



---

## Sachstand

---

### **Bußgeldbewehrung von Verstößen gegen Rechtsverordnungen auf Grund von § 13b TierSchG**

Die Schaffung von Ordnungswidrigkeiten im Rahmen von delegierter und subdelegierter Rechtsetzung

**Bußgeldbewehrung von Verstößen gegen Rechtsverordnungen auf Grund von § 13b TierSchG**

Die Schaffung von Ordnungswidrigkeiten im Rahmen von delegierter und subdelegierter Rechtsetzung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 143/22  
Abschluss der Arbeit: 04.11.2022  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Ordnungswidrigkeitentatbestände in Rechtsverordnungen</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Ahndung von Verstößen gegen Rechtsverordnungen auf Grund von § 13b TierSchG</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Ergebnis</b>	<b>7</b>

## 1. Fragestellung

§ 13b des Tierschutzgesetzes (TierSchG)<sup>1</sup> ermächtigt die Landesregierungen, durch Rechtsverordnung Maßnahmen zum Schutz freilebender Katzen zu treffen. Diese Maßnahmen umfassen sowohl die Festlegung bestimmter Gebiete, in denen ein solcher Schutz als erforderlich angesehen wird, als auch solche, die auf die Verminderung der Anzahl freilebender Katzen in diesen Gebieten gerichtet sind:

### § 13b TierSchG

<sup>1</sup>Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung zum Schutz freilebender Katzen bestimmte Gebiete festzulegen, in denen

1. an diesen Katzen festgestellte erhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden auf die hohe Anzahl dieser Tiere in dem jeweiligen Gebiet zurückzuführen sind und
2. durch eine Verminderung der Anzahl dieser Katzen innerhalb des jeweiligen Gebietes deren Schmerzen, Leiden oder Schäden verringert werden können.

<sup>2</sup>In der Rechtsverordnung sind die Gebiete abzugrenzen und die für die Verminderung der Anzahl der freilebenden Katzen erforderlichen Maßnahmen zu treffen. <sup>3</sup>Insbesondere können in der Rechtsverordnung

1. der unkontrollierte freie Auslauf fortpflanzungsfähiger Katzen in dem jeweiligen Gebiet verboten oder beschränkt sowie
2. eine Kennzeichnung und Registrierung der dort gehaltenen Katzen, die unkontrollierten freien Auslauf haben können, vorgeschrieben

werden. <sup>4</sup>Eine Regelung nach Satz 3 Nummer 1 ist nur zulässig, soweit andere Maßnahmen, insbesondere solche mit unmittelbarem Bezug auf die freilebenden Katzen, nicht ausreichen. <sup>5</sup>Die Landesregierungen können ihre Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Behörden übertragen.

Die Wissenschaftlichen Dienste werden um Auskunft gebeten, ob § 13b TierSchG über die Ermächtigung zum Erlass von Maßnahmen zum Schutz freilebender Katzen hinaus für den Fall eines Verstoßes gegen eine auf § 13b TierSchG gestützte Rechtsverordnung auch eine Ermächtigung zur Schaffung von bußgeldbewehrten Ordnungswidrigkeitentatbeständen enthält. Bevor dies in Bezug auf den konkreten Fall des § 13b TierSchG erörtert wird (3.), werden zunächst die Voraussetzungen und Spielräume für eine Delegation der Rechtsetzung im Ordnungswidrigkeitenrecht dargelegt (2.).

---

1 Tierschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.05.2006 (BGBl. I S. 1206, 1313), zuletzt geändert durch Art. 105 des Gesetzes vom 10.08.2021 (BGBl. I S. 3436).

## 2. Ordnungswidrigkeitstatbestände in Rechtsverordnungen

Der Begriff der Ordnungswidrigkeit ist in § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG)<sup>2</sup> legaldefiniert und umfasst rechtswidrige und vorwerfbare Handlungen, die den Tatbestand eines Gesetzes verwirklichen, das die Ahndung mit einer Geldbuße zulässt. Das Ordnungswidrigkeitenrecht ist kompetenziell aufgrund der historischen Entwicklung des Sanktionenrechts dem Strafrecht im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes (GG) zuzuordnen.<sup>3</sup> Es handelt sich somit um einen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Von dieser Kompetenz hat der Bund zunächst mit dem OWiG und konkret in Bezug auf den Tierschutz mit § 18 TierSchG Gebrauch gemacht.

§ 3 OWiG bestimmt, dass eine Handlung als Ordnungswidrigkeit nur geahndet werden kann, wenn die Möglichkeit der Ahndung gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begangen wurde. Dieser Grundsatz gilt gemäß § 2 OWiG für das gesamte Ordnungswidrigkeitenrecht des Bundes sowie der Länder.

Neben formellen Parlamentsgesetzen unterfallen auch Rechtsverordnungen dem materiellen Gesetzesbegriff des § 3 OWiG, sodass die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten grundsätzlich auf delegierte Rechtsetzung im Wege von Rechtsverordnungen gestützt werden kann.<sup>4</sup> Dabei ist jedoch zu beachten, dass sowohl die Ahndbarkeit als solche als auch die Art der Sanktion aus dem Gesetz, das zur Verordnungsgebung ermächtigt, folgen müssen.<sup>5</sup> Für den Normadressaten muss sich die an ihn gerichtete Verhaltenserwartung bereits aus dem Gesetz und nicht erst aus der auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnung ergeben.<sup>6</sup> Dies folgt insbesondere aus Art. 103 Abs. 2 GG, der aufgrund des sanktionierenden Charakters auch auf Ordnungswidrigkeiten anwendbar ist,<sup>7</sup> in Verbindung mit den allgemeinen Voraussetzungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG,<sup>8</sup> nach denen die Ermächtigung zum Rechtsverordnungserlass nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein muss.

---

2 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.02.1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Art. 31 des Gesetzes vom 05.10.2021 (BGBl. I S. 4607).

3 Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 16.

4 Vgl. BVerfGE 143, 38 (52 Rn. 34); Gerhold, in: Graf, BeckOK OWiG, 36. Ed. 01.10.2022, § 3 Rn. 20; Rogall, in: Mitsch, Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 5. Aufl. 2018, § 3 Rn. 14. Zum empfohlenen regelungstechnischen Vorgehen BMJV, Handbuch des Nebenstrafrechts, 3. Aufl. 2018, insbesondere Rn. 199 ff.

5 Gerhold, in: Graf, BeckOK OWiG, 36. Ed. 01.10.2022, § 3 Rn. 20; Rogall, in: Mitsch, Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 5. Aufl. 2018, § 3 Rn. 14.

6 Gerhold, in: Graf, BeckOK OWiG, 36. Ed. 01.10.2022, § 3 Rn. 20; Rogall, in: Mitsch, Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 5. Aufl. 2018, § 3 Rn. 14.

7 Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 98. EL März 2022, Art. 103 Abs. 2 Rn. 56 (Stand: Juni 2017).

8 Wallrabenstein, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 80 Rn. 41 ff.

So entspricht es der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass Verweisungen auch auf Rechtsverordnungen im Straf- und ebenso im Ordnungswidrigkeitenrecht zwar nicht prinzipiell zu beanstanden sind.<sup>9</sup> Wesentliche Fragen der Straf- oder Ahndungswürdigkeit des Verhaltens der Normunterworfenen müssen allerdings aufgrund des damit notwendig verbundenen Eingriffscharakters in jedem Falle im Rahmen des demokratisch-parlamentarischen Willensbildungsprozesses und damit durch förmliches Gesetz entschieden werden.<sup>10</sup>

### 3. Ahndung von Verstößen gegen Rechtsverordnungen auf Grund von § 13b TierSchG

§ 13b TierSchG enthält keine ausdrückliche Ermächtigung zum Erlass von Ordnungswidrigkeitenrecht durch die Landesregierungen oder die durch diese im Wege der Subdelegation ermächtigten Behörden. § 13b TierSchG delegiert seinem Wortlaut nach ausschließlich die Rechtsetzungskompetenz im Hinblick auf Maßnahmen inhaltlicher Art zum Schutz freilebender Katzen.

Auch findet sich in § 18 TierSchG, welcher Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit dem TierSchG zum Gegenstand hat, kein Verweis auf Rechtsverordnungen, die auf § 13b TierSchG gestützt werden. § 18 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe b TierSchG verweist insoweit unter anderem auf die §§ 13, 13a und 14 TierSchG, verzichtet aber auf eine Nennung von § 13b TierSchG.<sup>11</sup> Auch geht aus den Gesetzesmaterialien hervor, dass bei der Einführung von § 13b TierSchG eine Sanktionierbarkeit des Verstoßes gegen Maßnahmen trotz einer zugleich erfolgten Anpassung von § 18 TierSchG nicht diskutiert wurde.<sup>12</sup> Dies legt nahe, dass eine solche Sanktionierbarkeit auch nicht dem gesetzgeberischen Willen entspricht.

Soweit man die in der Literatur vertretene Auffassung, dass Ordnungswidrigkeitentatbestände im Rahmen des § 13b TierSchG auf eine Annexkompetenz gestützt werden könnten,<sup>13</sup> dahingehend versteht, dass dies auch die Schaffung von Ordnungswidrigkeitentatbeständen durch die Landesregierungen oder durch von diesen wiederum ermächtigten Behörden umfasst, ist dem die von der höchstrichterlichen Rechtsprechung konkretisierte Rechtslage entgegenzuhalten. Aus §§ 3, 2 OWiG i.V.m. Art. 103 Abs. 2 GG ergibt sich unmissverständlich, dass insbesondere die Ahndbarkeit parlamentsgesetzlich vorgesehen sein muss. Ebenso setzt eine gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmte Ermächtigung voraus, dass überhaupt eine Ermächtigung existiert. Daran fehlt es aber gerade im Falle von § 13b TierSchG und § 18 TierSchG,

---

9 BVerfGE 143, 38 (55 Rn. 42).

10 BVerfGE 143, 38 (53 f. Rn. 38 f.). Siehe auch ausdrücklich zum Gleichlauf des Ordnungswidrigkeitenrechts mit dem Strafrecht BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 17.11.2009 – 1 BvR 2717/08 –, NJW 2010, 754 Rn. 15.

11 Anders verfährt der Gesetzgeber etwa im Infektionsschutzgesetz (IfSG): in § 73 Abs. 1 Nr. 24 IfSG wird auf den – dem § 13b TierSchG regelungstechnisch sehr ähnlichen – § 32 Satz 1 IfSG verwiesen, wodurch die Ahndbarkeit von Verstößen gegen Rechtsverordnungen auf dessen Grundlage sichergestellt wird, sofern in der Rechtsverordnung eine Rückverweisung auf das IfSG enthalten ist, vgl. dazu Lorenz/Oğlakcıoğlu, in: Kießling, Infektionsschutzgesetz, 3. Aufl. 2022, § 73 Rn. 12.

12 BT-Drs. 17/10572, S. 32 und 34.

13 Metzger, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 241. EL Mai 2022, § 13b TierSchG Rn. 5 (Stand: März 2019).

sodass für Landesregierungen oder für von diesen ermächtigte Behörden kein eigenständiger Sanktionsspielraum eröffnet ist. Vielmehr wäre es Sache des Bundesgesetzgebers, über die Ahndbarkeit im Rahmen von Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung, von der er bereits in inhaltlicher Hinsicht Gebrauch gemacht hat, zu entscheiden.

#### **4. Ergebnis**

Die vorstehenden Erwägungen sprechen dagegen, in § 13b TierSchG eine Ermächtigung der Landesregierungen zur Statuierung von Ordnungswidrigkeiten durch Rechtsverordnung zu sehen. Dies gilt erst recht für die gemäß § 13b Satz 5 TierSchG von den Landesregierungen im Wege der Subdelegation ermächtigten Behörden.

\* \* \*