschutzthemen, das von den Veterinären vielfach auf Seiten der Justiz wahrgenommen wird, war in der Diskussionsgruppe der Staatsanwälte demnach nicht gegeben. Die Berichte der Staatsanwälte über mangelndes Engagement, Interesse und Versäumnisse in der Justiz bezogen sich dementsprechend nicht auf die eigene Arbeit, sondern auf Amtsvorgänger oder Berufskollegen. Um diesen Punkt besser erfassen zu können, wäre eine Zufallsauswahl der Diskussionspartner notwendig. Eine solche wäre evtl. mit der Unterstützung der Justizministerien umsetzbar, wenn anstelle der für die „Probanden“ aufwändigen Teilnahme an

einer Gruppendiskussion Telefoninterviews oder face-to-face Einzelinterviews durchgeführt würden.

In der Gruppendiskussion mit den Veterinärmedizinerinnen kamen die Vorteile dieser Methode voll zum Tragen: es fand ein offener und intensiver Austausch zwischen den Teilnehmerinnen statt. Die strukturierenden Fragen der Wissenschaftlerinnen dienten als Ausgangsbasis für eine lebhaft diskutierte Diskussion über Verfahren, Probleme und praktische Lösungen für auftretende Schwierigkeiten, die Stimmung war lebhaft und von gegenseitigem Vertrauen geprägt. Im Gegensatz dazu hat sich die Gruppenkonstellation für die Diskussion mit den Juristinnen als weniger geeignet erwiesen. Hier kam es vor, dass die Schilderung einer als „unorthodox“ wahrgenommenen Vorgehensweise von anderen Teilnehmerinnen als inadäquat bewertet wurde. Die Diskussion orientierte sich wesentlich starrer an den vorformulierten Fragen und es fand kein lebhafter Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern der Diskussionsrunde statt. Die Stimmung wurde von den Wissenschaftlerinnen als weniger offen wahrgenommen, und es entstand der Eindruck, dass eine „Befangenheit“ die Teilnehmerinnen davon abhielt, ihre Position zu den verschiedenen Themen vorbehaltlos zu äußern.

Für eine weitere Bearbeitung des Themas „Zusammenarbeit zwischen Veterinärämtern und Justiz“ scheinen daher für Amtsveterinäre Gruppendiskussionen eine geeignete Methode, während bei den Staatsanwältinnen (und vermutlich lässt sich diese Schlussfolgerung auf die Gruppe der Juristinnen insgesamt ausdehnen) Einzelinterviews geeigneter sein können.¹

4.3 Ausblick: Vorschläge für eine weitere Evaluation der Wirksamkeit der Tierschutzverfahren bei Nutztieren

Die zwei Gruppendiskussionen, die für die explorative Untersuchung der Verfolgung von Verstößen gegen Tierschutzgesetze durchgeführt wurden, reichen nicht aus, um abschließende Aussagen über die Probleme bei der Durchsetzung von Tierschutzgesetzen treffen und umfassende Lösungsansätze präsentieren zu können. Sie können aber als Ausgangsbasis für weitere Untersuchungen in diesem Themenfeld dienen.

Für eine breitere Informationsbasis, die eine umfassende Bewertung der Zusammenarbeit zwischen Veterinärämtern und Justiz ermöglicht, wären sowohl quantitative Daten, als auch eine breitere qualitative Datenbasis notwendig. Die qualitativen Daten dienen dabei dazu, die Probleme in der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen zu erklären und mögliche Lösungswege zu identifizieren. Den quantitativen Daten kommt die Aufgabe zu, die Dimension (Häufigkeit) des Problems zu erfassen.

¹ Inwiefern diese Einschätzung zutrifft, lässt sich letztendlich aber auch nur durch die Sammlung von Erfahrungen mit solchen Interviews herausfinden.

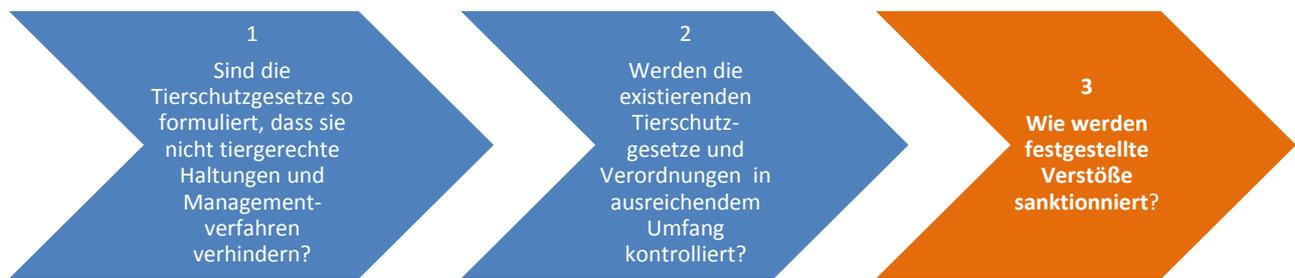
Qualitative Daten

- Die in dieser Untersuchung beispielhaft durchgeführten Gruppendiskussionen bei Amtsveterinären könnten entsprechend der methodischen Vorgaben von Fokusgruppendiskussionen in den verschiedenen Bundesländern bzw. Bundesländergruppen in 2 bis 4 Wiederholungen bzw. bis zur Saturierung durchgeführt werden (siehe Kapitel 2.2).
- Bei den Staatsanwaltschaften haben sich die Gruppendiskussionen als weniger geeignet erwiesen. Bei Juristen sollten daher Einzelinterviews, entweder telefonisch oder face-to-face, im Hinblick auf ihre Eignung getestet werden (siehe Kapitel 4.2).
- Von Seiten der Justiz wurde in dieser Untersuchung lediglich die Position der Staatsanwaltschaften berücksichtigt. Um ein vollständiges Bild zu erhalten, wäre zusätzlich die Wahrnehmung von Richter der Verwaltungs- und Amtsgerichte einzubeziehen.
- Anhand einer Analyse der Dokumentation der Tierschutzfälle der Staatsanwaltschaften inkl. der Begründungen für Einstellungen nach RiStBV (siehe Kapitel 3.1.3) könnten die Ursachen für eine größere Stichprobe an Fällen durchleuchtet werden.
- Eine Analyse der Urteile zu Tierschutz-Gesetzesverstößen und Auswertung der Gründe für Einstellungen und Freisprüche vor Gericht würde eine breitere Informationsbasis über diesen Abschnitt der Tierschutzverfahren liefern.

Um eine bessere Einschätzung der Dimensionen zu erhalten, sollten folgende **quantitative Daten** erfasst werden:

- Anzahl der von Veterinärämtern zur Anzeige gebrachten Verstöße gegen Tierschutzgesetze in der Nutztierhaltung
- Anzahl der Verwaltungs-, Bußgeld- und Strafverfahren, die aus diesen Anzeigen hervorgehen
- Strafmaße (Zwangsgelder, Bestandsauflösung, Bußgelder, Auflagen bei Einstellungen, Geldstrafen etc.) für die Verstöße gegen Tierschutzgesetze

Für eine umfassende Betrachtung des noch wesentlich breiteren Themenfeldes „Wirksamkeit von Tierschutzgesetzen“ wären weitere Aspekte zu berücksichtigen, denn die hier betrachtete Thematik befindet sich sozusagen am Ende der rechtlichen „Verfahrenskette“. Für eine umfassende Evaluation der Zielerreichung rechtlicher Rahmenbedingungen sind – bezogen auf die in dieser Arbeit thematisierte Frage – zwei weitere Themen vorangestellt (vgl. Abb. 10).

Abbildung 10: Mögliche Fragen für eine Evaluierung der Tierschutz-Gesetzgebung

Quelle: Eigene Darstellung.

(1) Für die Bearbeitung dieser Frage wird eine Definition des Begriffs „Tiergerechtigkeit“ benötigt. Sowohl das von Frazer (Fraser, 2008) verwendete Modell, in dem die Tiergerechtigkeit bzw. Tierwohl (animal welfare) drei Dimensionen hat: Tiergesundheit, Tierverhalten und Emotionen, als auch das Modell der „Fünf Freiheiten“ (Farm Animal Welfare Council - FAWC, 1979) sind in der wissenschaftlichen Diskussion weit verbreitet. Die erste Frage wird bei einer Anwendung dieser Konzepte, die nicht von einer Kompensation der unterschiedlichen Aspekte der Tiergerechtigkeit ausgehen², mit „Nein“ beantwortet. Im Nationalen Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren (KTBL, 2006) werden bspw. für gesetzlich zugelassene Verfahren wie die ganzjährige Anbindehaltung von Milchkühen oder der Haltung von Mastbullen und -schweinen auf Vollspaltenböden eine starke Einschränkung des Normalverhaltens angegeben. Auch Rechtsgutachten wie bspw. zu Änderungen von Tierschutzgesetzen (Buhl, 2013; Wollenteit und Bruhn, o. J.; Wollenteit und Bruhn,) kommen zu dieser Schlussfolgerung. Eine umfassende und aktuelle Analyse der Frage, ob Tierschutzgesetze und deren Auslegung nicht tiergerechte Management- und Haltungsverfahren in der Nutztierhaltung verhindern, liegt allerdings nicht vor.

(2) Die Frage, ob der Umfang der Kontrollen für eine Durchsetzung existierender Tierschutzgesetze ausreicht, kann sowohl eine Häufigkeitsdimension haben (Welcher Anteil der Betriebe wird kontrolliert?), als auch eine Dimension von „Gründlichkeit“ (Werden alle wichtigen Bereiche, z. B. Haltung, Transport und Schlachtung gleichermaßen intensiv kontrolliert? Sind die kontrollierenden Veterinärämter mit ausreichend Ressourcen ausgestattet, motiviert und qualifiziert, um die Kontrollen im notwendigen Umfang durchführen zu können?). Im Rahmen der Cross-Compliance-Regelungen der EU-Agrarpolitik, in der Tierschutz seit 2007 fester Bestandteil der Kontrollen ist, ist eine Kontrolldichte von 1 % der Zahlungsmittelempfänger vorgegeben (VO (EG) Nr. 73/2009). Weiterhin existieren nationale Kontrollpläne (gemäß VO [EG] Nr. 882/2004), die z. B. auch die Betriebe einbeziehen, die aufgrund ihrer flächenunabhängigen Produktion keine Fördergelder erhalten und damit nicht bei den CC-Kontrollen erfasst werden. Eine wissenschaftliche Auseinan-

² Ein „mehr“ an Tiergesundheit kann dementsprechend Defizite im Bereich der Ausführbarkeit des Normalverhaltens nicht kompensieren.

dersetzung mit der Kontrollhäufigkeit und -intensität im Tierschutzbereich ist der Autorin nicht bekannt.

Eine vollständige Betrachtung der Wirksamkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen zum Tierschutz setzt daher eine sehr umfangreiche Untersuchung voraus, bei der die Formulierung der Gesetze, die Kontrolle und die Sanktionen untersucht werden müssten.

5 Zusammenfassung

Ziel der explorativen Untersuchung war es, mögliche Probleme in der Verfolgung von Verstößen gegen Tierschutzgesetze im Nutztierbereich zu identifizieren und Verbesserungsvorschläge zu sammeln. Ausgangspunkt für die Untersuchung war der bei Tagungen, Fachgesprächen und Kontrollen von Amtstierärzten geäußerte Unmut darüber, dass aus Sicht der Veterinäre eindeutige Verstöße gegen das Tierschutzgesetz von den Justizbehörden (Staatsanwaltschaften, Gerichten) nicht als solche gesehen und entsprechend nicht strafrechtlich verfolgt werden.

Es existieren weder Angaben darüber, wie viele der von Veterinärämtern angezeigten Fälle von Staatsanwaltschaften zur Anzeige gebracht werden, noch wie viele der zur Anzeige gebrachten Fälle von Gerichten eingestellt oder freigesprochen werden. Auch über die Gründe für die Einstellungen liegen keine Informationen vor. Daher können zur Beantwortung der Fragestellung keine Sekundärdatenanalysen vorgenommen werden. Um einen ersten Eindruck von der Situation zu gewinnen, wurden zwei Gruppendiskussionen mit Amtstierärzten und Staatsanwälten aus Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen durchgeführt.

In den beiden Diskussionsgruppen wurde übereinstimmend eine Reihe an Problemen im Zusammenhang mit der Verfolgung von strafrechtlich relevanten Verstößen gegen Tierschutzgesetze genannt:

- viele Einstellungen von Tierschutzverfahren,
- sehr lange Verfahren und
- geringe Strafmaße.

Entscheidende Faktoren für die Ablehnung von Verfahren durch die Staatsanwaltschaften und Richter sind aus Sicht der in den Gruppendiskussionen vertretenen Amtsveterinäre und Staatsanwälte:

- Staatsanwälte und Richter, die wenig Engagement für und Interesse am Tierschutz haben,
- geringe Fachkenntnisse der Staatsanwälte und Richter (sowohl hinsichtlich spezifischer Tierschutzgesetze, als auch der Bedürfnisse und dem Schmerzempfinden von Tieren) und
- die schlechte personelle Ausstattung der Staatsanwaltschaften und Richter (Arbeitsüberlastung) sowie der Veterinärämter (Mängel in Gutachten, Dokumentation).

Von der Diskussionsgruppe der Staatsanwaltschaften wurde zudem angegeben, dass viele Fälle im Nutztierbereich an der Notwendigkeit scheitern, eine vorsätzliche Handlung nachweisen zu müssen.

Die in den Gruppendiskussionen genannten Verbesserungsansätze zielen auf einen verbesserten Informationsaustausch zwischen Veterinärämtern und Justiz sowie auf den Wissensaufbau bei den Juristen ab (Kenntnisse bspw. von komplizierten EU-Verordnungen aber auch über Bedürf-

nisse, Schmerzempfindung etc. bei Tieren). Eine Konzentration der Tierschutzstraffälle auf Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften und Schwerpunkt-Richter wurde als hilfreich angesehen, um solche Kompetenzen aufbauen und nutzen zu können. Eine Positionierung der Tierschutzgesetze aus dem Nebenstrafrecht ins Strafgesetzbuch, eine Erhöhung des Strafrahmens sowie eine Strafbarmachung von Fahrlässigkeitsdelikten waren weitere Vorschläge, um eine bessere Ahndung von Verstößen gegen das Tierschutzgesetz zu erreichen.

Die vorliegende Untersuchung stellt einen ersten explorativen Schritt in der Analyse der Wirksamkeit der Implementierung von Tierschutzgesetzen dar. Für eine umfassende Untersuchung der Thematik sollten weitere qualitative Informationen ermittelt werden, um einen vertieften Einblick in die Problemursachen zu erhalten und umfassende Vorschläge für Lösungsansätze entwickeln zu können. Zudem sollten auch quantitative Daten erfasst werden, um einen besseren Eindruck davon zu erlangen, welcher Anteil der zur Anzeige gebrachten Tierschutzfälle eingestellt, freigesprochen und verurteilt wird. Nicht nur die Sanktionierung der Verstöße, sondern auch die Kontrolle von Tierschutzgesetzen und die Formulierung der Gesetze sollten in einer solchen umfassenden Bewertung Gegenstand der Analysen sein.

6 Literaturverzeichnis

- Buhl A (2013) Animal Welfare Law in Motion? Comment on the Latest Amendments to the Animal Welfare Act in Germany. *Global Journal of Animal Law GJAL* H. 1/2013
- Bundesamt für Justiz (2013) Anschriftenverzeichnis der Staatsanwaltschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn
- Bundesverband der beamteten Tierärzte e. V. (2014) Veterinärämter in Hessen, Veterinärämter in Nordrhein-Westfalen, Veterinärämter in Niedersachsen. www.amtstieraerzte.de. Zitiert am 14.1.2014
- Fraser D (2008) Understanding animal welfare. The role of the veterinarian in animal welfare. *Animal welfare: too much or too little? The 21st Symposium of the Nordic Committee for Veterinary Scientific Cooperation. Acta Veterinaria Scandinavica*, H. 50 (Suppl 1)
- Große U, Starosta S, Buhl A, Weins J, Güse J (2014) Verfahrensabläufe bei der Feststellung von Verstößen gegen das Tierschutzgesetz durch das Veterinäramt. Schriftliche und telefonische Kommunikation
- Hirt A, Maisack C, Moritz J (2014) Tierschutzgesetz. Vahlens Kommentare. 2. Auflage. München
- Krueger RA, Casey MA (2009) *Focus Groups. A Practical Guide for Applied Research*. 4th edition. Sage, Thousand Oaks, California
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (2006) Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt
- Kuckartz U (2014) *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Weinheim
- Kühn T, Koschel K-V (2011) *Gruppendiskussionen. Ein Praxis-Handbuch*. Wiesbaden
- Littig B, Wallace C (1997) Möglichkeiten und Grenzen von Fokus-Gruppendiskussionen für die sozialwissenschaftliche Forschung. *Institut für Höhere Studien (IHS), Wien, Reihe Soziologie*, H. 21
- Lorz A, Metzger E (2008) *Tierschutzgesetz Kommentar*, 6. Auflage. München
- Pelz C, Schmitt A, Meis M (2004) Knowledge Mapping als Methode zur Auswertung und Ergebnispräsentation von Fokusgruppen in der Markt- und Evaluationsforschung. *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum Qualitative Social Research* H. Vol. 5, Nr. 2
- Statistisches Bundesamt (2015) *Fachserie 10 Reihe 3 Rechtspflege Strafverfolgung 2013*. Wiesbaden
- Wollenteit U, Bruhn D (o. J.) Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit der „verschärften“ Haltungsvorgaben für Pelztiere in § 33 der TierSchNutzV

Bibliografische Information:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

Bibliographic information:
The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliografie; detailed bibliographic data is available on the Internet at www.dnb.de

Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter www.ti.bund.de

Volumes already published in this series are available on the Internet at www.ti.bund.de

Zitationsvorschlag – Suggested source citation:
Bergschmidt A (2015) Eine explorative Analyse der Zusammenarbeit zwischen Veterinärämtern und Staatsanwaltschaften bei Verstößen gegen das Tierschutzgesetz. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 58 p, Thünen Working Paper 41, DOI:10.3220/WP1438000456000

Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den jeweiligen Verfassern bzw. Verfasserinnen.

The respective authors are responsible for the content of their publications.



Thünen Working Paper 41

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

thuenen-working-paper@ti.bund.de
www.ti.bund.de

DOI:10.3220/WP1438000456000
urn:nbn:de:gbv:253-201507-dn055459-1