

Maus ist nicht gleich Maus?

Zum Sanktionensystem des österreichischen Tierversuchsrechts

DOI: 10.35011/tirup/2021-9

Inhaltsübersicht

I.	Einleitung	89
II.	Rechtslage	90
A.	Status quo	90
1.	Das TVG 2012 als nationale Umsetzung der Tierversuchs-RL	90
2.	TVG 2012 und TSchG als einheitliches Ordnungssystem	91
3.	Das Sanktionsregime des TVG 2012	92
B.	Würdigung	95
III.	Zusammenfassung	96

Abstract: Eine Gegenüberstellung der Sanktionensysteme des TSchG auf der einen und des TVG 2012 auf der anderen Seite lässt nicht nur erhebliche, sachlich höchstens bedingt rechtfertigbare Differenzierungen erkennen. Sie zeigt auch unbefriedigende, teilweise unionsrechtswidrige Sanktionslücken im österr Tierversuchsrecht auf. Diese Lücken können auf Ebene der Vollziehung nicht geschlossen werden; der Gesetzgeber ist aufgerufen, die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen.

Rechtsquelle(n): Art 60 Tierversuchs-RL; §§ 34, 39 TVG 2012

Schlagworte: Sanktionensystem; Tierquälerei; Verwaltungsstrafen

I. Einleitung

Am 31.5.2021 endete ein gegen eine Tierpflegerin geführter Prozess am Straflandesgericht Wien mit einem Freispruch. Der für eine Verurteilung er-

forderliche Vorsatz habe – dem Gericht zufolge – nicht nachgewiesen werden können. Der Beschuldigten wurde zur Last gelegt, sie habe mindestens 100 in ihrer alleinigen Verantwortung gehaltene Mäuse verhungern bzw verdursten lassen. Ihren Angaben zufolge sei sie am Zentrum für Biomedizinische Forschung der Medizinischen Universität Wien de facto für insgesamt 6.000 Mäuse in 1.900 Käfigen alleinverantwortlich gewesen. Sie sei, wie das Gericht befand, „*zumindest über Monate hinweg*“ überfordert gewesen, sodass es Aufgabe der Institutsleitung gewesen wäre, „*dass das anders organisiert wird*“.¹

Bereits bei Bekanntwerden des Falls bildete er für die Tierschutzombudsstelle Wien den Anlass, das Sanktionensystem des TVG 2012² rechtlich analysieren zu lassen. Untersucht werden sollte zum einen, ob das Sanktionensystem den Vorgaben des Art 60 der Tierversuchs-RL³ entspricht. Zum anderen sollte der Frage der Zulässigkeit grundlegender Abweichungen vom Sanktionensystem des TSchG nachgegangen werden. Die Ergebnisse der Analyse sollen im Folgenden dargestellt werden.

II. Rechtslage

A. Status quo

1. Das TVG 2012 als nationale Umsetzung der Tierversuchs-RL

Vorauszuschicken ist zunächst, dass das TVG 2012 in Umsetzung der Tierversuchs-RL erging, deren Art 60 die Mitgliedstaaten (nach dem Vorbild diverser anderer Sekundärrechtsakte) verpflichtet, für den Fall von Verstößen gegen die gemäß dieser RL erlassenen nationalen Vorschriften Sanktionen vorzusehen, die – wie der Unionsgesetzgeber in Anlehnung an die einschlägige st Rspr des EuGH⁴ formuliert – „**wirksam, verhältnismäßig und abschreckend**“ sein müssen. IdS ausschließlich final determiniert, verbleibt dem nationalen Gesetzgeber bei der konkreten Ausgestaltung ein weiter Gestaltungsspielraum. Insgesamt soll das Bündel möglicher Sanktionen aber (insb bezogen auf wirtschaftlich relevante Bereiche) so gestaltet sein, dass sich rechtswidriges (also hier gegen die Bestimmungen des TVG 2012 verstoßendes) Verhalten nicht lohnt.⁵

1 <https://wien.orf.at/stories/3107092/> (abgerufen am 12.6.2021).

2 Bundesgesetz über Versuche an lebenden Tieren (Tierversuchsgesetz 2012 – TVG 2012), BGBl I 2012/114 idF BGBl I 2020/76.

3 RL 2010/63/EU des EP und des Rates v 20.9.2010 zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere, ABI L 2010/276, 33.

4 Vgl EuGH 21.9.1989, 68/88, *Kommission/Griechenland*, ECLI:EU:C:1989:339.

5 VfSlg 20.280/2018; weiters etwa Moos, Positive Generalprävention und Vergeltung, in *Melnizky/Müller* (Hrsg), Strafrecht, Strafprozeßrecht und Kriminologie –

2. TVG 2012 und TSchG als einheitliches Ordnungssystem

Weiters hat man sich zu vergegenwärtigen, dass das österr Tierschutzrecht (iWS) vom nationalen (wie im Übrigen auch vom Unions-)Gesetzgeber keinem einheitlichen Regime unterstellt wird. Vielmehr sieht man sich abgesehen vom im TSchG geregelten „allgemeinen Tierschutzrecht“ diversen Sonderregimen, insb jenem des TVG 2012, gegenüber, zu denen das Regime des TSchG subsidiär ist.⁶

Allerdings ist zum einen zu beachten, dass nicht jede experimentelle Handlung an einem Tier als Tierversuch iSd TVG 2012 zu beurteilen ist. Vielmehr kann es – je nach Konstellation – auch unter das nach § 10 TSchG sinngemäß anzuwendende Regime des TVG 2012,⁷ schlussendlich aber auch (nur) unter die allgemeinen Bestimmungen des TSchG zu subsumieren sein.⁸ Zum anderen beschränkt sich der Anwendungsbereich des TVG 2012 nicht bloß auf Versuche ieS, sondern schlägt auch diesen Kernbereich flankierende Aktivitäten dem Sonderregime zu. Erfasst werden solcherart alle für die Durchführung von Versuchen notwendigen Vorbereitungshandlungen und begleitenden Maßnahmen wie die Zucht, Lieferung, Pflege und Unterbringung von Tieren, sofern letztere nicht iSd § 10 TVG 2012 „privat“ erfolgt. Gerade diese Handlungen bzw Maßnahmen betreffend ist es im Ergebnis die Intention des Züchters bzw Halters, das Tier für Versuchszwecke zu züchten bzw zu halten, die die Anwendbarkeit des einen oder des anderen Regimes bestimmen.⁹

Davon ausgehend stehen aber einander im Fall der Regime des TVG 2012 auf der einen und des TSchG auf der anderen Seite nicht zwei Ordnungssysteme¹⁰ gegenüber, die jeweils innerhalb ihres Systems unterschiedliche, in sich geschlossene Strafbestimmungen aufweisen und bei denen es dem Gesetzgeber freisteht, je nach rechtsgutbezogener Gefährlich-

FS Pallin (1989) 283 (293); *Wessely*, Verhängung von (hohen) Verwaltungsstrafen vor dem Hintergrund des Erfordernisses angemessener und effektiver Sanktionen (Finanzmarktaufsicht), in *Lienbacher* (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2009 (2010) 315 (318); *ders*, Public Enforcement im Verbraucherrecht – „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“? VbR 2018/27.

6 Die Subsidiarität greift unabhängig davon Platz, ob der Tierversuch rechtmäßig oder rechtswidrig durchgeführt wird; auf das Vorliegen der nach dem TVG 2012 erforderlichen Bewilligungen kommt es insoweit nicht an (*Herbrüggen/Wessely*, Österreichisches Tierschutzrecht I³ [2020] § 3 TSchG Anm 7. d.).

7 ZB Tierversuche auf dem Gebiet des Schutzes der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge und auf dem Gebiet der Landeskultur (*Herbrüggen/Wessely*, § 10 TSchG Anm 2).

8 ZB Tierversuche an Insekten (siehe § 3 Abs 2 TSchG; *Herbrüggen/Wessely*, § 3 TSchG Anm 8).

9 *Herbrüggen/Wessely*, § 3 TSchG Anm 7. b.).

10 Vgl VfSlg 20.249/2018 (Verschiedenartigkeit Finanzstrafrecht/sonstiges Kriminalstrafrecht); 20.280/1988 (Verschiedenartigkeit Kriminal- und Verwaltungsstrafrecht); hingegen VfSlg 18.321/2007 (partiell einheitliches Ordnungssystem aus BWG und TKG); 19.690/2012 (Finanzstrafrecht als einheitliches Ordnungssystem).

keit auch unterschiedliche Sanktionierungen vorzusehen.¹¹ Vielmehr handelt es sich trotz der Aufteilung auf verschiedene Gesetze richtigerweise um ein **einheitliches Ordnungssystem**,¹² das auch in sanktionsrechtlicher Hinsicht in sich gleichheitskonform ausgestaltet sein muss.¹³

Während dem einfachen Gesetzgeber bei der Statuierung von Strafrahmen grundsätzlich ein weiter rechtspolitischer Gestaltungsspielraum offensteht, der im Wesentlichen bloß in der Verhältnismäßigkeit der Strafdrohung eine Begrenzung findet,¹⁴ muss jede **Differenzierung von Sanktionierungen** innerhalb eines Ordnungssystems den Vorgaben des Gleichheitssatzes entsprechen und daher insb eine **sachliche Rechtfertigung aufweisen**.¹⁵

3. Das Sanktionsregime des TVG 2012

Für den Fall von Verstößen gegen die Bestimmungen des TVG 2012 eröffnet das Gesetz (§ 34) der Behörde unter dem Titel „**Sicherungs- und Zwangsmaßnahmen**“ zunächst die Möglichkeit „*bei Gefahr in Verzug [mit Befehls- und Zwangsgewalt]¹⁶ oder mittels Bescheid die gänzliche oder teilweise Schließung von Betrieben von Züchtern, Lieferanten oder Verwendern [zu] verfügen.*“ Die Schließung darf jedoch nach Abs 2 dieser Bestimmung keine nachteiligen Auswirkungen auf das Wohlergehen der betroffenen Tiere haben. Ermächtigungen, auf die Tiere bezogene Verfügungen zu treffen, sind dem Gesetz fremd. Insb besteht (anders als nach § 37 TSchG) keine Befugnis, betroffene Tiere abzunehmen bzw erforderlichenfalls zu töten.¹⁷ Beides

11 VfSlg 18.321/2007; 20.280/2018.

12 IdS auch *Satzinger*, Das österreichische Tierversuchsrecht (2017) 137. Anders als im TVG 2012 wurde im BG zur Durchführung unmittelbar anwendbarer unionsrechtlicher Bestimmungen auf dem Gebiet des Tierschutzes (TSchDG), BGBl I 2013/47 idF I 2018/37, das Sanktionensystem bewusst an jenes des TSchG angeglichen (EBRV 2014 BlgNR 24. GP 3).

13 VfSlg 18.321/2007; 20.280/2018; 20.288/2018. Die Grenzen der Vergleichbarkeit der Strafbestimmungen in verschiedenen Gesetzen herausstreichend (weil der Gesetzgeber in den einzelnen Rechtsgebieten eigenständige Zielsetzungen verfolgt und idR auch eigene Ordnungssysteme schafft) VfGH 20.9.2012, G 37/12 ua.

14 VfSlg 20.288/2018 (Strafrahmenobergrenze); VfGH 10.3.2020, G 163/2019 ua.

15 VfSlg 18.321/2007 (verschiedene Strafdrohung wegen wertungsmäßig gleichartigen Verhaltens unzulässig); 18.219–18.421, 18.422/2007; 20.283/2018 (gleichartige Strafdrohung wegen wertungsmäßiger Vergleichbarkeit des pönalisierten Verhaltens zulässig); weiters VfSlg 19.351/2011 (undifferenzierter Strafrahmen für verschiedene Deliktgruppen); VfGH 20.9.2012, G 37/12 ua (Rechtfertigung unterschiedlicher Strafrahmen).

16 *Binder*, Das österreichische Tierschutzrecht⁴ (2019) 460; *Satzinger*, Tierversuchsrecht 243.

17 *Satzinger* (Tierversuchsrecht 243) zufolge sollen dem Verfügungsberechtigten entsprechende Maßnahmen (etwa die Entfernung der Tiere und das Verbringen in eine geeignete Unterkunft oder, wenn ihr Zustand dies erfordert, die Tötung der Tiere) aufzutragen sein. Wenngleich dies eine sinnvolle und erforderliche Ergänzung wäre, lässt sie sich dem Gesetz derzeit nicht entnehmen.

wäre erst nach „Überleitung“ der Tierhaltung in das Regime des TSchG möglich. Dass bereits die „Schließung“ eine solche Überleitung bewirkt, wird richtigerweise nicht angenommen werden können.

Darüber hinaus statuiert das G in § 39 insgesamt 26 (zum Kriminalstrafrecht subsidiäre [§ 39 Abs 3]) **Verwaltungsübertretungen**. Ihnen ist gemeinsam, dass es sich **ausschließlich** um **Ungehorsamsdelikte** und **überwiegend** (explizit oder doch aus dem Regelungszusammenhang erkennbar) um **Sonderdelikte** handelt.

So wenden sich die Verwaltungsstrafatbestände zT explizit nur an bestimmte Personengruppen, nämlich an

- **geschäftsführende Organe eines Züchters, Lieferanten oder Verwendern** (Abs 1 Z 12 bis 14, 16, 19; Abs 2 Z 3 und 6). Die Formulierung ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Zunächst lässt sie augenscheinlich außer Betracht, dass nach § 2 Z 4 bis 6 TVG 2012 als Züchter, Lieferant oder Verwender auch natürliche Personen in Betracht kommen. Bezogen auf diese Fälle scheidet (bei gebotener strenger Wortlautbindung) eine Bestrafung dann aus, wenn als Züchter, Lieferanten oder Verwender **natürliche Personen** agieren. Denn diese würden schon wesensnotwendig in eigener Person¹⁸ und nicht als ihre eigenen Organe haften. Bezogen auf andere als natürliche Personen wird zwangsläufig die Frage nach dem **Verhältnis zu § 9 VStG** aufgeworfen, aber auch jene danach, was unter „**geschäftsführenden Organen**“ zu verstehen ist. Letzteres wird (mangels gegenteiliger Anhaltspunkte)¹⁹ nicht anders verstanden werden können als die in § 9 Abs 1 VStG angesprochenen satzungsmäßig nach außen vertretungsbefugten Organe. Darüber hinaus wird davon auszugehen sein, dass der Gesetzgeber durch die gewählte Formulierung (will man ihr nicht jegliche Bedeutung absprechen)²⁰ eine von § 9 VStG abweichende Regelung statuieren wollte. Die Abweichung bestünde konkret in der Unzulässigkeit bzw Unwirksamkeit der Bestellung verantwortlicher Beauftragter iSd § 9 Abs 2 und 3 VStG. Ob dies beabsichtigt war, bleibt mangels jeglicher Anhaltspunkte in den Gesetzesmaterialien fraglich.²¹
- **Projektleiter** (Abs 1 Z 17, 18). Aus systematischen Gründen wird davon auszugehen sein, dass Täter nur sein kann, wer über eine aufrechte Genehmigung als Projektleiter (iSd § 27 TVG 2012) verfügt.

18 Vgl *Lewisch* in *Lewisch/Fister/Weilguni*, VStG² § 9 Rz 10 zur Frage der Verantwortlichkeit natürlicher Personen.

19 Im TVG 2012 selbst sowie in der Tierversuchs-RL findet sich der Ausdruck an keiner anderen Stelle und die Mat verschweigen sich (EBRV 2016 BlgNR 24. GP 29) zum Grund der diesbezüglichen Neufassung gegenüber den Straftatbeständen des § 18 TVG 1988.

20 Vgl VwSlg 17.345 A/2007, wonach dem Gesetzgeber im Zweifel keine überflüssigen bzw inhaltsleeren Aussagen unterstellt werden dürfen.

21 *Binder* (Tierschutzrecht⁴, 467) begnügt sich insoweit mit einem bloßen Hinweis auf das Regime des § 9 VStG.

Im Übrigen unterlässt der Gesetzgeber eine ausdrückliche Benennung der verwaltungsstrafrechtlich verantwortlichen Person, sodass der Adressatenkreis und damit der Kreis möglicher Täter interpretativ zu erschließen ist.

IdS sind Adressaten des Abs 1 Z 10 und 11 sowie des Abs 2 Z 1, 4, 5²² und 7 all jene (natürlichen bzw juristischen) Personen, die **faktisch die Tätigkeit eines Züchters, Lieferanten oder Verwenders** ausüben. Auf das Vorliegen einer tierversuchsrechtlich erforderlichen Befugnis kommt es hingegen nicht an; ihr Fehlen ist im Fall des Abs 1 Z 10 vielmehr Tatbestandsvoraussetzung. Demgegenüber kann die Übertretung nach Abs 2 Z 2 von der genannten Personengruppe nur bei Vorliegen einer Genehmigung begangen werden (vgl § 18 Abs 2 Z 3 TVG 1988). Handelt es sich beim Verpflichteten um eine andere als eine natürliche Person, so gilt für die verwaltungsstrafrechtliche Haftung (mangels abweichender materiengesetzlicher Regelung) § 9 VStG.

Abs 1 Z 1, 5 und 15 wenden sich wiederum (vergleichbar § 18 Abs 1 Z 1 TVG 1988) an jene Person, die einen Tierversuch **durchführt**. Adressat ist dabei richtigerweise der jeweilige Verwender (§ 2 Z 6).²³ Aufgrund der Formulierung des Tatbestands (arg: verwendet) ebenso an den Verwender adressiert sind die Verwaltungsstrafatbestände nach Abs 1 Z 4 und 6 bis 8. Unerheblich ist dabei in beiden Fällen, ob dem Verwender eine entsprechende Befugnis nach § 16 zukommt oder nicht. Handelt es sich beim Verpflichteten um eine andere als eine natürliche Person, so gilt für die verwaltungsstrafrechtliche Haftung (mangels abweichender materiengesetzlicher Regelung) abermals § 9 VStG.

Demgegenüber wendet sich Abs 1 Z 2 und 3 jeweils gerade an die (natürliche) Person, die faktisch die Tötungshandlung vollzieht (Z 2) bzw iZm Betäubung von den Vorgaben des § 8 abweicht (Z 3). Im Übrigen sind aber jene (notwendig natürlichen) Personen, die gleichsam tatsächlich Hand an die Tiere legen, nicht Adressaten der einschlägigen Bestimmungen und scheiden damit als unmittelbare Täter einer Verwaltungsübertretung aus. Sie können sich jedoch nach Maßgabe des § 7 VStG (vorsätzlich) als Anstifter oder Gehilfe an der Verwaltungsübertretung beteiligen.²⁴ Eine mögliche Strafbarkeit nach § 222 StGB als unmittelbarer Täter bleibt davon jedoch unberührt.

Ein Allgemeindelikt nach Art des § 5 TSchG ist dem TVG 2012 fremd, sodass der Zufügung nachteiliger Folgen (Schmerzen, Leiden, Schäden, schwere Angst) nur dann Bedeutung zukommen kann, wenn sie Folge einer in § 39 TVG 2012 ausdrücklich unter Strafe gestellten Verhaltensweise ist

22 Angesprochen ist hier jene Person, die im Zeitpunkt des Absetzens (also des Trennens des Nachwuchses vom Muttertier nach der Säugezeit [EBRV 2016 BgNR 24. GP 23]) die Verfügungsbefugnis über das Tier innehat.

23 Vgl auch *Binder*, Tierschutzrecht⁴, 407.

24 Vgl *Schulev-Steindl*, *Verwaltungsverfahrenrecht*⁶ (2018) Rz 507. Eine Haftung scheidet freilich dann aus, wenn der Täter bereits (in eigener Person oder etwa im Wege des § 9 VStG) als unmittelbarer Täter zur Verantwortung gezogen wird (VwGH 28.9.1999, 99/05/0145; 19.12.2014, Ro 2014/02/0087).

oder (bei Abweichen von bestehenden Genehmigungen)²⁵ die Schwelle zum Anwendungsbereich des § 222 StGB überschreitet. Der Umstand des Erfolgtseintritts kann im erstgenannten Fall im Rahmen der Strafzumessung als erschwerend gewertet werden.²⁶

Die genannten Übertretungen bedroht der Gesetzgeber ausschließlich mit **Geldstrafen**, wobei abhängig von Deliktsgruppe, Rückfälligkeit und Schuldform verschiedene Strafrahmen vorgesehen sind, die sich von jenen des TSchG abheben. Die Möglichkeit des Verfalls betroffener Tiere besteht ebenso wenig wie (im Vorfeld dazu) eine behördliche Beschlagnahmemöglichkeit (§ 39 VStG).²⁷

B. Würdigung

Aus dem Gesagten ergibt sich zunächst, dass die verwaltungsstrafrechtliche Absicherung der Vorgaben des TVG 2012 bloß teilweise sichergestellt ist und der Strafkatalog des § 39 TVG 2012 erhebliche Lücken aufweist. Diese ergeben sich zT aus **missglückten Formulierungen** bzw sind zT auf das Fehlen einzelner Straftatbestände zurückzuführen.

Angesprochen sind damit zum einen die in § 39 Abs 1 Z 12 bis 14, 16, 19 und Abs 2 Z 3 und 6 TVG 2012 genannten Handlungen, soweit sie natürlichen Personen zuzurechnen sind. Eine verwaltungsstrafrechtliche Verfolgung scheidet aufgrund des Gesetzeswortlautes aus; eine sachliche Rechtfertigung dafür ist nicht zu erkennen.

Zum anderen ist es das Fehlen einer § 5 Abs 1 TSchG (bzw § 4 Abs 1 TSchDG) entsprechenden Regelung, das zu einer **spürbaren Sanktionslücke** führt. Das nationale Gesetz entspricht damit schon aus diesem Grund nur zT den Vorgaben der Tierversuchs-RL.

Vom Sanktionensystem des TSchG unterscheidet sich jenes des TVG 2012 in mehrfacher Hinsicht, ohne dass für diese Differenzierungen eine sachliche Rechtfertigung erkennbar wäre. Angesprochen sind damit abermals das Fehlen einer § 5 Abs 1 TSchG (bzw § 4 Abs 1 TSchDG) vergleichbaren Verwaltungsübertretung, darüber hinaus aber auch die abweichenden Strafrahmen sowie das Fehlen der Möglichkeit eines Verfallsausspruchs. Im Hinblick darauf, dass beide Gesetze richtigerweise ein Ordnungssystem darstellen, gerät das Gesetz in ein Spannungsverhältnis zum Gleichheitssatz.

25 *Philipp in Höpfel/Ratz*, WK² StGB § 222 (Stand 1.5.2016, rdb.at) Rz 44.

26 Sog außertatbestandliche Folge (VwGH 15.11.1989, 89/03/0278; 30.10.2006, 2006/02/0248).

27 *Satzinger*, Tierversuchsrecht 137.

III. Zusammenfassung

Mit Erlassung des TVG 2012 wurde der bis dahin bestehende Strafkatalog des § 18 TVG 1988 zT in das neue Gesetz übernommen, in weiten Bereichen jedoch „detaillierter ausgeführt“.²⁸ Die gewählte Regelungstechnik des Teilblanketts sowie mangelhafte Formulierungen führen dazu, dass nicht unerhebliche Sanktionslücken entstehen, sodass insoweit ein **Spannungsverhältnis zu Art 60 Tierversuchs-RL** zu konstatieren ist. Hinzu treten erhebliche Abweichungen vom Sanktionensystem des TSchG, die nur **bedingt** eine **sachliche Rechtfertigung** aufweisen. Mit Blick darauf, dass richtigerweise von einem einheitlichen Ordnungssystem auszugehen ist, gerät das TVG 2012 auch in ein Spannungsverhältnis zum Gleichheitssatz.

Die aufgezeigten Mängel können nur in sehr geringem Umfang interpretativ wettgemacht werden; überwiegend werden legislative Maßnahmen erforderlich sein.

Korrespondenz:

Priv.-Doz. Dr. *Wolfgang Wessely*, LL.M.
Richter am Landesverwaltungsgericht Niederösterreich
Kontaktadresse: 2130 Mistelbach, Liechtensteinstraße 44
E-Mail: wolfgang.wessely@univie.ac.at

28 EBRV 2016 BlgNR 24. GP 29.