

## A. Einführung

### I. Problematik

Seit Jahren wird ein Vollzugsdefizit im Tierschutzrecht moniert. Insbesondere bei landwirtschaftlich genutzten Tieren finde eine Ahndung von Tierschutzverstößen kaum statt. Diese Kritik wurde nicht nur in der Rechtswissenschaft laut;<sup>1</sup> auch der Deutsche Ethikrat<sup>2</sup> und der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft<sup>3</sup> kritisieren die Umsetzung des Tierschutzrechts in der Praxis der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung. Tierschutzstraftaten spielen dabei in der öffentlichen Debatte eine besondere Rolle. Tatsächlich zeigen die Statistiken aber vergleichsweise wenige strafrechtliche Verurteilungen wegen Tierquälerei. Laut Strafverfolgungsstatistik wurden im Jahr 2020 insgesamt 1027 Personen wegen strafrechtlichen Verstößen gegen das Tierschutzgesetz verurteilt, davon 95 % (985 Personen) zu einer Geldstrafe. Von den 42 ausgesprochenen Freiheitsstrafen wurden 40 zur Bewährung ausgesetzt. Allerdings differenziert die Strafverfolgungsstatistik nicht nach privaten und gewerblichen Tierhaltern. Gerade mit Blick auf landwirtschaftlich genutzte Tiere lassen sich kaum Gerichtsurteile finden.<sup>4</sup> Die geringe Anzahl der Verurteilungen überrascht angesichts des Umstands, dass in Deutschland 200 Millionen Tiere zu landwirtschaftlichen Nutzungszwe-

- 
- 1 Siehe etwa die Analysen von Tierschutzstrafverfahren bei *Thilo*, Die Garantenstellung des Amtstierarztes, 2020, S. 233 ff. und bei *Bülte*, NJW 2019, 19. Auf das Vollzugsdefizit weisen auch zahlreiche andere wissenschaftliche Publikationen hin, siehe nur *Hoven/Hahn*, JuS 2020, 823, 826 f.; *Hahn/Kari*, NuR 2021, 599; *MüKo-StGB/Pfohl*, 4. Aufl. (2022), TierSchG § 17 Rn. 7 ff.; *Kloepfer*, NuR 2016, 729, 730 f.; *Hager*, NuR 2016, 831, 831 f.. Kritisch hingegen *Kubicjel/Wachter*, KriPoZ 2021, 245, 246.
  - 2 Stellungnahme des Deutschen Ethikrates vom 16.6.2020, S. 18 ff.
  - 3 *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*, Gutachten „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“, 2015, S. 60 ff., 283 f.
  - 4 *MüKo-StGB/Pfohl* § 17 TierSchG Rn. 9; *Bülte*, NJW 2019, 19. Zuletzt OLG Frankfurt a. M. NZWiSt 2021, 401; zu einigen weiteren Beispielen siehe *Bülte/Diblmann*, Reform des Tierschutzkriminalstrafrechts zur effektiven Bekämpfung von Tierquälerei, 2020, S. 8 f. Rn. 20.

## A. Einführung

cken gehalten<sup>5</sup> und jedes Jahr über 700 Millionen Tiere zur Fleischgewinnung geschlachtet<sup>6</sup> werden.<sup>7</sup>

Über die Ursachen für die zurückhaltende Sanktionspraxis besteht bislang keine Einigkeit. Einige Experten gehen davon aus, dass bereits das materielle Tierschutzstrafrecht – also die Regelungen in § 17 TierSchG – nicht ausreichend sei, um die heutigen Formen strafwürdiger Tiernutzung insbesondere im landwirtschaftlichen Bereich angemessen zu erfassen.<sup>8</sup> Andere sehen keinen gesetzlichen Änderungsbedarf; der Grund für die geringen Fallzahlen sei ein Vollzugsdefizit, das seine Ursache etwa in den zu unregelmäßigen staatlichen Kontrollen<sup>9</sup> und der zu schlechten Ausstattung und Ausbildung der Amtstierärztinnen und -ärzte habe.

Die vorliegende Studie untersucht die strafrechtliche Verfolgung von Tierschutzstraftaten bei landwirtschaftlichen Nutztieren<sup>10</sup>. Ziel ist es, auf Grundlage einer Analyse von Verfahrensakten sowie durch Experteninterviews die Frage zu beantworten, ob im Bereich der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung Defizite in der strafrechtlichen Ahndung von Tierwohlverstößen existieren und auf welche Gründe sie zurückzuführen sind. Auf Basis der empirischen Erkenntnisse werden Lösungsvorschläge für eine angemessene und effektive Ahndung von Tierschutzkriminalität entwickelt.

## II. Stand der Forschung

Eine umfassende empirische Untersuchung der Besonderheiten bei der strafrechtlichen Verfolgung von Tierschutzstraftaten bei landwirtschaftlichen Nutztieren existiert bislang nicht. Die hier vorgelegte Studie kann jedoch auf einige Arbeiten aufbauen, die sich mit der Strafverfolgung von Tierschutzdelikten befassen haben.

---

5 *Thünen-Institut*, Steckbriefe zur Tierhaltung in Deutschland - Ein Überblick, 2021.

6 Zahlen des Statistischen Bundesamts (2020: 727,7 Millionen Tiere).

7 Dagegen werden nur 34,9 Millionen Haustiere gehalten, *Statista Research Department*, Haustiere und der Heimtiermarkt in Deutschland, 25.11.2021, <https://de.statista.com/themen/174/haustiere/> (zuletzt abgerufen am 26.1.2022).

8 *Bülte/Dihlmann*, Reform des Tierschutzkriminalstrafrechts zur effektiven Bekämpfung von Tierquälerei, 2020, S. 13 ff. Rn. 36 ff.

9 *Kubiciel/Wachter*, *KriPoZ* 2021, 245, 248.

10 Der Begriff „Nutztier“ wird zurecht wegen seiner abwertenden Konnotation kritisiert; er wird hier an einigen Stellen der Einfachheit halber verwendet.

*Thilo* hat in ihrer Dissertation „Die Garantenstellung des Amtstierarztes – Unter besonderer Berücksichtigung der rechtsphilosophischen und empirischen Implikationen von § 17 Tierschutzgesetz“ 192 staatsanwaltliche Verfahren zu Tierquälerei aus drei Bundesländern untersucht.<sup>11</sup> Dabei wurden vorwiegend Verfahren aus Nordrhein-Westfalen (140 Verfahren) ausgewertet, zudem Verfahren aus Bayern und Niedersachsen. Eine Differenzierung zwischen landwirtschaftlich genutzten Tieren und anderen Tieren (z.B. Heimtieren, Wildtieren) war nicht Gegenstand. Ursprünglich geplante Interviews mit Amtstierärzten konnten nicht durchgeführt werden.<sup>12</sup> Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass Tierschutzstraftaten weniger ernst genommen werden als andere Straftaten und häufig nicht angemessen sanktioniert werden.<sup>13</sup>

*Bülte* hat exemplarisch 38 staatsanwaltliche Entscheidungen zu Tierquälerei bei landwirtschaftlichen Nutztieren auf ihre materiell- und prozessrechtliche Konsistenz analysiert.<sup>14</sup> Der Beitrag lieferte erste Hinweise auf ein Vollzugsdefizit in diesem Bereich sowie mögliche Ursachen.

Die Zusammenarbeit von Veterinärbehörden, Staatsanwaltschaften und Gerichten mit Blick auf die Verfolgung von Tierschutzstraftaten bei Nutztieren untersuchte eine vom *Thünen-Institut für Betriebswirtschaft* durchgeführte explorative Analyse.<sup>15</sup> Im Rahmen von Gruppendiskussionen zwischen Amtstierärzten und Staatsanwälten wurden Probleme und Verbesserungsvorschläge identifiziert.

### III. Überblick über die Gesetzeslage

Die Haltung, der Transport und die Schlachtung landwirtschaftlich genutzter Tiere wird im Tierschutzgesetz (TierSchG) sowie einer Reihe von nationalen und europäischen Rechtsverordnungen geregelt. Der einzige Straftatbestand findet sich in § 17 TierSchG. Einige Verstöße gegen Verhaltensnormen bei Haltung, Transport und Schlachtung von Tieren werden als Ordnungswidrigkeiten insbesondere in § 18 TierSchG geahndet.

---

11 *Thilo*, Die Garantenstellung des Amtstierarztes, 2020.

12 *Thilo*, Die Garantenstellung des Amtstierarztes, 2020, S. 184 Fn. 825.

13 *Thilo*, Die Garantenstellung des Amtstierarztes, 2020, S. 292.

14 *Bülte*, NJW 2019, 19.

15 *Thünen-Institut für Betriebswirtschaft*, Eine explorative Analyse der Zusammenarbeit zwischen Veterinärämtern und Staatsanwaltschaften bei Verstößen gegen das Tierschutzgesetz, 2015.

1. Die Strafnorm: § 17 TierSchG

Die Tierschutzstraftaten sind in § 17 des Tierschutzgesetzes (TierSchG) geregelt.<sup>16</sup>

§ 17 TierSchG

*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.*

Der Tatbestand enthält drei Begehungsvarianten: die Tiertötung ohne vernünftigen Grund (§ 17 Nr. 1 TierSchG), die rohe Tiermisshandlung (§ 17 Nr. 2 TierSchG) und die quäleryische Tiermisshandlung (§ 17 Nr. 2 b TierSchG).

a) Tiertötung ohne vernünftigen Grund (§ 17 Nr. 1 TierSchG)

Mit dem Merkmal „ohne vernünftigen Grund“ soll ein Ausgleich zwischen den rechtlich geschützten Interessen der Tierhaltung einerseits und den Belangen des Tierschutzes andererseits geschaffen werden.<sup>17</sup> Es handelt sich dabei um einen wertungsoffenen unbestimmten Rechtsbegriff,<sup>18</sup> der dem gesellschaftlichen Wandel unterliegt.<sup>19</sup> Ein Grund für die Tötung eines Tieres gilt als vernünftig im Sinne des Tierschutzgesetzes, wenn die Tötung „einem schutzwürdigen menschlichen Interesse dient, das unter den konkreten Umständen schwerer wiegt als das Interesse am Schutz des Tieres“.<sup>20</sup> Insbesondere die Tiertötung zu Nutzungszwecken ist als vernünftiger Grund anerkannt.<sup>21</sup> Die Tötung von Tieren zur Fleischgewinnung hat hierbei mit über 700 Millionen in Deutschland geschlachteten

---

16 Ausführlichere Hinweise zu den Voraussetzungen der Strafbarkeit finden sich bei *Hoven/Hahn*, JuS 2020, 823.

17 BVerfGE 101, 1.

18 BVerwG NJW 2019, 3096 (3098).

19 *Hirt/Maisack/Moritz*, 3. Aufl. (2016), § 17 TierSchG Rn. 9.

20 BVerwG NJW 2019, 3096 (3097); vgl. auch BT-Drs. 16/9742, S. 4.

21 Erbs/Kohlhaas/Metzger, 238. Aufl. (2021), § 17 Rn. 9.

Tieren pro Jahr<sup>22</sup> die zahlenmäßig größte Bedeutung. Für die Nutztierhaltung spielte § 17 Nr. 1 TierSchG bislang kaum eine Rolle.<sup>23</sup> Wird ein Tier in Übereinstimmung mit den tierschutzrechtlichen Vorschriften<sup>24</sup> zur Schlachtung von Tieren getötet, um daraus Fleisch zu gewinnen, so ist die Tötung von einem „vernünftigen Grund“ gedeckt. Eine Strafbarkeit nach § 17 Nr. 1 TierSchG kommt allerdings etwa dann in Betracht, wenn der Tierhalter schwache oder kranke Tiere tötet oder sterben lässt, um Tierarztkosten zu sparen.

#### b) Tiermisshandlung (§ 17 Nr. 2 TierSchG)

Auch wenn die Tötung von landwirtschaftlich genutzten Tieren zur Fleischgewinnung grundsätzlich zulässig ist, kann eine Strafbarkeit nach § 17 Nr. 2 TierSchG in Betracht kommen. Wenn etwa bei der Schlachtung eines Tieres die vorgeschriebene Betäubung nicht beachtet wurde und dem Tier dadurch strafrechtlich relevante Schmerzen oder Leiden zugefügt wurden, kann sich der Täter wegen Tiermisshandlung nach § 17 Nr. 2 TierSchG strafbar machen. § 17 Nr. 2 sanktioniert in lit. a das Hinzutreten einer verwerflichen Gesinnung (Rohheit), während für lit. b der qualifizierte Taterfolg – länger anhaltende oder sich wiederholende erhebliche Schmerzen oder Leiden – die Strafbarkeit begründen.

#### aa) Rohe Tiermisshandlung (§ 17 Nr. 2 a TierSchG)

Wegen roher Tiermisshandlung nach § 17 Nr. 2 a TierSchG macht sich strafbar, wer einem Tier aus Rohheit erhebliche Schmerzen oder Leiden zufügt. Unter Schmerzen versteht das Tierschutzgesetz körperliche Belastungen.<sup>25</sup> Leiden können dagegen auch (tier-)seelisch empfunden wer-

---

22 Zahlen des Statistischen Bundesamts (2020: 727,7 Millionen Tiere).

23 Relevant wurde die Norm etwa bei dem massenhaften Töten männlicher Eintagsküken, BVerwG NJW 2019, 3096.

24 So die h.M., siehe nur KG NStZ 2010, 175 (176); *Bülte*, NJW 2019, 19, 22; *Selk*, NStZ 1991, 443, 445; *Hirt/Maisack/Moritz* § 17 TierSchG Rn. 11; ausführlich *Maisack*, Zum Begriff des vernünftigen Grundes, 2007, S. 131 ff..

25 Aus (tier-)medizinischer Sicht stellt Schmerz sowohl eine sensorische als auch emotionale Erfahrung dar, siehe die Definition von Schmerz der *International Association for the Study of Pain*: An unpleasant sensory and emotional experience associated with, or resembling that associated with, actual or potential tissue

den;<sup>26</sup> hiervon umfasst sind alle Beeinträchtigungen des Wohlbefindens, die über ein schlichtes Unbehagen hinausgehen und eine nicht ganz unwesentliche Zeitspanne fort dauern,<sup>27</sup> wie beispielsweise Angst, Erschöpfung oder Hunger- oder Durstqualen.

Das Tatbestandsmerkmal der „Erheblichkeit“ dient der Ausgrenzung von Bagatellfällen.<sup>28</sup> Erheblich sind Beeinträchtigungen, die die Geringfügigkeitsgrenze überschreiten und nach ihrer Art und Intensität beträchtlich, gravierend oder gewichtig sind; der Begriff umfasst die gesamte Bandbreite von „keine Bagatelle mehr“ bis hin zu „schwer“.<sup>29</sup>

„Roh“ handelt, wer einem Tier die erheblichen Schmerzen oder Leiden aus einer gefühllosen, das fremde Leiden missachtenden Gesinnung heraus zufügt.<sup>30</sup> Dies ist der Fall, wenn der Täter jegliches Mitgefühl für den Misshandelten verloren hat. Rohheit ist auch dann zu bejahen, wenn noch andere – etwa wirtschaftliche – Motive vorlagen oder der Täter einen an sich „vernünftigen Zweck“ verfolgte.<sup>31</sup> Die gefühllose Gesinnung muss also weder alleiniges noch handlungsleitendes Motiv für die Tat sein. Damit ist eine Strafbarkeit nach § 17 Nr. 2 a TierSchG auch im Bereich der kommerziellen Tiernutzung möglich, wo den Tieren – in aller Regel – vor allem aus ökonomischen Erwägungen Schmerz und Leiden zufügt werden.

#### bb) Quälerische Tiermisshandlung (§ 17 Nr. 2 b TierSchG)

Der qualifizierte Taterfolg der quälerischen Tiermisshandlung besteht in der Zufügung länger anhaltender oder sich wiederholender erheblicher

---

damage, so auch für das Tierschutzrecht *Hirt/Maisack/Moritz* § 1 TierSchG Rn. 12; anders *MüKo-StGB/Pfohl* § 17 TierSchG Rn. 67 (Schmerzen als rein körperliche Belastungen).

26 *Lorz/Metzger/Metzger*, 7. Aufl. (2019), § 1 TierSchG Rn. 34; *MüKo-StGB/Pfohl* § 17 TierSchG Rn. 70.

27 BGH NJW 1987, 1833 (1834).

28 Vgl. BGH NJW 1987, 1833 (1834); *Hirt/Maisack/Moritz* § 17 TierSchG Rn. 88; *MüKo-StGB/Pfohl* § 17 TierSchG Rn. 71.

29 *Hirt/Maisack/Moritz* § 17 TierSchG Rn. 88; vgl. auch BGH NJW 1987, 1833 (1834).

30 hM, siehe nur *Hirt/Maisack/Moritz* § 17 TierSchG Rn. 151. Vgl. auch BGH NJW 1952, 1023. Erbs/Kohlhaas/Metzger § 17 Rn. 26 fordert ein hinzutretendes objektives Element.

31 So bereits *BayObLG* NJW 1974, 1340; siehe auch *Hahn*, NZWiSt 2021, 403, 405; *Hahn*, NuR 2021, 165, 166; *Bülte*, NJW 2019, 19, 22.

Schmerzen oder Leiden. „Wiederholt“ werden Schmerzen oder Leiden, wenn sie mehrmals auftreten, was beispielsweise bei mehreren schmerzhaften Schlägen mit einem Stock der Fall ist.<sup>32</sup>

Länger anhaltend sind Schmerzen oder Leiden, wenn sie eine gewisse Zeitspanne andauern.<sup>33</sup> Die Dauer ist eine Frage des Einzelfalls; je stärker die Schmerzen oder Leiden sind, desto kürzer ist die notwendige Dauer der Zufügung.<sup>34</sup> Dabei kommt es auf die Dauer des Taterfolgs (also der verursachten Schmerzen oder Leiden), nicht der Tathandlung an.

## 2. Die zentralen Anforderungen an Haltung und Nutzung von Tieren: § 2 TierSchG

Die grundlegenden Anforderungen an die Haltung und Nutzung von Tieren enthält § 2 TierSchG.

### § 2 TierSchG [Allgemeine Bestimmungen]

*Wer ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat,*

- 1. muss das Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen,*
- 2. darf die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung nicht so einschränken, dass ihm Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden,*
- 3. muss über die für eine angemessene Ernährung, Pflege und verhaltensgerechte Unterbringung des Tieres erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen.*

Diese auch als „Tierhaltergeneralklausel“<sup>35</sup> bezeichnete Vorschrift gilt für alle Tiere, darunter auch Nutztiere.<sup>36</sup> Sie verpflichtet den Tierhalter oder -betreuer insbesondere dazu, seine Tiere verhaltensgerecht unterzubringen (§ 2 Nr. 1 TierSchG) sowie dazu, die Möglichkeit der Tiere zu artge-

---

32 MüKo-StGB/Pfohl § 17 TierSchG Rn. 90.

33 Vgl. OLG Düsseldorf NStZ 1994, 43 (44); LG Kassel BeckRS 2020, 39039 Rn. 139; OVG Koblenz BeckRS 1998, 22107 Rn. 32; Hirt/Maisack/Moritz § 17 TierSchG Rn. 92.

34 Hirt/Maisack/Moritz § 17 TierSchG Rn. 92.

35 So bereits *Ennulat/Zoebe*, Das Tier im neuen Recht mit Kommentar zum Tierschutzgesetz, 1972, § 2 Rn. 1.

36 BT-Drs. 10/3158, S. 17; *Felde*, Verhaltensgerecht, 2019, S. 21; Hirt/Maisack/Moritz § 2 TierSchG Rn. 2.

mäßiger Bewegung nicht in einer Weise einzuschränken, dass ihnen Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden (§ 2 Nr. 2 TierSchG). Der Amtstierarzt ist nach § 16a I 2 Nr. 1 TierSchG ermächtigt, Anordnungen gegenüber dem Tierhalter zu treffen, um die Einhaltung des § 2 TierSchG sicherzustellen.

§ 2 TierSchG enthält eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe („artgemäß“, „verhaltensgerecht“), die einer näheren Konkretisierung bedürfen. Hierfür ist häufig umfassender tiermedizinischer, insbesondere tierverhaltenswissenschaftlicher, Sachverstand erforderlich.<sup>37</sup> In seiner Entscheidung zur Käfighaltung von Legehennen hat das Bundesverfassungsgericht wegweisende Grundsätze für die Auslegung des § 2 TierSchG aufgestellt.<sup>38</sup> Danach dürfen die Grundbedürfnisse von Tieren (wie v.a. das Schlafen) nicht eingeschränkt werden;<sup>39</sup> das Grundbedürfnis der Bewegung darf wegen § 2 Nr. 2 TierSchG zwar grundsätzlich eingeschränkt werden, nicht jedoch so weit, dass den Tieren hierdurch Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden.<sup>40</sup>

### 3. Rechtsverordnungen

Nähere Bestimmungen zu Haltung, Transport und Schlachtung von Tieren enthalten nationale und europäische Rechtsverordnungen.

Die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung<sup>41</sup> regelt mit Blick auf bestimmte Tierarten wie Schweine und Hühner Mindestanforderungen an Haltungseinrichtungen und an Überwachung, Fütterung und Pflege der Tiere. Für einige wenige Tierarten werden Mindestgrößen für Haltungseinrichtungen festgelegt.<sup>42</sup>

---

37 *Felde*, Verhaltensgerecht, 2019, S. 145 f.; BT-Drs. 10/3158, S. 10; s. auch BVerfG NJW 1999, 3253 (3254).

38 BVerfG NJW 1999, 3253, hierzu umfassend *Felde*, Verhaltensgerecht, 2019, S. 143 ff.

39 BVerfG NJW 1999, 3253 (3255).

40 BVerfG NJW 1999, 3253 (3255).

41 Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung (Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung - TierSchNutztV).

42 Siehe z.B. § 8 und § 13 TierSchNutztV.



Die EU-Tiertransport-Verordnung<sup>43</sup> enthält Vorgaben für Wirbeltiertransporte innerhalb der EU, etwa zu den Transportmitteln und zur maximalen Transportdauer. Auf Tiertransporte, die ausschließlich im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland stattfinden, ist zudem die nationale Tiertransportverordnung<sup>44</sup> anwendbar. In einigen Teilen der Verordnung wurde von der Ermächtigung des Art. 1 III der EU-Tiertransportverordnung Gebrauch gemacht, wonach die Mitgliedstaaten strengere, d.h. auf ein höheres Tierschutzniveau abzielende einzelstaatliche Maßnahmen für Tiertransporte treffen können, die auf dem eigenen Hoheitsgebiet sowohl beginnen als auch enden.

Nähere Vorgaben für die Schlachtung von Tieren regeln neben dem Tierschutzgesetz<sup>45</sup> die EU-Schlachtverordnung<sup>46</sup> sowie die sie ergänzende nationale Tierschutz-Schlachtverordnung<sup>47</sup>. Hier finden sich etwa Vorschriften für die Betäubung von Schlachttieren (z.B. zulässige Betäubungsmethoden) und die tierschutzgerechte bauliche Gestaltung von Schlachtbetrieben.

In der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, der Tierschutztransportverordnung und in der Tierschutz-Schlachtverordnung sind zudem verschiedene verwaltungsrechtsakzessorische Ordnungswidrigkeitentatbestände normiert (siehe sogleich unter 4.).<sup>48</sup>

Die nationalen Rechtsverordnungen enthalten lediglich Mindestanforderungen<sup>49</sup> mit Blick auf Haltung, Transport und Schlachtung von Tieren; bei Verstoß gegen höherrangiges Recht, vor allem das Tierschutzgesetz, sind sie nichtig. Auch bei Einhaltung aller Vorgaben einer Verordnung kann die Veterinärbehörde im Einzelfall Anordnungen nach § 16a I 2

---

43 Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97.

44 Verordnung zum Schutz von Tieren beim Transport und zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates (Tierschutztransportverordnung – TierSchTrV).

45 §§ 4, 4a TierSchG.

46 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung.

47 Verordnung zum Schutz von Tieren im Zusammenhang mit der Schlachtung oder Tötung und zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates.

48 § 44 TierSchNutzV; § 21 TierSchTrV; § 16 TierSchlV.

49 *Bülte*, NJW 2019, 19, 22; vgl. auch die Formulierung „mindestens“ in den Vorschriften der TierSchNutzV.

Nr. 1 TierSchG treffen, die über die Verordnung hinausgehen, um die Einhaltung des Tierschutzgesetzes sicherzustellen.<sup>50</sup> Insbesondere geht auch die Strafvorschrift des § 17 TierSchG den Rechtsverordnungen vor.<sup>51</sup>

Wie *Felde* herausgearbeitet hat, enthalten jedoch die tierschutzrechtlichen Rechtsverordnungen, insbesondere die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, Vorgaben für die Haltung von Tieren, die gegen § 2 TierSchG verstoßen und diesen faktisch aushöhlen („Verböserung durch Konkretisierung“).<sup>52</sup> Rechtsverordnungen stehen aber im Rang unter dem Gesetz und sind nichtig, wenn sie die Grenzen ihrer gesetzlichen Ermächtigung überschreiten oder sonst gegen Gesetze verstoßen.<sup>53</sup>

#### 4. Ordnungswidrigkeiten

§ 18 TierSchG enthält eine Reihe von Ordnungswidrigkeitentatbeständen. § 18 Abs. 1 Nr. 1 TierSchG formuliert eine eigenständige Verbotsvorschrift unterhalb der Schwelle von § 17 TierSchG. Danach handelt ordnungswidrig, wer als Halter oder Betreuer eines Wirbeltieres diesem ohne vernünftigen Grund erhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügt. Die anderen Sanktionsandrohungen des § 18 TierSchG knüpfen hingegen an die Verletzung spezieller Verhaltensnormen im TierSchG an. Nach § 18 Abs. 1 Nr. 3 TierSchG handelt zudem ordnungswidrig, wer bestimmten Rechtsverordnungen<sup>54</sup> zuwiderhandelt, soweit die Verordnung für einen

---

50 *Hirt/Maisack/Moritz* § 2 TierSchG Rn. 51 unter Verweis auf die amtlichen Begründungen zu den einzelnen Verordnungen: BR-Drs. 612/92 S. 10 [Kälber]; BR-Drs. 159/88 S. 14 und BR-Drs. 784/93 S. 8 [Schweine]; BR-Drs. 580/00 S. 8 [Hunde]; BR-Drs. 836/96 S. 45 [Tiertransporte].

51 BGH NJW 1987, 1833 (1834): „Eine auf Grund der Ermächtigung zu erlassende Verordnung könnte die Strafbestimmung des § 17 Nr. 2b TierschutzG weder komplettieren noch konkretisieren [...]. § 17 Nr. 2b TierschutzG ist keine ausfüllungsbedürftige Blankettnorm [...], sondern eine abschließende, keiner Ergänzung im Verordnungswege bedürftige und zugängliche Vollregelung.“

52 *Felde*, Verhaltensgerecht, 2019, S. 182 ff., s. auch S. 71 ff.

53 Siehe mit Blick auf die Rechtswidrigkeit der Hennenhaltungsverordnung BVerfG NJW 1999, 3253.

54 Erfasst sind nach § 18 Abs. 1 Nr. 3 TierSchG Rechtsverordnungen, die erlassen wurden auf Grund der Ermächtigungsgrundlagen der § 2a oder § 9 Absatz 2, 3, 4 oder 6 Satz 2, jeweils auch in Verbindung mit § 6 Absatz 1a Satz 1 Nummer 2, oder nach den §§ 4b, 5 Abs. 4, § 6 Abs. 4, § 8a Absatz 4 oder 5 Nummer 1, 2, 3 oder Nummer 4, § 9 Absatz 1 und 5 Satz 2, auch in Verbindung mit § 6 Absatz 1a Satz 1 Nummer 2 oder § 9 Absatz 6 Satz 2, § 10 Absatz 2 Satz 2, § 11 Absatz 3,

Tatbestand auf die Bußgeldvorschrift des § 18 TierSchG verweist. So enthält etwa § 16 Tierschutz-Schlachtverordnung für einige Verstöße gegen die Verordnung einen Verweis auf § 18 I Nr. 3 TierSchG.<sup>55</sup>

Ordnungswidrigkeiten waren nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung, an einigen Stellen wird jedoch ihr Verhältnis zu § 17 TierSchG relevant. Das Tierschutzstrafrecht ist vorrangig: Wenn eine Handlung gleichzeitig Straftat und Ordnungswidrigkeit ist, so wird nach § 21 OWiG nur das Strafgesetz angewendet.<sup>56</sup>

---

§ 11a Absatz 2, 3 Satz 3 oder Absatz 5, § 11b Absatz 4 Nummer 2, § 12 Abs. 2, § 13 Abs. 2 oder 3, §§ 13a, 14 Abs. 2, § 16 Abs. 5 Satz 1 oder § 16c TierSchG.

55 Weitere tierschutzrechtliche Ordnungswidrigkeitentatbestände finden sich etwa in § 12 TierSchHundeV (Tierschutz-Hundeverordnung), § 44 TierSchVersV (Tierschutz-Versuchstierverordnung), § 21 TierSchTrV (Tierschutztransportverordnung) und § 44 TierSchNutztV (Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung).

56 Unklar daher *Kubiciel/Wachter*, KriPoZ 2021, 245, 247.