



---

**Ausarbeitung**

---

**Differenzierung der Übergangsfristen bei einem gesetzlichen Verbot der Pelztierhaltung zur Gewinnung von Pelztiererzeugnissen**

**Differenzierung der Übergangsfristen bei einem gesetzlichen Verbot der Pelztierhaltung zur Gewinnung von Pelztiererzeugnissen**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 016/16  
Abschluss der Arbeit: 27. Januar 2016  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

## 1. Einleitung

Zur Verbesserung der Haltungsbedingungen von Pelztieren in Pelztierfarmen ist im Dezember 2006 die Dritte Verordnung zur Änderung der **Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung** (TierSchNutzTV)<sup>1</sup> in Kraft getreten. Die Verordnung schränkt die Haltung von Pelztieren zum Zweck der Gewinnung von Pelztiererzeugnissen ein und verschärft die Anforderungen an die Haltungsbedingungen. Diese Bestimmungen sollen von den Pelztierzüchtern überwiegend nicht umgesetzt worden sein.<sup>2</sup> Inzwischen liegt ein **Gesetzentwurf des Bundesrates** für ein vollständiges Verbot der Pelztierzüchtung vor.<sup>3</sup> In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass es zur Verfassungsmäßigkeit des Verbotsgesetzes im Hinblick auf die Grundrechte aus **Art. 12** und **Art. 14 Grundgesetz** (GG) einer **Übergangsfrist von 10 Jahren** bedürfe.<sup>4</sup> Insbesondere Tierschutzorganisationen halten diese Frist für zu lang.<sup>5</sup>

Vor diesem Hintergrund soll geprüft werden, ob es verfassungsrechtlich möglich wäre, die Übergangsfrist in dem Verbotsgesetz unterschiedlich lang zu gestalten. Gefragt ist, ob Pelztierzüchtern, die die Haltungsbedingungen der TierSchNutzTV umgesetzt haben, eine längere Übergangsfrist gewährt werden könnte als Züchtern, die die Vorgaben nicht erfüllt haben.

## 2. Ausgestaltung der Regelung im Hinblick auf die Bestimmtheit

Der **Bestimmtheitsgrundsatz** ist ein Element des in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsgebots.<sup>6</sup> Er gilt insbesondere für Gesetze, die die Exekutive zur Vornahme von Verwaltungsakten ermächtigen.<sup>7</sup> Er gebietet, dass die Normen nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt sind, so dass das Handeln der Verwaltung für die Bürger vorhersehbar und berechenbar wird.<sup>8</sup> Um eine gerichtliche Kontrolle der Verwaltungstätigkeit zu gewährleisten, sollen der

---

1 <http://www.gesetze-im-internet.de/tierschnutztv/> (Stand: 20.01.2016).

2 Pressemitteilung des Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, „Bundesrat beschließt Verbot der Pelztierhaltung“, vom 13.07.2015, abrufbar unter: <http://www.bmel.de/DE/Tier/Tierschutz/texte/Pelztierhaltung.html> (Stand: 21.01.2016).

3 BT-Drucks. 18/5866.

4 BT-Drucks. 18/5866 S. 5 f.; zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Länge der Übergangsfrist für ein Pelztierzüchtungsverbot siehe auch: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Übergangsfrist bei einem gesetzlichen Verbot der Pelztierhaltung zur Gewinnung von Pelztiererzeugnissen, Ausarbeitung - WD 3 - 3000 - 320/15.

5 Deutscher Tierschutzbund e.V., Pressemitteilung vom 02.12.2015, abrufbar unter: <http://www.tierschutz-bund.de/%20news-storage/artenschutz/021215-pelztierhaltungsverbot-und-schlachtung-traechtiger-rinder.html> (Stand: 21.01.2016); Vier Pfoten – Stiftung für Tierschutz, Pressemitteilung vom 03.12.2015, „Bundesregierung will Pelztierhaltung und Schlachtung trächtiger Kühe verbieten“, abrufbar unter: <http://www.vier-pfoten.de/news-press/pressearchiv-2015/151203/> (Stand: 21.01.2016).

6 Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Art. 20 Rn. 57.

7 Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Art. 20 Rn. 58.

8 Vgl. BVerfGE 56, 1, 12; 110, 33, 54.

Verwaltung klare Maßstäbe vorgegeben werden.<sup>9</sup> Je intensiver die Regelung auf die Normadressaten einwirkt, umso höher sind die Anforderungen an die Bestimmtheit.<sup>10</sup>

Knüpft die Übergangsfrist in dem Verbotsgesetz nur an die **Umsetzung** der TierSchNutzV an, wäre sie in ihrer Allgemeinheit zu unbestimmt. Es muss hinreichend klar sein, wer Adressat der einen oder der anderen Übergangsfrist ist. Dies müsste aus einer gesetzlichen Regelung unterschiedlicher Übergangsfristen ersichtlich sein.

Im Sinne einer hinreichend klaren Regelung erscheint ein Anknüpfen an den Zeitpunkt der Erteilung der **Erlaubnis** nach § 11 TierSchG grundsätzlich geeignet. So ist bei der Erteilung einer Erlaubnis nach dem Inkrafttreten der Dritten Verordnung zur Änderung der TierSchNutzV, das heißt nach dem 11. Dezember 2006, grundsätzlich sichergestellt, dass die Voraussetzungen der TierSchNutzV eingehalten werden, da die Regelungen der TierSchNutzV vom Prüfungsumfang der Erlaubnis erfasst sind. Für die gewerbsmäßige Züchtung und Haltung von Wirbeltieren und damit auch von Pelztieren ist gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 8a) TierSchG eine Erlaubnis erforderlich.<sup>11</sup> Die Erteilung der Erlaubnis setzt gemäß §§ 11 Abs. 2, 21 Abs. 5 TierSchG i.V.m. § 11 Abs. 2 TierSchG a. F. unter anderem voraus, dass die der Tätigkeit dienenden Räume und Einrichtungen eine den Anforderungen des § 2 TierSchG entsprechende Ernährung, Pflege und Unterbringung der Tiere ermöglichen. Die Anforderungen an die Haltung nach § 2 TierSchG werden für Pelztiere durch die §§ 38 bis 43 TierSchNutzV näher bestimmt, § 2a Abs. 1 TierSchG.

Allerdings ist zu bedenken, dass die Erteilung der Erlaubnis nach dem 11. Dezember 2006 nicht automatisch sicherstellt, dass sämtliche Voraussetzungen der TierSchNutzV erfüllt sind. So sind in § 45 Abs. 30 bis 32 TierSchNutzV Übergangsregelungen normiert, die – zeitlich begrenzt – die Haltung unter abweichenden, weniger strengen Bedingungen erlauben. § 45 Abs. 31 und 32 TierSchNutzV finden auch Anwendung auf Haltungseinrichtungen, die nach Inkrafttreten der Verordnung genehmigt wurden.<sup>12</sup> Nach § 45 Abs. 31 TierSchNutzV dürfen Pelztiere abweichend von bestimmten Anforderungen der TierSchNutzV noch bis zum 11. Dezember 2011 gehalten werden. § 45 Abs. 32 TierSchNutzV gewährt eine von anderen Anforderungen abweichende Haltung bis zum 11. Dezember 2016. Folglich würde ein Abstellen allein auf die Erteilung der Erlaubnis nach dem 11. Dezember 2006 nicht sicherstellen, dass alle Voraussetzungen der §§ 38 bis 43 TierSchNutzV erfüllt sind, da bis zum Ablauf der jeweiligen Übergangsfrist ein Abweichen im Regelungsbereich des § 45 Abs. 31, 32 TierSchNutzV die Erteilung der Erlaubnis nicht behindert hätte. Zwar ist anzunehmen, dass diese Erlaubnisse unter der Bedingung der Erfüllung der weiteren Voraussetzungen innerhalb der Übergangsfrist erteilt wurden, dies garantiert jedoch nicht die tatsächliche Erfüllung der Bedingung.

---

9 Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Art. 20 Rn. 58; vgl. BVerfGE 110, 33, 54 f., Beschluss vom 3. März 2004 – Az.: 1 BvF 3/92, Juris Rn. 106.

10 Vgl. BVerfGE 110, 33, 54.

11 Erbs/Kohlhaas/Metzger TierSchG § 11 Rn. 6.

12 Dies folgt aus dem Gegenschluss zu § 45 Abs. 30 TierSchNutzV, der explizit regelt, dass die Regelung für Haltungseinrichtungen gilt, die vor dem Inkrafttreten der Verordnung bereits genehmigt oder in Benutzung genommen worden sind.

Bei einem Abstellen auf die Erteilung der Erlaubnis nach dem 11. Dezember 2011 dürfte die Einhaltung der Voraussetzungen, von denen § 45 Abs. 31 TierSchNutzV befreit, sichergestellt sein. Hingegen ist auch hier die Erfüllung der Voraussetzungen, von denen § 45 Abs. 32 TierSchNutzV entbindet, nicht gewährleistet.

Ein Abstellen auf die Erteilung der Erlaubnis nach dem 11. Dezember 2016 würde zwar garantieren, dass sämtliche Voraussetzungen der TierSchNutzV eingehalten sind. Hier ist jedoch zweifelhaft, ob angesichts der Diskussion über ein Verbot der Pelztierzüchtung ab diesem Zeitpunkt noch neue Erlaubnisse beantragt würden. Eine solche Regelung droht daher leer zu laufen.

Zusammenfassend ist im Hinblick auf den Grundsatz der Bestimmtheit festzuhalten, dass eine Regelung unterschiedlicher Übergangsfristen für ein Pelztierzuchtverbot eine eindeutige Abgrenzung formulieren müsste, welcher Züchter unter welche Frist fällt. Das Kriterium der „Einhaltung der TierSchNutzV“ müsste konkretisiert werden. Denkbare, hinreichend bestimmte Alternativen der Differenzierung wurden aufgezeigt: Erlaubniserteilung unter Geltung der verschärften TierSchNutzV von 2006 bzw. ein späterer Zeitpunkt wie 2011. Eine Erlaubniserteilung nach dem 11. Dezember 2016 entfällt faktisch. Auch könnte festgelegt werden, dass alle Züchter oder nur diejenigen, die nach „altem“ Recht vor dem 12. Dezember 2006 eine Erlaubnis erhalten haben, sich bis zu einem bestimmten Stichtag einer Überprüfung der Haltung nach dem geltenden Standard der TierSchNutzV unterziehen müssen. Die Haltungseinrichtungen, die den Standard erfüllen, unterfallen der langen Übergangsfrist.

### **3. Vereinbarkeit unterschiedlich langer Fristen mit dem Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG**

#### **3.1. Schutzbereich des Gleichheitsgrundrechtes**

Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG soll die Gleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Sachverhalten sicherstellen.<sup>13</sup> Er ist verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird und die Ungleichbehandlung nicht gerechtfertigt ist.<sup>14</sup>

Enthält das Verbotsgesetz eine Übergangsfrist, deren Länge sich nach danach bemisst, ob die Vorgaben der TierSchNutzV umgesetzt wurden, differenziert der Gesetzgeber innerhalb der Gruppe der Pelztierzüchter und behandelt sie ungleich.

#### **3.2. Rechtfertigung der Ungleichbehandlung**

Die Ungleichbehandlung kann durch einen hinreichend wichtigen Grund gerechtfertigt sein. Als Grund kommt jede vernünftige Erwägung in Betracht.<sup>15</sup> Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers,

---

13 Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Art. 3 Rn. 1.

14 BVerfGE 55, 72, 88; Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Art. 3 Rn. 14.

15 Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Art. 3 Rn. 14.

die Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselben Rechtsfolgen knüpft.<sup>16</sup> Dem Gesetzgeber sind aber insoweit Grenzen gesetzt, als dass er die Differenzierung nicht auf sachfremde Erwägungen stützen darf.<sup>17</sup>

### 3.2.1. Maßstab für die Prüfung der Rechtfertigung

Die Bindung des Gesetzgebers ist umso enger, je stärker die Ungleichbehandlung an personenbezogene Merkmale anknüpft oder je stärker sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann. Das Maß der Bindung hängt auch davon ab, inwieweit die Betroffenen in der Lage sind, durch ihr Verhalten die Verwirklichung der Kriterien zu beeinflussen, nach denen unterschieden wird.<sup>18</sup> Sie kann sich von einer bloßen **Willkürkontrolle** zu einer strengen Bindung an die **Verhältnismäßigkeit** intensivieren.<sup>19</sup>

Die Willkürkontrolle überlässt dem Gesetzgeber einen großen Spielraum. Eine Ungleichbehandlung ist nur dann nicht gerechtfertigt, wenn es für die gesetzliche Regelung offensichtlich keinen sachlichen Grund gibt.<sup>20</sup> Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit muss der Differenzierungsgrund hingegen in einem angemessenen Verhältnis zu dem Grad der Ungleichbehandlung stehen. Die Ungleichbehandlung muss geeignet, erforderlich und angemessen sein.<sup>21</sup>

Das Differenzierungskriterium für die Gestaltung der Übergangsregelung ist die Umsetzung der TierSchNutztV. Es knüpft damit nicht an ein personenbezogenes Kriterium an, sondern nimmt eine sachverhaltsbezogene Differenzierung vor. Das Verbotsgesetz greift jedenfalls in die nach Art. 14 Abs. 1 GG und 12 Abs. 1 GG geschützte Eigentums- und Berufsfreiheit der Pelztierzüchter ein. Je kürzer die Übergangsfrist in dem Verbotsgesetz gestaltet ist, desto schwerer ist der Eingriff. Die unterschiedliche Bemessung der Übergangsfristen wirkt sich auf die Ausübung der Grundrechte nachteilig aus. Die unterschiedliche Behandlung ist daher am Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu messen.<sup>22</sup>

### 3.2.2. Prüfung der Rechtfertigung am Maßstab der Verhältnismäßigkeit

Die Ungleichbehandlung muss **geeignet** sein, das mit ihr verfolgte Ziel zu erreichen.<sup>23</sup> Die differenzierende Übergangsregelung soll den Eingriff in die nach Art. 14 Abs. 1 GG und 12 Abs. 1 GG

---

16 Vgl. BVerfGE 90, 145, 196; BVerwG, Urteil vom 01. 09 2005 – Az. 2 C 15/04, Juris Rn. 21.

17 Vgl. BVerfGE 55, 72, 89 f.

18 Kischel in: BeckOK-GG, Art. 3 Rn. 26, 45 f. (Stand: 01.09.2015); vgl. BVerfGE 129, 49, 69; 88, 87, 97.

19 Kischel in: BeckOK-GG, Art. 3 Rn. 26, 45 f. (Stand: 01.09.2015); vgl. BVerfGE 129, 49, 68 f.

20 Vgl. BVerfGE 88, 87, 97.

21 Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Art. 3 Rn. 18.

22 Vgl. BVerfGE, 88, 87, 97.

23 Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Art. 3 Rn. 18.

geschützte Eigentums- und Berufsfreiheit für die Gruppe der Pelztierzüchter abmildern, die aufgrund der TierSchNutzV in die Umstrukturierung ihrer Pelztierzucht investiert haben. Die begünstigten Züchter erhalten durch diese Regelung die Gelegenheit, ihren Beruf länger auszuüben und die im Rahmen der Umstrukturierung getätigten Investitionen in einem größeren Umfang zu amortisieren. Ferner soll die Regelung den in Art. 20a GG verfassungsrechtlich verankerten Tierschutz fördern. Die Differenzierung könnte möglicherweise eine kürzere als die im Gesetzentwurf vorgesehene Frist von 10 Jahren für die Pelztierzüchter rechtfertigen, die nicht in eine Umstrukturierung ihres Betriebs im Rahmen der TierSchNutzV investiert haben. Die Gestaltung der Übergangsfrist steht im Ermessen des Gesetzgebers.<sup>24</sup> Sie ist so zu bemessen, dass den Betroffenen die Möglichkeit verbleibt, den wesentlichen Restwert ihres Eigentums durch Veräußerung oder Nutzung zu realisieren. Der Gesetzgeber darf die Frist pauschal regeln. Die Amortisation muss nicht in jedem Einzelfall, aber im typischen Fall gelingen.<sup>25</sup> Bei einer getrennten Beurteilung der Gruppen könnte die Amortisation für die Gruppe, die die Vorgaben der TierSchNutzV nicht erfüllt hat, typischerweise früher erreicht sein.<sup>26</sup>

Die Ungleichbehandlung muss auch **erforderlich** sein. Sie ist erforderlich, wenn das Ziel der staatlichen Maßnahme nicht auch durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, das die Betroffenen in ihren Rechten weniger belastet.<sup>27</sup> Dem Gesetzgeber steht bei der Beurteilung der Erforderlichkeit eine Einschätzungsprärogative zu.<sup>28</sup> Vor diesem Hintergrund dürfte die hier in Rede stehende Maßnahme auch erforderlich sein.

Ferner muss die Ungleichheit auch **angemessen** sein. Die Unterschiede zwischen beiden Gruppen müssen von solcher Art und solchem Gewicht sein, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können.<sup>29</sup> Die sachliche Rechtfertigung für die unterschiedliche Behandlung der Pelztierzüchter ergibt sich aus der höheren Schutzwürdigkeit der Pelztierzüchter, die die Anforderungen der TierSchNutzV erfüllen, und aus den Belangen des Tierschutzes, der Verfassungsrang besitzt.

Die Züchter mussten zur Erfüllung der Vorgaben der TierSchNutzV vermutlich erhebliche Investitionen tätigen.<sup>30</sup> Die Pelztierzüchter, die ihren Betrieb nicht umstrukturiert haben, sind nicht in diesem Umfang schutzwürdig.

---

24 BVerfGE, 116, 96, 134; BaWüStGH Urteil vom 17.06.2014 – Az. 1 VB 15/13, BeckRS 2014, 52775, Abschnitt C. IV. 3. b) aa); Jahndorf, Übergangsfristen bei Regimewechseln im Öffentlichen Recht, NVwZ 2015, 1188.

25 BaWüStGH Urteil vom 17.06.2014 – Az. 1 VB 15/13, BeckRS 2014, 52775, Abschnitt C. IV. 3. b) aa); Jahndorf, Übergangsfristen bei Regimewechseln im Öffentlichen Recht, NVwZ 2015, 1188 f.

26 Zum Umfang der Investitionen zur Erfüllung der Vorgaben der TierSchNutzV vgl. OVG Münster, Beschluss vom 28.02.2013 – Az. 20 B 90/13, Juris Rn. 34 ff.

27 P. Kirchhoff in: Maunz/Dürig, Beck-Online, 75. Ergänzungslieferung September 2015, Art. 3 Rn. 259 (Stand: 75. Lieferung September 2015).

28 Grzeszick in: Maunz/Dürig, Beck-Online, 75. Ergänzungslieferung September 2015, Art. 20 Abschnitt VII. Rn. 116 (Stand: 48. Lieferung November 2006).

29 Vgl. BVerfGE 55, 72, 88; 129, 49, 69.

30 Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 28.02.2013 – Az. 20 B 90/13, Juris Rn. 34 ff.

#### **4. Zusammenfassung**

Die Koppelung der Länge der Übergangsfrist an die Umsetzung der TierSchNutzV begegnet keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Besondere Anforderungen sind jedoch an die Bestimmtheit der Übergangsregelungen zu stellen. Ein Anknüpfen allein an die „Umsetzung“ der TierSchNutzV wäre zu pauschal.

Die unterschiedliche Ausgestaltung der Übergangsfristen wäre wohl mit Art. 3 Abs. 1 GG zu vereinbaren.

Ende der Bearbeitung