

**Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und
förderpolitischen Begleitung einer langfristigen
Transformation der deutschen Nutztierhaltung**

für das BMEL nach Beschlüssen des Deutschen Bundestages,
der Agrarministerkonferenz der Bundesländer und des
Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung

im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
(BLE)

Erstattet durch:

Rechtsanwalt Dr. Ulrich Karpenstein,
Rechtsanwalt Dr. Frank Fellenberg, LL.M. (Cambridge),
Rechtsanwalt Prof. Dr. Alexander Schink,
Rechtsanwalt Dr. Christian Johann,
Rechtsanwältin Kathrin Dingemann,
Rechtsanwalt Dr. Matthias Kottmann, Maître en Droit,
Rechtsanwalt Dr. Julian Augustin,
Rechtsanwältin Dr. Bettina Gausing

in Kooperation mit:

Prof. Dr. Rudolf Mögele, Honorarprofessor an der Julius-
Maximilians-Universität Würzburg, ehem. stellvertretender
Generaldirektor bei der GD Landwirtschaft und Ländliche
Entwicklung der Europäischen Kommission, und

Prof. Dr. Martin Scheele, Honorarprofessor an der Humboldt-
Universität zu Berlin, ehem. Referatsleiter in der GD Land-
wirtschaft und ländliche Entwicklung der Europäischen
Kommission

Berlin/Bonn/Kraainem/Herne, 1. März 2021

INHALTSVERZEICHNIS

A. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	1
I. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse.....	1
II. Handlungsempfehlungen.....	12
1. Nationale Ebene	12
2. EU-Ebene.....	13
B. Hintergrund und Gang der Untersuchung.....	15
C. Rechtliche und ökonomische Umsetzbarkeit der Vorschläge des Kompetenznetzwerks	17
I. Entwicklung von Zielbildern.....	17
1. Bedeutung	17
2. Verfahren	18
3. Stand	18
4. Ableitung der weiteren Maßnahmen	21
5. Zeitplan.....	22
II. Etablierung höherer Tierwohlstandards	24
1. Fachrechtliche Umsetzung.....	24
a) Tierschutzrecht	24
aa) Ausgangslage.....	24
bb) Rechtliche Verankerung höherer Tierwohlstandards.....	26
(1) Etablierung höherer Standards über ein freiwilliges Tierwohlkennzeichen.....	27
(a) TierWKG-E	27
(b) Mögliche Alternative: Gewährleistungsmarke	29
(2) Mögliche Festschreibung verbindlicher höherer Standards 2030/2040	30
(a) Stufenweise Überführung aus dem TierWKV-E in die TierSchNutzV	30
(b) Unmittelbare Geltung für Bestandsanlagen.....	32
b) Bauplanungsrecht	32
aa) Ausgangslage.....	33
bb) Anpassungsbedarf für Anlagen im unbeplanten Außenbereich..	36

cc)	Anpassungsbedarf für Anlagen im Geltungsbereich eines (vorhabenbezogenen) Bebauungsplans.....	41
c)	Immissionsschutzrecht.....	42
aa)	Ausgangslage mit Neufassung der TA Luft.....	43
(1)	Neuregelungen der TA Luft-Novelle zu Ammoniakemissionen...	45
(2)	Vereinbarkeit der Neuregelung mit Unionsrecht.....	49
bb)	(Weiterer) Anpassungsbedarf.....	52
(1)	Neuregelungen der TA Luft-Novelle zu Ammoniakemissionen...	52
(2)	Verfahrensrechtliche Erleichterungen	53
(3)	Naturschutzrechtliche Beschränkungen zulässiger Ammoniakdepositionen	55
2.	Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht.....	57
a)	Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz	57
aa)	Maßstab.....	57
bb)	Anwendung	58
b)	Vereinbarkeit mit den Grundrechten	59
aa)	Anwendbare Grundrechte	59
bb)	Einführung verbindlicher Standards 2030/2040.....	60
(1)	Berufsfreiheit bzw. unternehmerische Freiheit	60
(a)	Grundrechtseingriffe	60
(b)	Rechtfertigung	61
(2)	Eigentumsgarantie	65
(a)	Inhalts- und Schrankenbestimmung	65
(b)	Rechtfertigung	66
cc)	Rechtlich unverbindliche Maßnahmen	68
(1)	Grundrechtseingriff zweifelhaft	68
(2)	Jedenfalls: Rechtfertigung.....	69
3.	Vereinbarkeit mit Unionsrecht.....	70
a)	Vereinbarkeit mit EU-Tierschutzrecht.....	70
aa)	Primäres Unionsrecht.....	70
bb)	Sekundäres Unionsrecht.....	71
cc)	Laufender Fitness Check der Kommission	73
b)	Vereinbarkeit mit GAP-Vorschriften	74
aa)	Gemeinsame Marktorganisation.....	75
(1)	Vereinbarkeit eines nationalen Tierwohlkennzeichens mit EU- Vermarktungsnormen	75

(a)	Eier	77
(b)	Geflügelfleisch.....	78
(c)	Bruteier und Küken von Hausgeflügel	78
(d)	Streichfette.....	79
(2)	Fakultative vorbehaltene Angaben	79
(a)	Eier	79
(b)	Geflügelfleisch.....	79
(c)	Festlegung von FVA durch die Kommission.....	80
(3)	Vereinbarkeit mit der EU-Lebensmittelinformationsverordnung 1169/2011	82
(a)	Freiwilliges Tierwohlkennzeichen	82
(b)	Verpflichtende Etikettierung.....	83
(4)	Evaluierung der EU-Vermarktungsnormen	84
bb)	Reform der GAP nach 2020	84
c)	Binnenmarktvorschriften	85
aa)	Verbindliche Einführung höherer Tierwohlstandards	85
(1)	Vereinbarkeit mit Art. 35 AEUV	85
(2)	Vereinbarkeit mit Art. 34 AEUV	86
bb)	Staatliches Tierwohlkennzeichen	88
(1)	Vereinbarkeit mit Art. 34 AEUV	88
(2)	Vereinbarkeit mit Art. 107 Abs. 1 AEUV	91
(a)	Tierwohlkennzeichen als tatbestandliche Beihilfe.....	91
(b)	Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt.....	93
d)	Notifizierung gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535	95
4.	Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT).....	95
a)	Strengere Haltungsnormen.....	96
aa)	Notifizierung gemäß TBT	96
bb)	Materielle Vereinbarkeit	97
b)	Tierwohlkennzeichen.....	97
aa)	Notifizierung gemäß TBT	97
bb)	Materielle Vereinbarkeit	98
III.	Förderung der Umstellung auf höhere Tierwohlstandards	99
1.	Förderung von Investitionen in die betriebliche Anpassung	99
a)	Fördervoraussetzungen	101

aa)	Umstellung des Betriebs auf die Produktion nach Tierwohlkriterien	101
bb)	Freiwilligkeit und Einhaltung verpflichtender Normen.....	101
cc)	Betrieblicher Entwicklungsplan	102
dd)	Dauerhaftigkeit von Vorhaben	102
b)	Förderfähige Investitionen	103
c)	Förderintensität.....	103
2.	Tierwohlprämie zum Ausgleich der „laufenden Kosten“.....	105
a)	Kompensation von „laufenden Kosten“ und Einkommenseinbußen	106
b)	Berechnung der Tierwohlprämie	107
aa)	Berechnung auf Grundlage betriebsindividueller Parameter	107
bb)	Berechnung auf Grundlage von Pauschalen.....	108
c)	Anreizwirkungen unterschiedlicher Berechnungsmethoden.....	110
d)	Notwendigkeit der Prämienanpassung im Zeitablauf.....	110
e)	Keine Gewährung der Tierwohlprämie für Einhaltung verpflichtender Standards	111
f)	Zeitraumen der Gewährung der Tierwohlprämie	112
3.	Beurteilung nach EU-Beihilfenrecht	113
a)	Anwendbare Beihilfenregelungen	113
b)	Investitionsförderung	115
aa)	Beihilfentatbestand i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV	116
bb)	Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt	117
(1)	Gemeinsame Bewertungskriterien.....	117
(2)	Spezifische Kriterien für Investitionsbeihilfen.....	118
(a)	Produktionsbeschränkungen	119
(b)	Ziele oberhalb geltender Standards	119
(c)	Beihilfeintensität	122
c)	Tierwohlprämie (Ausgleich der „laufenden Kosten“).....	122
aa)	Beihilfentatbestand i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV	123
bb)	Kriterien für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt	123
(1)	Gemeinsame Bewertungskriterien.....	123
(2)	Spezifische Kriterien für Tierschutzverpflichtungen.....	124
(a)	Freiwillige Verpflichtungen oberhalb verbindlicher Standards („Baseline-Erfordernis“).	124
(b)	Gegenstand der Tierschutzverpflichtungen	125
(c)	Verpflichtungszeitraum und Förderungsdauer.....	125

(d)	Beihilfefähige Kosten und Beihilfebetrag	126
(e)	Ökologischer Landbau	126
(f)	Konventionelle Tierhalter mit höheren Tierwohlstandards	128
cc)	Realisierbarkeit der Tierwohlprämie	129
(1)	„Baseline-Erfordernis“	129
(a)	Beihilfen zum Ausgleich von Nachteilen in Natura 2000- Gebieten und im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie	130
(b)	Beihilfen für ökologischen/biologischen Landbau.....	130
(c)	„Meeting Standards“	131
(2)	Langfristigkeit und Verlässlichkeit der Förderung.....	132
(a)	Agrarumwelt- und Klimabeihilfen	133
(b)	Erneuerbare Energien	134
(c)	Verfahrensfragen.....	134
(3)	Möglichkeiten einer beihilfenrechtskonformen Ausgestaltung... 135	
(a)	Beschränkungen gegenüber der Konzeption des KNW	135
(b)	Eckpunkte einer zulässigen Tierwohlprämie	136
d)	Beihilfenrechtliche Relevanz der Finanzierung	136
aa)	Art und Weise der Finanzierung der Beihilfe	137
bb)	Abgabe als Bestandteil der Beihilfe.....	138
cc)	Vereinbarkeit mit EU-Recht.....	139
dd)	Abhilfeoptionen	139
(1)	Einbeziehung der Tierhalter in anderen Mitgliedstaaten	140
(2)	Beschränkung der Erhebung der Verbrauchsteuer auf deutsche Erzeugnisse	141
(3)	Entkoppelung von Abgabe und Tierwohlbeihilfen.....	141
(4)	Abgabe ohne Produktbezug („Ergänzungsabgabe Tierwohl“)...	142
e)	Herauslösung der Tierwohlbeihilfen aus der Anwendung von Art. 107 Abs. 1 AEUV.....	143
aa)	EEG-Modell	143
bb)	Branchenverbandsoption.....	145
cc)	Sondervorschrift im Basisakt gemäß Art. 42 AEUV.....	148
dd)	Art. 108 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV	151
4.	Beurteilung nach WTO-Recht.....	152
a)	Interne Stützung (Agreement on Agriculture – AoA)	152
aa)	„Green Box“	153
(1)	Anhang 2 Abs. 2 bis 13 AoA	153
(2)	Anhang 2 Abs. 1 AoA	154

bb) „Blue Box“ und De-Minimis.....	155
cc) Amber Box	155
b) Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM)	155
aa) Anwendbarkeit.....	155
bb) Subventionsverbot (Art. 3 SCM).....	157
cc) Anfechtbare Subventionen (Art. 5 SCM).....	157
5. Rechtliche Ausgestaltung und Durchführung der Förderung	159
a) Umsetzung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK)	159
b) Alternative Umsetzungsmöglichkeiten.....	164
c) Handlungsformen	167
IV. Aufbringung und Bereitstellung der Fördermittel.....	167
1. Rückgriff auf allgemeine Steuermittel	168
2. Verbrauchsteuer auf tierische Produkte („Tierwohlabgabe“ bzw. „Tierische-Produkte-Steuer“).....	169
a) Grundsätzliche Zulässigkeit	169
aa) Verfassungsrecht.....	169
(1) Gesetzgebungskompetenz des Bundes	169
(2) „Steuererfindungsrecht“ innerhalb der bestehenden Typusbegriffe	170
(3) Typus der Verbrauchsteuer	171
(a) Indirekte Steuer, Abwälzbarkeit	172
(b) Verbrauch von Gütern des täglichen Bedarfs	173
(c) Verbringung in den Wirtschaftsverkehr	174
(4) „Tierwohlabgabe“ als Verbrauchsteuer	174
bb) EU-Recht.....	175
b) Ausgestaltung	176
aa) Bezeichnung	176
bb) Steuergesetz	177
cc) Steuergegenstand	177
dd) Steuertarif	180
ee) Steuerlager.....	183
(1) Definition des Steuerlagers	183
(2) Anzahl der Steuerlager.....	185
(3) Steuerlager im Bereich Fleisch.....	187

(4) Steuerlager im Bereich Milch	187
(5) Steuerlager im Bereich Eier	188
ff) Steuerentstehung und Steuerschuldner	189
(1) Überführung in den steuerrechtlich freien Verkehr	189
(2) Verbringung in das Steuergebiet aus anderen Mitgliedstaaten ...	190
(3) Einfuhr aus Drittländern und Drittgebieten.....	191
gg) Verbringung in andere Mitgliedstaaten und Ausfuhr in Drittstaaten und Drittgebiete	191
c) Ertragshoheit	193
d) Zweckbindung	193
e) Vereinbarkeit mit Art. 30, 110 AEUV.....	194
aa) Unterschiedslose Erhebung auf inländische und eingeführte Erzeugnisse.....	195
bb) Rechtliche Einordnung als zollgleiche Abgabe (Art. 30 AEUV) oder diskriminierende inländische Abgabe (Art. 110 AEUV)..	195
(1) Einfuhrseite	196
(2) Ausfuhrseite	200
3. Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für tierische Produkte ...	200
a) Grundsätzliche Zulässigkeit	201
b) Steuerliche Neutralität	202
c) Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG).....	203
d) Ertragshoheit	204
e) Zweckbindung	206
f) Vereinbarkeit mit Art. 30, 110 AEUV.....	206
4. „Ergänzungsabgabe Tierwohl“	207
5. „Sonderabgabe Tierwohl“.....	213
6. Umwandlung von EU-Direktzahlungen	216
a) Nach geltendem Recht (Verordnung (EU) Nr. 1307/2013).....	216
b) Nach Inkrafttreten der GAP-Reform	217
aa) Stand der Reformverhandlungen	217
bb) Neuregelung der direkten Einkommensförderung: „Eco-Schemes“	218
cc) Politik der ländlichen Entwicklung: ELER-Option	220
(1) Interventionstypen	220
(2) Finanzierungsfragen: Mitteltransfer aus der ersten in die zweite Säule oder zusätzliche nationale Finanzierung.....	221
(3) Durchführungsfragen: Zu beachtende GAP-Vorschriften	223

7.	Ökonomische Bewertung der verschiedenen Finanzierungsoptionen.....	224
a)	Finanzvolumen	224
b)	Lenkungswirkung	224
c)	Verwaltungskosten	225
d)	Fazit	227
V.	Ökonomische Analyse der Tierwohlförderung und des Finanzierungsbedarfs	228
1.	Betriebliche Anpassungen zur Erreichung der verschiedenen Tierwohlstufen	229
a)	Gebäudekosten	230
b)	Laufende Kosten.....	230
c)	Einkommensverluste.....	231
2.	Wirksamkeit der Maßnahmen zur Förderung der Umstellung auf höhere Tierwohlstandards.....	231
a)	Kompensationswirkung der Tierwohlkennzeichnung	232
b)	Kompensationswirkung der Tierwohlprämie.....	233
c)	Kompensationswirkung der Investitionsförderung	235
3.	Wirksamkeit der Kombination verschiedener Maßnahmen	237
4.	Umstellungskosten und Finanzbedarf der Tierwohlförderung	239
5.	Vergleichende Bewertung der Mittelaufbringung nach Maßgabe des ermittelten Finanzierungsbedarfs	244
a)	Finanzierung durch GAP-Mittel.....	244
b)	Finanzierung durch eine mengenbezogene Abgabe	246
c)	Finanzierung durch eine wertbezogene Abgabe	248
d)	Regionale Verteilungseffekte.....	250
VI.	Sozialpolitische Implikationen	251
1.	Ausgangslage	252
2.	Anhebung existenzsichernder Sozialleistungen.....	253
3.	Anhebung des steuerrechtlichen Existenzminimums.....	255
4.	Pauschale Transferzahlungen.....	256
VII.	Umwelt- und Klimaverträglichkeit der Tierproduktion nach Tierwohlkriterien	257
1.	Umwelt- und Klimawirkungen der Tierproduktion	257
a)	Nährstoffemissionen	257
b)	Treibhausgasemissionen	259
c)	Geruchs- und Staubbelästigungen sowie luftgetragene Schadstoffe	261

d) Antibiotika im Boden und im Grundwasser.....	261
e) Ökosystemleistungen von Grünland.....	262
2. Umwelt- und klimawirksame Anpassungen der Tierproduktion nach Tierwohlkriterien.....	263
3. Wirkungskongruenz von Tierwohl- und Umwelt- und Klimamaßnahmen	268
VIII. Gesellschaftliche Akzeptanz und Durchsetzbarkeit.....	270
1. Einstellungen zur Erhöhung des Tierwohls	271
2. Zahlungsbereitschaft der Verbraucher für tierwohlgerechtere Erzeugnisse	271
3. Akzeptanz von Tierwohlmaßnahmen.....	273
4. Kontinuierliche Information über die Tierwohlstrategie und ihre Wirkungen.....	275

A.**Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen****I. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse****Entwicklung von Zielbildern**

- (1) Das von der Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft eingesetzte Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (KNW) hat am 11.02.2020 seine Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Nutztierhaltung vorgelegt. Deren Umsetzung setzt zuvorderst die Definition von Tierwohlstandards mit drei unterschiedlich hohen Anspruchsniveaus hinsichtlich Platzverfügbarkeit, Bodenbeschaffenheit, Stallklima, Lichtverhältnisse, Freiluftauslauf und Futterangebot für die einbezogenen Nutztierarten voraus. Diese Standards finden ihren Niederschlag in den Förderkriterien der Tierwohlprämie und der Investitionsförderung ebenso wie in der Tierwohlkennzeichnung und der Übernahme verpflichtender Standards in das Fachrecht. Eine konsensorientierte und wissenschaftsbasierte Festlegung der Tierwohlstandards für alle in die Tierwohlstrategie einbezogenen Tierarten ist daher prioritär. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den sehr ambitionierten Zeitplan. Zudem müssten die Pläne mit den kürzlich aufgenommenen Arbeiten der Kommission zur Vorbereitung eines EU-Tierschutzkennzeichens abgestimmt werden (dazu **C.I.**).

Einführung höherer Tierwohlstandards**Fachrechtliche Beurteilung**

- (2) Die Empfehlungen des KNW sehen vor, ab 2020/2021 ein freiwilliges staatliches Tierwohlkennzeichen (TWK) einzuführen. Die bereits vorliegenden Entwürfe eines entsprechenden Gesetzes (TierWKG-E) sowie einer Tierwohlkennzeichnungsverordnung (TierWKV-E) setzen die Empfehlungen sachgerecht um. Ein alternatives Umsetzungskonzept bestünde darin, das TWK durch Eintragung einer Gewährleistungsmarke einzuführen. Da insoweit auf das bestehende markenrechtliche Instrumentarium zurückgegriffen werden könnte, wären gesetzgeberische Maßnahmen dann nicht erforderlich. Der eingeschlagene Weg erscheint mit Blick auf die Bedeutung des Gesamtkomplexes aber angemessen (dazu **C.II.1.a**).

- (3) Das KNW schlägt u. a. vor, die Tierwohlstufen 1 und 2 unter Beibehaltung der Förderung ab den Jahren 2030 bzw. 2040 als rechtlichen Mindeststandard festzuschreiben. Aus fachrechtlicher Perspektive wäre dies umsetzbar (siehe aber Rn. (14)). Hierzu könnten die in der TierWKV-E für Schweine bereits entwickelten und für weitere Nutztierarten noch zu entwickelnden höheren Anforderungen in die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutzV) überführt werden. Diese Vorgaben würden auch für Betreiber von zugelassenen Bestandsanlagen unmittelbar gelten, ohne dass es einer Änderung der Genehmigung oder nachträglicher Anordnungen bedürfte. Mit einer Verschärfung der verbindlichen rechtlichen Vorgaben müsste eine Modifikation des TWK einhergehen, das dann ab 2030 nur noch zweistufig und ab 2040 nur noch einstufig ausgestaltet wäre (dazu **C.II.1.a**).
- (4) Nach geltendem Baurecht ist ein Neu- oder Umbau von Tierhaltungsanlagen jedenfalls bei Anlagen im Außenbereich vielfach nicht zulässig. Der aktuelle Gesetzentwurf zur Verbesserung des Tierwohls in Tierhaltungsanlagen ist grundsätzlich geeignet, die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit für Änderungen dieser Anlagen sicherzustellen. Er sollte aber in einigen Punkten erweitert werden, um zu gewährleisten, dass die vom KNW vorgeschlagenen Maßnahmen möglichst flächendeckend umgesetzt werden können. Insbesondere sollte die „Reprivilegierung“ dieser Anlagen im Außenbereich nicht nur für bauliche Änderungen, sondern auch für Ersatzneubauten gelten. Um auch für Anlagen im Geltungsbereich von (vorhabenbezogenen) Bebauungsplänen eine Anpassung an höhere Tierwohlstandards zu vereinfachen, könnten verfahrensrechtliche Erleichterungen vorgesehen werden, die eine Anwendung des vereinfachten Verfahrens ermöglichen (dazu **C.II.1.b**).
- (5) Die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen für Tierhaltungsanlagen ergeben sich im Wesentlichen aus der TA Luft, die derzeit novelliert wird. Der bereits im Kabinett abgestimmte Entwurf bringt die Erfordernisse der Reduktion von Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft auf der einen und der Förderung tierwohlgerechter Ställe mit Außenklimazugang auf der anderen Seite grundsätzlich in einen sachgerechten Ausgleich. Er begegnet auch keinen unionsrechtlichen Bedenken. Konkretisierungen von „qualitätsgesicherten Haltungsverfahren“ und Anpassungen an den technischen Fortschritt umwelt- und tiergerechter Emissionsminderungsmaßnahmen könnten in ergänzenden Vollzugshilfen erfolgen. Verfahrensrechtliche Erleichterungen für den Umbau bestehender genehmigungsbedürftiger Stallanlagen sind nicht zwingend erforderlich. Das teilweise diskutierte Entfallen einer Genehmigungspflicht begegnet unionsrechtlichen Bedenken. Nicht unberücksichtigt bleiben darf, dass sich auch aus naturschutzrechtlichen Vorgaben rechtliche Hindernisse ergeben können, die

tierwohlgerichten Anpassungen von Tierhaltungsanlagen entgegenstehen oder diese zumindest erschweren können (dazu **C.II.1.c**)).

Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht

- (6) Die geplanten Maßnahmen zur Einführung höherer Tierwohlstandards sind formell und materiell verfassungskonform. Der Bund verfügt jeweils über die erforderliche Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz. Zudem sind die geplanten Maßnahmen sowohl mit den deutschen als auch mit den europäischen Grundrechten vereinbar. Sie dienen mit dem Tierschutz einem Ziel von Verfassungsrang und sind – insbesondere mit Blick auf die vorgesehenen Übergangsfristen und die staatliche Förderung – verhältnismäßig (dazu **C.II.2**)).

Vereinbarkeit mit EU-Recht

- (7) Die geplanten Maßnahmen sind überwiegend mit EU-Recht vereinbar. Sie fügen sich in den Rahmen des Primärrechts ein, das gemäß Art. 13 AEUV dem Tierwohl besonderes Gewicht einräumt. Die als Mindestvorschriften ausgestalteten Tierschutzbestimmungen des EU-Sekundärrechts lassen strengere nationale Regelungen zu. Um die Vereinbarkeit auch für die Zukunft zu sichern, sollte sich die Bundesregierung aktiv an den gegenwärtig auf Unionsebene laufenden Arbeiten zur Revision der Tierschutzstandards beteiligen (dazu **C.II.3.a**)).
- (8) Die geltenden unionsrechtlichen Vermarktungsvorschriften in den Bereichen Geflügelfleisch und Eier gestatten es nicht, nach strengeren Tierwohlstandards gewonnene Erzeugnisse durch ein TWK auszuweisen, das von den vorgeschriebenen Bezeichnungen abweicht. Ferner stehen sie einer Etikettierung entgegen, mit der eine spezifische Werthaltigkeit solcher Lebensmittel gegenüber dem Verbraucher dokumentiert würde. Insofern erforderliche Änderungen der VO 1308/2013 könnten bei deren aktueller Evaluierung oder im laufenden Reformprozess der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) angeregt werden. In den Bereichen Rind und Schwein, in denen keine haltungsbezogenen unionsrechtlichen Vorgaben existieren, bestünden diese Probleme hingegen nicht. Hier ließe sich im Einklang mit Art. 38 Abs. 2 VO 1169/2011 eine freiwillige Kennzeichnung durch das Tierwohlkennzeichen realisieren (dazu **C.II.3.b**)).
- (9) Die Einführung strengerer Haltungsverfahren für landwirtschaftliche Nutztiere in Deutschland ist mit der Warenverkehrsfreiheit vereinbar. Sie verstieße nicht gegen Art. 35 AEUV. In ihr läge auch keine nach Art. 34 AEUV verbotene „Maßnahme glei-

cher Wirkung“, soweit sie nicht mit einem Vermarktungsverbot oder spezifischen Etikettierungsgeboten für aus anderen Mitgliedstaaten importierte Erzeugnisse verknüpft würde, die dort von Tieren gewonnen wurden, deren Haltung den strengeren deutschen Standards nicht entspricht (dazu **C.II.3.c**).

- (10) Die Einführung eines freiwilligen staatlichen TWK stünde ebenfalls im Einklang mit Art. 34 AEUV, soweit seine Verwendung – wie vorgesehen – auch Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten, die nach entsprechenden Standards hergestellt werden, mit zumutbarem Aufwand offen stünde. Weitere Voraussetzung ist, dass die Ausgestaltung des Kennzeichens keine Präferenz für Produkte deutscher Herkunft zum Ausdruck bringt. Selbst wenn in der kostenlosen Zurverfügungstellung des Tierwohlkennzeichens eine staatliche Beihilfe gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV liegen sollte, bestünden keine durchgreifenden Bedenken gegen ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt (dazu **C.II.3.c**).

Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen über technische Handelshemmnisse

- (11) Sowohl die Einführung strengerer Haltungsnormen als auch die Einführung des TWK müssten nach dem TBT-Übereinkommen dem WTO-Sekretariat notifiziert werden. In beiden Fällen sind mangels eines Vermarktungsverbots oder Etikettierungsgebots für nicht den deutschen Haltungsnormen entsprechende Erzeugnisse aus anderen WTO-Mitgliedstaaten keine durchgreifenden Gesichtspunkte für eine Unvereinbarkeit mit den TBT-Bestimmungen ersichtlich (dazu **C.II.4**).

Staatliche Förderung der Umstellung auf höhere Tierwohlstandards

- (12) In der Tierwohlstrategie spielen die Investitionsförderung und die Tierwohlprämie eine zentrale Rolle. Beide Instrumente werden bereits durch den Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) sowie die Ländlichen Entwicklungsprogramme umgesetzt.

Fördervoraussetzungen im Rahmen der GAP

- (13) Die Empfehlung des KNW, Tierwohlzusatzkosten zu 80–90 % durch eine staatliche Förderung abzudecken, kann mit der bestehenden Förderintensität für Investitionsbeihilfen für mehrere Tierarten und Tierwohlstufen erreicht werden. Jedoch müssten zur Erfassung aller in die Tierwohlstrategie einbezogenen Tierarten und Tierwohlstufen künftige Spielräume für höhere Förderintensitäten genutzt werden (dazu **C.III.1**).

- (14) Hinsichtlich der Tierwohlprämie ist dagegen festzuhalten, dass eine Teilkompensation zu 80–90 % nicht zielführend ist. Die Absenkung einer korrekt errechneten Tierwohlprämie reduziert die Teilnahme auf diejenigen Betriebe, deren betriebsindividuelle Kosten auch bei der niedrigeren Prämie noch zu 100 % abgedeckt sind. Während die Prämienabsenkung daher lediglich die Teilnahmequote reduziert, findet eine Teilkompensation bei den teilnehmenden Betrieben dennoch nicht statt. Eine Prämie bewirkt nur dann eine zieladäquate Teilnahme, wenn die Tierwohlkosten bei jedem Mitglied der angestrebten Zielquote abgedeckt sind. Auch kann die Tierwohlprämie grundsätzlich nur für Standards oberhalb der rechtlich verpflichtenden Vorgaben gewährt werden. Infolgedessen führt die vorgesehene Verschärfung der rechtlichen Vorgaben ab 2030 dazu, dass insoweit die Förderfähigkeit durch eine Tierwohlprämie entfällt (dazu **C.III.2.**).

Vereinbarkeit mit EU-Beihilfenrecht

- (15) Die vom KNW vorgeschlagene Investitionsförderung lässt sich im Wesentlichen EU-beihilfenrechtskonform verwirklichen (dazu **C.III.3.b**)).
- (16) Demgegenüber begegnet die vorgesehene Tierwohlprämie unionsrechtlichen Bedenken, die mit verschiedenen vom KNW vorgeschlagenen Modalitäten zusammenhängen. Dies betrifft insbesondere die langjährige Prämienzusage (20 Jahre) und die entsprechend stabile Bemessung des Kostenausgleichs (Ausgleich für die zu Beginn der Förderung bestehende Kostendifferenz). Eine beihilfenrechtskonforme Lösung würde erleichtert, wenn der Förderzeitraum angepasst und auf die gesetzliche Festschreibung verpflichtender höherer Standards (zumindest für die Tierwohlstufe 1 ab 2030) verzichtet würde (dazu **C.III.3.c**)).
- (17) Eine Finanzierung beider Fördermaßnahmen durch eine parafiskalisch ausgestaltete Steuer stieße auf unionsrechtliche Hindernisse (Art. 30, 110 AEUV), die allerdings durch den Verzicht auf eine Zweckbindung der Steuer überwindbar wären. Theoretisch denkbare Optionen, die Förderung durch eine privatwirtschaftliche Konstruktion gänzlich aus dem Anwendungsbereich des EU-Beihilfenrechts herauszulösen, erscheinen wenig aussichtsreich. Allerdings könnte und sollte versucht werden, im Rahmen der GAP-Reform eine Spezialklausel gemäß Art. 42 AEUV zu erwirken, welche die Maßnahmen vom Beihilfenrecht freistellt (dazu **C.III.3.d**)).

Vereinbarkeit mit WTO-Recht

- (18) Es sprechen gute Gründe dafür, die vorgesehenen Tierwohlbeihilfen als Green Box-Maßnahmen i. S. v. Art. 6, 7 sowie Anhang 2 Abs. 13 AoA (WTO-Landwirtschaftsübereinkommen) zu betrachten. Dies entspräche auch der Notifizierungspraxis der Kommission gemäß Art. 18 AoA (dazu **C.III.4.**).
- (19) Beide Tierwohlbeihilfen fielen ungeachtet ihres Green Box-Status in den Anwendungsbereich des SCM-Übereinkommens (WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen). Nach summarischer Prüfung sind keine durchgreifenden Anhaltspunkte dafür ersichtlich, sie als verbotene (Art. 3 SCM) oder anfechtbare Subventionen (Art. 5 SCM) einzuordnen (dazu **C.III.4.**).

Umsetzung

- (20) Die Förderung könnte grundsätzlich im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) im Sinne von Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG erfolgen. Tierschutz und Tierwohl gehören, jedenfalls wenn sie unmittelbar die Haltungsbedingungen betreffen, zu den Produktionsbedingungen der Landwirtschaft und unterfallen daher der genannten Vorschrift. Insoweit empfiehlt sich, Tierschutz und Tierwohl ausdrücklich als Förderziele in das entsprechende Gesetz (GAKG) aufzunehmen. Mit Blick auf die perspektivisch bis in das Jahr 2040 kontinuierlich erforderliche Tierwohlförderung ist zudem eine Verlängerung der bislang auf jeweils vier Jahre ausgerichteten Planungszeiträume in Betracht zu ziehen. Zweckmäßig könnte darüber hinaus eine Erhöhung der Erstattungsbeträge des Bundes nach § 10 GAKG sein (dazu **C.III.5.a.**).
- (21) Wollte man die geplante Förderung nicht als Maßnahme zur Verbesserung der Agrarstruktur im Sinne von Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG ansehen, stünde es dem Bund frei, gestützt auf seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ein eigenständiges Gesetz zur Förderung der Tierwohlziele zu erlassen, in dem die Zwecke, Voraussetzungen und Höhe der Förderung im Einzelnen geregelt werden könnten. Verfassungsrechtlich nicht abschließend geklärt ist, in welchem Umfang der Bund auch dann außerhalb der GAK tätig werden könnte, wenn die Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe im Sinne von Art. 91a GG eingeordnet würden (dazu **C.III.5.b.**).

Aufbringung und Bereitstellung der Fördermittel

- (22) Zur Aufbringung der erforderlichen Mittel ist – neben dem Rückgriff auf allgemeine Steuermittel – die Einführung einer Verbrauchsteuer auf tierische Produkte oder eine Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für tierische Produkte denkbar. Letztere

Variante erscheint insbesondere wegen geringerer Verwaltungskosten vorzugswürdig. In Betracht kommt ferner die – vom KNW nicht in Betracht gezogene – Einführung einer „Ergänzungsabgabe Tierwohl“. Nicht zielführend dürften demgegenüber die Einführung einer Sonderabgabe oder eine Umwandlung von EU-Direktzahlungen sein.

Verbrauchssteuer

- (23) Die Finanzierung der Fördermittel könnte durch eine mengenbezogene Abgabe auf tierische Produkte in Gestalt einer Verbrauchssteuer erfolgen. Die Steuer könnte und müsste nach dem Vorbild der in Deutschland existierenden Verbrauchsteuern gestaltet werden. Als Steuergegenstand könnten „tierische Produkte“ definiert werden. Grundtatbestand der Steuerentstehung wäre die Überführung eines tierischen Produkts in den steuerrechtlich freien Verkehr durch die Entnahme aus einem oder den Verbrauch in einem sog. Steuerlager. Bei tierischen Produkten, die für gewerbliche Zwecke aus einem anderen EU-Mitgliedstaat bezogen werden, würde die Steuer grundsätzlich dadurch entstehen, dass der Bezieher diese im Steuergebiet in Empfang nimmt oder außerhalb des Steuergebiets in Empfang genommene Waren in das Steuergebiet befördert oder befördern lässt. Bei einer Einfuhr aus Drittländern oder Drittgebieten würde gelten, dass die Steuer grundsätzlich zum Zeitpunkt der Überführung tierischer Produkte durch die Einfuhr entsteht. Tierische Produkte, die in andere EU-Mitgliedstaaten verbracht oder in Drittländer/Drittgebiete ausgeführt werden, könnten von der Steuer erfasst werden, wenn insoweit – abweichend von den bestehenden Verbrauchsteuergesetzen – keine Beförderung unter Steueraussetzung bzw. keine Steuerentlastung vorgesehen würde (dazu **C.IV.2.**).
- (24) Eine Zweckbindung wäre nach Maßgabe der haushalts- und verfassungsrechtlichen Vorgaben möglich. Allerdings verstieße eine zweckgebundene Verbrauchssteuer dann gegen Art. 30, 110 AEUV, wenn sie unterschiedslos auf inländische und aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Produkte erhoben würde, das damit erzielte Aufkommen aber allein der Förderung inländischer Betriebe zugutekäme (dazu **C.IV.2.**).

Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes

- (25) Alternativ kommt grundsätzlich auch eine Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für tierische Produkte von 7 % auf 19 % in Betracht. Zu beachten wäre hier aber insbesondere der Grundsatz der steuerlichen Neutralität. Hiernach ist es nicht zulässig, „gleichartige Gegenstände oder Dienstleistungen“, die miteinander in Wettbewerb stehen, hinsichtlich der Mehrwertsteuer unterschiedlich zu behandeln. Das Aufkommen

der Anhebung stünde Bund und Ländern gemeinsam zu. Die jeweiligen Anteile werden durch Bundesgesetz festgesetzt. Es besteht daher grundsätzlich ein gesetzgeberischer Spielraum für die Verteilung des Mehraufkommens aus einer Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes (dazu **C.IV.3.**).

- (26) Da Umsatzsteuer auch auf tierische Erzeugnisse erhoben wird, die aus anderen Mitgliedstaaten nach Deutschland eingeführt werden, bestünde bei einer Zweckbindung zugunsten inländischer Betriebe das gleiche unionsrechtliche Problem wie bei einer Verbrauchsteuer (dazu **C.IV.3.**).

Ergänzungsabgabe Tierwohl

- (27) Verfassungs- und unionsrechtlich unproblematisch wäre hingegen die Einführung einer eigenständigen Abgabe, mit der die Einkommens- und Körperschaftsteuer ergänzt würde. Zugunsten des Bundeshaushaltes sieht Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG solche Ergänzungsabgaben jedenfalls für einen Transformationsprozess ausdrücklich vor. Da insoweit nicht das Produkt, sondern das Einkommen besteuert würde, stünde dem Gesetzgeber auch eine explizite Zweckbindung zugunsten der Transformationsstrategie Tierwohl frei, ohne dass unionsrechtliche Vorgaben dem entgegenstünden (dazu **C.IV.4.**).

Sonderabgabe Tierwohl

- (28) Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer „Sonderabgabe Tierwohl“ erscheint zweifelhaft. Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion sind nur in engen Grenzen zulässig. Es dürfte vorliegend bereits an einer hinreichend homogenen Gruppe von Abgabepflichtigen, jedenfalls aber an der Gruppennützigkeit fehlen. Für Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion besteht zwar grundsätzlich ein größerer Spielraum. Eine solche Abgabe dürfte aber nicht der Finanzierung einer bestimmten Sachaufgabe dienen, weder als Haupt- noch als Nebenzweck. Dies dürfte mit dem Ziel einer Tierwohlabgabe, die finanziellen Mittel für die Transformation der Nutztierhaltung zu generieren, nicht in Einklang zu bringen sein (dazu **C.IV.5.**).

Umwandlung von EU-Direktzahlungen

- (29) Die von der Kommission im Rahmen der GAP-Reform vorgeschlagenen Eco-Schemes könnten die Tierwohlprämie rechnerisch vollständig abdecken, sofern sie auf Tierwohlmaßnahmen ausgeweitet und sämtliche Direktzahlungsmittel auf sie konzentriert würden. Demgegenüber wären sie wegen ihres jährlichen Charakters für die Investiti-

onsförderung nicht geeignet. Absehbar ist allerdings, dass sie aufgrund konkurrierender Verwendungsansprüche für GAP-Mittel den Finanzbedarf nicht decken könnten. Ihre Heranziehung für die Tierwohlförderung würde zu Lasten der beabsichtigten stärkeren Ausrichtung der GAP auf Umwelt- und Klimaschutz sowie der einkommenspolitischen Ziele gehen (dazu **C.IV.6.**).

- (30) Die Ausschöpfung der nach der GAP-Reform voraussichtlich verfügbaren Möglichkeiten zum Transfer von Direktzahlungsmitteln zum Budget des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) könnte das finanzielle Potenzial der zweiten Säule zwar stark ausweiten, würde aber ebenfalls nicht zur Finanzierung der Tierwohlbeihilfen ausreichen und ginge außerdem je nach Transferumfang spürbar zu Lasten der Einkommenspolitik und/oder der ELER-Umwelt- und Klimamaßnahmen (dazu **C.IV.6.**).
- (31) Durch die massive Ausweitung der zusätzlichen nationalen Finanzierung i. S. v. Art. 82 VO 1305/2013 (künftig Art. 132 SPVO) könnte die Finanzierung der Tierwohlbeihilfen formell aus dem Bereich der staatlichen Beihilfen in die Politik der ländlichen Entwicklung verlagert werden. Damit verbunden wäre jedoch die Einbindung der Transformationsstrategie in die GAP-Mechanismen der ländlichen Entwicklung (dazu **C.IV.6.**).

Ökonomische Analyse der Tierwohlförderung und des Finanzierungsbedarfs

- (32) Marktdurchdringung und Angebotsumfang von Tierwohlprodukten bedingen einander. Mit einer isolierten Einführung eines TWK wird es daher nicht gelingen, in nennenswertem Umfang Preiszuschläge für Tierwohlprodukte durchzusetzen. Ohne eine hinreichende Marktdurchdringung haben Landwirte keine Aussicht auf nennenswerte Mehrerlöse und folglich auch keinen Anreiz, in die kostspieligere Produktion nach Tierwohlkriterien zu investieren. Die Tierwohltransformation ist daher in erster Linie außerhalb des Marktes durch Investitionsförderung und Tierwohlprämie umzusetzen. Die Kennzeichnung ist jedoch eine essentielle Komplementärmaßnahme, um Transparenz im Markt herzustellen und Tierwohlkenntnisse in der öffentlichen Diskussion zu verankern (dazu **C.V.2.** und **C.V.3.**).
- (33) Die Resultate der detaillierten Kostenkalkulation bestätigen die Aussage des KNW, dass die laufenden Kosten ein deutlich höheres Gewicht haben als die Investitionskosten. Dies zeigt sich insbesondere gegen Ende des Betrachtungszeitraums, wenn entsprechend den Zielvorstellungen ein höherer Anteil der Tiere in den Tierwohlstufen 2 und 3 gehalten wird (dazu **C.V.4.**).

- (34) Während das KNW von einem jährlichen Finanzbedarf von 1,2 Mrd. Euro in 2025, 2,4 Mrd. Euro in 2030 und 3,6 Mrd. Euro in 2040 ausgeht, ergeben sich auf Grundlage der dieser Studie zugrundeliegenden Kostenkalkulation sowie grober Schätzungen für die nicht in diese Kalkulation einbezogenen Tierarten höhere Umstellungskosten von 2,9 Mrd. Euro in 2025, 4,3 Mrd. Euro in 2030 und 4,0 Mrd. Euro in 2040 (dazu **C.V.4.**).
- (35) Die Analyse der regionalen Verteilung des Finanzierungsbedarfs nach Maßgabe der regionalen Tierbestände und des regionalen Mittelaufkommens entsprechend der regionalen Bevölkerung ergibt einen Nettoumverteilungsbedarf zwischen den Bundesländern von insgesamt 32 % des Finanzvolumens (dazu **C.V.5.**).

Sozialpolitische Implikationen

- (36) Soweit die Fördermaßnahmen über eine Abgabe auf tierische Nahrungsmittel finanziert werden, führt dies zu einer Mehrbelastung für Verbraucher. Diese wirkt sich insbesondere auf Angehörige niedrigerer Einkommensgruppen aus. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich eine soziale Flankierung der geplanten Maßnahmen. Dies ist bereits im geltenden Recht angelegt und würde namentlich die Erhöhung existenzsichernder Sozialleistungen und des steuerrechtlichen Existenzminimums umfassen. Spezifischer zusätzlicher Entlastungen bedarf es insoweit nicht. Sie stehen dem Gesetzgeber aber grundsätzlich frei (dazu **C.VI.**).

Umwelt- und Klimaverträglichkeit

- (37) Tierhaltungssysteme nach Tierwohlkriterien erfordern ebenso wie herkömmliche Tierhaltungssysteme eine gezielte Aussteuerung der Umwelt- und Klimaeinwirkungen. Jedoch zeigen sich Anhaltspunkte, dass die Maßnahmen zur Erfüllung von Tierwohl und solche zur Erfüllung von Umwelt- und Klimaanforderungen in mehrfacher Hinsicht wirkungskongruent sind. Dies gilt für die Erfüllung bestimmter baulicher und technischer Vorgaben, für die Erhöhung der Tiergesundheit und die stärkere Betonung der Grünlandbewirtschaftung sowie für die Gesamtwirkung umweltverträglicher Produktionssysteme wie den Biolandbau (dazu **C.VII.**).
- (38) Die Nutztierhaltung erfährt durch die Umsetzung der Tierwohlstrategie eine Erhöhung der Wertschöpfung, die das KNW als „Weniger-aber-besser-Strategie“ bezeichnet. Die Transformation der landwirtschaftlichen Produktion nach Tierwohlkriterien trägt

bei entsprechender Ausgestaltung auch zur Verbesserung der Klima- und Umweltverträglichkeit der Landwirtschaft bei, wodurch eine hohe Effizienz des für diese Bereiche eingesetzten Maßnahmenbündels ermöglicht wird (dazu **C.VII.**).

Gesellschaftliche Akzeptanz und Durchsetzbarkeit

- (39) Befragungen verweisen auf einen hohen gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit, Tierwohl in der Nutztierhaltung sicherzustellen. Auch in der Gruppe der Landwirtinnen und Landwirte, denen bei der Umsetzung von Tierwohlanforderungen eine zentrale operative Funktion zukommt, ist der hohe Stellenwert des Tierwohls unstrittig. In einer Befragung aus dem Jahre 2017 halten 90 % der befragten Schweinehalter die Verbesserung des Tierwohls für wichtig (dazu **C.VIII.1.**).
- (40) Die Diskrepanz zwischen der in Befragungen artikulierten hohen Zahlungsbereitschaft und dem beobachtbaren Kaufverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher wird als „Bürger-Konsumenten-Lücke“ bezeichnet. Wenngleich dieses Phänomen die Aussagefähigkeit von Befragungen begrenzt, können deren Ergebnisse als Indikator für den hohen gesellschaftlichen Stellenwert des Tierwohls herangezogen werden. Zugleich zeigt die „Bürger-Konsumenten-Lücke“, dass die anspruchsvollen Ziele der Tierwohlstrategie auf absehbare Zeit nicht allein mit marktbasierenden Maßnahmen erreichbar sind (dazu **C.VIII.2.**).
- (41) In einer Befragung in Deutschland aus dem Jahr 2016 steht der Staat vor den Unternehmen und den Verbrauchern auf Rang 1 der Akteure mit Umsetzungs- und Gestaltungsverantwortung. Zudem zeigt sich eine hohe Akzeptanz der Subventionierung von Tierwohlmaßnahmen, wenngleich eine Fleischsteuer – trotz hoher Zahlungsbereitschaft für Tierwohlprodukte – nur von 42 % der Befragten explizit befürwortet wird (dazu **C.VIII.3.**).
- (42) In den Befragungen zeigt sich die Forderung der Verbraucherinnen und Verbraucher nach Informationen und einer hohen Transparenz der Anwendung von Tierwohlkriterien (dazu **C.VIII.4.**).

II. Handlungsempfehlungen

1. Nationale Ebene

- (43) Die Spezifizierung von kohärenten Tierwohlstandards ist als essentielle Voraussetzung für die Umsetzung der Tierwohlkennzeichnung, der Investitionsbeihilfen und der Tierwohlprämie prioritär zu verfolgen (Rn. (79)).
- (44) Der Anwendungsbereich des Gesetzesentwurfs zur Verbesserung des Tierwohls in Tierhaltungsanlagen (BT-Drs. 19/20597) sollte – entsprechend dem Formulierungsvorschlag in Rn. (125) dieser Studie – in einzelnen Punkten erweitert werden, um eine möglichst flächendeckende bauliche Anpassung von Tierhaltungsanlagen an die Anforderungen der Tierwohlstufen 2 und 3 zu ermöglichen (Rn. (117) ff.).
- (45) Im Rahmen der laufenden Beratungen sollte der Entwurf des Tierwohlkennzeichengesetzes (TierWKG-E) – angelehnt an entsprechende unionsrechtliche Regelungen im Bereich der ökologischen Erzeugung – um eine Ausnahmegvorschrift ergänzt werden, nach der bei einem Mangel an tierwohlgerecht erzeugten Jungtieren der Rückgriff auf in der EU konventionell erzeugte Tiere zulässig bliebe, ohne dass dies zu einem Verlust der Kennzeichnungsmöglichkeit nach dem TierWKG-E führt (Rn. (249)).
- (46) Die Vereinbarkeit einer langfristigen Förderung mit verbindlichen Haltungsvorgaben sollte primär durch Rechtsänderungen auf EU-Ebene sicherzustellen versucht werden (Rn. (55) ff.). Sollte sich das nicht realisieren lassen, bedarf es einer politischen Richtungsentscheidung, ob die Transformation der deutschen Nutztierhaltung schwerpunktmäßig durch verbindliche Vorgaben oder förderpolitische Anreize erfolgen soll.
- (47) Es bedarf einer zeitnahen politischen Entscheidung darüber, welche Finanzierungsoption verwirklicht werden soll:
- die vom KNW präferierte Verbrauchsteuerlösung (Rn. (444) ff.),
 - die nach dem Ergebnis der vorliegenden Studie einfacher umzusetzende Umsatzsteuerlösung (Rn. (508) ff.),
 - eine – vom KNW nicht erwogene – nicht-produktbezogene Ergänzungsabgabe (Rn. (519) ff.), oder aber
 - eine staatsferne Alternativlösung, die allerdings schwierig umsetzbar wäre (Rn. (392) ff.).

- (48) Auf eine strikte gesetzliche Zweckbindung des damit erzielten Aufkommens sollte verzichtet werden (Rn. (389)). Dies schließt eine gewisse politisch artikulierte Zweckbestimmung nicht aus.
- (49) Um den vom KNW angestrebten Ausgleich höherer tierwohlbezogener Investitionskosten zu erreichen, sollte die Förderintensität gegenüber dem gegenwärtig im GAK-Plan etablierten Prozentsatz angehoben werden. Die erforderliche Anhebung der Förderintensität beträgt, je nach Tierwohlstufe, für Milchkühe und Mastschweine 8 % bis 14 % und für Masthühner bis zu 30 % (Rn. (289) f.).

2. EU-Ebene

- (50) Die Bundesregierung sollte die für die Umsetzung der Tierwohlstrategie maßgeblichen Gesichtspunkte in die laufenden Arbeiten der EU-Kommission zur Revision der EU-Tierschutzvorschriften („Fitness Check“) einbringen, etwa in der *EU Platform for Animal Welfare* und deren Tierwohl-Untergruppe (Rn. (215) ff.).
- (51) Die Bundesregierung sollte im Rahmen ihres Gesamtkonzepts klären, ob zur besseren Vermarktung tierischer Erzeugnisse, die den Tierwohlstufen 1 oder höher entsprechen, bei der EU-Kommission auf die Schaffung zusätzlicher fakultativer vorbehaltener Angaben hingewirkt werden sollte (Rn. (231) f.).
- (52) Die Bundesregierung sollte im Rahmen der laufenden Evaluierung der EU-Vermarktungsnormen oder im laufenden Verfahren zur Änderung der VO 1308/2013 auf Anpassungen hinwirken, um die unionsrechtskonforme Einführung des Tierwohlkennzeichens zu erleichtern (Rn. (231) und (237)).
- (53) Der Entwurf der Tierwohlkennzeichungsverordnung (TierWKV-E) sollte zu einem geeigneten Zeitpunkt sowohl gemäß der RL 2015/1535 der Kommission als auch gemäß Art. 2.9. TBT dem WTO-Sekretariat notifiziert werden (Rn. (261) und (268)).
- (54) In den laufenden Verhandlungen über die GAP-Reform sollte darauf hingewirkt werden, dass die in Art. 68 des Vorschlags der Kommission für eine Strategieplanverordnung (KOM-V SPVO) enthaltene Anhebung der maximalen Beihilfeintensität für die Investitionsförderung auf 75 % erhalten bleibt, damit sie anschließend auch in die neue Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrarbereich übernommen werden kann (Rn. (341)).

- (55) In den laufenden Verhandlungen über die GAP-Reform sollte auf eine Änderung im ersten Unterabsatz von Art. 65 Abs. 8 KOM-V SPVO hingewirkt werden, um sicherzustellen, dass Verpflichtungszeiträume von mehr als sieben Jahren auch bei der Tierwohlförderung möglich werden (Rn. (367)(313)).
- (56) Ebenso sollte in den anstehenden Diskussionen über die ab 2023 anwendbare Rahmenregelung für die staatlichen Beihilfen im Agrarbereich eine Öffnung für längere Verpflichtungszeiträume vorgeschlagen werden (Rn. (366)). Zudem sollte versucht werden, längere Laufzeiten für Beihilfenregelungen zu verankern (Rn. (370)).
- (57) In den laufenden Verhandlungen über die GAP-Reform sollte darauf hingewirkt werden, im Unionsrecht (KOM-V SPVO) die Möglichkeit zu verankern, die Tierwohlprämie auch für die Einhaltung solcher Tierwohlstandards zu gewähren, die zwar national verpflichtend sind, aber deutlich oberhalb des EU-Niveaus liegen. Anschließend könnte eine solche Möglichkeit auch in die neue Rahmenregelung für die staatlichen Beihilfen im Agrarbereich übernommen werden (Rn. (359)).
- (58) In den laufenden Verhandlungen über die GAP-Reform sollte auf die Einfügung einer auf Art. 42 AEUV basierenden Spezialklausel in die VO 1308/2013 (siehe Art. 210 ff. VO 1308/2013) oder in die SPVO hingewirkt werden, um die Tierwohlförderung aus dem Anwendungsbereich des EU-Beihilfenrechts herauszulösen (siehe Rn. (405)).

B. Hintergrund und Gang der Untersuchung

(59) Das von der Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft eingesetzte Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (KNW) hat am 11.02.2020 seine Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Nutztierhaltung vorgelegt. Diese identifizieren einen „erhebliche[n] Handlungsbedarf zur Verbesserung des Tierwohlniveaus in der Nutztierhaltung“ und sprechen sich dafür aus, „den Umbau der Nutztierhaltung im Rahmen einer langfristigen Transformationsstrategie zu unterstützen“.¹ Hierzu empfiehlt das KNW eine Kombination von verschiedenen Maßnahmen, die sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen lassen:

- Die Formulierung von tierartspezifischen Zielbildern, die ein hohes Tierwohlniveau in Kombination mit akzeptablen Umweltwirkungen erlauben. Diese Zielbilder sollen jeweils drei Stufen mit aufsteigenden Standards definieren. Als langfristiges Ziel empfiehlt das KNW die vollständige Überführung der deutschen Nutztierhaltung in die Tierwohlstufe 2, die neben mehr Platz für die Tiere insbesondere auch Außenklimazugang vorsieht.
- Die staatliche Förderung der Umstellung auf tierwohlgerechtere Haltungsformen, die den jeweiligen Zielbildern entsprechen. Diese Förderung soll zum einen in Tierwohlprämien zur Abdeckung der (höheren) laufenden Kosten aller drei Tierwohlstufen, zum anderen in einer Investitionsförderung für den Einstieg in die Tierwohlstufen 2 und 3 bestehen. Zur Finanzierung zieht das KNW verschiedene Optionen in Betracht, von denen eine mengenbezogene Abgabe auf tierische Produkte als die am besten geeignete Lösung angesehen wird.
- Die Einführung eines zunächst freiwilligen staatlichen und auf längere Sicht verpflichtenden unionsrechtlichen Tierwohlkennzeichens (TWK), das die jeweiligen Tierwohlstufen ausweist. Dadurch soll die Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher erhöht und so die Zahlungsbereitschaft für Tierwohl gestärkt werden.
- Die rechtlich verbindliche Festschreibung eines höheren Tierwohlniveaus. Konkret soll die Tierwohlstufe 1 im Jahr 2030, die Tierwohlstufe 2 im Jahr 2040 bei Fortführung der Förderung gesetzlicher Mindeststandard werden.

¹ Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung (im Folgenden: KNW-Empfehlungen), 11.02.2020, S. 5 und 9.

- (60) Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) hat uns beauftragt, die Empfehlungen des KNW in einer interdisziplinären Machbarkeitsstudie zu analysieren und zu bewerten. Die vom KNW vorgeschlagenen Maßnahmen sollen der Studie hierzu unverändert zugrunde gelegt und rechtlich, wirtschaftlich sowie im Hinblick auf ihre Umwelt- und Klimawirkungen und gesellschaftliche Akzeptanz untersucht werden. Die Machbarkeitsstudie soll als Entscheidungshilfe für die Umsetzung der KNW-Empfehlungen dienen.
- (61) Hierzu verfährt die vorliegende Machbarkeitsstudie wie folgt: Der erste Abschnitt behandelt die für die Umsetzung sämtlicher vom KNW vorgeschlagener Maßnahmen notwendige Entwicklung von Zielbildern (unter **I.**). In einem zweiten Abschnitt werden die erforderlichen (fach-)rechtlichen Schritte zur Einführung höherer Tierwohlstandards identifiziert und auf ihre Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht, EU-Recht und dem TBT-Abkommen geprüft (unter **II.**). Der dritte Abschnitt konkretisiert die vom KNW vorgeschlagenen Maßnahmen zur staatlichen Förderung und prüft ihre Umsetzbarkeit im Hinblick auf den Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) und das EU-Beihilfenrecht (unter **III.**). Daran anknüpfend untersucht der vierte Abschnitt verschiedene Optionen zur Aufbringung der entsprechenden Fördermittel auf ihre rechtliche Machbarkeit, Zweckmäßigkeit und sachgerechte Ausgestaltung (unter **IV.**). Anschließend werden die vom KNW vorgeschlagenen Maßnahmen im Hinblick auf den Finanzierungsbedarf und ihre Wirtschaftlichkeit (unter **V.**), ihre sozialpolitischen Implikationen (unter **VI.**), ihre Umwelt- und Klimaverträglichkeit (unter **VII.**) sowie ihre gesellschaftliche Akzeptanz (unter **VIII.**) untersucht.

C.
**Rechtliche und ökonomische Umsetzbarkeit
der Vorschläge des Kompetenznetzwerks**

I. Entwicklung von Zielbildern

- (62) Der erste Schritt zur Umsetzung der KNW-Empfehlungen besteht in der Entwicklung tierartsspezifischer Zielbilder. Diese sind Voraussetzung und Grundlage für alle weiteren vom KNW vorgeschlagenen Maßnahmen.

1. Bedeutung

- (63) Die Transformationsstrategie für die deutsche Tierhaltung basiert auf der Definition von Tierwohlstandards, die entsprechend den Empfehlungen des KNW für drei verschiedene Ambitionsstufen festgelegt werden sollen. In den KNW-Empfehlungen sind die Kriterien dieser Tierwohlstufen nicht näher spezifiziert; es finden sich jedoch – angelehnt an die Stufen der geplanten Tierwohlkennzeichnung des BMEL sowie die Halteformkennzeichnung des Lebensmitteleinzelhandels – Anhaltspunkte für eine Differenzierung nach Platzangebot, Bodenbeschaffenheit, Beschäftigungsmaterialien, Stallklima und Auslauf. Für Stufe 3 ist eine weitgehende Orientierung an den Haltekriterien für den ökologischen Landbau vorgesehen.²
- (64) Die Spezifizierung der Tierwohlkriterien ist Voraussetzung und Grundlage für alle weiteren vom KNW erörterten Maßnahmen, namentlich für die Gewährung von Tierwohlprämien und Investitionsbeihilfen, die Einführung einer staatlichen Tierwohlkennzeichnung und die Anhebung rechtlicher Mindeststandards. Diese Kriterien, die für den Bereich Schwein bereits erarbeitet wurden und für weitere Nutztierarten derzeit entwickelt werden, müssen in den jeweiligen Facharbeitsgruppen definiert werden, um auf dieser Grundlage die geplanten Maßnahmen sachgerecht und zielgenau umsetzen zu können. Angesichts der bisher nur begrenzt erfolgten Definition der Tierwohlstufen für die jeweiligen Nutztierarten stehen viele Aussagen dieser Studie naturgemäß unter dem Vorbehalt einer endgültigen Festlegung der Tierwohlkriterien.

² KNW-Empfehlungen, S. 10.

2. Verfahren

- (65) Ethologische Erkenntnisse und Kriterien der Tiergesundheit bieten ein objektivierbares Fundament für die Festlegung von Tierwohlkriterien. Dennoch ist die Einigung auf Tierwohlzielbilder kein rein technisches Verfahren. Wahrnehmung und Verständnis von Tierwohl sind – auch angesichts der Unschärfe des Begriffs³ – immer auch mit subjektiven Werturteilen behaftet. Die Festlegung der Tierwohlkriterien erfordert daher über die Einbindung der relevanten Fachdisziplinen hinaus eine umfassende Konzertierung der Positionen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen. Das KNW betont dementsprechend zu Recht, dass eine Zielbilddiskussion unter Beteiligung von Vertretern der Landwirtschaft sowie des Umwelt- und Tierschutzes und der Wissenschaft notwendig sei.⁴
- (66) Eine konsensorientierte Festlegung von Tierwohlkriterien ist Voraussetzung für die gesellschaftliche Akzeptanz der Tierproduktion im Allgemeinen und der Finanzierung der Tierwohlförderung im Besonderen. Sie ist ferner Voraussetzung für eine engagierte und sorgfältige Umsetzung der Tierwohlziele in der landwirtschaftlichen Praxis. Die dabei unvermeidliche Entscheidungsfindung auf Grundlage von Kompromissen kommt letztlich auch darin angemessen zum Ausdruck, dass die Konzeption des KNW unterschiedlich ambitionierte Tierwohlstufen sowie eine schrittweise Umsetzung der Tierwohlstrategie vorsieht.

3. Stand

- (67) Eine umfassende Konkretisierung von Tierwohlzielbildern findet sich für die Ferkelproduktion sowie die Haltung von Mastschweinen bereits in dem im August 2020 vom BMEL vorgelegten Referentenentwurf einer Verordnung zur Verwendung des Tierwohlkennzeichens.⁵ Der Verordnungsentwurf soll künftig die Einzelheiten der Anforderungen an die Haltung, den Transport und die Schlachtung von Tieren regeln, von

³ S. näher zum Begriffsgebrauch *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten 2015, S. 89 ff.

⁴ KNW-Empfehlungen, S. 10.

⁵ *BMEL*, Referentenentwurf einer Verordnung zur Verwendung des Tierwohlkennzeichens (TierWKV), August 2020, abrufbar unter <https://www.bmel.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/VO-TierwohlKG.html> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

denen mit dem geplanten Tierwohlkennzeichen gekennzeichnete Lebensmittel gewonnen werden.⁶ Diese Kriterien betreffen insbesondere die bauliche und technische Ausgestaltung von Tierhaltungssystemen sowie Managementvorgaben für die drei geplanten Tierwohlstufen.

- (68) Zur Konkretisierung der Tierwohlkriterien für Rind und Geflügel sind gegenwärtig Arbeitsgruppen tätig, deren Arbeiten noch nicht abgeschlossen sind.⁷
- (69) Infolgedessen basiert diese Studie – über die bereits etablierten Spezifikationen hinaus – auf Annahmen über Kriterien, die auf Grundlage von Expertenmeinungen und bestehenden Leitfäden für Tierwohlkennzeichen zusammengestellt wurden.⁸ Dabei wird entsprechend dem Zeitplan des KNW davon ausgegangen, dass der Einstieg in die verschiedenen Tierwohlstufen zunächst auf der Basis freiwilliger Selbstverpflichtungen oberhalb des gesetzlichen Standards erfolgt. Erst ab 2030 sollen die Kriterien der Stufe 1 und ab 2040 die Kriterien der Stufe 2 als gesetzliche Mindeststandards normiert werden.
- (70) Wenngleich eine Spezifizierung der drei Tierwohlstufen bislang nur für die Produktionssysteme „Mastschwein“ und „Ferkelproduktion“ vorliegt, zeichnen sich in vorläufigen Arbeitspapieren des KNW⁹ sowie den genannten Leitfäden für Tierwohlkennzeichen die folgenden Unterscheidungskriterien der Tierwohlstufen ab:
- (71) **Stufe 1** bietet den Tieren im Vergleich zum gesetzlichen Standard mehr Platz und Beschäftigungsmaterial.

Für Milchkühe ist die Laufstallhaltung oder eine Kombinationshaltung vorgesehen, bei der Anbindehaltung wahlweise mit Weidegang (mindestens 120 Tage und mindestens sechs Stunden pro Tag) oder täglichem Aufenthalt für zwei Stunden in einem ganzjährig nutzbaren Laufhof kombiniert wird. Für Mastrinder und Kälber ist die Fixierung ausgeschlossen. Zudem gelten für alle Nutztierarten Mindestvorgaben hinsichtlich Platzangebot, Beschaffenheit der Lauf- und Liegeflächen, Belüftung, Lichtverhältnisse, Tränken sowie Raufutterangebot und Spielmaterial.

⁶ S. näher hierzu unten unter Rn. (94) ff.

⁷ *BMEL*, Pressemitteilung v. 27.08.2020, „Mehr Tierwohl in den Ställen“.

⁸ *Bundesinformationszentrum Landwirtschaft*, Für mehr Tierwohl: Haltungskriterien im Überblick, abrufbar unter <https://www.landwirtschaft.de/landwirtschaftliche-produkte/worauf-kann-ich-beim-einkauf-achten/kennzeichnung/fuer-mehr-tierwohl-haltungskriterien-im-ueberblick> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁹ *Tiemann*, AG Geflügel – Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung, 2020 (vorläufig) sowie *Knierim* und *Schrader*, *BMEL-Zielbild-Rinderhaltung* (vorläufig).

Ferkel dürfen frühestens nach 25 Tagen abgesetzt werden. Das Kürzen der Schwänze ist bei Ferkeln unter vier Tagen während einer Übergangszeit von drei Jahren ab der Nutzung des Kennzeichens erlaubt, wenn dies zum Schutz des Tieres oder anderer Tiere erforderlich ist.

- (72) **Stufe 2** bietet den Tieren im Vergleich zur Stufe 1 mehr Platz sowie verbesserte Bedingungen in Bezug auf Klima, Auslauf und Lichtverhältnisse.

Für Milchkühe und Rinder sind ein größeres Platzangebot mit Außenklimazugang, planbefestigte Laufflächen, eingestreute Liegeflächen und der generelle Verzicht auf Fixierung vorgesehen. Ein größeres Platzangebot sowie Außenklimakontakt gelten auch für Geflügel und Schweine, wobei für letztere erhöhte Anforderungen hinsichtlich der Struktur und Bodenbeschaffenheit der Buchten vorgesehen sind. Außerdem bestehen erhöhte Ansprüche an die Belüftung, die Lichtverhältnisse sowie die Anzahl und Beschaffenheit von Tränken. Ferkel dürfen frühestens nach 28 Tagen abgesetzt werden.

- (73) **Stufe 3** bietet den Tieren im Vergleich zur Stufe 2 mehr Platz sowie verbesserte Bedingungen in Bezug auf Klima, Freiluftauslauf und Lichtverhältnisse.

Für Milchkühe und Rinder sind als wichtigste Kriterien Außenklimaställe (für Mastrinder als Offenfrontstall), Zugang zu einem Laufhof, Weidegang sowie 60 % Raufutteranteil an der Gesamtration vorgeschrieben. Gegenüber Stufe 2 erfordert Stufe 3 ein größeres Platzangebot für Geflügel und Schweine, wobei für letztere unperforierte Buchtenoberflächen vorgeschrieben sind. Für Geflügel ist der ganzjährige Freilandauslauf (außer bei Extremwitterung) vorgesehen. Ferkel dürfen frühestens nach 35 Tagen abgesetzt werden.

- (74) Tieranpassungen sind in allen drei Tierwohlstufen nur unter restriktiven Vorgaben möglich: Die Kastration sowie die thermische Beseitigung der Hornanlage ist nur bei Jungtieren und auch dann nur mit Betäubung erlaubt. Für alle drei Tierwohlstufen gelten gegenüber dem gesetzlichen Standard zudem erhöhte Ansprüche in Bezug auf die betriebliche Eigenkontrolle, Aufzeichnungen, Medikamenteneinsatz, Fortbildung der Tierbetreuer sowie die Berücksichtigung funktionaler Merkmale in der Zucht (Gesundheit, Robustheit und Verhalten).

4. Ableitung der weiteren Maßnahmen

- (75) Die weiteren vom KNW empfohlenen Maßnahmen sollen aus den Zielbildern abgeleitet werden. Das KNW plädiert dafür, unverzüglich eine zunächst freiwillige staatliche Tierwohlkennzeichnung für Schweine und ab 2021 auch für Geflügel, Verarbeitungseier, Rindfleisch und Milch einzuführen, die ab 2025 als EU-Kennzeichnung verpflichtend werden soll. Gleichzeitig sollen eine umfassende Tierwohlförderung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie eine Finanzierungsstrategie und ein bundeseinheitlicher Tierwohl-Förderrahmen in Angriff genommen werden.¹⁰
- (76) Durch diese freiwilligen Maßnahmen soll ab 2025 für mindestens 50 % der Tiere mindestens die Tierwohlstufe 1 erreicht werden. Ab 2030 soll diese Stufe dann zum obligatorischer Mindeststandard werden. Zu diesem Zeitpunkt sollen mindestens 40 % der Tiere mindestens die Tierwohlstufe 2 erreicht haben. Ab 2040 soll dann diese Stufe zum obligatorischen Mindeststandard werden. Für mindestens 10 % der Tiere soll 2040 die Tierwohlstufe 3 erreicht sein, um so eine kritische Masse für Innovationen und die Umsetzung von marktwirtschaftlichen Maßnahmen in der Wertschöpfungskette zu etablieren.
- (77) Die Umsetzung der Tierwohlziele ist für Tierhaltungsbetriebe mit einem erheblichen Aufwand für technische und bauliche Anpassungen ihrer Anlagen sowie für das Tiermanagement und Monitoring verbunden. Solange diesem Aufwand keine langfristig gesicherten Rentabilitätserwartungen gegenüberstehen, werden die Landwirte in der Regel davon absehen, in die Tierproduktion nach Tierwohlkriterien einzusteigen.
- (78) Da sich diese Rentabilität nicht über den Markt einstellt, empfiehlt das KNW angesichts der existierenden ökonomischen Rahmenbedingungen, „den Erzeugern die höheren Kosten tiergerechter Haltungsverfahren mit einer Kombination von Prämien zur Abdeckung der laufenden Kosten (für alle drei Stufen) und einer Investitionsförderung (ausschließlich für Stufen 2 und 3) zu einem hohen Anteil von insgesamt etwa 80–90 % auszugleichen“.¹¹
- (79) Die Umsetzung der Tierwohlstrategie durch eine Tierwohlprämie für definierte Managementverpflichtungen, die Investitionsförderung nach Maßgabe tierwohlbezogener Förderkriterien sowie die Einführung eines Tierwohlkennzeichens setzt die vorhe-

¹⁰ KNW-Empfehlungen, S. 12.

¹¹ KNW-Empfehlungen, S. 13.

rige Spezifizierung der Tierwohlkriterien für alle relevanten Tierarten und Tierwohlstufen voraus. Infolgedessen ist der Abschluss dieser Arbeiten essentiell für die zeitplangerechte Umsetzung der vom KNW empfohlenen Tierwohlstrategie.

5. Zeitplan

- (80) Die vom KNW für 2020 vorgesehene Einführung des Tierwohlkennzeichens für Schweine konnte bislang nicht realisiert werden, da der Bundestag den Entwurf eines Tierwohlkennzeichengesetzes (TierWKG-E) noch nicht verabschiedet hat. Das Tierwohlkennzeichen für Schweine könnte allerdings zusammen mit der vom KNW für 2021 vorgesehenen Tierwohlkennzeichnung für Geflügel, Verarbeitungseier, Rindfleisch und Milch eingeführt werden. Dies würde jedoch voraussetzen, dass die Arbeiten für die jeweiligen Tierwohlkriterien und das Gesetzgebungsverfahren noch in dieser Legislaturperiode abgeschlossen werden können.
- (81) Da die Einführung eines Tierwohlkennzeichens mit erheblichen Kosten auf allen Stufen der Erzeugung und Vermarktung verbunden ist, erscheint es geboten, eine enge Abstimmung mit der sich inzwischen auch auf EU-Ebene konkretisierenden Vorbereitung eines unionsweiten Tierwohlkennzeichens sicherzustellen. Das KNW geht in seinen Empfehlungen davon aus, dass die freiwillige nationale Tierwohlkennzeichnung ab dem Jahr 2025 durch ein verpflichtendes Kennzeichnungssystem auf EU-Ebene abgelöst wird. Tatsächlich hat der Rat der EU (Landwirtschaft und Fischerei) erst jüngst auf seiner Tagung vom 15.12.2020 erneut die Vorteile und Bedeutung eines EU-weiten Tierschutzkennzeichens unterstrichen. Dabei hat er auch Initiativen begrüßt, eine Kennzeichnung für Lebensmittel vorzusehen, die nach Tierschutzstandards erzeugt werden, welche über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehen.¹² Er hat vor diesem Hintergrund die Kommission ersucht, im Rahmen ihrer laufenden Prüfung der Optionen einer Tierschutzkennzeichnung die Entwicklung eines mehrstufigen, transparenten Kennzeichnungssystems zu berücksichtigen, das den Erzeugern ausreichende Anreize zur Verbesserung des Tierwohls bietet. Zudem soll die Kommission bei ihrer Prüfung die Entwicklung EU-weit harmonisierter, messbarer und überprüfbarer Kriterien berücksichtigen, die über die geltenden EU-Vorschriften hinausgehen und mindestens erfüllt sein müssen, um das EU-Tierschutzkennzeichen verwenden zu dürfen.¹³

¹² Schlussfolgerungen des Rates zu einem EU-weiten Tierschutzkennzeichen, Dok. Nr. 14047/20 v. 15.12.2020.

¹³ Ebd., S. 5.

- (82) Das vom KNW für die Einführung eines EU-weiten Tierwohlkennzeichens genannte Zieljahr 2025 erscheint vor diesem Hintergrund zwar nicht vollständig unrealistisch, aber doch sehr ambitioniert. So ist zu berücksichtigen, dass die Überlegungen für ein EU-Tierschutzlabel bereits Jahre zurückreichen, ohne dass bislang auch nur ein Kommissionsvorschlag vorläge. Es ist daher zu erwarten, dass die Arbeiten an einem Kennzeichnungssystem auf EU-Ebene auch jetzt nicht kurzfristig abgeschlossen werden. Hieraus folgt zugleich, dass es sachgerecht sein dürfte, die bereits weit fortgeschrittenen Pläne für ein nationales Tierwohlkennzeichen – ohne die Entwicklungen auf EU-Ebene aus dem Blick zu verlieren – weiterzuverfolgen.
- (83) Das auch auf 2025 terminierte Ziel, für mindestens 50 % der Schweine, Rinder, Legehennen und Mastgeflügel die Tierwohlstufe 1 zu etablieren, kann ebenfalls als äußerst ambitioniert bezeichnet werden. Die Förderregeln auf der Ebene der EU, des Bundes sowie der Länder dürften innerhalb des Jahres 2021 etabliert werden können. Die Umsetzung auf der Programmebene kann jedoch erst erfolgen, wenn die Finanzierung gesichert ist und die für die Förderkriterien benötigten Tierwohlstandards zeitig definiert sind. Schließlich sind für die Ausformulierung und die EU-seitige Genehmigung der Förderprogramme erfahrungsgemäß mindestens zwölf Monate vorzusehen. Nach dem Start der jeweiligen Förderprogramme nehmen Planung und Antragstellung seitens der Landwirtinnen und Landwirte, die Genehmigung der Anträge und schließlich die technische Umsetzung auf der Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe noch einige Zeit in Anspruch. In Anbetracht dieser Abfolge müsste jeder Schritt zügig und ohne Friktionen realisiert werden, um die vom KNW gesetzten Zielwerte schon im Jahr 2025 zu erreichen.
- (84) Die Zielvorgaben für das Jahr 2030 erscheinen dagegen realistisch, da die Umsetzung auf Basis der bereits für 2025 etablierten Fördermechanismen erfolgen kann. Wenn die Tierwohlstandards der Tierwohlstufe 1 ab 2030 verpflichtend wären, die Förderung aber für Verpflichtungen oberhalb der EU-Norm fortbestehen soll, müsste diese Möglichkeit noch rechtzeitig in den Rechtsrahmen eingeführt werden. Ein solcher Schritt könnte im Rahmen der Post-2027-Reformen erfolgen. Da jedoch die Langfristigkeit der Planung für die Tierwohltransformation von zentraler Bedeutung ist, wäre eine deutlich frühere Einigung auf eine solche Regelung sinnvoll.

II. Etablierung höherer Tierwohlstandards

- (85) Das KNW empfiehlt, über eine Kombination aus finanziellen Anreizen zur freiwilligen Anwendung tierwohlgerechterer Haltungsverfahren, der Einführung eines TWK und rechtlich verpflichtenden Vorgaben höhere Tierwohlstandards in der deutschen Nutztierhaltung zu etablieren. Damit dies entsprechend den Empfehlungen des KNW geschehen kann, müssen die vorgesehenen Maßnahmen fachrechtlich umsetzbar sein (dazu 2.) sowie mit den Anforderungen des Verfassungsrechts (dazu 3.), des Unionsrechts (dazu 4.) sowie des TBT-Übereinkommens (dazu 5.) in Einklang stehen.

1. Fachrechtliche Umsetzung

- (86) Die Umsetzung der KNW-Empfehlungen zur Anhebung der Tierwohlstandards macht Änderungen im einschlägigen Fachrecht notwendig, namentlich im Tierschutzrecht (dazu a)), Bauplanungsrecht (dazu b)) und Immissionsschutzrecht (dazu c)).

a) Tierschutzrecht

- (87) Die überwiegend unionsrechtlich geprägten Anforderungen an die Haltung von Nutztieren sind in Deutschland in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutzV)¹⁴ geregelt (dazu aa)). Das KNW strebt an, die Nutztierhaltung in Deutschland über diese – auch unionsrechtlich (nur) als Mindeststandard vorgegebenen – Vorgaben hinaus sukzessive auf die Tierwohlstufen 1, 2 und (zu mind. 10 %) 3 anzuheben. Die hierzu vorgesehenen Maßnahmen, namentlich die Einführung eines freiwilligen staatlichen Tierwohlkennzeichens sowie die spätere gesetzliche Festschreibung höherer Standards, begegnet aus der Perspektive des nationalen Tierschutzrechts keinen Bedenken (dazu bb)).

aa) Ausgangslage

- (88) Die TierSchNutzV, die aufgrund von § 2a Abs. 1 Nr. 1, 2, 3 und 4 i. V. m. § 16 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 und 4 des Tierschutzgesetzes (TierSchG)¹⁵ erlassen wurde und materielle Anforderungen an die Haltung von Nutztieren enthält, dient der nationalen Umsetzung

¹⁴ Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung v. 25.10.2001, BGBl. I S. 2758; neugefasst durch Bek. v. 22.08.2006, BGBl. I S. 2043; zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes v. 30.06.2017, BGBl. I S. 2147.

¹⁵ Tierschutzgesetz v. 18.05.2006, BGBl. I S. 1206, 1313, zuletzt geändert durch Art. 280 Abs. 5 v. 19.06.2020, BGBl. I S. 1328.

der Vorgaben der Richtlinie 98/58/EG über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere¹⁶ in Deutschland. Sie begründet zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener warmblütiger Tiere Mindestanforderungen an Haltungseinrichtungen, an die Versorgung sowie die Kontrolle der Tiere und die Funktion von Versorgungseinrichtungen.¹⁷

- (89) Die TierSchNutzV formt damit die Tierhaltergrundpflichten des § 2 TierSchG bereichsspezifisch für die Nutztierhaltung näher aus. Wer ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat, muss das Tier nach § 2 TierSchG seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen (Nr. 1); er darf ferner die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung nicht so einschränken, dass ihm Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden (Nr. 2) und muss über die für eine angemessene Ernährung, Pflege und verhaltensgerechte Unterbringung des Tieres erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen (Nr. 3).
- (90) Ob die TierSchNutzV diesen Vorgaben des höherrangigen Recht in ihrer derzeitigen Fassung vollständig gerecht wird, ist hinsichtlich einiger Anforderungen – insbesondere an das Halten von Schweinen nach Abschnitt 5 der TierSchNutzV – umstritten.¹⁸ Für die Zwecke dieser Studie sind diese Fragen jedoch insoweit ohne unmittelbare Relevanz, als die Empfehlungen des KNW gerade darauf abzielen, höhere als die geltenden und unionsrechtlich als Mindestanforderungen vorgegebenen¹⁹ Standards zu etablieren, die mit § 2 TierSchG jedenfalls in Einklang stehen.

¹⁶ Richtlinie 98/58/EG des Rates v. 20.07.1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere, ABl. 1998 L 221/23, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.03.2017, ABl. 2017 L 95/1.

¹⁷ S. näher BR-Drs. 317/01 v. 20.04.2001, S. 1; Metzger, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Werkstand: 233. EL Oktober 2020, TierSchNutzV, Vorbemerkung, Rn. 1.

¹⁸ Vgl. nur Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Aufl. 2016, Vor §§ 21–30 TierSchNutzV, Rn. 22 f. m. w. N.; Bruhn/Wollenteit, NuR 2018, 160. Die Siebte Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, mit der in Reaktion auf das vom Bundesverwaltungsgericht bestätigte (Urt. v. 08.11.2016 – 3 B 11/16) Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt v. 24.11.2015 (3 L 386/14) die Anforderungen an Kastenstände neu geregelt und der Zeitraum, in dem Sauen und Jungsaue in Kastenständen gehalten werden dürfen, auf maximal fünf Tage im Abferkelbereich und maximal acht Tage im Deckzentrum begrenzt wird, wurde bereits im Juli 2020 vom Bundesrat beschlossen. Nachdem das EU-Notifizierungsverfahren abgeschlossen ist, soll die geänderte Verordnung im Januar 2021 in Kraft treten. Mit Inkrafttreten beginnen die Übergangsfristen für Bestandsanlagen von maximal acht Jahren für das Deckzentrum und maximal 15 Jahre für den Abferkelstall zu laufen.

¹⁹ S. näher hierzu unten unter Rn. (211) ff.

bb) Rechtliche Verankerung höherer Tierwohlstandards

- (91) Grundlage der Empfehlungen des KNW ist, wie vorstehend dargestellt,²⁰ die Entwicklung von drei – sämtlich oberhalb der derzeitigen rechtlichen Anforderungen liegenden – Tierwohlstufen mit aufsteigenden Standards, in die die deutsche Nutztierhaltung sukzessive überführt werden soll.²¹ Als langfristiges Ziel strebt das KNW an, die deutsche Nutztierhaltung vollständig mindestens auf das Niveau der Tierwohlstufe 2 zu bringen. Darüber hinaus soll auch in Stufe 3 ein hinreichend großer Marktanteil erreicht werden, „um technische und organisatorische Innovationen zu fördern und die Kleinstmengenproblematik in der Wertschöpfungskette zu überwinden“ (mindestens 10 %).²²
- (92) Nach den Empfehlungen soll die Anpassung der Nutztierhaltung an die geplanten höheren Tierwohlstandards dabei auf zwei komplementären Wegen vor sich gehen, die sich auf dieselben Zielbilder gründen, aber konzeptionell unterscheiden: In einem ersten (vom KNW schon ab 2020 vorgesehenen) Schritt sollen die Tierwohlstandards durch eine Förderung freiwilliger Maßnahmen der Landwirtinnen und Landwirte angehoben werden. Zu diesen freiwilligen Maßnahmen gehört – neben der wichtigeren direkten finanziellen Förderung²³ – auch ein staatliches Tierwohlkennzeichen, dessen Verwendung an die Erfüllung der über den gesetzlichen Mindeststandard hinausgehenden Tierwohlstufen 1 bis 3 geknüpft ist und das den Verbraucherinnen und Verbrauchern Auskunft über das Tierwohlniveau geben soll. Die Tierhalter sollen durch die mit dem Kennzeichen verbundenen besseren Vermarktungschancen einen Anreiz bekommen, die Haltungsbedingungen in ihren Anlagen freiwillig zu verbessern (dazu (1)). In einem zweiten, nach den Empfehlungen des KNW ab 2030 vorgesehenen Schritt soll die Stufe 1 sodann – allerdings nur unter der „[z]wingende[n] Voraussetzung“ einer weiteren Förderung – gesetzlicher Mindeststandard werden. Nach der Konzeption des KNW befinden sich zu diesem Zeitpunkt infolge der freiwilligen Maßnahmen bereits 40 % der Tiere in Stufe 2 oder höher. Ab 2040 soll sodann die Tierwohlstufe 2 – ebenfalls unter dem Vorbehalt einer weiteren Förderung – zum gesetzlichen Standard werden (dazu (2)).

²⁰ S. oben unter Rn. (27).

²¹ KNW-Empfehlungen, S. 10.

²² Ebd.

²³ S. hierzu Rn. (270) ff.

(1) Etablierung höherer Standards über ein freiwilliges Tierwohlkennzeichen

(93) Ein „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung und Verwendung eines Tierwohlkennzeichens“²⁴ (im Folgenden: TierWKG-E) wurde bereits vor über einem Jahr in den Bundestag eingebracht, bislang indes noch nicht verabschiedet. Der Entwurf begegnet – jedenfalls aus nationaler tierschutzrechtlicher Perspektive – keinen Bedenken (dazu (a)). Alternativ könnte die Tierwohlkennzeichnung auch im Wege der Eintragung einer Gewährleistungsmarke geschaffen werden (dazu b)).

(a) TierWKG-E

(94) Mit dem von der Bundesregierung im November 2019 in den Bundestag eingebrachten TierWKG-E soll – insoweit parallel zu den (zeitlich nachgelagerten) Empfehlungen des KNW – ein freiwilliges staatliches Tierwohlkennzeichen (TWK) eingeführt werden. Der Entwurf sieht vor, dass das TWK für die Kennzeichnung von Lebensmitteln tierischer Herkunft verwendet werden darf, wenn bei der Haltung, dem Transport und der Schlachtung der Tiere, von denen die Lebensmittel gewonnen wurden, die Anforderungen dieses Gesetzes und der nach diesem Gesetz erlassenen Rechtsverordnungen erfüllt worden sind (§ 2 Abs. 1 TierWKG-E). Diese Anforderungen müssen „eindeutig die Anforderungen übertreffen, die nach den geltenden Vorschriften zum Schutz der Tiere bei deren Haltung, Transport und Schlachtung zu erfüllen sind“. Sie sollen in mehreren Abstufungen vorgesehen werden, wobei eine höhere Stufe weitergehende Anforderungen vorsehen muss als die darunterliegende Stufe (§ 2 Abs. 2, 3 TierWKG-E). Die Verwendung des TWK ist, wie § 4 TierWKG-E ausdrücklich festhält, freiwillig. Als Anreiz für die potentiellen Zeichennutzer kann das Kennzeichen auch für Werbung für Lebensmittel, die damit gekennzeichnet werden dürfen, sowie für Betriebe verwendet werden, die kennzeichnungsfähige Lebensmittel in Verkehr bringen oder Tiere transportieren oder in den Verkehr bringen, von denen kennzeichnungsfähige Lebensmittel gewonnen werden (§ 4 TierWKG-E).

(95) In den weiteren Abschnitten enthält der Gesetzentwurf Vorgaben zum Verfahren zur – bei Erfüllung der Voraussetzungen EU-weit möglichen – Erlangung der Berechtigung, das TWK zu verwenden, zu Pflichten der Zeichennutzer bei der Abgabe von Tieren und Lebensmitteln tierischer Herkunft, zu Bekanntmachungen und Veröffentlichungen der BLE und zu Kontrollstellen. Vorgesehen ist, dass die BLE mit der bundesweit einheitlichen Zulassung und Überwachung der Kontrollstellen betraut wird (vgl. §§ 12, 21 TierWKG-E), die ihrerseits auf Verlangen der Zeichennutzer prüfen,

²⁴ Tierwohlkennzeichengesetz – TierWKG, BT-Drs. 19/14975 v. 11.11.2019.

ob die Anforderungen des TierWKG-E und der auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen erfüllt sind (§ 16 TierWKG-E).

- (96) § 22 TierWKG-E enthält zudem verschiedene Verordnungsermächtigungen, durch die das BMEL ermächtigt wird, u. a. die Einzelheiten zu den Anforderungen an die Haltung, den Transport und die Schlachtung von Tieren, von denen Lebensmittel gewonnen werden, die mit dem TWK gekennzeichnet werden sollen, zu regeln. Auch für diese Rechtsverordnung liegt bereits seit August 2020 ein Referentenentwurf des BMEL vor (im Folgenden: TierWKV-E).²⁵ Der Verordnungsentwurf enthält neben konkretisierenden Regelungen zum Verfahren und zur Gestaltung des TWK in seinem Abschnitt 9 „Allgemeine Anforderungen an die Haltung, den Transport und die Schlachtung von Schweinen, von denen Lebensmittel gewonnen werden, die mit dem [TWK] gekennzeichnet werden sollen“ und im Abschnitt 10 weitere Anforderungen an die einzelnen Stufen des TWK. Diese stufenspezifischen Anforderungen umfassen jeweils – zunehmend strenger werdende – Vorgaben zur Buchtenstruktur (§§ 38, 42, 46 TierWKV-E), zum Platzangebot für Absatzferkel und Mastschweine (§§ 39, 43, 47 TierWKV-E), zum Zeitpunkt des Absetzens der Saugferkel (§§ 40, 44, 48 TierWKV-E) und zum Kupieren von Schwänzen (§§ 41, 45, 49 TierWKV-E).
- (97) Auch unabhängig von einer zeitnahen Verabschiedung des TierWKG-E und der TierWKV-E kommt diesen Abschnitten für die Umsetzung der Empfehlungen des KNW zentrale Bedeutung zu, da darin – jedenfalls für Schweine – die Anforderungen der drei Tierwohlstufen, die die Grundlage für alle weiteren Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des KNW bilden, im Einzelnen festgeschrieben sind.²⁶ Entsprechende Regelungen zu anderen Nutztierarten, die wie dargestellt derzeit erarbeitet werden,²⁷ sollen nach der Verordnungsbegründung folgen.
- (98) Die im Entwurf festgelegten (allgemeinen und stufenspezifischen) Anforderungen an die Haltung von Schweinen wahren die sowohl aus den Empfehlungen des KNW als auch aus § 2 Abs. 2 TierWKG-E folgende Vorgabe, die geltenden haltungsbezogenen Anforderungen zu übertreffen. Deutlich wird häufig bereits daraus, dass die TierWKV-E jeweils auf die einschlägige Vorgabe aus der TierSchNutzV Bezug

²⁵ Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, Entwurf einer Verordnung zur Verwendung des Tierwohlkennzeichens (Tierwohlkennzeichenverordnung – TierWKV), August 2020, abrufbar unter <https://www.bmel.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/VO-TierwohlKG.html> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

²⁶ S. hierzu bereits oben unter Rn. (63) ff.

²⁷ S. oben unter Rn. (67) ff.

nimmt und z. B. wie folgt formuliert: „*zusätzlich zu* den Anforderungen des § 26 Absatz 1 Nummer 1 der [TierSchNutzV]“ (§ 26 Abs. 1 TierWKV-E); „*abweichend von* § 30 Absatz 7 Satz 2, 1. Halbsatz der [TierSchNutzV]“ (§ 27 Abs. 1 TierWKV-E); „§ 30 Absatz 7 Satz 2, 2. Halbsatz der [TierSchNutzV] *findet keine Anwendung*“ (§ 27 Abs. 3 TierWKV-E); „*zusätzlich zu* den Anforderungen nach den §§ 3 Absatz 2 Nummer 2 und § 26 Absatz 1 Nummer 2 der [TierSchNutzV]“ (§ 29 TierWKV-E). Auch mit den übrigen haltungsbezogenen Vorschriften werden die derzeit geltenden Anforderungen der TierSchNutzV übertroffen.

- (99) Andere materielle Vorgaben (außerhalb des Verfassungsrechts²⁸ und des Unionsrechts²⁹), die der Rechtmäßigkeit des TWK entgegenstehen könnten, sind nicht ersichtlich, so dass das TierWKG-E und die TierWKV-E die Empfehlungen des KNW aus nationaler tierschutzrechtlicher Perspektive sachgerecht umsetzen und keinen rechtlichen Bedenken begegnen. Hinzuweisen ist aber darauf, dass sie insoweit über die – allein haltungsbezogenen – Tierwohlkriterien des KNW hinausgehen, als sie die Verwendung des TWK zusätzlich von der Einhaltung höherer Anforderungen an den Transport und die Schlachtung von Tieren abhängig machen. Auch dieser breitere Fokus ist rechtlich aber unbedenklich.

(b) Mögliche Alternative: Gewährleistungsmarke

- (100) Wie der dargestellte Gesetzesentwurf zeigt, soll das TWK durch ein Bundesgesetz und eine zugehörige Rechtsverordnung eingeführt werden. Ohne insoweit in eine nähere – den Rahmen dieser Machbarkeitsstudie übersteigende – Prüfung einzusteigen, soll auf die Möglichkeit hingewiesen werden, dass das TWK vom Bund alternativ auch in Form der Eintragung einer Gewährleistungsmarke geschaffen werden könnte. Die einschlägige Rechtsgrundlage dafür könnten die §§ 106a ff. MarkenG bieten, die 2019 in Umsetzung der EU-Markenrichtlinie³⁰ in das deutsche Markenrecht eingefügt wurden. Der eingeschlagene Weg eines Gesetzes erscheint mit Blick auf die Bedeutung des Gesamtkomplexes aber angemessen.

²⁸ S. hierzu unten unter Rn. (167) ff.

²⁹ S. hierzu unten unter Rn. (208) ff.

³⁰ Richtlinie (EU) 2015/2436 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.12.2015 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Marken, ABl. 2015 L 336/1.

(2) Mögliche Festschreibung verbindlicher höherer Standards 2030/2040

- (101) Wie dargestellt³¹ sehen die Empfehlungen des KNW vor, die Tierwohlstufe 1 ab 2030, wenn ein substantieller Teil der Nutztierhaltung die Anforderungen über finanzielle Anreize bereits freiwillig erfüllt, auch als gesetzliche Mindeststandards festzuschreiben. Voraussetzung einer solchen gesetzlichen Festschreibung ist nach der Konzeption des KNW, dass die Tierhalter auch über die gesetzliche Festschreibung hinaus weiter finanziell gefördert werden können.³² Ab 2040 wird unter derselben Voraussetzung eine gesetzliche Festschreibung der Stufe 2 empfohlen.³³
- (102) Eine solche verbindliche Festschreibung der zuvor als Grundlage der Förderung bzw. im Rahmen eines staatlichen Kennzeichnungssystems etablierten Zielbilder ist aus der Perspektive des nationalen Tierschutzrechts (s. aber Rn. (280) und Rn. (375)) ohne weiteres möglich (dazu (a)). Die Anforderungen würden in der Folge auch für Bestandsanlagen – also solche, die bereits unter dem derzeitigen Rechtsrahmen zugelassen wurden – unmittelbare Geltung entfalten (dazu (b)).

(a) Stufenweise Überführung aus dem TierWKV-E in die TierSchNutzV

- (103) Die im Rahmen des geplanten nationalen Kennzeichnungssystems im TierWKV-E entwickelten und noch zu entwickelnden Zielbilder der Tierwohlstufe 1 könnten, etwa mit Wirkung zum 01.01.2030, unproblematisch in die TierSchNutzV überführt werden. Da der TierWKV-E bereits in der aktuellen Entwurfsfassung vielfach auf die entsprechenden – bislang dahinter zurückbleibenden – Vorgaben der TierSchNutzV verweist, deren Anforderungen zur Steigerung des Tierwohls wie gezeigt teilweise erweitert bzw. (bei Ausnahmenvorschriften) suspendiert werden, würden sich die höheren Standards ohne weiteres und bruchlos in die TierSchNutzV einfügen lassen. Sollen auch die über den geltenden gesetzlichen Rahmen hinausgehenden Anforderungen des

³¹ S. oben Rn. (92).

³² S. zu den Hindernissen für eine solche Förderung Rn. (280) und Rn. (375).

³³ KNW-Empfehlungen, S. 12.

TierWKV-E an den Transport und die Schlachtung von Tieren (vgl. §§ 31 ff. TierWKV-E) in zwingendes Recht überführt werden, müsste dies in der Tierschutztransportverordnung³⁴ und in der Tierschutz-Schlachtverordnung³⁵ geschehen.

- (104) Nationale fachrechtliche Hindernisse (d. h. solche außerhalb des Verfassungsrechts³⁶ und des Unionsrechts³⁷), die einer Überführung der Standards in zwingendes Recht entgegenstehen könnten, sind nicht ersichtlich. Insbesondere würden – auch oder jedenfalls – die tierwohlgerichteteren Haltungsanforderungen der TierSchNutzV die Grundpflichten der Tierhalter aus § 2 TierSchG in rechtmäßiger Weise ausgestalten.
- (105) In rechtssystematischer Hinsicht wäre indes zu beachten, dass die verpflichtende Geltung der Anforderungen der Tierwohlstufe 1 (bzw. ab 2040 eventuell auch der Tierwohlstufe 2) Veränderungen des TWK erforderlich machen würde. Da die Verwendung des TWK jedenfalls nach seiner derzeitigen Konzeption im TierWKG-E und im TierWKV-E voraussetzt, dass eindeutig über die gesetzlichen Mindesttierschutzstandards hinausgehende Anforderungen erfüllt werden (vgl. § 2 Abs. 2 TierWKG-E), müsste die bis dato als Tierwohlstufe 1 vorgesehene Stufe mit ihrer Verbindlichmachung im Rahmen des TierWKG-E und TierWKV-E entfallen. Dies hätte gleichzeitig zur Folge, dass auch die in der aktuellen TierWKV-E in Anlage 2 (zu § 24 Abs. 1) vorgesehene Gestaltung des TWK modifiziert werden müsste: Anstelle des derzeit vorgesehenen dreistufigen Aufbau wäre das Kennzeichen dann nur noch zweistufig – und ab 2040 im Falle einer Verbindlichmachung der Tierwohlstufe 2 ggf. nur noch einstufig – ausgestaltet. Die Definition und Einführung einer (in der bisherigen Systematik) neuen Stufe 4, die eine Beibehaltung des dreistufigen Aufbaus nach Wegfall der Stufe 1 erlauben würde, dürfte nicht in Betracht kommen, da nach den Empfehlungen des KNW bereits das Niveau der Tierwohlstufe 3 weitgehend an den Haltekriterien des ökologischen Landbaus orientiert ist.³⁸

³⁴ Verordnung zum Schutz von Tieren beim Transport und zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates v. 11.02.2009 (Tierschutztransportverordnung, TierSchTrV), BGBl. I S. 375; zuletzt geändert durch Art. 9 Abs. 14 G v. 03.12.2015, BGBl. I S. 2178.

³⁵ Verordnung zum Schutz von Tieren im Zusammenhang mit der Schlachtung oder Tötung und zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates v. 20.12.2012 (Tierschutz-Schlachtverordnung - TierSchlV), BGBl. I S. 2982.

³⁶ S. hierzu unten unter Rn. (167) ff.

³⁷ S. hierzu unten unter Rn. (208) ff.

³⁸ KNW-Empfehlungen, S. 10.

(106) Die Notwendigkeit einer Anpassung besteht dabei selbstverständlich nur unter der Voraussetzung, dass das TWK zu diesem Zeitpunkt noch gilt. Angesichts der bereits laufenden Vorbereitungsarbeiten auf EU-Ebene liegt es nahe, dass ein etwaiges nationales TWK bis 2030 durch ein unionsweit einheitliches – freiwilliges oder verpflichtendes – Tierschutzkennzeichen ersetzt sein wird. Das KNW legt seinem Zeitplan wie dargestellt³⁹ sogar die Annahme zu Grunde, dass das nationale TWK bereits ab 2025 durch eine verpflichtende Tierwohlkennzeichnung auf EU-Ebene abgelöst wird.⁴⁰

(b) Unmittelbare Geltung für Bestandsanlagen

(107) Sollte es zu einer verpflichtenden Festschreibung der Anforderungen der Tierwohlstufe 1 (und ggf. nachfolgend auch 2) in der TierSchNutzV kommen, würden diese unmittelbar auch für Betreiber von zu diesem Zeitpunkt bereits zugelassenen Bestandsanlagen gelten. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass es zur Durchsetzung der Anforderungen der TierSchNutzV keiner Aufhebung oder Änderung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung und keiner nachträglichen Anordnung nach § 17 BImSchG bedarf. Die (geänderten) Anforderungen der Verordnung wirken vielmehr unmittelbar auf die Rechtsposition der Betreiber auch bereits zugelassener Tierhaltungsanlagen ein.⁴¹ Nicht anderes kann insoweit für die Tierschutztransportverordnung und die Tierschutz-Schlachtverordnung gelten.

b) Bauplanungsrecht

(108) Die Umsetzung der Tierwohlstufe 1 erfordert vor allem mehr Platz für die Tiere.⁴² Ein größeres Platzangebot kann der Betreiber in seiner Tierhaltungsanlage auch ohne bauliche Änderungen schaffen, indem er schlicht den Tierbestand reduziert (geringere Auslastung der Bestandsanlage). Jedenfalls die zur Umsetzung der Vorgaben der Tierwohlstufe 2 erforderlichen verstärkten Außenklimakontakte⁴³ sind dagegen zwingend mit baulichen Änderungen verbunden. Um den tierwohlgerechten Umbau bestehender Tierhaltungsanlagen zu ermöglichen, werden – worauf auch das KNW zu Recht hinweist⁴⁴ – Anpassungen des geltenden Bauplanungsrechts erforderlich. Unter dem geltenden Rechtsrahmen ist ein Neu- oder Umbau von Tierhaltungsanlagen jedenfalls bei

³⁹ S. oben Rn. (81).

⁴⁰ KNW-Empfehlungen, S. 12.

⁴¹ BVerwG, Urt. v. 23.10.2008 – 7 C 4/08, juris, Rn. 26; Urt. v. 30.04.2009 – 7 C 14/08, juris, Rn. 28; s. zur verfassungsrechtlichen Beurteilung unten unter Rn. (174).

⁴² KNW-Empfehlungen, S. 10.

⁴³ KNW-Empfehlungen, S. 10.

⁴⁴ KNW-Empfehlungen, S. 8.

Anlagen im Außenbereich vielfach nicht zulässig (dazu aa)). Der aktuelle Gesetzentwurf zur Verbesserung des Tierwohls in Tierhaltungsanlagen ist grundsätzlich geeignet, die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit für bauliche Änderungen von Betrieben im Außenbereich sicherzustellen. Er sollte aber in einigen Punkten erweitert werden, um zu gewährleisten, dass die vom KNW vorgeschlagenen Maßnahmen möglichst flächendeckend umgesetzt werden können (dazu bb)). Keine Relevanz hat die geplante Gesetzesänderung für Anlagen im Geltungsbereich von (vorhabenbezogenen) Bebauungsplänen. Hier bedarf es zur Ermöglichung der Umsetzung der Anforderungen der Tierwohlstufe 2 unter Umständen einer Planänderung bzw. -aufhebung. Insoweit könnte erwogen werden, verfahrensrechtliche Erleichterungen vorzusehen (dazu cc)).

aa) Ausgangslage

- (109) Nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB a. F. war ein Vorhaben im Außenbereich – bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen – in der Vergangenheit privilegiert zulässig, wenn es wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll. Hierunter konnten auch gewerbliche Tierhaltungsanlagen fallen,⁴⁵ die im Gegensatz zu landwirtschaftlichen Tierhaltungsanlagen, die nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB privilegiert zulässig sind, nicht auf überwiegend innerhalb des landwirtschaftlichen Betriebs erzeugter Futtergrundlage betrieben werden (§ 201 BauGB).
- (110) Nachdem die Anzahl der auf dieser Grundlage errichteten Tierhaltungsbetriebe im bauplanungsrechtlichen Außenbereich stark zugenommen hatte, wurde der Anwendungsbereich der Vorschrift des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB im Rahmen der sog. Innenentwicklungsnovelle⁴⁶ für diese Anlagen mit Wirkung zum 20.09.2013 erheblich eingeschränkt, um weitere Bodennutzungskonflikte zu vermeiden. Nach dem neu angefügten zweiten Halbsatz der Nr. 4 greift die Privilegierung seitdem nicht mehr ein, sofern es sich bei dem Vorhaben um die Errichtung, Änderung oder Erweiterung einer baulichen Anlage zur Tierhaltung handelt, die nicht landwirtschaftlich betrieben wird und die einer Pflicht zur Durchführung einer standortbezogenen oder allgemeinen Vorprüfung oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) unterliegt. Bei kumulierenden Vorhaben im

⁴⁵ BVerwG, Beschl. v. 27.06.1983 – 4 B 201/82, juris, Rn. 4; Urt. v. 01.11.2018 – 4 C 5/17, juris, Rn. 9; vgl. ferner *Söfker*, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 139. EL August 2020, § 35, Rn. 57a.

⁴⁶ Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts v. 11.06.2013, BGBl. I S. 1548.

Sinne des § 10 UVPG sind für die Annahme eines engen Zusammenhangs diejenigen Tierhaltungsanlagen zu berücksichtigen, die auf demselben Betriebs- oder Baugelände liegen und mit gemeinsamen betrieblichen oder baulichen Einrichtungen verbunden sind.

- (111) Errichtungen, Änderungen oder Erweiterungen von Anlagen zur Intensivtierhaltung und -aufzucht, die die in Anlage 1 Nr. 7.1 ff. UVPG (bzw. in Anhang 1 zur 4. BImSchV) festgelegten Tierzahlgrenzen erreichen oder überschreiten, sind demnach seit der Änderung des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB im Außenbereich nicht mehr privilegiert zulässig, sondern können vorbehaltlich eines Bebauungs- oder Vorhabens- und Erschließungsplans nur noch im Einzelfall nach § 35 Abs. 2 BauGB realisiert werden. Nur für Zulassungsentscheidungen über gewerbliche Tierhaltungsanlagen, die noch vor dem Beschluss über die Innenentwicklungsnovelle am 04.07.2012 beantragt worden sind, sieht die Übergangsvorschrift des § 245a Abs. 4 BauGB vor, dass § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB in seiner bis zum 20.09.2013 geltenden Fassung Anwendung findet.
- (112) Zwar genießen Betriebe, die nach (§ 245a Abs. 4 i. V. m.) § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB a. F. zugelassen wurden, auch nach Änderung des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB weiterhin passiven Bestandsschutz. Bauliche Änderungen dieser Vorhaben sind – wie der Änderungsgesetzgeber in der Begründung zur Innenentwicklungsnovelle selbst explizit hervorgehoben hat – vorbehaltlich eines entsprechenden Bebauungs- bzw. Vorhaben- und Erschließungsplans aber regelmäßig nicht mehr zulässig,⁴⁷ da sie öffentliche Belange beeinträchtigen (§ 35 Abs. 2 BauGB). Der Vorbehalt einer entsprechenden gemeindlichen Planung mag zwar in vielen Fällen sachgerecht sein, da damit die Möglichkeiten der zuständigen kommunalen Gebietskörperschaften gestärkt werden, die Standortwahl für die Errichtung solcher Tierhaltungsanlagen zu beeinflussen. Vielfach hat die Novelle aber auch zur Folge, dass wünschenswerte – und zur Umsetzung der Empfehlungen des KNW erforderliche – bauliche Anpassungen von Tierhaltungsanlagen an höhere Tierwohlstandards einschließlich Umgestaltungen im Inneren der Gebäude bauplanungsrechtlich unzulässig sind und daher unterbleiben.⁴⁸ Dies gilt sowohl

⁴⁷ Vgl. die Gesetzesbegründung zur Innenentwicklungsnovelle BT-Drs. 17/11468, S. 14 sowie die Ausführungen in BT-Drs. 19/20597, S. 1.

⁴⁸ Vgl. den Gesetzesentwurf, BT-Drs. 19/20597, S. 1.

für freiwillige Umbaumaßnahmen der Betreiber solcher Anlagen als auch für die Umsetzung nachträglicher Anordnungen oder – wie im Fall der TierSchNutzV⁴⁹ – unmittelbar anwendbarer (unter-)gesetzlicher Vorgaben,⁵⁰ soweit die Maßnahmen nicht mehr vom Bestandsschutz gedeckt sind.⁵¹

- (113) In der Rechtsprechung ist – wohl nicht zuletzt zur Vermeidung der oben dargestellten unerwünschten Konsequenzen – die Auffassung vertreten worden, dass die ehemals privilegierten Tierhaltungsanlagen gemäß § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 6 BauGB auch aktiven Bestandsschutz genießen können.⁵² Nach dieser Vorschrift kann der baulichen Erweiterung eines zulässigerweise errichteten, unter § 35 Abs. 2 BauGB fallenden gewerblichen Betriebs, wenn die Erweiterung im Verhältnis zum vorhandenen Gebäude und Betrieb angemessen ist, nicht entgegengehalten werden, dass sie Darstellungen des Flächennutzungsplans oder eines Landschaftsplans widerspricht, die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigt oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lässt, soweit sie im Übrigen außenbereichsverträglich im Sinne von § 35 Abs. 3 BauGB ist. Selbst wenn § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 6 BauGB mit dieser – allerdings vereinzelt gebliebenen – Rechtsprechung tatsächlich nicht nur auf bereits nach § 35 Abs. 2 BauGB zugelassene gewerbliche Betriebe, sondern auch auf die hier in Rede stehenden, nachträglich „entprivilegierten“ Tierhaltungsanlagen im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB a. F. Anwendung finden sollte, käme der Vorschrift aber jedenfalls nicht die gewünschte Lenkungswirkung zu. Denn § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 6 BauGB ermöglicht die angemessene bauliche Erweiterung gewerblicher Betriebe, ohne dass es auf den Zweck der Erweiterung ankommt. Zum einen könnten Erweiterungen der Tierhaltungsanlagen damit auch dann erfolgen, wenn sie nicht tierwohlgeleitet sind. Zum anderen wären weder ein tierwohlgerechter Umbau der Ställe, der nicht mit einer flächenmäßigen Erweiterung einhergeht, noch

⁴⁹ Eine nachträgliche Anordnung ist zur Durchsetzung der Anforderungen der Verordnung daher nicht erforderlich, vgl. BVerwG, Urt. v. 23.10.2008 – 7 C 4/08, juris, Rn. 26.

⁵⁰ Vgl. Ausführungen in BT-Drs. 19/20597, S. 1.

⁵¹ Vgl. zu Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten *Söfker*, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 139. EL August 2020, § 35, Rn. 181 sowie *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 139. EL August 2020, § 29, Rn. 47. Diese Grundsätze sollen nach dem zuständigen Bundestagsausschuss auch für Maßnahmen aufgrund von nachträglichen Anordnungen bzw. gesetzlichen Änderungen gelten, vgl. BT-Drs. 17/13272, S. 16. Differenzierter Muster-Einführungserlass der Fachkommission Städtebau zum Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts (BauGBÄndG 2013 – Mustererlass), S. 17. „Ob eine Maßnahme, die aufgrund von nachträglichen Anordnungen bzw. gesetzlichen Änderungen getroffen werden soll, entsprechend der zu Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten dargestellten Wertung zu beurteilen ist, bedarf der Prüfung des Einzelfalls.“

⁵² Vgl. VG Gera, Urt. v. 26.11.2016 – 5 K 3/15 Ge, n. v.; so auch Anhörung LMR *Meißner*, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Ausschussdrucksache 19(24)202, S. 2.

die tierwohlgerechte Neuerrichtung einer bestehenden Anlage von der Vorschrift erfasst.

bb) Anpassungsbedarf für Anlagen im unbeplanten Außenbereich

- (114) Um die zur Förderung des Tierwohls erforderlichen baulichen Anpassungen von Tierhaltungsanlagen für die Intensivtierhaltung oder -aufzucht für die Zukunft auch unabhängig von entsprechenden Bebauungs- oder Vorhabens- und Erschließungsplänen rechtlich abzusichern, sollte der im Juli 2020 von der Bundesregierung eingebrachte Gesetzesentwurf zu § 245a Abs. 5 BauGB-E⁵³ weiterverfolgt und – mit einigen Erweiterungen – verabschiedet werden.
- (115) Der Gesetzesentwurf sieht in seiner derzeitigen Fassung die Anfügung des folgenden Absatzes 5 in § 245a BauGB-E vor:
- „(5) Soweit bei einer Zulassungsentscheidung über Anlagen zur Tierhaltung auf Grund von Absatz 4 § 35 Absatz 1 Nummer 4 in seiner bis zum Ablauf des 20. September 2013 geltenden Fassung anzuwenden war, ist die bauliche Änderung der danach errichteten Anlage zur Tierhaltung ebenfalls unter den Voraussetzungen des § 35 Absatz 1 Nummer 4 in seiner bis zum Ablauf des 20. September 2013 geltenden Fassung zulässig, wenn
1. die Änderung der Verbesserung des Tierwohls dient und
 2. die Anzahl der Tierplätze nicht erhöht wird.
- Satz 1 gilt auch für Tierhaltungsanlagen, deren Zulassungsentscheidung vor dem 20. September 2013 getroffen worden ist.“
- (116) Bauliche Änderungen von Tierhaltungsanlagen im Außenbereich, bei deren Zulassungsentscheidung § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB in seiner früheren Fassung (direkt oder über § 245a Abs. 4 BauGB) anzuwenden war, sollen also nach § 245a Abs. 5 Satz 1 BauGB-E unter bestimmten Voraussetzungen „reprivilegiert“ werden, d. h. ungeachtet der Änderung des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB im Jahr 2013 im Außenbereich weiter bzw. erneut privilegiert zulässig sein. Dies gilt indes nur, sofern die Änderung der Verbesserung des Tierwohls dient und die Anzahl der Tierplätze nicht erhöht wird.
- (117) Diese sinnvolle und zur möglichst flächendeckenden Umsetzung der Empfehlungen des KNW auch erforderliche Reprivilegierung solcher Tierhaltungsanlagen begegnet

⁵³ BT-Drs. 19/20597.

keinen rechtlichen Bedenken. Sie ist insbesondere – anders als im Rahmen der Stellungnahmen und Anhörungen zu dem Entwurf teilweise angenommen⁵⁴ – mit der gemeindlichen Planungshoheit ohne Weiteres vereinbar. Wie dargestellt sollte durch die Änderung des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB im Rahmen der Innenentwicklungsnovelle zwar in der Tat erreicht werden, dass UVP-pflichtige Anlagen künftig ausschließlich im Wege entsprechender Bauleitplanung errichtet werden.⁵⁵ Hiermit wurde die Planungshoheit der Kommunen gestärkt. Diesen steht es indes auch bei Verabschiedung des § 245a Abs. 5 BauGB-E frei, die Gebiete, in denen entsprechende Tierhaltungsanlagen liegen, zu überplanen und den Umbau der Betriebe demnach in eigener Planungshoheit zu steuern (s. hierzu noch nachfolgend unter cc)). Überdies beschränkt sich die Reprivilegierung allein auf bereits errichtete Anlagen. Die Kommunen werden jedenfalls mit Blick auf die Neuansiedlung von Tierhaltungsanlagen also von vornherein nicht in ihrer Planungshoheit beeinträchtigt.

- (118) Um die positive Zielrichtung des Gesetzentwurfs zu verstärken und mögliche Lücken und Unschärfen des Anwendungsbereichs der geplanten Vorschrift zu schließen, erscheint es aber angezeigt, § 245a Abs. 5 BauGB-E in Teilen zu konkretisieren bzw. zu erweitern:
- (119) Zunächst sollte erwogen werden, die Voraussetzung der „Verbesserung des Tierwohls“ näher zu konkretisieren. Zwar genügt die geplante Vorschrift auch ohne weitere Konkretisierung dem Bestimmtheitsgrundsatz, da der unbestimmte Rechtsbegriff des „Tierwohls“ in Anlehnung etwa an das Tierschutzgesetz oder die grundgesetzlichen Bestimmungen des Art. 20a und Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG ausgelegt werden kann. Gleichwohl kann es sinnvoll sein, eine „Untergrenze“ der erforderlichen Tierwohlverbesserung festzulegen, um zu verhindern, dass bereits kleinste Anpassungen der Betreiber umfangreiche bauliche Änderungen legitimieren können.⁵⁶ Die genauere Ausformung könnte dabei einer Rechtsverordnung vorbehalten werden.⁵⁷ Denkbar sind insoweit zwei unterschiedlich ambitionierte Ansätze: Zum einen könnten sich die Kriterien unmittelbar an den (unter-)gesetzlichen Tierschutzvorgaben orientieren. Die Betreiber kämen hiernach bereits dann in den Genuss der Reprivilegierung, wenn sie ihre Tierhaltungsanlagen an die Vorgaben des geltenden Rechts wie insbesondere der

⁵⁴ *Saewert*, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Ausschussdrucksache 19(24)207, S. 1 f.; Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Ausschussdrucksache 19(24)201, S. 1 f.

⁵⁵ BT-Drs. 17/11468, S. 14.

⁵⁶ *Kremer*, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Ausschussdrucksache 19(24)200, S. 4.

⁵⁷ BR-Drs. 345/1/20, S. 2.

TierSchNutzTV anpassen (und die Anzahl der Tierplätze nicht erhöht wird). Für eine solche Regelungstechnik spricht, dass der passive Bestandsschutz dieser Anlagen *de facto* entwertet würde, wenn den Betreibern infolge der Änderung des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB im Jahr 2013 eine Anpassung auch an die teils unmittelbar anwendbaren (unter-)gesetzlichen Vorgaben verwehrt bliebe. Alternativ könnten auch Kriterien festgelegt werden, die – etwa in Anlehnung an die Stufen des geplanten staatlichen Tierwohlkennzeichens – über die gesetzlichen Mindestanforderungen an die Tierhaltung hinausgehen. Dies hätte allerdings zur Folge, dass Betreiber der Altanlagen ihren Betrieb nach Ablauf der für die (unter-)gesetzlichen Änderungen maßgeblichen Übergangsfristen nur unter der Voraussetzung weiterhin betreiben könnten, dass sie tierwohlgerechter werden, als es die geltenden gesetzlichen Anforderungen vorsehen. An den Weiterbetrieb gewerblicher Intensivtierhaltungsanlagen würden damit im Ergebnis höhere Anforderungen gestellt als an den entsprechenden Weiterbetrieb der übrigen Tierhaltungsanlagen.

- (120) Zudem sollte der Anwendungsbereich des § 245a Abs. 5 BauGB-E in dreierlei Hinsicht erweitert werden, um möglichst vielen bestehenden Betrieben einen tierwohlgerechten Umbau der Tierhaltungsanlagen zu ermöglichen:
- (121) – Erstens sollte die Vorschrift – neben baulichen Änderungen – auch Ersatzneubauten dieser Betriebe erfassen, da die Betreiber höhere Tierwohlstandards wegen des Alters ihrer Anlagen oder des Umfangs der erforderlichen Baumaßnahmen teilweise nur durch einen Abriss des alten Gebäudes und einen Neubau der Anlage umsetzen können.⁵⁸ Der Ersatzneubau wird durch den bisher vorgesehenen Begriff der „Änderung“ nicht erfasst.⁵⁹ In der Begründung könnte dabei klargestellt werden, dass auch solche Ersatzneubauten erfasst werden, die eine flächenmäßige Erweiterung der Anlage vorsehen, sofern die bestehende Tierzahl nicht erhöht wird.

⁵⁸ BR-Drs. 345/1/20, S. 2; ebenso Anhörung LMR *Meißner*, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Ausschussdrucksache 19(24)202, S. 2; Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Ausschussdrucksache 19(24)201, S. 2.

⁵⁹ Die terminologische Abgrenzung zwischen Änderung und Errichtung ist unklar: Teils soll es einer Neuerrichtung gleichkommen, wenn Maßnahmen so umfangreich sind, dass die Identität des Gebäudes verloren geht (BVerwG, Urt. v. 17.01.1986 – 4 C 80/82, juris, Rn. 11; so für den Ersatzbau auch *Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 29, Rn. 17); teils soll es eine Änderung im bauplanungsrechtlichen Sinne darstellen, wenn das Gebäude seiner ursprünglichen Identität beraubt wird (BVerwG, Urt. v. 14.04.2000 – 4 C 5/99, juris, Rn. 26). Maßgeblich für die Abgrenzung muss damit sein, ob die Bausubstanz des Altgebäudes noch, wenn auch mit Einschränkungen, nutzbar ist oder nicht, vgl. *Dürr*, in: *Brügelmann*, BauGB, 115. EL Juli 2020, § 29, Rn. 30.

- (122) – Zweitens sollte neben der „Änderung“ der erfassten Betriebe auch deren bauliche Erweiterung (im Sinne einer flächenmäßigen Vergrößerung ohne Erweiterung der Tierhaltungskapazität) explizit mit erfasst werden.⁶⁰ Zwar schließt der derzeit im Gesetzentwurf vorgesehene Begriff der „Änderung“ nach dem Begriffsverständnis des § 29 BauGB grundsätzlich auch die „Erweiterung“ der baulichen Anlage ein.⁶¹ Eine systematische Zusammenschau der geplanten Neuregelung mit § 35 Abs. 1 Nr. 4 Hs. 2 BauGB, der zwischen der „Errichtung, Änderung und Erweiterung“ differenziert, könnte aber nahelegen, dass die „Erweiterung“ keinen Unterfall, sondern ein Aliud zur „Änderung“ bildet und daher von der Reprivilegierung des § 245a Abs. 5 BauGB-E nicht erfasst ist.⁶² Da die Ställe zur Umsetzung erhöhter Tierwohlstandards jedenfalls ab der Tierwohlstufe 2 aber teils erheblich vergrößert werden müssen, sollten Erweiterungen auch ausdrücklich in der Norm benannt werden.⁶³ Im Falle einer anderenfalls denkbaren verengenden Auslegung des derzeit vorgesehenen Wortlauts wären die Betreiber sonst gezwungen, den Tierbestand zur Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen deutlich zu reduzieren, was Bedenken mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit der Regelung begründen würde.
- (123) – Drittens sollte der derzeit als § 245a Abs. 5 BauGB-E vorgesehene Reprivilegierungstatbestand auch auf Tierhaltungsanlagen erweitert werden, die ursprünglich als landwirtschaftliche Betriebe im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB zulässig waren, mittlerweile aber infolge von Flächenverlusten⁶⁴ als gewerblich zu qualifizieren sind. Zwar unterfällt die Umnutzung einer ursprünglich landwirtschaftlichen als gewerbliche Tierhaltungsanlage bereits aktuell der Privilegierung nach

⁶⁰ BR-Drs. 345/1/20, S. 2: Erweiterung durch Anbau oder Teilanbau „unerlässlich“; Anhörung LMR Meißner, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Ausschussdrucksache 19(24)202, S. 4; Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Ausschussdrucksache 19(24)201, S. 2.

⁶¹ Söfker, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 139. EL August 2020, § 35, Rn. 57e; Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, 14. Aufl. 2019, BauGB, § 29, Rn. 17; Dürr, in: Brügelmann, BauGB, 115. EL Juli 2020, § 29, Rn. 30.

⁶² So auch Anhörung LMR Meißner, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Ausschussdrucksache 19(24)202, S. 4.

⁶³ Erhöhung der Stallgröße bei einzelnen Tieren um 70 bis 100 % allein aufgrund der geplanten Änderungen der Tierschutz-NutztierhaltungsV, vgl. öffentliche Anhörung LMR Meißner, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Ausschussdrucksache 19(24)202, S. 2; ähnlich „Erweiterungen in erheblichem Umfang“ bei Saewert, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Ausschussdrucksache 19(24)207, S. 1.

⁶⁴ Vgl. etwa Anmerkungen zum Gesetzentwurf zur Verbesserung des Tierwohls in Tierhaltungsanlagen (BT- Drs. 19/20597), Landkreis Cloppenburg, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Ausschussdrucksache 19(24)206, S. 2; ebenso Stellungnahme Kamp, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Ausschussdrucksache 19(24)199, S. 2 f.

§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB, da die 2013 eingefügte Beschränkung des Tatbestands nur die „Errichtung, Änderung oder Erweiterung“ von UVP-pflichtigen oder vorprüfungspflichtigen Tierhaltungsanlagen ausschließt. Anders ist dies aber bei einer (im Zuge der Umnutzung erfolgenden oder späteren) baulichen Änderung der Anlage,⁶⁵ so dass auch insoweit ein Bedürfnis nach einer Reprivilegierung besteht. Da die derzeit als § 245a Abs. 5 BauGB-E geplante Vorschrift bei Einbeziehung solcher Fälle – anders als in ihrer aktuellen Entwurfsfassung – nicht mehr an den Zulassungszeitpunkt der Anlage anknüpfen würde, sollte sie systematisch nicht bei den Übergangsvorschriften (§ 245a BauGB) verortet, sondern als eigener Tatbestand in die Aufzählung des § 35 Abs. 1 BauGB aufgenommen werden.

(124) Der Reprivilegierungstatbestand könnte in Anlehnung an den Vorschlag des Bundesrats-Ausschusses für Agrarpolitik und Verbraucherschutz⁶⁶ vor diesem Hintergrund wie folgt gefasst werden:

„Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es [...]

4a. der Änderung, Erweiterung oder Ersetzung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zur Tierhaltung dient, die dem Anwendungsbereich der Nummer 1 nicht unterfällt und die einer Pflicht zur Durchführung einer standortbezogenen oder allgemeinen Vorprüfung oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt, wenn diese das Tierwohl verbessert und die Anzahl der Tierplätze nicht erhöht wird.“

(125) Sofern zusätzlich die zur Annahme einer Verbesserung des Tierwohls maßgeblichen Kriterien weiter konkretisiert werden sollen, müsste ferner eine entsprechende Verordnungsermächtigung aufgenommen werden:

„Das Bundesministerium [...] wird ermächtigt, [im Einvernehmen mit dem Bundesministerium ...] [und mit Zustimmung des Bundesrates] durch Rechtsverordnung

⁶⁵ Vgl. *Söfker*, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 139. EL August 2020, § 35, Rn. 57 f.; vgl. auch Muster-Einführungserlass der Fachkommission Städtebau zum Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts (BauGBÄndG 2013 – Mustererlass), S. 17.

⁶⁶ BR-Drs. 345/1/20.

die Kriterien für eine Verbesserung des Tierwohls im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. [4a] zu bestimmen.“

cc) Anpassungsbedarf für Anlagen im Geltungsbereich eines (vorhabenbezogenen) Bebauungsplans

- (126) Anlagen, die auf der Grundlage eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans zugelassen wurden, werden von der geplanten Reprivilegierung von Anlagen im Außenbereich – unabhängig von deren konkreter Formulierung – mangels Anwendbarkeit des § 35 BauGB nicht erfasst, wenn und solange der Bebauungsplan wirksam ist. Für diese Anlagen wird es daher für die im Zuge der Umsetzung der Tierwohlstufe 2 erforderlichen baulichen Anpassungen einer Planänderung oder -aufhebung bedürfen.
- (127) Gewerbliche Tierhaltungsanlagen können außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile seit der Innenentwicklungsnovelle regelmäßig nur noch auf der Basis eines zuvor oder parallel aufgestellten Bebauungsplans genehmigt werden, wenn sie einer UVP-Vorprüfungspflicht unterliegen. In der Regel wird dabei ein vorhabenbezogener Bebauungsplan nach § 12 BauGB aufgestellt.⁶⁷ Sollen Tierhaltungsanlagen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans z. B. zur Einhaltung der Tierwohlstufe 2 geändert und dabei hinsichtlich ihrer Grundfläche erweitert werden, muss hierzu – neben der Zulassungsentscheidung – in aller Regel auch der Bebauungsplan und gegebenenfalls auch der Flächennutzungsplan geändert werden. Für die Änderung und Ergänzung von Bauleitplänen gelten die verfahrensrechtlichen Vorschriften für die Planaufstellung gemäß § 1 Abs. 8 BauGB entsprechend, also insbesondere die gesetzlichen Vorgaben zur Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach §§ 3 ff. BauGB. Diese notwendigen Planverfahren werden daher entsprechend aufwändig und langwierig sein.
- (128) Nach Maßgabe von § 13 BauGB kann der Verfahrensumfang und die Verfahrensdauer bei bestimmten Planänderungen und Planergänzungen reduziert werden (vereinfachtes Verfahren). Dies setzt allerdings nach § 13 Abs. 1 BauGB u. a. voraus, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, dass nicht die Zulässigkeit eines UVP-pflichtigen Vorhabens vorbereitet oder begründet wird und dass keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung von Erhaltungszielen und Schutzzwecken eines Natura 2000-Gebietes bestehen. Die Anwendung des vereinfachten Verfahrens wird daher bei der Änderung und Erweiterung von gewerblichen Tierhaltungsanlagen voraussichtlich nur in Einzelfällen in Betracht kommen, namentlich bei nicht UVP-pflichtigen Anlagenänderungen. Da die vorstehend genannten Einschränkungen des Anwendungsbereichs

⁶⁷ Vgl. vorstehend Rn. (109), (111).

des vereinfachten Verfahrens auf zwingende unionsrechtliche Vorgaben zurückgehen, kommt auch die gesetzliche Einführung eines – über § 13 BauGB hinausgehenden – vereinfachten oder beschleunigten Planverfahrens entsprechend §§ 13a, 13b BauGB für Bebauungsplanänderungen zugunsten von tierwohlverbessernden Anlagenänderungen oder -erweiterungen nicht in Betracht. In diesen Fällen könnten die zusätzlichen bauleitplanerischen Hindernisse daher nur durch finanzielle oder anderweitige Unterstützung in den Planverfahren abgemildert werden.

- (129) Gewerbliche Tierhaltungsanlagen, die auf der Basis eines (vorhabenbezogenen) Bebauungsplans zugelassen worden sind, könnten allerdings nach einer Aufhebung des Bebauungsplans unter Anwendung des vorstehend unter Rn. (123) vorgeschlagenen Reprivilegierungstatbestandes zugelassen werden. Dies ist sachgerecht, da kein Grund dafür ersichtlich ist, weshalb eine nach § 30 Abs. 1 oder Abs. 2 BauGB zugelassene Tierhaltungsanlage schlechter gestellt sein sollte als eine nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB a. F. genehmigte Anlage. Allerdings gelten nach § 1 Abs. 8 BauGB auch für die Aufhebung von Bebauungsplänen die verfahrensrechtlichen Vorschriften für die Planaufstellung entsprechend. Die Anwendung des vereinfachten Verfahrens nach § 13 BauGB ist dabei für die Aufhebung von Bebauungsplänen schon deshalb fraglich, weil der Wortlaut von § 13 Abs. 1 BauGB nur die Änderung und die Erweiterung, nicht aber die Aufhebung von Bebauungsplänen nennt. § 12 Abs. 6 Satz 3 BauGB sieht jedoch für fehlgeschlagene vorhabenbezogene Bebauungspläne die Möglichkeit der Anwendung des vereinfachten Verfahrens vor. Es wird daher angeregt, die mit dem vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB einhergehenden Verfahrenserleichterungen (Absehen von einer Umweltprüfung, keine frühzeitige Unterrichtung und Erörterung, keine umfassende Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung) auch auf vollzogene vorhabenbezogenen Bebauungspläne zu erstrecken, wenn die Planaufhebung zu dem Zweck erfolgt, für tierwohlverbessernde Änderungsvorhaben den Reprivilegierungstatbestand zur Anwendung zu bringen. Dies sollte – schon aus Gründen der Rechtssicherheit – durch eine gesetzliche Klarstellung im Baugesetzbuch erfolgen.

c) Immissionsschutzrecht

- (130) Tierhaltungsbetriebe unterliegen neben baurechtlichen Anforderungen insbesondere auch den materiellen, anlagenrechtlichen Anforderungen des Immissionsschutzrechts. Zugleich handelt es sich bei den größeren Anlagen um immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtige Anlagen (§ 4 Abs. 1 BImSchG i. V. m. § 1 und Nr. 7 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV). Die wesentlichen materiellen Anforderungen in diesem Kontext ergeben sich aus der Ersten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) – Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft

(TA Luft), die derzeit novelliert wird. Der bereits im Kabinett abgestimmte Entwurf der Neufassung der TA Luft bringt die Erfordernisse der Reduktion von Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft auf der einen und der Förderung tierwohlgerechter Ställe mit Außenklimazugang auf der anderen Seite grundsätzlich in einen sachgerechten Ausgleich und steht einer Anpassung von Tierhaltungsanlagen an die Tierwohlstufen 2 und 3 daher voraussichtlich nicht entgegen (dazu aa)). Hindernisse für solche Anpassungen können sich indes – unabhängig von Tierwohlaspekten – auch aus naturschutzrechtlichen Vorgaben ergeben (dazu bb)).

aa) Ausgangslage mit Neufassung der TA Luft

- (131) Wie vorstehend unter Rn. (108) dargestellt, kann eine Anpassung eines Tierhaltungsbetriebs an die Anforderungen der Tierwohlstufe 1 auch ohne bauliche Änderungen durch eine Reduzierung der Tierzahl erfolgen. Eine solche Änderung wird regelmäßig auch immissionsschutzrechtlich nicht nach § 16 BImSchG genehmigungspflichtig sein, sondern allenfalls als Änderung der Beschaffenheit oder des Betriebs im Sinne des § 15 BImSchG anzeigepflichtig. Der Bestandsschutz der Anlagen wird hierdurch nicht berührt.
- (132) Anders ist dies, wenn zur Umsetzung der Anforderungen der Tierwohlstufe 2 auch ein Außenklimazugang geschaffen wird. Hierfür sind in der Regel nicht nur bauliche Änderungen der jeweiligen Tierhaltungsanlage erforderlich, sondern es kommt auch zu einer Veränderung der Lage, der Beschaffenheit oder des Betriebs der Anlage, durch die erhebliche nachteilige Auswirkungen im Sinne des Immissionsschutzrechts hervorgerufen werden können (wesentliche Änderung). Sofern es sich um einen nach dem BImSchG genehmigungspflichtigen Betrieb handelt,⁶⁸ benötigt der Betreiber hierfür daher in der Regel eine Änderungsgenehmigung (§ 16 BImSchG) bzw. – bei vollständiger oder überwiegender Änderung des Kernbestands der Anlage – eine Genehmigung für die Neuerrichtung (§ 4 BImSchG)⁶⁹, in der die Entscheidung über die baurechtliche Zulässigkeit des Vorhabens enthalten ist (vgl. § 13 BImSchG).⁷⁰ Ist der Betrieb nach dem BImSchG nicht gesondert genehmigungspflichtig, bedarf der Betreiber für die Änderung regelmäßig einer Baugenehmigung, die ebenfalls eine Vereinbarkeit

⁶⁸ Zur Genehmigungspflicht s. Nr. 7 der Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV), Anhang 1.

⁶⁹ S. hierzu *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 93. EL August 2020, § 16 BImSchG, Rn. 32.

⁷⁰ Zum Begriff der wesentlichen Änderung s. *Jarass*, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 16, Rn. 10 ff.

des Vorhabens mit anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften – darunter denen des BImSchG – voraussetzt.

- (133) Für die Genehmigungsfähigkeit der Änderungsvorhaben kommt der auf der Grundlage von § 48 BImSchG erlassenen TA Luft zentrale Bedeutung zu. Die TA Luft enthält als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift verbindliche Vorgaben für die Zulassung von nach dem BImSchG im regulären oder vereinfachten Verfahren genehmigungsbedürftige – sowie in eingeschränktem Umfang auch für nicht genehmigungsbedürftige – Anlagen.⁷¹ Das Regelwerk wird derzeit novelliert und damit erstmalig seit dem Jahr 2002 an den fortgeschrittenen Stand der Technik angepasst. Die Neufassung wurde am 16.12.2020 vom Bundeskabinett beschlossen.⁷² Sie bedarf noch der Zustimmung des Bundesrats, dessen Befassung für das erste Quartal 2021 geplant ist.
- (134) Die im hiesigen Zusammenhang wichtigste Änderung der TA Luft betrifft die künftigen Vorgaben zu Ammoniakemissionen von Tierhaltungsanlagen. Mit Ziffer 5.4.7.1 der TA Luft-Novelle, die Anlagen zum Halten oder zur Aufzucht von Nutztieren zum Gegenstand hat, wird der Durchführungsbeschluss 2017/302/EU der Kommission zu den Schlussfolgerungen über die besten verfügbaren Techniken für die Intensivtierhaltung von Geflügel und Schweinen vom 21.02.2017 in nationales Recht umgesetzt. Dies geschieht primär durch bauliche und betriebliche Anforderungen an die Fütterung, die Verfahren im Stall und die Flüssigmistlagerung.⁷³ Zugleich leisten die vorgesehenen Maßnahmen einen entscheidenden Beitrag zur Erfüllung der Anforderungen aus der Richtlinie (EU) 2016/2284 (neue NEC-Richtlinie)⁷⁴, die die Mitgliedstaaten zur Emissionsminderung verschiedener Luftschadstoffe verpflichtet. Die Maßnahmen im Sektor Landwirtschaft kommt für die Einhaltung der Verpflichtungen Deutschlands zur Ammoniakreduktion eine zentrale Rolle zu.⁷⁵
- (135) Ammoniakemissionen können in geschlossenen, zwangsbelüfteten Ställen besonders effektiv mithilfe von Abluftreinigungsanlagen reduziert werden. In Außenklimaställen können solche Abluftreinigungsanlagen dagegen nicht ohne weiteres zur Anwendung

⁷¹ Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft, 2002, Ziffer 1.

⁷² Online abrufbar unter <https://www.bmu.de/gesetz/kabinettsbeschluss-zur-neufassung-der-ersten-allgemeinen-verwaltungsvorschrift-zum-bundes-immissions/> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁷³ Verordnungsbegründung TA Luft-E, S. 522 f.

⁷⁴ Richtlinie (EU) 2016/2284 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.12.2016 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der Richtlinie 2003/35/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/81/EG.

⁷⁵ Vgl. Nationales Luftreinhaltprogramm, S. 31 f. sowie S. 88 f.

kommen.⁷⁶ Es gibt jedoch bereits praxistaugliche Lösungen für Offenställe, bei denen Abluftreinigungsanlagen in Verbindung mit Unterflurabsaugung oder geeigneten Dachkonstruktionen eingesetzt werden. Ferner werden Emissionen in – unter Tierwohlaspekten deutlich vorzugswürdigen – Außenklimaställen erstens dadurch reduziert, dass Buchtengestaltung und eine höhere Sauberkeit der Flächen eine bessere Kot-Harn-Trennung erlauben. Zweitens ist die Temperatur in Außenklimaställen im Jahresmittel niedriger, was zu einer weiteren Reduktion der Ammoniakemissionen führt.⁷⁷ Angesichts der in weiten Teilen noch unzureichenden Datenlage zur Wirksamkeit umwelt- und tiergerechter Emissionsminderungsmaßnahmen ist eine abschließende Beurteilung, ob Ammoniakemissionen in tierwohlgerechten Außenklimaställen gleichsam effektiv wie in geschlossenen, zwangsbelüfteten Ställen gemindert werden können, derzeit (noch) nicht möglich.

- (136) Vor diesem Hintergrund muss die Neufassung der TA Luft sicherstellen, dass Betriebe, die höhere Tierwohlstandards umsetzen, ungeachtet der bisweilen unzureichenden Datenlage sowie des womöglich tatsächlich ungünstigeren Emissionsverhaltens von Tierhaltungsanlagen mit Außenklimazugang genehmigungsrechtlich gegenüber geschlossenen zwangsbelüfteten Ställen nicht benachteiligt werden. Ferner sollten die Neuregelungen hinreichende Spielräume für den Einsatz neuer, emissionsreduzierender Technologien zulassen. Dies wird durch die vom Bundeskabinett am 16.12.2020 abgestimmte Fassung der TA Luft-Novelle (im Folgenden: TA Luft-E), die an die verschiedenen Haltungsverfahren qualitativ abgestufte Anforderungen stellt, grundsätzlich gewährleistet (dazu (1)). Die vorgesehenen Erleichterungen für qualitätsgeprüfte Haltungsverfahren stehen auch mit den unionsrechtlichen Vorgaben in Einklang (dazu (2)).

(1) Neuregelungen der TA Luft-Novelle zu Ammoniakemissionen

- (137) In Nr. 5.4.7.1. TA Luft-E ist zunächst eine allgemeine Abwägungsklausel vorgesehen, nach der die baulichen und betrieblichen Anforderungen der TA Luft grundsätzlich mit den Erfordernissen einer artgerechten Tierhaltung abzuwägen sind, soweit diese Form der Tierhaltung zu höheren Emissionen führt. Eine nahezu wortgleiche Abwägungsklausel ist bereits in der derzeit geltenden TA Luft 2002 enthalten (Nr. 5.4.7.1.

⁷⁶ S. näher unten unter Rn. (675) ff.

⁷⁷ S. näher unten unter Rn. (676).

a.E.). Sie soll nach der letzten Entwurfsfassung der TA Luft künftig aber allen baulichen und betrieblichen Anforderungen zentral vorangestellt und damit in ihrem Gewicht zusätzlich unterstrichen werden.

- (138) Ferner sind in den einzelnen baulichen und betrieblichen Anforderungen an Tierhaltungsanlagen (Nr. 5.4.7.1 lit. a) bis p) TA Luft-E) spezielle Erleichterungen für Außenklimaställe sowie die ökologische Tierhaltung vorgesehen:
- (139) – Nach Nr. 5.4.7.1 **lit. c)** TA Luft-E ist in der Regel eine an den Energie- und Nährstoffbedarf der Tiere angepasste Fütterung sicherzustellen. Die Stickstoff- und Phosphorgehalte in den Ausscheidungen von Schweinen und Geflügel dürfen die in Tabelle 9 bzw. Tabelle 10 näher bezeichneten Werte nicht überschreiten (Satz 3). Die Steigerung der Stickstoffeffizienz bei der Fütterung geht zugleich mit einer möglichen hohen Qualität und Quantität bei der Fleischerzeugung einher und bewirkt daher positive Synergieeffekte auch für das Tierwohl.⁷⁸ Anlagen der ökologischen Tierhaltung nach der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 889/2008⁷⁹ werden von den Vorgaben nur insoweit erfasst, als sie dieser Verordnung nicht widersprechen (Satz 7).
- (140) – Nach Nr. 5.4.7.1 **lit. h)** TA Luft-E ist bei der Neuerrichtung genehmigungsbedürftiger Tierhaltungsanlagen von Schweinen und Geflügel (sog. G-Anlagen)⁸⁰ die Abluft in der Regel einer qualitätsgesicherten Abluftreinigungseinrichtung zuzuführen. Hierdurch sind Emissionsminderungsgrade für Staub, Ammoniak und Gesamtstickstoff (Summe aller gasförmigen Stickstoffverbindungen) von jeweils

⁷⁸ Verordnungsbegründung TA Luft-E, S. 523 f.

⁷⁹ ABl. 2008 Nr. L 250/1.

⁸⁰ Dies sind solche Anlagen, die in Anhang 1 der 4. BImSchV in Spalte 1 mit einem G gekennzeichnet sind, namentlich Anlagen zum Halten oder zur Aufzucht

- von Hennen mit 40.000 oder mehr Hennenplätzen (7.1.1.1),
- von Hennen mit 40 000 oder mehr Junghennenplätzen (7.1.2.1),
- von Mastgeflügel bei 40 000 oder mehr Mastgeflügelplätzen (7.1.3.1),
- von Mastschweinen mit 2.000 oder mehr Mastschweineplätzen (7.1.7.1),
- von Sauen einschließlich dazugehöriger Ferkelaufzuchtplätze mit 750 oder mehr Sauenplätzen (7.1.8.1),
- von Ferkeln für die getrennte Aufzucht mit 6.000 oder mehr Ferkelplätzen (7.1.9.1),
- von gemischten Beständen mit einem Wert von 100 oder mehr der Summe der Vom Hundert-Anteile, bis zu denen die Platzzahlen jeweils ausgeschöpft werden, in den Nummern 7.1.1.1, 7.1.2.1, 7.1.3.1, 7.1.4.1, 7.1.7.1 oder 7.1.8.1 (7.1.11.1) sowie in den Nummern 7.1.1.1, 7.1.2.1, 7.1.3.1, 7.1.4.1, 7.1.7.1, 7.1.8.1 in Verbindung mit den Nummern 7.1.9.1 oder 7.1.10.1, soweit nicht von Nummer 7.1.11.1 erfasst (7.1.11.2).

Die Vorgabe aus Ziffer 5.4.7.1 lit. h) TA Luft-E gilt für Anlagen nach Ziffer 7.1.3.1 des Anhangs 1 der 4. BImSchV nur, soweit es sich um Masthähnchen handelt, und für Anlagen nach Ziffer 7.1.11.2 nur mit Ausnahme der Bestände nach Ziffer 7.1.4.1 (Truthühner).

mindestens 70 % zu gewährleisten (Satz 2). Der Durchführungsbeschluss 2017/302/EU der Kommission nennt die Abluftreinigung in Schweinehaltungsanlagen als eine von mehreren Maßnahmen, die zur Reduzierung der Ammoniakemissionen dem Stand der Technik entspricht; bei Anwendung des unteren Emissionswertes innerhalb der Bandbreite der BVT-assoziierten Werte zu Ammoniak bei Schweinehaltungsanlagen wird die Abluftreinigung als beste verfügbare Technik benannt.⁸¹ Das bedeutet, dass der Wert nur mit Abluftreinigung erreicht werden kann.⁸² Indem die TA Luft-E den Einsatz von Abluftreinigungsanlagen grundsätzlich verpflichtend vorschreibt, legt sie damit strengere Vorgaben fest, als dies nach den BVT-Schlussfolgerungen zwingend gefordert ist.

- (141) – Gleichwohl sind in der Novellierung auch substantielle Erleichterungen für tierwohlgerichte Haltungsformen vorgesehen, die mit einem höheren Ammoniakfreisetzungspotential einhergehen können. Nach lit. h) Satz 5 können qualitätsgesicherte Haltungsverfahren angewendet werden, die nachweislich dem Tierwohl dienen. Sofern aufgrund dieser Maßnahmen eine Abluftreinigungseinrichtung technisch nicht möglich ist, sollen – soweit möglich – andere emissionsmindernde Verfahren und Techniken des Anhangs 11 oder gleichwertige qualitätsgesicherte Maßnahmen zur Emissionsminderung angewendet werden, mit denen ein Emissionsminderungsgrad von mindestens 40 % erreicht werden. Bei tiergerechten Außenklimaställen ist ein Emissionsminderungsgrad von (lediglich) mindestens 33 % im Vergleich zum Referenzwert vorgegeben (Satz 6). Nach den Vorgaben aus Anhang 11 kann eine Emissionsminderung um 33 % bei Mast Schweinen durch tiergerechte Außenklimaställe mit Kisten- oder Hüttensystem bei Teilspaltenböden sowie durch tiergerechte Außenklimaställe mit Schrägbodensystem erreicht werden (Tabelle 25). Diese Außenklimaställe können nach der Begründung der TA Luft-E daher grundsätzlich ohne weitere Emissionsminderungsmaßnahmen betrieben werden.⁸³ Eine vertiefte Beschreibung dieser Technik in Fachkreisen steht indes noch aus. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeitet derzeit eine unterstützende Vollzugshilfe.⁸⁴ Hinsichtlich der übrigen von Anhang 11 erfassten Verfahren der Schweinehaltung (Sauen/Ferkel) ist den Minderungstechniken in Haltungsverfahren, die zusätzlich das Tierwohl verbessern, dagegen (noch) kein Emissionsfaktor zugewiesen. Es bedarf hierzu derzeit eines

⁸¹ Durchführungsbeschluss (EU) 2017/302 der Kommission, Ziffer 2.1 BVT-assoziierte Werte für Ammoniakemissionen in die Luft aus Schweineställen, Tabelle 2.1.

⁸² Verordnungsbegründung TA Luft-E, S. 525 f.

⁸³ Verordnungsbegründung TA Luft-E, S. 526 f.

⁸⁴ Verordnungsbegründung TA Luft-E, S. 527.

Einzelnachweises. Für Anlagen der ökologischen Tierhaltung ist der Referenzwert auf Basis der Fütterungsplanung zu ermitteln (Satz 7).

- (142) – Nach Nr. 5.4.7.1 **lit. h**) TA Luft-E wird die Abluftreinigung für neue, im vereinfachten Verfahren genehmigungsbedürftige Tierhaltungsanlagen mit Zwangslüftung (sog. V-Anlagen) nicht verpflichtend vorgeschrieben. Gleichwohl sind Ammoniakemissionen im Stall durch Anwendung von Techniken nach Anhang 11 oder gleichwertige qualitätsgesicherte Minderungstechniken um 40 % zu mindern (Satz 1). Qualitätsgesicherte Haltungsverfahren, die nachweislich dem Tierwohl dienen, können angewendet werden (Satz 6). In diesem Fall sind Maßnahmen des Anhangs 11 oder gleichwertige Minderungsmaßnahmen soweit wie möglich anzuwenden (Satz 7). Für Anlagen der ökologischen Tierhaltung ist der Referenzwert auf Basis der Fütterungsplanung zu ermitteln (Satz 3).
- (143) – **Genehmigungsbedürftige Bestandsanlagen**, d. h. am 21.02.2017 bereits genehmigte oder teilgenehmigte Tierhaltungsanlagen, die unter Art. 10 i. V. m. Anhang I der Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU⁸⁵ fallen, müssen die Vorgaben für eine an den Energie- und Nährstoffbedarf der Tiere angepasste Fütterung aus Nr. 5.4.7.1 **lit. c**) TA Luft-E ebenfalls bereits kurzfristig – nach der TA Luft-E spätestens ab dem 21.02.2021 – einhalten.
- (144) Für die Anforderungen aus Nr. 5.4.7.1 **lit. h**) TA Luft-E gelten für diese Bestandsanlagen nach Art. 10 i. V. m. Anhang I der Industrieemissionsrichtlinie etwas längere Übergangsfristen: Sie sollen nach den Übergangs- und Sonderregelungen zu Nr. 5.4.7.1 innerhalb von fünf Jahren nachgerüstet werden, soweit nicht EU-rechtliche Anforderungen, insbesondere Anforderungen der Industrieemissionsrichtlinie und des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/302 der Kommission dieser Frist entgegenstehen. Sofern eine solche Nachrüstung – beispielsweise aufgrund der Anlagenbauweise – nicht verhältnismäßig ist, sind Techniken nach Anhang 11 TA Luft-E oder gleichwertige Maßnahmen zur Emissionsminderung einzusetzen, die einen Emissionsminderungsgrad für Ammoniak bezogen auf die angegebenen Referenzwerte von mindestens 40 % gewährleisten.
- (145) Auch hier sind aber bestimmte Erleichterungen für „[q]ualitätsgesicherte Verfahren“ vorgesehen, die „nachweislich dem Tierwohl dienen und bei denen eine Abluftreinigungseinrichtung aus technischen Gründen nicht eingesetzt werden kann“. Bei diesen ist nach der TA Luft-E durch Maßnahmen des Anhangs 11 oder gleichwertige Minde-

⁸⁵ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24.11.2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334/17.

rungsmaßnahmen ein Emissionsminderungsgrad von 40 %, bei tiergerechten Außenklimaställen ein Emissionsminderungsgrad von (lediglich) 33 % in Bezug auf Ammoniak (lediglich) anzustreben.

- (146) Anders als die Pflicht zum Einbau von Abluftreinigungseinrichtungen bei der Neuerichtung von zwangsgelüfteten Stallgebäuden aus Nr. 5.4.7.1 lit. h) TA Luft-E knüpft die (um fünf Jahre verzögerte) Nachrüstungspflicht für Bestandsanlagen nicht an die Genehmigungsbedürftigkeit der Anlage nach Anhang I der 4. BImSchV an (Buchstabe G in Spalte 1), sondern gilt für solche genehmigungsbedürftigen Anlagen, die vom Geltungsbereich der Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU erfasst sind (Buchstabe E in Spalte 2 des Anhangs I der 4. BImSchV). Die (wenigen) Anlagen, die zwar genehmigungspflichtig sind, aber nicht unter die Industrieemissionsrichtlinie fallen, sind damit von der Nachrüstungsverpflichtung der TA Luft-E derzeit nicht erfasst. Namentlich betrifft dies Anlagen zum Halten oder zur Aufzucht von Ferkeln für die getrennte Aufzucht (Ferkel von 10 bis weniger als 30 kg Lebendgewicht) mit 6.000 oder mehr Ferkelplätzen. Da für diese Anlagen auch die Anforderungen aus Nr. 5.4.7.1 lit. i) TA Luft-E nicht gelten, bestehen für diese auch keine sonstigen Pflichten zur Nachrüstung von Abluftreinigungseinrichtungen. Ein zwingender sachlicher Grund hierfür ist nicht ersichtlich.
- (147) – Sonstige, d. h. nicht nach Anhang I der 4. BImSchV genehmigungsbedürftige Bestandsanlagen („**Altanlagen**“ nach der Terminologie der TA Luft-E) haben die für diese einschlägigen Anforderungen nach Nr. 5.4.7.1 **lit. i)** TA Luft-E in der Regel spätestens ab dem 01.01.2029 einzuhalten, es sei denn, dies ist nicht verhältnismäßig oder technisch nicht möglich.

(2) Vereinbarkeit der Neuregelung mit Unionsrecht

- (148) Die vorstehend dargestellten materiell-rechtlichen Erleichterungen für tierwohlgerichte Haltungsverfahren und Außenklimaställe sind mit den maßgeblichen unionsrechtlichen Vorgaben vereinbar.
- (149) Dies gilt – erstens – für die Vorgaben der Industrie-Emissionsrichtlinie bzw. der hierauf basierenden BVT-Schlussfolgerungen (Durchführungsbeschluss (EU) 2017/302). Die in Anhang 11 TA Luft-E festgelegten Emissionsgrenzwerte bewegen sich innerhalb der BVT-assozierten Bandbreiten.⁸⁶ Dies trifft auch auf die abweichenden Emis-

⁸⁶ Vgl. BVT-assozierte Ammoniakemissionen in die Luft aus Schweineställen (Tabelle 2.1) bzw. aus Legehennenställen (Tabelle 3.1) sowie aus Ställen für Masthühner mit einem Endgewicht bis zu 2,5 kg (Tabelle 3.2) des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/302 der Kommission.

sionsminderungspfade für Außenklimaställe von 33 % zu. Soweit der Verordnungsgeber entsprechende Emissionsvorgaben auch für die nicht von den Richtlinienvorgaben erfassten V-Anlagen trifft, setzt er die unionsrechtlichen Anforderungen überschießend um. Mit Blick auf die Anlagen ökologischer Tierhaltung weist der Durchführungsbeschluss (EU) 2017/302 der Kommission seinerseits darauf hin, dass die BVT-assozierten Werte möglicherweise nicht anwendbar sein können.⁸⁷ Auch diese Ausnahmetatbestände sind mithin unionsrechtskonform.

- (150) Zweitens sind die Bestimmungen auch mit den Vorgaben der neuen NEC-Richtlinie vereinbar. Nach Art. 4 Abs. 1, Anhang II Tabelle 2 der Richtlinie muss die Bundesrepublik ihre Ammoniakemissionen gegenüber dem Basisjahr 2005 in jedem Jahr zwischen 2020–2029 um 5 % sowie in jedem Jahr ab 2030 um 29 % mindern.
- (151) Gemäß Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie erstellt, verabschiedet und führt jeder Mitgliedstaat sein jeweiliges nationales Luftreinhalteprogramm in Einklang mit Anhang III Teil 1 durch, um seine anthropogenen Jahresemissionen gemäß Art. 4 zu begrenzen. Das nationale Luftreinhalteprogramm beinhaltet neben den bereits umgesetzten Strategien und Maßnahmen („Mit-Maßnahmen-Szenario“) auch die Beschreibung und Quantifizierung noch nicht verabschiedeter zusätzlicher Maßnahmen („Mit-Weiteren-Maßnahmen-Szenario“), die zur Einhaltung der Emissionsreduktionsverpflichtungen beitragen sollen. Nach Art. 6 Abs. 2 Satz 2 der Richtlinie beziehen die Mitgliedstaaten in ihre nationalen Luftreinhalteprogramme die obligatorischen Emissionsreduktionsmaßnahmen gemäß Anhang III Teil 2 ein. Hierzu gehört insbesondere die Erstellung eines nationalen Ratgebers für die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft zur Begrenzung von Ammoniakemissionen (Buchst. A, I.). Dieser muss insbesondere „Fütterungsstrategien“ (Buchst. b)) sowie „emissionsarme Stallhaltungssysteme“ (Buchst. d)) vorsehen.
- (152) Das nationale Luftreinhalteprogramm der Bundesrepublik wurde am 22.05.2019 beschlossen.⁸⁸ In der Quellgruppe Landwirtschaft sind im Mit-Weiteren-Maßnahmen-Szenario – in Anlehnung an den bei Verabschiedung des Programms bekannten Ent-

⁸⁷ Ebd.; s. ferner BVT-assozierte Stickstoff- und Phosphorausscheidungen s. Tabelle 1.1 und 1.2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/302 der Kommission.

⁸⁸ Abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/nlrp2019> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

wurf zur Neufassung der TA Luft aus dem Jahr 2018 – folgende zusätzliche Maßnahmenoptionen zur Umsetzung auf untergesetzlicher immissionsschutzrechtlicher Ebene (TA Luft) vorgesehen:⁸⁹

- Nicht abgedeckte Außenlager für Gülle/Gärreste werden mindestens mit Folie oder vergleichbarer Technik abgedeckt
- N-reduzierte Fütterung mit 20 % Emissionsminderung durch reduzierte N-Ausscheidung in nach BImSchG genehmigungspflichtigen Ställen (G- und V-Anlagen/ > untere BImSchV-Grenze), Schweine und Geflügel
- 70 % Emissionsminderung in nach BImSchG genehmigungspflichtigen Ställen (G-Anlagen Schweine und Geflügel ohne Puten)
- weitere systemintegrierte Maßnahmen (40 % Emissionsminderung) in nach BImSchG genehmigungspflichtigen Ställen (V-Anlagen Schweine und Geflügel = untere BImSchV-Grenze) (Gülleneutralisation in Stall und Lager; Güllekühlung; Verkleinerung Güllekanal; Maßnahmen zur raschen Trennung von Harn und Kot im Stall; Gummieinsätze in Laufflächen; Ureasinhibitoren im Stall)

(153) Diesen Maßnahmenoptionen entspricht die vom Kabinett beschlossene Neufassung der TA Luft im Grundsatz. Soweit der aktuelle Entwurf für Außenklimaställe niedrige Emissionsminderungspfade von lediglich 33 % vorsieht, ist dies grundsätzlich unerschädlich, da das nationale Luftreinhalteprogramm den Verordnungsgeber bei der Umsetzung der Maßnahmen nicht bindet.⁹⁰ Sollten die – über den Entwurf aus dem Jahr 2018 hinausgehenden – Erleichterungen für Außenklimaställe dazu führen, dass die Ammoniakemissionsminderungsverpflichtungen der Bundesrepublik für die Jahre 2020–2029 bzw. ab 2030 nicht eingehalten werden können,⁹¹ müssten andere emissionsmindernde Maßnahmen ergriffen werden, um die Einhaltung der Zielverpflichtungen gewährleisten zu können.

⁸⁹ Nationales Luftreinhalteprogramm, S. 90 f.

⁹⁰ Vgl. die Verordnungsbegründung der 43. BImSchV BT-Drs. 19/1598, S. 27; s. auch S. 3 und 29; Nationales Luftreinhalteprogramm, S. 95, 97.

⁹¹ Vgl. Nationales Luftreinhalteprogramm zu den weiterführenden Maßnahmenoptionen NH₃ S. 88: „Würde eine Maßnahme angepasst oder gestrichen, hätte dies Auswirkungen auf die prognostizierte Wirkung der in der Tabelle folgenden Maßnahmen.“

bb) (Weiterer) Anpassungsbedarf

- (154) Die TA Luft-E bringt die Erfordernisse der Emissionsreduktion auf der einen und der Förderung tierwohlgerechter Ställe auf der anderen Seite aufgrund der vorgesehenen geringeren Ammoniakemissionsminderungspflichten für tierwohlgerechte Haltungsverfahren und Außenklimaställe sowie die allgemeine Abwägungsklausel grundsätzlich in einen sachgerechten Ausgleich. Die Anforderungen werden einer Anpassung von Tierhaltungsanlagen an die Vorgaben der Tierwohlstufen 2 und 3 daher voraussichtlich nicht entgegenstehen. Zur Verbesserung der Vollzugstauglichkeit der Vorgaben der TA Luft bietet sich aber die Erarbeitung von Vollzugshilfen an, in denen zum einen der Begriff der „qualitätsgesicherten Haltungsverfahren“ näher konkretisiert und zum anderen dem fortschreitenden Stand der Technik bei Emissionsminderungsmaßnahmen in Außenklimaställen Rechnung getragen werden kann (dazu aa)). Von der Umsetzung von im Rahmen der Verbändebeteiligung diskutierten verfahrensrechtlichen Erleichterungen für den Umbau genehmigungsbedürftiger Tierhaltungsanlagen sollte dagegen abgesehen werden, da zweifelhaft ist, ob diese mit den Vorgaben des Unionsrechts in Einklang stünden (dazu (1)). Nicht unberücksichtigt bleiben darf darüber hinaus, dass sich auch aus naturschutzrechtlichen Vorgaben – insbesondere niedrigen Immissionswerte für bestimmte Schutzgüter wie stickstoffempfindliche Lebensraumtypen sowie gesetzlich geschützte Biotope – rechtliche Hindernisse ergeben können, die aus Gründen des Tierwohls wünschenswerten Anpassungen von Tierhaltungsanlagen entgegenstehen oder diese zumindest erschweren können (dazu (2)).

(1) Neuregelungen der TA Luft-Novelle zu Ammoniakemissionen

- (155) Indem die TA Luft-E die Emissionsminderungstechniken in Nr. 5.4.7 sowie in Anhang 11 TA Luft-E nicht abschließend aufzählt, sondern weiterhin ermöglicht, gleich geeignete qualitätssichere Maßnahmen der Emissionsminderung vorzunehmen, bietet sie Raum für eine flexible Anpassung an den technischen Fortschritt. Angesichts der vergleichsweise schlechten Datenlage zum Emissionsverhalten von Tierhaltungsanlagen im Allgemeinen sowie zur Wirksamkeit umwelt- und tiergerechter Emissionsminderungsmaßnahmen im Speziellen ist eine solche Flexibilität der Regelungen von besonderer Bedeutung, um dem Fortschritt bei der Weiterentwicklung entsprechender Verfahren in Außenklimaställen Rechnung tragen zu können.⁹² Insoweit sei beispielsweise auf das Forschungsprojekt „Ermittlung von Emissionsdaten für die Beurteilung

⁹² Vgl. Ergebnisprotokoll Agrarministerkonferenz 2019, TOP 19 Ziffer 4.

der Umweltwirkungen der Nutztierhaltung“ (EmiDaT)⁹³ hingewiesen, in dem Emissionsdaten für Milchvieh- und Mastschweineeställe in verschiedenen Regionen Deutschlands ermittelt werden. Im Rahmen des Verbundvorhabens „Emissionsminderung Nutztierhaltung“ (EmiMin)⁹⁴ werden ausgewählte praxisreife, verfahrensintegrierte, baulich-technische Minderungsmaßnahmen in Nutztierställen auf ihre Wirksamkeit geprüft und mit den bisher verwendeten Haltungsverfahren verglichen.

- (156) Die künftig anerkannten Minderungsmaßnahmen sollten vor diesem Hintergrund in einer Vollzugshilfe festgelegt werden, die eine gegenüber der TA Luft fortwährende Aktualisierung erlaubt und zugleich den Genehmigungsbehörden und Anlagenbetreibern die notwendige Rechtssicherheit vermittelt.
- (157) Soweit der derzeitige Entwurf auf „qualitätsgesicherte Haltungsverfahren, die nachweislich dem Tierwohl dienen“, Bezug nimmt, erscheint zudem eine nähere Bestimmung dieser Verfahren sachgerecht. (Auch) diese könnte in einer Vollzugshilfe erfolgen.

(2) Verfahrensrechtliche Erleichterungen

- (158) Vor dem Hintergrund der vergleichsweise flexibel ausgestalteten materiell-rechtlichen Vorgaben der TA Luft-E sind zusätzliche Erleichterungen für den Umbau bestehender bundesimmissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger Stallanlagen auf Ebene des Verfahrensrechts nicht zwingend erforderlich. Insbesondere der im Rahmen der Verbändebeteiligung zur TA Luft-Novelle geäußerte Vorschlag, die entsprechenden Änderungen von Intensivtierhaltungsanlagen anstelle des bundesimmissionsschutzrechtlichen Änderungsgenehmigungsverfahrens (§ 16 BImSchG) regelmäßig nur einem Anzeigeverfahren (§ 15 BImSchG) zu unterstellen,⁹⁵ begegnet unionsrechtlichen Bedenken.
- (159) Ein Verzicht auf die Durchführung eines Zulassungsverfahrens ist grundsätzlich nur möglich, soweit das Unionsrecht kein zwingendes Verfahrenserfordernis begründet.

⁹³ Online abrufbar unter <https://www.ktbl.de/themen/emidat/> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁹⁴ Online abrufbar unter <https://www.ktbl.de/themen/emimin/> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁹⁵ S. Vorschlag für ein Artikelgesetz des Deutschen Bauernverbands https://www.bauernverband.de/fileadmin/user_upload/dbv/pressemitteilungen/2020/KW_25/2020-01-13_Artikelgesetz_Tierwohl_letzte_Fassung.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

Ein solches kann sich insbesondere aus der Richtlinie (EU) 2011/92 (UVP-Richtlinie)⁹⁶ ergeben, die für bestimmte Vorhaben die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung fordert. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist unselbstständiger Teil von verwaltungsbehördlichen Zulassungsverfahren (vgl. § 4 UVPG). Insbesondere das bundesimmissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren dient insoweit als Trägerverfahren.⁹⁷

- (160) Gemäß Art. 2 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 UVP-Richtlinie werden Projekte des Anhangs I vorbehaltlich des Art. 2 Abs. 4 UVP-Richtlinie einer obligatorischen Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen. Zu den Projekten nach Anhang I gehören insbesondere Anlagen der Intensivtierhaltung, die bestimmte Größenschwellen überschreiten (Nr. 17), sowie Änderungen und Erweiterungen dieser Anlagen, wenn diese für sich genommen die Schwellenwerte, sofern solche in diesem Anhang festgelegt sind, erreichen (Nr. 24).
- (161) Bei Projekten des Anhangs II bestimmen dagegen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 2 Abs. 1, Art. 4 Abs. 2 der UVP-Richtlinie vorbehaltlich des Art. 2 Abs. 4 selbst, ob das Projekt einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden muss. Zu den in Anhang II benannten Projekten gehören auch die Änderung oder Erweiterung von bereits genehmigten, durchgeführten oder in der Durchführungsphase befindlichen Projekten des Anhangs I, die erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können (Nr. 13).
- (162) Die hier in Rede stehenden Änderungen von Tierhaltungsbetrieben erfolgen jedenfalls im Außenbereich stets unter der Voraussetzung, dass die genehmigte Tierzahl nicht erhöht wird.⁹⁸ Es wird sich daher regelmäßig um nach Anhang II Nr. 13 UVP-Richtlinie lediglich potentiell UVP-pflichtige Änderungsvorhaben handeln. Die Mitgliedstaaten treffen die Entscheidung über die UVP-Pflichtigkeit dieser Vorhaben gemäß Art. 4 Abs. 2 Satz 2 UVP-Richtlinie entweder anhand einer Einzelfalluntersuchung o-

⁹⁶ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26/1, zuletzt geändert durch Richtlinie 2014/52/EU v. 16.04.2014, ABl. 2014 L 124/1.

⁹⁷ Infolge dieses unionsrechtlich vorgegebenen Verfahrenserfordernisses muss auch in Fällen, in denen nach den Vorgaben des § 16 Abs. 1 BImSchG eine wesentliche Änderung nicht vorliegt – mithin eine Anzeige nach § 15 Abs. 1 BImSchG ausreichend wäre –, aber eine UVP erforderlich wird, über eine extensive Auslegung des § 16 Abs. 1 BImSchG sichergestellt werden, dass ein Genehmigungsverfahren durchgeführt und mithin als Trägerverfahren zur Verfügung steht, *Jarass*, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 16, Rn. 18.

⁹⁸ S. oben Rn. (115) f.

der anhand der von ihnen festgelegten Schwellenwerte bzw. Kriterien, wobei die relevanten Auswahlkriterien des Anhangs III zu berücksichtigen sind (Art. 4 Abs. 3 UVP-Richtlinie). Es spricht viel dafür, dass es mit diesen Vorgaben unvereinbar wäre, die betreffenden Änderungsvorhaben generell oder auch nur regelmäßig von der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung freizustellen,⁹⁹ sofern diese Freistellung nicht – wie derzeit in § 9 UVPG grundsätzlich vorgesehen – das Ergebnis einer Einzelfallprüfung bzw. UVP-Vorprüfung oder der Anwendung richtlinienkonformer Kriterien ist.

(3) Naturschutzrechtliche Beschränkungen zulässiger Ammoniakdepositionen

- (163) In den Blick genommen werden muss ferner, dass sich in der Praxis schwer überwindbare Hindernisse für eine Anpassung von Tierhaltungsanlagen an die Anforderungen der Tierwohlstufen 2 auch aus naturschutzrechtlichen Vorgaben ergeben können, die für bestimmte Schutzgüter (stickstoffempfindliche Lebensraumtypen in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung sowie zunehmend auch für gesetzlich geschützte Biotope i.S.v. § 30 BNatSchG) ein hohes Schutzniveau fordern. Dies kann, abhängig von den konkreten Gegebenheiten, dazu führen, dass Tätigkeiten, die wie die Intensivtierhaltung mit Ammoniakemissionen einhergehen, erheblich beschränkt werden. Sowohl in laufenden Änderungsgenehmigungsverfahren als auch in anhängigen verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren, die von Umweltvereinigungen angestrengt werden, ist dies regelmäßig ein wichtiger Streitpunkt.
- (164) Schwierigkeiten können hier entstehen, wenn anlässlich einer dem Tierwohl dienenden Änderung erstmals oder erneut der Umfang der dieser Anlage zuzurechnenden Ammoniakemissionen (bzw. Stickstoffdepositionen) untersucht wird. Besteht aufgrund verschärfter oder konkretisierter Anforderungen das Risiko, dass zwingende naturschutzrechtliche Anforderungen verletzt werden, kann ein Anreiz bestehen, eigentlich gewollte und dem Tierschutz dienende Maßnahmen zu unterlassen. Und selbst wenn die materiellen Anforderungen letztlich eingehalten werden, können in Änderungsgenehmigungsverfahren zur Erfüllung der Tierwohlstufe 2 jedenfalls sehr aufwändige Ermittlungen bei abweichendem Emissionsverhalten der Anlagen notwendig

⁹⁹ Vgl. den Vorschlag zur Einfügung § 9 Abs. 1 Nr. 2 Satz 2 UVPG des Deutschen Bauernverbands https://www.bauernverband.de/fileadmin/user_upload/dbv/pressemitteilungen/2020/KW_25/2020-01-13_Artikelgesetz_Tierwohl_letzte_Fassung.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021): „Nachteilige Umwelteinwirkungen, die durch die Änderung, bauliche Erweiterung oder den Ersatz einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zur Tierhaltung nach § 35 Abs. 1, 4 und 4a des Baugesetzbuchs zur Verbesserung des Tierwohls, hervorgerufen werden, ohne dass damit eine Erhöhung der Zahl der Tierplätze einhergeht, sind in der Regel nicht erheblich.“

werden. In welchem Umfang die TA Luft hierzu konkretere Vorgaben machen soll, war und ist umstritten.

- (165) Die Anforderungen sollen nach dem TA Luft-E teilweise verschärft werden. So sind für Sonderfallprüfungen nach Nr. 4.8 die in Anhang 1 der TA Luft-E geregelten Kriterien für die Prüfung, ob der Schutz von empfindlichen Pflanzen und Ökosystemen durch die Einwirkung von gasförmigem Ammoniak über den Luftpfad gewährleistet ist, verschärft worden (Anhaltspunkt für Vorliegen erheblicher Nachteile bei Gesamtzusatzbelastung von $2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ statt bisher von $3 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Sodann bestehen immissionsseitig für atmosphärische Stickstoffdepositionen, die in ländlichen Bereichen maßgeblich durch Ammoniakemissionen aus Tierhaltungsanlagen verursacht werden, strenge Anforderungen. Im Bereich des Habitatschutzrechts beschränkt sich der TA Luft-E auf eine schlanke Regelung, die im Wesentlichen solche Anforderungen rezipiert, die in der höchstrichterlichen Rechtsprechung bereits geklärt sind (Anhang 8). Die materiellen Anforderungen zum Schutz stickstoffempfindlicher Lebensraumtypen bleiben hier extrem streng, sie sind aber nicht in der TA Luft geregelt, weitgehend aus unionsrechtlichen Vorgaben hergeleitet und mittlerweile auch in hinreichendem Umfang in Fachkonventionen konkretisiert. Deutlich größer sind die Unsicherheiten außerhalb des Habitatschutzrechts (vgl. nun Anhang 9 TA Luft-E). Weder ist geklärt, welche Biotope innerhalb des Beurteilungsgebiets wegen einer Stickstoffempfindlichkeit besonderem Schutz vor entsprechenden Einträgen unterliegen, noch besteht Einigkeit über die jeweiligen Grenzwerte bzw. Effektschwellen. Anhang 9 der TA Luft-E gibt lediglich pauschal vor, dass bei Vorhandensein empfindlicher Pflanzen und Ökosysteme im Beurteilungsgebiet „geeignete Immissionswerte heranzuziehen sind, deren Überschreitung durch die Gesamtbelastung hinreichende Anhaltspunkte für das Vorliegen erheblicher Nachteile durch Schädigung empfindlicher Pflanzen und Ökosysteme wegen Stickstoffdeposition liefert.“
- (166) Die vorstehend skizzierten Bestimmungen verfolgen ökologische und naturschutzfachliche Zielsetzungen. Sie beziehen Aspekte des Tierschutzes nicht unmittelbar ein. Der angestrebten Transformation der deutschen Nutztierhaltung stehen sie nicht entgegen. Die Wechselwirkungen sollten aber im Blick behalten werden, da sich auch naturschutzrechtliche Anforderungen als ebenso effektive Zulassungsschranken erweisen können wie z. B. bauplanungsrechtliche Anforderungen. Problematisch ist das namentlich, wenn eine eigentlich dem Tierschutz dienende und daher auch gewollte Maßnahme wegen dieser Anforderungen zurückgestellt oder unterlassen wird. Eine naturschutzrechtsinterne Lösungsmöglichkeit bestünde zunächst in der Herleitung von realistischen Grenzwerten. Darüber hinaus könnte in weitem Umfang anerkannt oder

sogar gesetzlich geregelt werden, dass Maßnahmen, die dem Tierwohl dienen, von der Möglichkeit einer Ausnahme (§ 30 Abs. 3 BNatSchG) oder Befreiung (§ 67 BNatSchG) profitieren. Darüber hinaus könnte in Erwägung gezogen werden, den Tatbestand der Verbesserungsgenehmigung (§ 6 Abs. 3 BImSchG) deutlich zu erweitern, um auch Sachverhalte der vorliegend in Rede stehenden Art zu erfassen. Das erfordert allerdings strukturelle Eingriffe in das BImSchG, die derzeit wenig realistisch erscheinen, zumal dann auch weitere Konstellationen (insb. Verringerung von Geruchsimmissionen) einbezogen werden müssten.

2. Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht

(167) Die geplanten Maßnahmen zur Einführung höherer Tierwohlstandards sind formell (dazu a)) und materiell (dazu b)) verfassungskonform. Insofern bestehen also keine Bedenken gegen die Machbarkeit.

a) Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz

(168) Der Bund verfügt für die geplanten Maßnahmen – d.h. die Einführung eines staatlichen TWK sowie die verbindliche Festschreibung höherer Tierwohlstandards – über die erforderliche Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz.

aa) Maßstab

(169) Legislative Maßnahmen können sich auf die konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 20, 17 und 11 GG stützen. Der erstgenannte Kompetenztitel umfasst u. a. „das Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere“ sowie „den Tierschutz“. Er bezieht sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere auf die Haltung, Pflege, Unterbringung und Beförderung von Tieren, auf Versuche an lebenden Tieren und auf das Schlachten von Tieren. Hierbei gestattet Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG dem Bund insbesondere auch Regelungen zur Überwachung und zur Förderung des Tierschutzes¹⁰⁰ sowie zur Verbraucherinformation.¹⁰¹ Der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG umfasst u. a. „die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung“. Davon gedeckt sind namentlich Regelungen zur Organisation, Steuerung, Lenkung und Förderung der

¹⁰⁰ S. BVerfGE 110, 141 (171); *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 74, Rn. 56.

¹⁰¹ S. BVerfGE 148, 40 (juris-Rn. 23).

Agrarwirtschaft, einschließlich der Erhebung von Abgaben.¹⁰² Der Kompetenztitel für das „Recht der Wirtschaft“ aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, der umfassend Maßnahmen zur Regulierung, Förderung und Verbraucherinformation trägt, schließt auch die Ernährungs- und Landwirtschaft mit ein.¹⁰³

- (170) Zusätzliche Voraussetzung für die Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 20 GG – nicht aber für Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG – ist gemäß Art. 72 Abs. 2 GG, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich macht. Bejaht wurde dies insbesondere für bundesweit einheitliche Verbraucherinformationen und Fördermaßnahmen zugunsten im globalen Wettbewerb stehender landwirtschaftlicher Erzeugung.¹⁰⁴

bb) Anwendung

- (171) Auf die genannten Kompetenztitel aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 20, 17 und 11 GG lässt sich insbesondere das geplante TierWKG stützen. Dieses zielt darauf, mittels Verbraucherinformation den Tierschutz zu verbessern und die landwirtschaftliche Erzeugung tierwohlgerechterer Produkte zu fördern. Auch die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG ist, soweit sie überhaupt zur Anwendung kommt, erfüllt: Wie in der Begründung des Entwurfs zum TierWKG zutreffend ausgeführt wird, ist es Zweck des geplanten staatlichen Tierwohlkennzeichens, die Verbraucherinnen und Verbraucher verlässlich über Produkte aus einer bestimmten Erzeugung, die über den rechtlich vorgegebenen Tierschutzstandards liegt, zu informieren.¹⁰⁵ Hierzu ist eine bundeseinheitliche Regelung notwendig. Regional unterschiedliche Kennzeichen oder abweichende Regelungen für ein und dasselbe Kennzeichen könnten die gewollte Orientierung nicht sicherstellen. Insofern ist eine bundeseinheitliche Regelung auch für die Zulassung der geplanten Kontrollstellen, deren Aufgaben und Befugnisse erforderlich, da abweichende Kontrollstandards in den einzelnen Ländern im Widerspruch zu der bezweckten Verlässlichkeit des Kennzeichens stünden.

¹⁰² S. BVerfGE 88, 366 (378); 136, 194 (juris-Rn. 111); *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 74, Rn. 41.

¹⁰³ S. etwa BVerfGE 136, 194 (juris-Rn. 111 f.).

¹⁰⁴ S. BVerfGE 136, 194 (juris-Rn. 113 f.); 148, 40 (juris-Rn. 23).

¹⁰⁵ S. BT-Drs. 19/14975, S. 21.

(172) Soweit der TierWKG-E die BLE mit der Zulassung und Überwachung der Kontrollstellen betraut (vgl. §§ 12, 21 TierWKG-E), ist dies gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG zulässig. Danach können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes errichtet werden. Die Vorschrift erlaubt auch die Übertragung neuer Aufgaben auf bestehende Behörden.¹⁰⁶ Eine gesonderte Erforderlichkeitsprüfung – wie sie Art. 72 Abs. 2 GG für die zugrundeliegende Sachregelung vorsieht – verlangt sie gerade nicht.¹⁰⁷

(173) Die später geplante Einführung verbindlicher höherer Tierwohlstandards kann und sollte, wie vorstehend dargestellt¹⁰⁸, durch Rechtsverordnung auf Grundlage von § 2a Abs. 1 TierSchG – namentlich also in der TierSchNutzV – erfolgen. Hierzu bedarf es also keiner eigenen Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Das TierSchG selbst ist auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG gestützt.

b) Vereinbarkeit mit den Grundrechten

(174) Die geplanten Maßnahmen einschließlich der Einführung verbindlicher höherer Tierwohlstandards sind auch mit den Grundrechten vereinbar.

aa) Anwendbare Grundrechte

(175) Die Maßnahmen sind als Akte deutscher öffentlicher Gewalt am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes zu messen (vgl. Art. 1 Abs. 3 GG). Dass sie auf ein teilweise unionsrechtlich geprägtes Normumfeld treffen, steht dem nicht entgegen: Nach bisher ständiger Rechtsprechung überprüft das Bundesverfassungsgericht innerstaatliche Rechtsvorschriften, die zwingende Vorgaben des EU-Rechts umsetzen, grundsätzlich nicht anhand der deutschen Grundrechte.¹⁰⁹ Jüngere Entscheidungen haben dies zuletzt offengelassen.¹¹⁰ Die hier relevanten Regelungen beruhen jedoch nicht auf zwingenden Vorgaben der EU, sondern sollen über die unionsrechtlichen Mindestanforderungen gerade hinausgehen.

¹⁰⁶ *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 87, Rn. 14; *Ibler*, in: Maunz/Dürig, GG, 92. EL 2020, Art. 87, Rn. 259.

¹⁰⁷ Vgl. BVerfGE 14, 197 (juris-Rn. 47 ff.); näher *Ibler*, in: Maunz/Dürig, GG, 92. EL 2020, Art. 87, Rn. 233 ff.

¹⁰⁸ S. oben Rn. (103) ff.

¹⁰⁹ S. BVerfGE 152, 216 (Rn. 47); BVerfG, Beschl. v. 27.05.2020 – 1 BvR 1873/13, juris, Rn. 84.

¹¹⁰ S. BVerfGE 152, 216 (Rn. 51); 153, 74 (Rn. 116); näher *Karpenstein/Kottmann*, EuZW 2020, 185.

(176) Ob daneben auch die europäischen Grundrechte zur Anwendung kommen, kann hier offen bleiben. Nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) gelten die Unionsgrundrechte für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Der EuGH legt diese Vorschrift in ständiger Rechtsprechung so aus, dass die Mitgliedstaaten in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen an die Unionsgrundrechte gebunden sind, nicht aber außerhalb derselben.¹¹¹ Ist danach der Anwendungsbereich der Charta eröffnet, so kommen europäische und nationale Grundrechte grundsätzlich parallel zum Tragen, sofern dadurch weder das Schutzniveau der Charta noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden.¹¹² Vor diesem Hintergrund werden hier die Unionsgrundrechte vorsorglich mit geprüft. Sie führen jedoch, wie nachfolgend zu zeigen ist, nicht zu einer anderen Bewertung.

bb) Einführung verbindlicher Standards 2030/2040

(177) Die für 2030 bzw. 2040 geplante Einführung verbindlicher höherer Tierwohlstandards ist mit den deutschen wie mit den europäischen Grundrechten vereinbar.

(1) Berufsfreiheit bzw. unternehmerische Freiheit

(a) Grundrechtseingriffe

(178) Die Einführung verbindlicher höherer Tierwohlstandards greift in die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und in die unternehmerische Freiheit aus Art. 16 GRCh ein. Art. 12 Abs. 1 GG schützt die Freiheit, einen Beruf zu wählen und auszuüben. Einen Grundrechtseingriff stellen daher insbesondere Regelungen dar, die unmittelbar Vorgaben für die Berufsausübung aufstellen.¹¹³ Vergleichbares gilt für die unternehmerische Freiheit aus Art. 16 GRCh.¹¹⁴ Die Einführung verbindlicher höherer Tierwohlstandards beinhaltet unmittelbare Vorgaben für die Berufsausübung bzw. die Unternehmensführung von Tierhaltern. Gegenüber Tierhaltern, die den höheren Standards

¹¹¹ S. etwa EuGH, Urt. v. 26.02.2013 – Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 19; Urt. v. 07.09.2017 – Demarchi Gino, C-177/17, EU:C:2017:656, Rn. 18.

¹¹² S. EuGH, Urt. v. 26.02.2013 – Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, Rn. 60; Urt. v. 29.07.2019 – Pelham u. a., C-476/17, EU:C:2019:624, Rn. 80 f.; BVerfGE 152, 152 (Rn. 43 ff.).

¹¹³ S. etwa BVerfGE 113, 29 (48); BVerfG, Beschl. v. 30.06.2020 –1 BvR 1679/17, juris, Rn. 95.

¹¹⁴ Vgl. etwa EuGH, Urt. v. 17.10.2013 – Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, Rn. 25 ff.; Urt. v. 30.06.2016 – Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, Rn. 28; näher *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 4. Aufl.2021, Art. 16, Rn. 13 ff.

nicht genügen können oder wollen, führt sie sogar faktisch dazu, dass eine bislang erlaubte Tätigkeit nicht mehr ausgeübt werden kann.¹¹⁵

(b) Rechtfertigung

- (179) Indes sind die genannten Grundrechtseingriffe gerechtfertigt. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann die Berufsausübungsfreiheit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden, wenn dies legitimen Allgemeinwohlzielen dient und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.¹¹⁶ Dabei genießt der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber grundsätzlich einen weiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum.¹¹⁷ Nach der EuGH-Rechtsprechung gilt für die unternehmerische Freiheit aus Art. 16 GRCh Vergleichbares.¹¹⁸
- (180) Führt eine Maßnahme dazu, dass eine bislang erlaubte Tätigkeit nicht mehr ausgeübt werden kann, so gebietet Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes zusätzlich die Schaffung von Übergangsregelungen. Dies kann nicht zuletzt in Fällen notwendig sein, in denen die Beachtung neuer Vorschriften nicht ohne zeitaufwendige und kapitalintensive Umstellungen des Betriebsablaufs möglich ist und die bislang in erlaubter Weise ausgeübte Berufstätigkeit bei unmittelbarem Inkrafttreten der Neuregelung zeitweise eingestellt werden müsste oder nur zu unzumutbaren Bedingungen fortgeführt werden könnte. Jenseits davon vermittelt Art. 12 Abs. 1 GG indes keinen Anspruch darauf, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen einer unternehmerischen Tätigkeit stets gleichbleiben. Auch schützt er grundsätzlich keine Investitionen, die mit Blick auf eine künftige Erwerbstätigkeit vorgenommen wurden.¹¹⁹
- (181) Die Einführung verbindlicher höherer Tierwohlstandards kann grundsätzlich durch Rechtsverordnung auf Grundlage von § 2a Abs. 1 TierSchG – namentlich also in der TierSchNutzV – erfolgen. Einer spezialgesetzlichen Regelung bedarf es auch mit Blick auf die betroffenen Grundrechte nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat sowohl die Verordnungsermächtigung des § 2a Abs. 1 TierSchG als auch auf dieser Grundlage erlassene Rechtsverordnungen bereits mehrfach als verfassungskonform

¹¹⁵ Vgl. zu Vorgaben für die Haltung von Nerzen OVG Schleswig, Urt. v. 04.12.2014 – 4 LB 24/12, juris, Rn. 64; VG Münster, Urt. v. 09.03.2012 – 1 K 1596/11, juris, Rn. 59.

¹¹⁶ S. etwa BVerfGE 101, 1 (juris-Rn. 136); 141, 82 (juris-Rn. 47).

¹¹⁷ Dazu BVerfGE 127, 293 (juris-Rn. 122); 142, 268 (juris-Rn. 64).

¹¹⁸ S. etwa EuGH, Urt. v. 26.10.2017 – BB construct, C-534/16, EU:C:2017:820, Rn. 36 f.

¹¹⁹ BVerfGE 131, 47 (57 f.); BVerfG, Beschl. v. 30.06.2020 – 1 BvR 1679/17, juris, Rn. 108 ff.

bestätigt. Danach legt die Eigenart des zu regelnden Sachbereichs nahe, von einer detaillierten gesetzlichen Regelung abzusehen und die nähere Ausgestaltung dem Verordnungsgeber zu überlassen. Dies gilt auch für Übergangsregelungen.¹²⁰

- (182) Die Einführung verbindlicher höherer Tierwohlstandards dient nicht nur einem legitimen Ziel, sondern sogar einem Gebot von Verfassungsrang. Der Tierschutz ist als Staatsziel in Art. 20a GG verankert. Er ist namentlich im Rahmen von Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen und kann die Einschränkung von Grundrechten rechtfertigen.¹²¹ Diese verfassungsrechtliche Verankerung ist nach einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts Ausdruck eines gesellschaftlichen Bewusstseinswandels, in dessen Folge dem Tierschutz heute eine größere Bedeutung zukommt.¹²² Ebenso verpflichtet Art. 13 AEUV die EU und die Mitgliedstaaten darauf, dem Tierwohl „in vollem Umfang“ Rechnung zu tragen. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH kann dieses Gebot die Einschränkung von Grundrechten und Grundfreiheiten rechtfertigen. Zudem hat auch der Gerichtshof – wie das Bundesverwaltungsgericht – jüngst hervorgehoben, dass der Tierschutz in der Abwägung ein zunehmendes Gewicht hat, weil ihm gesellschaftlich „seit einigen Jahren größere Bedeutung“ beigemessen wird.¹²³
- (183) Die geplanten Maßnahmen sind geeignet, dieses Ziel zu fördern. Nach ständiger Rechtsprechung ist ein Mittel bereits dann im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, wenn es möglicherweise einen Beitrag zur Zweckerreichung leistet. Hierbei kommt dem Gesetz- bzw. Verordnungsgeber ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu.¹²⁴ Dass die geplante Einführung verbindlicher höherer Tierwohlstandards einen Beitrag zum Tierschutz leistet, steht außer Zweifel. Nach den Empfehlungen des KNW sollen hierzu Zielbilder erarbeitet werden, die ein hohes Tierwohlniveau sicherstellen. Diese Zielbilder sollen u. a. Tierwohl- und Tiergesundheitsindikatoren enthalten, auf wissenschaftlicher Basis und unter Einbeziehung aller Interessengruppen entwickelt und regelmäßig evaluiert sowie ggf. angepasst werden. Die konkret ins Auge gefassten

¹²⁰ S. BVerfGE 101, 1 (juris-Rn. 122 ff.); BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 14.01.2010 – 1 BvR 1627/09, juris, Rn. 64 ff.; ebenso *Schäfrich*, in: Dombert/Witt, Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht, 2. Aufl. 2016, § 22, Rn. 210.

¹²¹ BVerfGE 127, 293 (juris-Rn. 121); 128, 1 (juris-Rn. 135).

¹²² S. BVerwGE 166, 32 (juris-Rn. 20–27).

¹²³ S. EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Zuchtvieh-Export, C-424/13, EU:C:2015:259, Rn. 35; Urt. v. 17.12.2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België, C-336/19, EU:C:2020:1031, Rn. 63 und 77.

¹²⁴ S. BVerfGE 126, 112 (144); BVerfG, Beschl. v. 30.06.2020 – 1 BvR 1679/17, juris, Rn. 102; BVerwG, Urt. v. 30.04.2009 – 7 C 14/08, juris, Rn. 36; OVG Schleswig, Urt. v. 04.12.2014 – 4 LB 24/12, juris, Rn. 60; VG Münster, Urt. v. 09.03.2012 – 1 K 1596/11, juris, Rn. 31; zum Unionsrecht vgl. EuGH, Urt. v. 08.04.2014 – Digital Rights Ireland, C-293/12, EU:C:2014:238, Rn. 49 f.

Maßnahmen, etwa im Hinblick auf das Platzangebot, Strukturierung, Beschäftigung und Kontakt zum Außenklima, beruhen im Übrigen auf langjährigen Erkenntnissen und weitgehend konsentierten Forderungen.

- (184) Auch die Erforderlichkeit der vom KNW vorgeschlagenen Maßnahmen ist zu bejahen. Erforderlich ist eine gesetzliche Regelung, wenn der Gesetzgeber kein anderes, eindeutig gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können. Bei der Einschätzung der Erforderlichkeit verfügen Gesetz- und Verordnungsgeber über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum. Verfassungsrechtlich ist nicht entscheidend, ob die vom Normgeber gewählte Lösung am zweckmäßigsten, sinnvollsten oder gerechtesten erscheint.¹²⁵ Aus unionsrechtlicher Sicht kommt hinzu, dass die Erforderlichkeit nicht deshalb entfällt, wenn und weil andere Mitgliedstaaten weniger strenge Vorschriften erlassen haben. Die Definition des jeweils für erforderlich gehaltenen Schutzniveaus ist Sache der einzelnen Mitgliedstaaten.¹²⁶
- (185) Vor diesem Hintergrund unterliegt die Erforderlichkeit keinem Zweifel. Eindeutig gleich wirksame, aber mildere Mittel sind nicht ersichtlich. Insbesondere versprechen freiwillige Maßnahmen – etwa Tierwohllabel oder die bloße finanzielle Förderung tierwohlgerechter Haltungsformen – nicht die gleiche Wirksamkeit. Aufgrund deren Freiwilligkeit lässt sich jedenfalls nicht ausschließen, dass einige Tierhalter nicht an solchen Maßnahmen teilnehmen. Die Einschätzung, dass verbindliche Regelungen effektiver sind, ist jedenfalls angesichts des dem Gesetz- und Verordnungsgeber zukommenden Beurteilungsspielraums nicht zu beanstanden. Auch die bislang mit Rechtsänderungen bei der Nutztierhaltung befassten Gerichte haben die Erforderlichkeit verbindlicher Regelungen durchweg bejaht.¹²⁷
- (186) Die Einführung verbindlicher höherer Tierwohlstandards ist auch angemessen bzw. verhältnismäßig im engeren Sinne. Dem Tierschutz kommt, wie ausgeführt, sowohl im Verfassungsrecht als auch im Unionsrecht ein erhebliches Gewicht zu. Zudem lässt sich angesichts der Empfehlungen des KNW, zahlreicher weiterer Studien und einer zunehmend kritischen Öffentlichkeit schlechterdings nicht in Abrede stellen, dass ein erheblicher Handlungsbedarf besteht. Auf der anderen Seite gilt es zu berücksichtigen,

¹²⁵ BVerfGE 126, 112 (144 f.); BVerfG, Beschl. v. 30.06.2020 – 1 BvR 1679/17, juris, Rn. 105; BVerwG, Urt. v. 30.04.2009 – 7 C 14/08, juris, Rn. 36.

¹²⁶ S. EuGH, Urt. v. 19.06.2008 – Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers, C-219/07, EU:C:2008:353, Rn. 31.

¹²⁷ S. etwa BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 14.01.2010 – 1 BvR 1627/09, juris, Rn. 75; BVerwG, Urt. v. 30.04.2009 – 7 C 14/08, juris, Rn. 36; OVG Schleswig, Urt. v. 04.12.2014 – 4 LB 24/12, juris, Rn. 60 ff.

dass eine solche Maßnahme gravierende Auswirkungen auf einzelne Betriebe haben kann. Wo eine Anpassung nicht möglich oder finanzierbar ist, können verbindliche höhere Standards im Einzelfall sogar das Ende der erlaubten Tierhaltung bedeuten.

(187) Indes lassen sich vorliegend drei Elemente identifizieren, die den Grundrechtseingriff erheblich abmildern und so jedenfalls in ihrem Zusammenspiel eindeutig die Verfassungskonformität sicherstellen: Erstens sehen die Pläne (sehr) großzügige Übergangsfristen vor. Die Tierwohlstufe 1 soll im Jahr 2030, die Tierwohlstufe 2 im Jahr 2040 verbindlicher Mindeststandard werden. Den Betrieben bleiben damit knapp zehn bzw. 20 Jahre für die Anpassung. Nach der Rechtsprechung zu früheren Verschärfungen der Anforderungen an die Nutztierhaltung sind mehrjährige Übergangsfristen ein taugliches und ausreichendes Mittel, um die Angemessenheit sicherzustellen.¹²⁸ Ebenso hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung zur Tötung männlicher Küken eine Übergangsfrist als notwendig, aber eben auch ausreichend angesehen, um die Belange der Tierhalter zu wahren.¹²⁹ Bei der Gestaltung solcher Fristen kommt dem Gesetz- bzw. Ordnungsgeber ein weiter Spielraum zu. Insbesondere darf auch bei Übergangsregelungen von sachgerechten Typisierungen ausgegangen werden. Gesetz- bzw. Ordnungsgeber müssen nicht jedem Einzelfall Rechnung tragen und alle denkbaren Sonderfälle erfassen.¹³⁰ Auch mit Blick auf Übergangsregelungen in anderen, deutlich kapitalintensiveren Bereichen – etwa der Kernenergie und der Braunkohleverstromung – erscheinen die angedachten Übergangsfristen jedenfalls nicht unangemessen kurz. Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, dass die geplante Einführung verbindlicher höherer Tierwohlstandards prinzipiell bereits aufgrund der vorgesehenen Übergangsfristen grundrechtskonform wäre.

(188) Zweitens ist vorgesehen, die höheren Kosten tiergerechter Haltung zu einem hohen Anteil von etwa 80–90 % durch staatliche Förderung auszugleichen. Dies soll zum einen Prämien zur Abdeckung der (höheren) laufenden Kosten und zum anderen Investitionszuschüsse zu Neu- und Umbaumaßnahmen umfassen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Tierhaltung dauerhaft wirtschaftlich tragfähig ist. Auch wenn es in Einzelfällen gleichwohl zu Härten kommen sollte, stellte dies angesichts des Gestaltungsspielraums des Gesetz- und Ordnungsgebers die Verfassungskonformität der Regelung nicht in Frage. Die Frage der Förderung ist zudem für die verfassungs-

¹²⁸ S. etwa BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 14.01.2010 –, 1 BvR 1627/09, juris, Rn. 76; BVerwG, Urt. v. 30.04.2009 –, 7 C 14/08, juris, Rn. 37; VG Münster, Urt. v. 09.03.2012 – 1 K 1596/11, juris, Rn. 61 ff.

¹²⁹ S. BVerwGE 166, 32 (juris-Rn. 28 ff.).

¹³⁰ Dazu BVerwG, Urt. v. 30.04.2009 – 7 C 14/08, juris, Rn. 38; BVerfGE 75, 246 (juris-Rn. 88).

rechtliche Beurteilung nicht ausschlaggebend, da angesichts der vorgesehenen Übergangsfristen die geplante Einführung verbindlicher höherer Tierwohlstandards grundsätzlich auch ohne zusätzliche Förderung grundrechtskonform wäre.

- (189) Drittens sollen die Maßnahmen die gesellschaftliche Akzeptanz der Tierhaltung erhöhen. Wie auch das KNW hervorgehoben hat, dienen sie daher mittel- bis langfristig auch dem Interesse der Tierhalter, da sie die Nachhaltigkeit und dauerhafte Überlebensfähigkeit der Branche sicherstellen sollen. Auch deshalb stellt sich die Einführung verbindlicher höherer Tierwohlstandards als angemessen dar.

(2) Eigentumsgarantie

- (190) Die Einführung verbindlicher höherer Tierwohlstandards ist auch mit der Eigentums-
garantie aus Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 17 Abs. 1 GRCh vereinbar.

(a) Inhalts- und Schrankenbestimmung

- (191) Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG schützt unter anderem den Bestand des zivilrechtlichen Sacheigentums sowie die Möglichkeit, es zu nutzen. Unterliegt das Eigentum zum Zeitpunkt seiner Begründung einem öffentlich-rechtlichen Nutzungs- oder Genehmigungsregime, umfasst der verfassungsrechtliche Schutz das danach Erlaubte. Die Eigentumsgarantie bezieht sich daher insbesondere auch auf die erlaubte Nutzung von Betriebsgrundstücken und darauf befindlichen Anlagen.¹³¹ Vergleichbares gilt für das europarechtliche Eigentumsgrundrecht aus Art. 17 Abs. 1 GRCh, das schon nach seinem Wortlaut u. a. die Nutzung des Eigentums schützt.¹³²
- (192) Darüber hinaus enthält Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG eine spezifische Ausprägung des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes. Namentlich schützt er ein berechtigtes Vertrauen in den Bestand der Rechtslage als Grundlage von Investitionen in das Eigentum. Ob und inwieweit ein solches Vertrauen berechtigt ist, hängt allerdings von den Umständen des Einzelfalls ab. Art. 14 Abs. 1 GG vermittelt keinen Anspruch auf Erfüllung aller Investitionserwartungen. Ebenso schützt er grundsätzlich nicht gegen Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns.¹³³

¹³¹ S. BVerfGE 143, 246 (juris-Rn. 227 ff.); BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 14.01.2010 – 1 BvR 1627/09, juris, Rn. 24 ff.

¹³² Vgl. hierzu auch EuGH, Urt. v. 21.05.2019 – Kommission/Ungarn, C-235/17, EU:C:2019:432, Rn. 69 ff.

¹³³ S. BVerfGE 143, 246 (juris-Rn. 371 ff.); BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 14.01.2010, 1 BvR 1627/09, juris, Rn. 70.

- (193) Die Einführung verbindlicher höherer Tierschutzstandards stellt eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. eine Nutzungsregelung im Sinne von Art. 17 Abs. 1 Satz 3 GRCh dar, soweit sie die bisher erlaubte Nutzung landwirtschaftlicher Grundstücke und darauf befindlicher Tierhaltungsanlagen einschränkt. Auch kann sie im Einzelfall den eigentumsrechtlichen Vertrauensschutz berühren, wenn sie Investitionen in Anlagen, die den Standards nicht (mehr) entsprechen, entwertet.
- (194) Dagegen begründen die angedachten Regelungen eindeutig keine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG und keinen Eigentumsentzug gemäß Art. 17 Abs. 1 Satz 2 GRCh. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt eine Enteignung nur vor, wenn eigentumsfähige Rechtspositionen entzogen und auf den Staat übertragen werden (sog. Güterbeschaffung).¹³⁴ Ein Eigentumsentzug gemäß Art. 17 Abs. 1 Satz 2 GRCh setzt nach der EuGH-Rechtsprechung jedenfalls voraus, dass eine geschützte Rechtsposition übertragen oder beseitigt wird.¹³⁵ Beides ist vorliegend nicht anzunehmen: Die angedachten Regelungen beschränken unter Umständen die Nutzbarkeit landwirtschaftlicher Grundstücke, lassen aber deren eigentumsrechtliche Zuordnung unberührt.

(b) Rechtfertigung

- (195) Die Einführung verbindlicher höherer Tierwohlstandards ist auch mit Blick auf die Eigentumsgarantie gerechtfertigt.
- (196) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind solche Regelungen zulässig, wenn sie durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sind. Die Eingriffe müssen zur Erreichung des angestrebten Zieles geeignet und erforderlich sein, insbesondere dürfen sie den Betroffenen nicht übermäßig belasten und für ihn deswegen unzumutbar sein. Dabei hat der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls zu einem gerechten Ausgleich zu bringen. Für die Überleitung bestehender Rechtslagen, Berechtigungen und Rechtsverhältnisse bleibt ihm dabei ein breiter Gestaltungsspielraum. Insbesondere ist er von Verfassung wegen nicht gehalten, bei Systemwechseln und der Umstellung von

¹³⁴ S. BVerfGE 143, 246 (juris-Rn. 243 ff.).

¹³⁵ S. EuGH, Urt. v. 21.05.2019, Kommission/Ungarn, C-235/17, EU:C:2019:432, Rn. 81 ff.

Rechtslagen die Betroffenen von jeder Belastung zu verschonen oder jeglicher Sonderlast mit einer Übergangsregelung zu begegnen.¹³⁶ Ganz ähnlich sind auch Beschränkungen der unionsrechtlichen Eigentumsgarantie gerechtfertigt, wenn sie eine gesetzliche Grundlage haben, einem legitimen Ziel dienen und verhältnismäßig sind.¹³⁷

- (197) Die angedachten Regelungen entsprechen diesem Maßstab. Sie beruhen auf einer gesetzlichen Grundlage, verfolgen ein Ziel von Verfassungsrang und sind geeignet sowie erforderlich. Insoweit kann auf die obigen Ausführungen zur Berufsfreiheit verwiesen werden.¹³⁸
- (198) Ebenso wahren die angedachten Regelungen die Gebote der Angemessenheit und des Vertrauensschutzes. Die vorgesehenen Übergangsfristen von zehn bzw. 20 Jahren stellen sicher, dass es zu keiner unzumutbaren Entwertung von Investitionen in Tierhaltungsanlagen kommt. Angesichts des in der Landwirtschaft üblichen Investitionshorizonts ist davon auszugehen, dass sich Investitionen in den genannten Zeiträumen weitgehend amortisiert haben.
- (199) Sollte dies im Einzelfall anders sein, bleibt die Verfassungskonformität der Regelung davon unberührt: Das Eigentumsgrundrecht vermittelt keinen Anspruch darauf, von Neuregelungen verschont zu bleiben, bis sich einmal getätigte Investitionen vollständig amortisiert haben.¹³⁹ Nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Legehennenhaltung können Landwirte nicht darauf vertrauen, dass die Rechtslage über 15 Jahre unverändert bleiben werde. Entsprechende Amortisationserwartungen sind daher nicht schutzwürdig.¹⁴⁰ Dies gilt vorliegend umso mehr, als angesichts der bereits seit längerem andauernden öffentlichen Debatte über die Nutztierhaltung schon vor einiger Zeit mit Rechtsänderungen gerechnet werden konnte. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass der Vertrauensschutz durch solche Umstände entsprechend vermindert wird.¹⁴¹

¹³⁶ S.BVerfGE 131, 47 (57); 143, 246 (juris-Rn. 372).

¹³⁷ S. EuGH, Urt. v. 21.05.2019 – Kommission/Ungarn, C-235/17, EU:C:2019:432, Rn. 88.

¹³⁸ S. oben Rn. (182) ff.

¹³⁹ Vgl. dazu BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 14.01.2010 – 1 BvR 1627/09, juris, Rn. 76 ff.; BVerwG, Urt. v. 30.04.2009 – 7 C 14/08, juris, Rn. 37 ff.

¹⁴⁰ BVerwG, Urt. v. 30.04.2009 – 7 C 14/08, juris, Rn. 42.

¹⁴¹ S. dazu BVerwG, Urt. v. 30.04.2009 – 7 C 14/08, juris, Rn. 40 ff.; BVerfGE 122, 374 (juris-Rn. 68 ff.); BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18, juris, Rn. 76.

(200) Schließlich wird die Vereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie zusätzlich durch die geplante staatliche Förderung sichergestellt. Wie bereits ausgeführt sind darin auch Investitionszuschüsse zu Neu- und Umbaumaßnahmen enthalten. Damit werden die Eigentümer landwirtschaftlicher Betriebsgrundstücke in die Lage versetzt, die strengeren Tierwohlanforderungen zu erfüllen und so die entsprechende Nutzung ihres Eigentums dauerhaft aufrechtzuerhalten. Auch hier gilt indes, dass die geplante Einführung verbindlicher höherer Tierwohlstandards – insbesondere angesichts der vorgesehenen Übergangsfristen – grundsätzlich auch ohne zusätzliche Förderung grundrechtskonform wäre.

cc) Rechtlich unverbindliche Maßnahmen

(201) Die geplanten rechtlich unverbindlichen Maßnahmen zur Erhöhung der Tierwohlstandards sind erst recht mit den Grundrechten vereinbar.

(1) Grundrechtseingriff zweifelhaft

(202) Zweifelhaft ist bereits, ob diese Maßnahmen – die finanzielle Förderung tierwohlge rechterer Haltungsformen und die Einführung eines freiwilligen staatlichen Tierwohlkennzeichens – Grundrechtseingriffe beinhalten.

(203) Die Berufsfreiheit schützt grundsätzlich nicht vor bloßen Veränderungen der Marktbedingungen und Rahmenbedingungen der unternehmerischen Tätigkeit. Marktteilnehmer haben keinen grundrechtlichen Anspruch darauf, dass die Wettbewerbsbedingungen für sie gleich bleiben. Regelungen, die die Wettbewerbssituation der Unternehmen lediglich im Wege faktisch-mittelbarer Auswirkungen beeinflussen, berühren den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht.¹⁴²

(204) Ein Grundrechtseingriff ist nur dann zu bejahen, wenn eine Maßnahme in ihrer Zielsetzung und ihren mittelbar-faktischen Wirkungen einer imperativen Regulierung als funktionales Äquivalent gleichkommt. Bei staatlichem Informationshandeln ist dies jedenfalls dann zu bejahen, wenn es direkt auf die Marktbedingungen konkret individualisierter Unternehmen zielt, indem sie die Grundlagen der Entscheidungen am Markt zweckgerichtet beeinflusst und so die Markt- und Wettbewerbssituation zum wirtschaftlichen Nachteil der betroffenen Unternehmen verändert.¹⁴³

¹⁴² BVerfGE 134, 204 (238); 148, 40 (juris-Rn. 27).

¹⁴³ BVerfGE 116, 202 (222); 148, 40 (juris-Rn. 28).

- (205) Vor diesem Hintergrund liegt in der bloßen Förderung tierwohlgerechterer Haltungsformen kein Eingriff in die Berufsfreiheit. Die mögliche Gewährung einer Subvention schränkt die Handlungsfreiheit des potentiellen Empfängers nicht ein, sondern erweitert diese. Dies gilt auch dann, wenn die Subvention mit Auflagen verbunden ist, da es dem Betroffenen freisteht, sie in Anspruch zu nehmen oder nicht.¹⁴⁴ Zwar kann die selektive Gewährung von Subventionen u.U. einen Grundrechtseingriff gegenüber nicht bedachten Konkurrenten darstellen.¹⁴⁵ Indes steht die Förderung hier grundsätzlich allen Nutztierhaltern offen.
- (206) Ob die Einführung eines freiwilligen staatlichen Tierwohlkennzeichens einen Eingriff in die Berufsfreiheit darstellt, ist zumindest zweifelhaft. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, die einen Eingriff durch staatliches Informationshandeln bejahte, bezog sich auf die amtliche Veröffentlichung von Verstößen bestimmter Unternehmen, die eine „Prangerwirkung“ erzielen sollte.¹⁴⁶ Im Unterschied dazu geht es bei einem staatlichen Tierwohlkennzeichen darum, die überobligatorischen Leistungen der betreffenden Unternehmen positiv herauszustellen. Unternehmen, die das Kennzeichen nicht verwenden dürfen, werden nicht individualisiert und erst recht nicht öffentlich herabgesetzt.

(2) Jedenfalls: Rechtfertigung

- (207) Wenn man in den geplanten Maßnahmen einen Grundrechtseingriff erkennen wollte, wäre dieser jedenfalls gerechtfertigt. Dem Tierschutz kommt nach Art. 20a GG und Art. 13 AEUV Verfassungsrang zu. Die geplanten Maßnahmen sind geeignet, erforderlich und angemessen. Hierzu kann grundsätzlich auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind sogar staatliche „Pranger“ zum Gesundheits- und Verbraucherschutz grundsätzlich zulässig.¹⁴⁷ Umso mehr muss dies für positive Maßnahmen wie Förderungen und staatliche Kennzeichen gelten.

¹⁴⁴ Ausführlich *Manssen*, in: v. Mangold/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 12, Rn. 95 ff., auch zum hier nicht vorliegenden Sonderfall, dass „echte Verhaltenspflichten“ übernommen werden.

¹⁴⁵ Hierzu *Jarass*, in: Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 12, Rn. 22; *Manssen*, in: v. Mangold/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 12, Rn. 100.

¹⁴⁶ S. etwa BVerfGE 148, 40.

¹⁴⁷ Vgl. BVerfGE 148, 40.

3. Vereinbarkeit mit Unionsrecht

(208) Die vom KNW vorgeschlagenen (freiwilligen und verpflichtenden) Maßnahmen zur Etablierung höherer Tierwohlstandards betreffen im Einklang mit dem Territorialitätsprinzip¹⁴⁸ zunächst nur das Halten von Nutztieren im deutschen Staatsgebiet. Sie bleiben daher ohne unmittelbare Auswirkungen auf die Nutztierhaltung in anderen Mitgliedstaaten der EU und in Drittstaaten, zumal die Vermarktung tierischer Erzeugnisse in Deutschland nicht von der Beachtung der langfristig geplanten strengeren Haltungsverfahren abhängig gemacht werden soll. Allerdings soll nach den KNW-Empfehlungen die sukzessive Umstellung der deutschen Nutztierhaltung mit der Möglichkeit einhergehen, bei der Vermarktung das geplante staatliche Tierwohlkennzeichen im Sinne eines Gütesiegels zu nutzen.¹⁴⁹ Vor diesem Hintergrund sind die vom KNW vorgeschlagenen Maßnahmen auch auf ihre Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht zu prüfen. Maßgeblich ist insoweit neben dem EU-Tierschutzrecht (dazu a)) sowie den Vorgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik (dazu b)) auch das Binnenmarktrecht, insbesondere die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 und 35 AEUV (dazu c)). Darüber hinaus muss die Umsetzung der Empfehlungen auch den formellen Notifizierungspflichten nach der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt (dazu d)) Rechnung tragen.

a) Vereinbarkeit mit EU-Tierschutzrecht

(209) Die vom KNW vorgeschlagenen Maßnahmen fügen sich in den Rahmen des EU-Primärrechts ein, zu dessen Zielen das Tierwohl zählt (dazu aa)). Sie sind auch mit den als Mindestvorschriften ausgestalteten Tierschutzbestimmungen des Sekundärrechts vereinbar (dazu bb)). Um die Vereinbarkeit auch für die Zukunft zu sichern, sollte sich die Bundesregierung aktiv an den laufenden Arbeiten zur Revision der EU-Tierschutzstandards beteiligen (dazu cc)).

aa) Primäres Unionsrecht

(210) Das Tierwohl ist im europäischen Primärrecht ausdrücklich und an zentraler Stelle verankert: Gemäß Art. 13 AEUV tragen die Union und die Mitgliedstaaten bei der Festlegung und Durchführung der Politik der Union im Bereich Landwirtschaft den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung. Durch diese Querschnittsklausel wird das Tierwohl in den Zielkanon der

¹⁴⁸ Stein/Buttlar/Kotzur, Völkerrecht, 14. Aufl. 2017, S. 199.

¹⁴⁹ KNW-Empfehlungen, S. 10.

GAP integriert,¹⁵⁰ was den agrarpolitischen Stellenwert der Einführung anspruchsvoller Tierwohlstandards auch durch die Mitgliedstaaten unterstreicht.¹⁵¹ Die verbindliche Festlegung höherer Tierwohlstandards als Teil der vom KNW vorgeschlagenen Transformationsstrategie fügt sich somit grundsätzlich in die primärrechtliche Rahmensetzung der GAP ein. Angesichts der vagen Formulierung von Art. 13 AEUV ist jedoch für die konkrete unionsrechtliche Prüfung der Transformationsstrategie in erster Linie auf die sekundärrechtlichen Unionsbestimmungen zum Tierwohl zurückzugreifen.¹⁵²

bb) Sekundäres Unionsrecht

(211) Anforderungen an die Haltung der von der Transformationsstrategie erfassten landwirtschaftlichen Nutztiere sind im Unionsrecht in folgenden Rechtsakten festgelegt:¹⁵³

- RL 98/58/EG¹⁵⁴ für landwirtschaftliche Nutztiere allgemein,
- RL 1999/74/EG¹⁵⁵ für Legehennen,
- RL 2007/43/EG¹⁵⁶ für Masthühner,
- RL 2008/119/EG¹⁵⁷ für Kälber,
- RL 2008/120/EG¹⁵⁸ für Schweine.

¹⁵⁰ EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Zuchtvieh-Export GmbH/Stadt Kempten, C-424/13, EU:C:2015:259, Rn. 35 ff.; Urt. v. 17.01.2008 – Viames Agrar Handels GmbH und Zuchtvieh-Kontor GmbH/Hauptzollamt Hamburg Jonas, C-37/06 und C-58/06, EU:C:2008:18, Rn. 22 f.; jeweils m. w. N.

¹⁵¹ *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 3. Aufl. 2016, Einführung, Rn. 39.

¹⁵² *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 3. Aufl. 2016, Einführung, Rn. 50.

¹⁵³ S. dazu *Mögele/Möhler*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Nr. 40 Landwirtschaft, Rn. 41.

¹⁵⁴ Richtlinie 98/58/EG des Rates v. 20.07.1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere, ABl. 1998 L 221/23, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.03.2017, ABl. 2017 L 95/1.

¹⁵⁵ Richtlinie 1999/74/EG des Rates v. 19.07.1999 zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen, ABl. 1999 L 203/53, zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/64/EU des Rates v. 17.12.2013, ABl. 2013 L 353/8.

¹⁵⁶ Richtlinie 2007/43/EG des Rates v. 28.06.2007 mit Mindestvorschriften zum Schutz von Masthühnern, ABl. 2007 L 182/19, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.03.2017, ABl. 2013 L 95/1.

¹⁵⁷ Richtlinie 2008/119/EG des Rates v. 18.12.2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern, ABl. 2008 L 10/7, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.03.2017, ABl. 2013 L 95/1.

¹⁵⁸ Richtlinie 2008/120/EG des Rates v. 18.12.2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen, ABl. 2008 L 47/5, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.03.2017, ABl. 2013 L 95/1.

- (212) Diese Rechtsakte, die auf das Wohlergehen der betreffenden Nutztiere abzielen,¹⁵⁹ wurden u. a. zur Umsetzung des im Rahmen des Europarats geschlossenen Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen vom 10.03.1976 erlassen,¹⁶⁰ zu dessen Vertragsparteien sowohl Deutschland¹⁶¹ als auch die Union¹⁶² zählen. Sie legen, wie im Übrigen auch das Übereinkommen selbst, Mindestnormen für die Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere fest und erlauben es den Mitgliedstaaten, durch nationales Recht auf ihrem Hoheitsgebiet strengere Haltungsanforderungen beizubehalten oder vorzusehen.¹⁶³ Das im Rahmen des Europarats verhandelte Europäische Übereinkommen über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport¹⁶⁴ wurde von der EU zwar 2004 unterzeichnet, bislang jedoch nicht angenommen.¹⁶⁵ Sollten in Deutschland ab dem Jahr 2030 in den genannten Bereichen verbindlich geltende, strengere Haltungsstandards oberhalb der unionsrechtlichen Mindestnormen zur Anwendung kommen, stünden diese somit nicht im Widerspruch zu den genannten Unionsrechtsakten.¹⁶⁶
- (213) Weiter enthält das Unionsrecht Regelungen über den Transport (VO 1/2005)¹⁶⁷ und die Schlachtung (VO 1099/2009)¹⁶⁸ von Nutztieren. Im Rahmen der Transformationsstrategie sind sie für Fleisch und Fleischprodukte, die von Rindern, Schweinen und

¹⁵⁹ S. etwa Erwägungsgrund 8 der RL 98/58/EG sowie Erwägungsgrund 7 RL 2008/120.

¹⁶⁰ S. die Erwägungsgründe der RL 98/58/EG sowie beispielshalber die Erwägungsgründe 3 ff. der RL 1999/74/EG; Metzger, in: Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz, 7. Aufl. 2019, Teil I. Einführung in das Tierschutzrecht, Rn. 75.

¹⁶¹ Europäisches Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen, BGBl. 1978 II S. 113, geändert durch das Änderungsprotokoll v. 06.02.1992, BGBl. 1994 II S. 1350.

¹⁶² Beschluss 78/923/EWG des Rates v. 19.06.1978 zum Abschluß des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen, ABl. 1978 L 323/12.

¹⁶³ Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 10 Abs. 2 RL 98/58/EG; Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 13 Abs. 2 RL 1999/74/EG; Art. 1 Abs. 2 UAbs. 2 RL 2007/43/EG; Art. 1 i. V. m. Art. 11 RL 2008/119/EG; Art. 1 i. V. m. Art. 12 RL 2008/120/EG. S. dazu Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Aufl. 2016, Einführung Rn. 53 sowie § 2, Rn. 50.

¹⁶⁴ ABl. 2004 L 241/22.

¹⁶⁵ Beschl. 2004/544/EG des Rates v. 21.06.2004, ABl. 2004 L 241, 21. Gegenwärtig ist das Übereinkommen erst von zehn Mitgliedstaaten ratifiziert worden, s. die entsprechenden Angaben des Vertragsbüros des Europarats https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/193/signatures?p_auth=Sq4uK9xr (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

¹⁶⁶ In diesem Sinne wohl auch EuGH, Urt. v. 14.06.2018 – Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino/Administración del Estado, C-169/17, EU:C:2018:440, Rn. 35.

¹⁶⁷ Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates v. 22.12.2004 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, ABl. 2005 L 3/1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.03.2017, ABl. 2013 L 95/1.

¹⁶⁸ Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates v. 24.09.2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, ABl. 2009 L 303/1, zuletzt geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2018/723 der Kommission v. 16.05.2018, ABl. 2018 L 122/11.

Geflügel stammen, unmittelbar, für Milch- und Milchprodukte und Eier jedoch allenfalls mittelbar relevant. Beide Verordnungen räumen den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, auf ihrem jeweiligen Staatsgebiet strengere Regeln festzulegen, und haben insoweit ebenfalls den Charakter von Mindestnormen.¹⁶⁹ Da jedoch der Transport und die Schlachtung von Nutztieren nach den Empfehlungen des KNW von der Transformationsstrategie nicht erfasst werden sollen,¹⁷⁰ bedarf es insoweit hier keiner weiteren Prüfung. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass auch Landwirtinnen und Landwirte auch innerhalb ihrer Tierhaltungsbetriebe gewissen Verpflichtungen aus diesen Verordnungen unterliegen: Für innerbetriebliche Transporte gelten gemäß Art. 1 Abs. 2 VO 1/2005 gewisse, wenn auch stark reduzierte Anforderungen.¹⁷¹ Im Hinblick auf im landwirtschaftlichen Betrieb vorgenommene Schlachtungen gelten im Grundsatz die allgemeinen Regeln der VO 1099/2009. Vor diesem Hintergrund liegt es – schon um Inkonsistenzen zu vermeiden – nahe, die Transformationsstrategie angesichts ihres offensichtlichen Tierwohlbezugs auch auf betriebliche Transport- und Schlachtungsvorgänge zu erstrecken.

- (214) Den Verordnungen 1/2005 und 1099/2009 kommt zudem insoweit Relevanz zu, als es um die Unionsrechtskonformität der vom KNW vorgeschlagenen Einführung eines (zunächst nationalen) freiwilligen staatlichen TWK geht. Die Kriterien dieses Kennzeichens in seiner dem Bundestag vorliegenden Entwurfsfassung (TierWKG-E) beziehen sich neben der Haltung auch auf den Transport und die Schlachtung außerhalb von Tierhaltungsbetrieben.¹⁷² Hierin liegt eine gewisse Asymmetrie zwischen der Tierwohlstrategie des KNW und der sie begleitenden Tierwohlkennzeichnung, weil Fleisch- und Fleischerzeugnisse, die zwar auf Erzeugerebene im Einklang mit den strengeren Haltungsnormen gewonnen wurden, wegen Nichtanwendung strengerer Transport- und Schlachtungsanforderungen in gewissen Fällen dennoch nicht das TWK tragen dürften.

cc) Laufender Fitness Check der Kommission

- (215) *De lege ferenda* ist darauf hinzuweisen, dass die Europäische Kommission derzeit einen sog. *Fitness Check* durchführt, der sich auf alle oben genannten Rechtsakte „and

¹⁶⁹ Art. 1 Abs. 3 VO 1/2005; Art. 26 Abs. 2 VO 1099/2009; *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 3. Aufl. 2016, VO (EG) Nr. 1/2005 Art. 1 Rn. 5 sowie VO (EG) 1099/2009 Art. 26 Rn. 2.

¹⁷⁰ KNW-Empfehlungen, S. 9 ff.

¹⁷¹ Art. 3 VO 1/2005. Der in Art. 1 Abs. 2 ebenfalls genannte Art. 27 enthält mittlerweile nurmehr eine Berichtspflicht der Kommission.

¹⁷² Vgl. § 2 TierWKG-E, BT-Drs. 19/14975, S. 4.

their possible subsequent amendments and implementing rules“ erstreckt.¹⁷³ In dessen Rahmen fand bereits eine öffentliche Konsultation statt. Außerdem ist vorgesehen, im ersten Halbjahr 2021 eine Evaluierungsstudie zu lancieren. Der Abschluss des *Fitness Checks* ist für das 4. Quartal 2021 geplant. Zudem hat die Kommission erst unlängst in ihrer „*Farm to Fork*“-Strategie angekündigt,

- „die Tierschutzvorschriften, einschließlich derjenigen für den Transport und die Schlachtung von Tieren, [zu] überarbeiten, um sie mit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen in Einklang zu bringen, ihren Anwendungsbereich auszuweiten, die Durchsetzung zu erleichtern und so letztlich ein höheres Tierschutzniveau sicherzustellen“, und
- zu „prüfen, ob sich der Werteaspekt entlang der Lebensmittelkette besser durch Tierwohlkennzeichnungen vermitteln lässt.“¹⁷⁴

(216) Der Rat hat die Ankündigung der Kommission auf seiner Tagung am 15./16.12.2020 begrüßt und eine Reihe von Aspekten benannt, die vor der Vorlage eines Vorschlags untersucht werden sollten.¹⁷⁵ Ob und ggf. welche Änderungen an der gegenwärtigen Rechtslage sich daraus ergeben werden, ist derzeit ebenso wenig absehbar wie der Zeitraum bis zum Abschluss eines solchen Gesetzgebungsvorhabens. Im Hinblick auf die Einbindung der Transformationsstrategie in die Arbeiten der Kommission sollte die Bundesregierung die maßgeblichen Gesichtspunkte in die im *Fitness Check* vorgesehenen Diskussionen einbringen (etwa in der *EU Platform for Animal Welfare* und deren Tierwohl-Untergruppe).¹⁷⁶

b) Vereinbarkeit mit GAP-Vorschriften

(217) Die vom KNW vorgesehenen Maßnahmen, hier namentlich das staatliche TWK, fügen sich grundsätzlich auch in den Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisation ein. Die geltenden unionsrechtlichen Vermarktungsnormen in den Bereichen Geflügelfleisch und Eier gestatten es allerdings nicht, nach strengeren Tierwohlstandards gewonnene

¹⁷³ S. die *Fitness Check Roadmap* auf der Website der Kommission https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/animals/docs/aw_fitness-check_roadmap.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

¹⁷⁴ „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, Mitteilung der Kommission v. 20.05.2020 an das europäische Parlament und den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2020) 381 final, S. 9 f.

¹⁷⁵ Ratsdokument 13691/20 v. 7.12.2020.

¹⁷⁶ Nähere Informationen dazu, einschließlich der Liste der in der *Platform* vertretenen Experten und Organisationen, finden sich auf der Website der Kommission https://ec.europa.eu/food/animals/welfare/eu-platform-animal-welfare_en (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

Erzeugnisse durch ein TWK auszuweisen, das von den vorgeschriebenen Bezeichnungen abweicht. Ferner stehen sie einer Etikettierung entgegen, mit der eine spezifische Werthaltigkeit solcher Lebensmittel gegenüber dem Verbraucher dokumentiert würde. In den Bereichen Rind und Schwein, in denen es keine haltungsbezogenen unionsrechtlichen Vermarktungsnormen gibt, ließe sich eine freiwillige Kennzeichnung durch das TWK dagegen – vorbehaltlich weiterer Festlegungen durch die Kommission – derzeit ohne Einschränkungen durch die GAP-Vorschriften realisieren (dazu aa)). Zweckdienliche Rechtsänderungen könnten bei der aktuellen Evaluierung der Vermarktungsnormen oder im laufenden GAP-Reformprozess (dazu bb)) angeregt werden.

aa) Gemeinsame Marktorganisation

(1) Vereinbarkeit eines nationalen Tierwohlkennzeichens mit EU-Vermarktungsnormen

(218) Nach Art. 74 VO 1308/2013¹⁷⁷ dürfen Erzeugnisse, für die gemäß Art. 73 bis 91 dieser Verordnung Vermarktungsnormen für einzelne Sektoren oder Erzeugnisse festgelegt wurden, in der Union nur vermarktet werden, wenn sie diesen Normen genügen und entsprechend gekennzeichnet sind. Dies gilt für EU-Erzeugnisse ebenso wie für aus Drittstaaten importierte Produkte.¹⁷⁸ Dabei handelt es sich um agrarspezifische Sonderregeln zur EU-Lebensmittelinformationsverordnung (Art. 1 Abs. 4 VO 1169/2011)¹⁷⁹, die dieser vorgehen.¹⁸⁰ Anders als bei den vorstehend unter 3. a)

¹⁷⁷ Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.12.2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates, ABl. 2013 L 347/671, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12.2017, ABl. 2017 L 350/15.

¹⁷⁸ *Mögele/Möhler*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Nr. 40 Landwirtschaft, Rn. 33.

¹⁷⁹ Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.10.2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission, ABl. 2011 L 304/18, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.11.2015, ABl. 2015 L 327/1. S. dazu EuGH, Urt. v. 04.09.2019 – Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e. V./Prime Champ Deutschland Pilzkulturen GmbH, C-686/17, EU:C:2019:659, Rn. 69.

¹⁸⁰ *Meisterernst*, in: Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, Stand 176. EL März 2020, LMIV Art. 1, Rn. 27; *Grube*, in: Voit/Grube, Lebensmittelinformationsverordnung – LMIV, 2. Aufl. 2016, Art. 1, Rn. 67.

dargestellten Tierschutz-Rechtsakten liegt ihr Hauptzweck nicht im Wohlergehen von Nutztieren, sondern in der „Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen für die Erzeugung und Vermarktung sowie der Qualität dieser Erzeugnisse“. Die Vermarktungsnormen sollen gewährleisten, dass „normgerechte Erzeugnisse von zufriedenstellender Qualität problemlos auf den Markt gelangen“. Dementsprechend dient ihre Anwendung den Interessen der Erzeuger, der Händler und der Verbraucher.¹⁸¹ Unterschieden wird zwischen obligatorischen und fakultativ vorbehaltenen Angaben (Art. 73 VO 1308/2013).

- (219) Obligatorische EU-Vermarktungsnormen gibt es im Bereich der tierischen Erzeugung für Eier, Geflügelfleisch und für den menschlichen Verbrauch bestimmte Streichfette (Art. 75 Abs. 1 lit. f), g) und h) VO 1308/2013), nicht jedoch für Schweine. Außerhalb des Systems der VO 1308/2013 regeln die VO 1760/2000¹⁸² die verpflichtende und freiwillige Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen bei ihrer Vermarktung (Art. 11 ff., 15a) und die DurchführungsVO 1337/2013 die Angabe des Ursprungslandes bzw. Herkunftsortes von frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch,¹⁸³ in beiden Fällen allerdings ohne dabei Aspekte der Tierhaltung zu erfassen.
- (220) Zusätzlich gibt es in den Bereichen Rindfleisch,¹⁸⁴ Milch- und Milcherzeugnisse, Geflügelfleisch, Eier und für den menschlichen Verbrauch bestimmte Streichfette weitere obligatorische Vorschriften über Begriffsbestimmungen, Bezeichnungen und Verkehrsbezeichnungen,¹⁸⁵ die gemäß Art. 78 Abs. 2 VO 1308/2013 in der Union nur für

¹⁸¹ S. Erwägungsgrund 64 und 71 VO 1308/2013 sowie EuGH, Urt. v. 30.06.2016 – Lidl GmbH & Co.KG/Freistaat Sachsen, C-134/15, EU:C:2016:498, Rn. 35 zur Verordnung (EG) Nr. 543/2008 der Kommission v. 16.06.2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch, ABl. 2008 L 157/46, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 519/2013 der Kommission v. 21.02.2013, ABl. 2013 L 158/74.

¹⁸² Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.07.2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie zur Aufhebung der VO (EG) Nr. 820/97 des Rates, ABl. 2000 L 204/1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 653/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.05.2014, ABl. 2014 L 189/33.

¹⁸³ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 der Kommission v. 13.12.2013 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Angabe des Ursprungslandes bzw. Herkunftsortes von frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch, ABl. 2013 L 335/19.

¹⁸⁴ Verordnung (EG) Nr. 566/2008 der Kommission v. 18.06.2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates in Bezug auf die Vermarktung von Fleisch von bis zu zwölf Monate alten Rindern, ABl. 2008 L 160/22, geändert durch Durchführungsverordnung (EU) Nr. 565/2013 der Kommission v. 18.06.2013, ABl. 2013 L 167/26.

¹⁸⁵ Art. 78 Abs. 1 lit. a), c), d), e) und f) i. V. m. Anhang VII VO 1308/2013.

die Vermarktung eines Erzeugnisses verwendet werden dürfen, das den entsprechenden Anforderungen des Anhangs VII genügt.¹⁸⁶ Da diese zusätzlichen Bestimmungen keine haltungsbezogenen Anforderungen enthalten, können sie für die Zwecke dieser Untersuchung unberücksichtigt bleiben.

(a) Eier

- (221) Die VO 589/2008¹⁸⁷ legt präzise und verbindliche Anforderungen für die Vermarktung von Eiern u. a. an Endverbraucher fest. Diese beziehen sich hauptsächlich auf Qualitätsmerkmale, betreffen für Eier der Klasse A jedoch auch die Haltung der Legehennen. Das gilt gemäß Art. 12 Abs. 2 VO 589/2008 insbesondere im Hinblick auf die Angabe der Haltungsart (Freilandhaltung, Bodenhaltung, Käfighaltung), die den in Anhang II umschriebenen Mindestanforderungen entsprechen muss. Diese Verpflichtung wird allerdings durch die Öffnungsklausel in Art. 12 Abs. 3 VO 589/2008 relativiert, nach der die Mitgliedstaaten in „einzelstaatlichen technischen Maßnahmen“ über die in Anhang II festgelegten Mindestanforderungen hinausgehen können, soweit diese nur für die Erzeuger des betreffenden Mitgliedstaats gelten und mit dem Gemeinschaftsrecht, d. h. auch mit den übrigen Vermarktungsnormen für Eier vereinbar sind. Diese Klausel ist so zu verstehen, dass ein Mitgliedstaat zwar keine abweichenden Haltungsbezeichnungen einführen, jedoch die Verwendung der vorgeschriebenen Haltungsbezeichnungen durch inländische Erzeuger mit strengeren „technischen“ Vorgaben verknüpfen darf, als sie in Anhang II festgelegt sind (z. B. eine geringere Höchstbesatzdichte).¹⁸⁸
- (222) Die Transformationsstrategie des KNW zielt darauf ab, die Haltung von Legehennen in Deutschland strengeren Anforderungen als jenen zu unterwerfen, die in den bestehenden EU-Regelungen vorgesehen sind. Dies erscheint im Hinblick auf die VO 589/2008 zwar unionsrechtlich zulässig. Um jedoch zu gewährleisten, dass Eier, die von nach strengeren Normen gehaltenen Legehennen stammen, auch vermarktet werden können, müssten diese strengeren Anforderungen zum einen auf inländische Erzeuger begrenzt und zum anderen so gestaltet werden, dass sie strukturell nicht von

¹⁸⁶ EuGH, Urt. v. 14.06.2017 – Verband Sozialer Wettbewerb e. V./TofuTown.com GmbH, C-422/16, EU:C:2017:458, Rn. 21.

¹⁸⁷ Verordnung (EG) Nr. 589/2008 der Kommission v. 23.06.2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Eier, ABl. 2008 L 163/6, zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2017/2168 der Kommission v. 20.09.2017, ABl. 2017 L 306/6.

¹⁸⁸ Lippert, ZLR 2020, 589, 596; Gundel, ZLR 2016, 750, 760.

den unionsrechtlichen Vermarktungsstandards der VO 589/2008 abweichen und insbesondere keine abweichenden Bezeichnungen vorsehen. Soweit die strengeren nationalen Anforderungen darauf beschränkt blieben, z. B. eine geringere Besatzdichte und eine größere verfügbare Mindestfläche pro Henne vorzuschreiben als in Nr. 1 lit. c) Anhang II VO 589/2008 vorgesehen, wäre dem Unionsrecht somit Genüge getan. Bei Beachtung dieser Voraussetzungen stünde der Verwendung des TWK auch im Bereich Eier nichts entgegen.

(b) Geflügelfleisch

- (223) Für die unter Art. 1 VO 543/2008¹⁸⁹ fallenden Erzeugnisse des Bereichs Geflügelfleisch gelten diverse Vermarktungsnormen qualitativer Natur ohne Bezug zur Art und Weise der Tierhaltung. Die in Art. 11 Abs. 1 i. V. m. den Anhängen IV und V VO 543/2008 genannten haltungsbezogenen Normen gehören nicht zu den obligatorischen Standards i. S. v. Art. 73 VO 1308/2013, d. h. es besteht keine unionsrechtliche Verpflichtung, bei der Vermarktung entsprechende Haltungsangaben zu machen. Vielmehr handelt es sich um sog. fakultative vorbehaltene Angaben i. S. v. Art. 84 VO 1308/2013 (s. hierzu die Erläuterungen unter (2)).

(c) Bruteier und Küken von Hausgeflügel

- (224) Die VO 617/2008¹⁹⁰ legt Vermarktungsnormen für Bruteier und Küken von Hausgeflügel fest, die in den Geschäftsverhältnissen zwischen Brütereien und Geflügelzüchtern zur Anwendung kommen, nicht jedoch die Vermarktung dieser Erzeugnisse an Endverbraucher betreffen. Außerdem enthält die VO keine haltungsbezogenen Vorgaben. Insoweit kann davon ausgegangen werden, dass diese VO ohne Auswirkungen auf die derzeit noch ausstehende Konkretisierung höherer Tierwohlstandards im Rahmen der Transformationsstrategie bleiben dürfte.

¹⁸⁹ Verordnung (EG) Nr. 543/2008 der Kommission v. 16.06.06.2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch, ABl. 2008 L 157/46, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 519/2013 der Kommission v. 21.02.2013, ABl. 2013 L 158/74.

¹⁹⁰ Verordnung (EG) Nr. 617/2008 der Kommission v. 27.06.2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Bruteier und Küken von Hausgeflügel, ABl. 2008 L 168/5, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 519/2013 der Kommission v. 21.02.2013, ABl. 2013 L 158/74.

(d) Streichfette

- (225) Auch die VO 445/2007 mit Vermarktungsnormen für Streichfette¹⁹¹ enthält keine haltungsbezogenen Vorschriften.

(2) Fakultative vorbehaltene Angaben

- (226) Zusätzlich zu den obligatorischen Vermarktungsnormen sieht die VO 1308/2013 die Verwendung sog. fakultative vorbehaltene Angaben (FVA) vor. Dadurch soll es, wie es in Art. 84 VO 1308/2013 heißt, „den Erzeugern von Agrarerzeugnissen mit wertsteigernden Merkmalen oder Eigenschaften erleichtert werden, diese Merkmale oder Eigenschaften auf dem Binnenmarkt bekanntzumachen“. Außerdem sollen damit „insbesondere spezifische Vermarktungsnormen gefördert und ergänzt werden“. Folgerichtig ist die Verwendung solcher FVA zwar nicht per se verpflichtend, sie dürfen jedoch nur dann verwendet werden, wenn sie die für sie festgelegten Bedingungen erfüllen.
- (227) In Art. 85 i. V. m. Anhang IX VO 1308/2013 sind für die Bereiche Eier und Geflügelfleisch FVA festgelegt, die mehrheitlich haltungs- und fütterungsbezogener Natur sind. Ihre Kriterien werden in den bereits erwähnten VO 589/2008 (Eier) und 543/2008 (Geflügelfleisch) näher präzisiert.

(a) Eier

- (228) Im Bereich Eier geht es um die Art der Legehennenfütterung.¹⁹² Angaben dazu müssen den Mindestanforderungen gemäß Art. 15 VO 589/2008 genügen. Somit können strengere Vorgaben als jene in Art. 15 lit. a) und b) VO 589/2008 gemacht werden.

(b) Geflügelfleisch

- (229) Im Bereich Geflügelfleisch sind Angaben zur Haltungsform zwar nicht verpflichtend. Werden solche Angaben jedoch bei der Etikettierung¹⁹³ gemacht, ist dies nur unter Verwendung der durch Art. 11 Abs. 1 lit. a) bis e) VO 543/2008 i. V. m. Anhang IX

¹⁹¹ Verordnung (EG) Nr. 445/2007 der Kommission v. 23.04.2007 mit bestimmten Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2991/94 des Rates mit Normen für Streichfette und zur Verordnung (EWG) Nr. 1898/87 des Rates über den Schutz der Bezeichnung der Milch und Milcherzeugnisse bei ihrer Vermarktung (kodifizierte Fassung), ABl. 2007 L 106/24.

¹⁹² S. Anhang IX VO 1308/2013.

¹⁹³ Der Verweis auf Art. 1 Abs. 3 lit. a) der außer Kraft getretenen RL 2000/13/EG bezieht sich jetzt auf Art. 2 Abs. 2 lit. j) VO 1169/2011.

VO 1308/2013 festgelegten Bezeichnungen zulässig („Gefüttert mit ... % ...“, „extensive Bodenhaltung“, „Freilandhaltung“, „Bäuerliche Freilandhaltung“ und „Bäuerliche Freilandhaltung – Unbegrenzter Auslauf“), in die auch Angaben zum Schlachalter und zur Mastdauer integriert sind (Art. 11 Abs. 2 VO 543/2008).¹⁹⁴

- (230) Auch hier sind gemäß Art. 11 Abs. 3 VO 543/2008 einzelstaatliche technische Maßnahmen möglich, „die über die Mindestanforderungen gemäß Anhang V hinausgehen“, vorausgesetzt, sie gelten nur für die Erzeuger des betreffenden Mitgliedstaats und sind mit dem Unionsrecht und mit den gemeinsamen Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch vereinbar. Somit bestehen auch hier nur begrenzte Spielräume, da die Verwendung andersartiger Haltungsangaben, die auf strengere nationale Haltungsnormen hinweisen, der Vermarktung der betreffenden Erzeugnisse entgegenstünde.¹⁹⁵

(c) Festlegung von FVA durch die Kommission

- (231) Darüber hinaus ermächtigt Art. 86 VO 1308/2013 die Kommission in allen Sektoren, d. h. auch in den Bereichen Rind, Schwein sowie Milch und Milchprodukte, „[z]ur Berücksichtigung der Erwartungen der Verbraucher, der neuesten wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse, der Marktlage und der Entwicklungen bei den Vermarktungsnormen sowie den internationalen Normen“ durch den Erlass delegierter Rechtsakte weitere FVA zu kreieren, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind:
- Gem. Art. 87 Abs. 1 lit. a) VO 1308/2013 müssen sich solche FVA „auf eine Eigenschaft eines Erzeugnisses oder auf ein Anbau- oder Verarbeitungsmerkmal“ beziehen. Ob diese Kriterien in ihrer gegenwärtigen Fassung geeignet wären, die Schaffung tierwohlbezogener FVA durch die Kommission etwa in den Bereichen Rind und Schwein zu ermöglichen, ist zwar nicht eindeutig. Allerdings sind mehrere der in Anhang IX VO 1308/2013 genannten FVA haltungsbezogen, was für eine eher großzügige Auslegung der Kriterien spricht.
 - Art. 87 Abs. 1 lit. c) VO 1308/2013 verlangt, dass die Verwendung der Angabe es ermöglicht, „den Mehrwert des Erzeugnisses aufgrund seiner besonderen Merkmale oder der Anbau- oder Verarbeitungseigenschaften besser bekanntzumachen“.

¹⁹⁴ Verordnung (EG) Nr. 543/2008 der Kommission v. 16.06.2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch, ABl. 2008 L 157/46, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 519/2013 der Kommission v. 21.02.2013, ABl. 2013 L 158/74.

¹⁹⁵ Gundel, ZLR 2016, 750, 760 f.; ders., Europarechtliche Vorgaben für eine nationale Tierschutzkennzeichnung für Fleisch, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, Februar 2016, S. 14.

Diesem Erfordernis wäre genüge getan, da der Mehrwert gerade in einer tierwohlgerechteren Produktion läge.

- Weiter muss gemäß Art. 87 Abs. 1 lit. c) VO 1308/2013 „das Merkmal oder die Eigenschaft gemäß Buchstabe a ... zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens des betreffenden Erzeugnisses für Verbraucher in mehreren Mitgliedstaaten erkennbar“ sein.¹⁹⁶ Gemeint ist damit, dass die Verbraucher den spezifischen Tierwohlaspekt nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Mitgliedstaaten als solchen wahrnehmen würden.
- Schließlich verlangt Art. 87 Abs. 1 lit. d) VO 1308/2013, dass die für die Bezeichnung geltenden Bedingungen und ihre Verwendung im Einklang mit der Richtlinie 2000/13/EG¹⁹⁷, d. h. nun mit ihrer Nachfolgeregelung in VO 1169/2011 stehen, was insbesondere auf die Vermeidung einer Irreführung der Verbraucher verweist.

(232) Vor diesem Hintergrund sollte überlegt werden, ob die Schaffung spezifischer FVA zu einer besseren Vermarktung der Erzeugnisse beitragen könnte, die im Einklang mit den geplanten strengeren deutschen Tierwohlstandards produziert werden. Auch sollte erwogen werden, ob Art. 87 Abs. 1 VO 1308/2013 etwa im Zuge der laufenden GAP-Reformverhandlungen oder einer auf den Evaluierungsprozess folgenden Novellierung der Vermarktungsstandards so ergänzt werden könnte, dass die Schaffung zusätzlicher tierhaltungsbezogener FVA regulatorisch abgesichert wird.

	Verpflichtende EU-rechtliche Anforderungen an die Haltung einschl. Fütterung	Verpflichtende EU-Vermarktungsnormen bezgl. Haltung und Fütterung (Art. 74 VO 1308/2013)	Freiwillige vorbehaltenen Angaben bezgl. Haltung und Fütterung (Art. 84 VO 1308/2013)
Landwirtschaftliche Nutztiere allgemein	RL 98/58/EG (Mindestnormen) → Einführung strengerer nationaler Vorgaben möglich		
Schwein	RL 2008/120/EG (Mindestnormen) → Einführung strengerer nationaler Vorgaben möglich	n.A. → kein Hinderungsgrund für TWK/Kennzeichnung	

¹⁹⁶ Im englischen Text heißt es: „*the characteristic or attribute referred to in point (a) is identifiable by consumers in several Member States*“.

¹⁹⁷ Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.03.2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür, ABl. 2000 L 109/29 (nicht mehr in Kraft).

Rind	RL 2008/119/EG für Kälber (Mindestnormen) → Einführung strengerer nationaler Vorgaben möglich	n.A. → kein Hinderungsgrund für TWK/Kennzeichnung	
Milch	Siehe Rind	Siehe Rind	
Geflügel	RL 2007/43/EG für Masthühner (Mindestnormen) → Einführung strengerer nationaler Vorgaben möglich		Art. 11 Abs. 1 lit. a) bis e) VO 543/2008 i. V. m. Anhang IX VO 1308/2013 („Gefüttert mit ... % ...“, „extensive Bodenhaltung“, „Freilandhaltung“, „Bäuerliche Freilandhaltung“ und „Bäuerliche Freilandhaltung – Unbegrenzter Auslauf“) Art. 11 Abs. 2 VO 543/2008 Angaben zu Schlachalter und Mastdauer Art. 11 Abs. 3 VO 543/2008 (einzelstaatliche technische Maßnahmen)
Eier	RL 1999/74/EG für Legehennen → Einführung strengerer nationaler Vorgaben möglich	Art. 12 Abs. 2 i.V.m. Anhang II VO 589/2008 im Hinblick auf die Angabe der Haltungsart (Freilandhaltung, Bodenhaltung, Käfighaltung) Art. 12 Abs. 3 VO 589/2008 (Öffnungsklausel)	Art. 15 VO 589/2008 (Fütterung von Legehennen)

(3) Vereinbarkeit mit der EU-Lebensmittelinformationsverordnung 1169/2011

(a) Freiwilliges Tierwohlkennzeichen

- (233) Die EU-Lebensmittelinformationsverordnung (VO 1169/2011) ist eine umfassende unionsrechtliche Regelung über die Information der Verbraucher über Lebensmittel i. S. d. Art. 2 der VO 178/2002.¹⁹⁸ Sie erfasst grundsätzlich auch tierische Erzeugnisse und ist auf Gütezeichen wie das geplante TWK anwendbar.¹⁹⁹ Die VO 1169/2011 enthält jedoch keine zwingenden Vorgaben für die Information der Verbraucher über die

¹⁹⁸ Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 28.01.2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. 2002 L 31/1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1243, ABl. 2019 L 198/241; Voit, in: Voit/Grube, Lebensmittelinformationsverordnung – LMIV, 2. Aufl. 2016, Art. 38, Rn. 1.

¹⁹⁹ Das TWK erfüllt die Merkmale der Kennzeichnung von Lebensmitteln zum Zwecke der Information über Lebensmittel, s. Art. 2 Abs. 2 lit. j) i. V. m. Art. 2 Abs. 2 lit. a) VO 1169/2011.

Haltung der zu ihrer Produktion dienenden Nutztiere,²⁰⁰ die u. U. hilfreich sein könnten, um die Werthaltigkeit von nach strengeren Haltungsnormen erzeugten Lebensmitteln gegenüber dem Verbraucher zu dokumentieren. Derartige Angaben sind für die Bereiche Geflügelfleisch und Eier – wie vorstehend dargestellt – in landwirtschaftlichen Vermarktungsnormen i. S. v. Art. 74 VO 1308/2013 festgelegt, die der VO 1169/2011 vorgehen (Art. 1 Abs. 4 VO 1169/2011).

- (234) Was die Bereiche Rind und Schwein angeht, ist das jedoch nicht der Fall. Insofern dürfen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 38 Abs. 2 VO 1169/2011 im nicht harmonisierten Bereich grundsätzlich einzelstaatliche Vorschriften zu Aspekten erlassen, die – wie etwa die Haltungsbedingungen für Nutztiere – weder durch landwirtschaftliche Vermarktungsnormen noch speziell durch diese VO harmonisiert sind,²⁰¹ sofern sie den freien Verkehr der Waren, die dieser Verordnung entsprechen, nicht unterbinden, behindern oder einschränken. Vor diesem Hintergrund sprechen in den Bereichen Rind und Schwein auch keine rechtlichen Gesichtspunkte gegen die geplante gesetzliche Einführung eines freiwilligen TWK, das nach dem TierWKG-E unter gewissen Bedingungen auch für Erzeugnisse aus dem EU-Ausland verwendet werden darf.
- (235) In den Bereichen Geflügelfleisch und Eier stößt die Einführung des TWK, das zur Information über strengere deutsche Haltungsstandards dienen soll, jedoch aufgrund der verpflichtenden spezifischen haltungsbezogenen Vermarktungsnormen, die der VO 1169/2011 vorgehen, auf Hindernisse.²⁰²

(b) Verpflichtende Etikettierung

- (236) Es könnte auch daran gedacht werden, auf Art. 39 Abs. 1 der VO zurückzugreifen, um in Bezug auf die Tierhaltung in Deutschland „zusätzliche Angaben für bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln vorschreiben“. Dieser Option stünden in den Bereichen Geflügelfleisch und Eier allerdings die bindenden landwirtschaftlichen Vermarktungsnormen entgegen, die die Vorschriften der VO 1169/2011 insoweit überlagern.²⁰³ In den Bereichen Rind und Schwein wäre ein Rückgriff auf Art. 39 Abs. 1 VO 1169/2011 zwar zulässig, da es nicht um einen durch die Verordnung voll harmonisierten Bereich geht.²⁰⁴ Ein Rückgriff auf diese Option ist in diesen Bereichen aber

²⁰⁰ S. Art. 9 ff. und Anhang III VO 1169/2011.

²⁰¹ *Meisterernst*, in: Zipfel/Rathke, LebensmittelR, LMIV, Art. 38, Rn. 11.

²⁰² S. oben unter Rn. (218) ff.

²⁰³ *Meisterernst*, in: Zipfel/Rathke, LebensmittelR, LMIV, Art. 1, Rn. 25 f.

²⁰⁴ *Meisterernst*, in: Zipfel/Rathke, LebensmittelR, LMIV, Art. 38, Rn. 12 und Art. 39, Rn. 1.

nicht notwendig, da zusätzliche nationale Kennzeichnungsregeln dort bereits auf der Basis von Art. 38 VO 1169/2011 erlassen werden können. Vor diesem Hintergrund wäre es zielführender, eine solche Initiative für die Bereiche Rind und Schwein eng mit der Anpassung oder Ergänzung der bereits dargestellten landwirtschaftlichen Vermarktungsstandards in den von der VO 1169/2011 insoweit nicht erfassten Bereichen Geflügelfleisch und Eier zu verbinden.²⁰⁵

(4) Evaluierung der EU-Vermarktungsnormen

- (237) Die EU-Vermarktungsregelungen werden von der Kommission derzeit einer umfassenden Evaluierung unterzogen,²⁰⁶ die ggf. in Vorschläge und Initiativen zu ihrer Änderung und Vereinfachung einmünden wird. In dem Evaluierungsdokument der Kommissionsdienststellen vom 20.10.2020 kommt der Tierwohlaspekt an verschiedenen Stellen zur Sprache.²⁰⁷ Die Bundesregierung hätte insoweit einen Anknüpfungspunkt, um im Hinblick auf die Transformationsstrategie gezielt Änderungsbedarf anzumelden.

bb) Reform der GAP nach 2020

- (238) Soweit ersichtlich enthalten die Vorschläge der Kommission für die GAP nach 2020 keine Elemente, die die Einführung strengerer nationaler Tierhaltungsnormen im Rahmen der Transformationsstrategie erschweren oder erleichtern würden. Zum einen sind keine Änderungen an den Vermarktungsnormen der VO 1308/2013 geplant; diese unterliegen – wie vorstehend ausgeführt – einem eigenständigen Evaluierungsprozess. Zum anderen betreffen die tierschutzbezogenen Elemente im Vorschlag der

²⁰⁵ S. oben unter Rn. (218) ff.

²⁰⁶ S. dazu die Erläuterungen auf der Website der Kommission <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1457-Evaluation-of-marketing-standards-Regulation-EU-No-1308-2013> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

²⁰⁷ Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission SWD(2020) 230 final v. 20.10.2020, S. 31 f., https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/swd2020-230-evaluation-marketing-standards_en.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

Kommission für eine Strategieplanverordnung (KOM-V SPVO)²⁰⁸ verschiedene Aspekte der Agrarförderung,²⁰⁹ nicht jedoch die bei der Nutztierhaltung unmittelbar zu beachtenden Anforderungen.

c) Binnenmarktvorschriften

(239) Die geplanten Maßnahmen sind mit den EU-Binnenmarktvorschriften vereinbar, wenn bestimmte Maßgaben beachtet werden.

aa) Verbindliche Einführung höherer Tierwohlstandards

(1) Vereinbarkeit mit Art. 35 AEUV

(240) Es bestehen keine unionsrechtlichen Bedenken dagegen, die Anwendung der strengeren Haltungsvorgaben – wie vom KNW beabsichtigt – auf die Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere in Deutschland zu beschränken. Darin läge zwar im Ergebnis eine wirtschaftliche Ungleichbehandlung der in Deutschland tätigen Tierhalter und Lebensmittelhersteller, da diese höhere Produktionskosten in Kauf nehmen müssten als Erzeuger in anderen Mitgliedstaaten, in denen weniger strikte Anforderungen gelten. Dies wäre jedoch keine gemäß Art. 35 AEUV verbotene Maßnahme gleicher Wirkung wie eine Ausfuhrbeschränkung.

(241) Darunter ist nach der Rechtsprechung des EuGH „eine für alle im Inland tätigen Wirtschaftsteilnehmer geltende nationale Maßnahme [zu verstehen], die tatsächlich die Ausfuhren, d. h., wenn die Waren den Markt des Ausfuhrmitgliedstaats verlassen, stärker betrifft als den Absatz der Waren auf dem inländischen Markt.“²¹⁰ Die vom KNW vorgeschlagene gesetzliche Verankerung höherer Tierwohlstandards würde jedoch

²⁰⁸ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (KOM-V SPVO), COM(2018) 392 final.

²⁰⁹ S. Art. 11 Abs. 1 lit. c) und Anhang III (Konditionalität, Grundanforderung an die Betriebsführung), Art. 59 lit. d) und Art. 60 Abs. 1 lit. a) Nr. vi (sektorspezifische Maßnahmen) und Art. 65 (Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen im Rahmen der Politik der ländlichen Entwicklung).

²¹⁰ EuGH, Urt. v. 14.06.2018 – Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino/Administración del Estado, C- 169/17, EU:C:2018:440, Rn. 29 ; Urt. v. 21.06.2016 – New Valmar BVBA/Global Pharmacies Partner Health Srl., C-15/15, EU:C:2016:464, Rn. 36.

„keine Unterscheidung zwischen den zum Verkauf auf dem inländischen Markt einerseits und den für den Unionsmarkt bestimmten Erzeugnissen andererseits“ treffen.²¹¹ Alle deutschen Erzeuger, die ihre Erzeugnisse aus in Deutschland gehaltenen Nutztieren verkaufen wollen, wären nämlich unabhängig davon, auf welchem Markt sie ihre Erzeugnisse verkaufen möchten, verpflichtet, die in Deutschland geltenden Haltungsanforderungen zu befolgen.²¹² Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass der Unionsgesetzgeber seine tierwohlbezogenen Haltungsvorschriften ausdrücklich als Mindestanforderungen ausgestaltet hat, von denen die Mitgliedstaaten lediglich auf ihrem Hoheitsgebiet nach oben abweichen dürfen.²¹³

(2) Vereinbarkeit mit Art. 34 AEUV

- (242) Nach der Konzeption des KNW sollen die verpflichtenden strengeren Haltungsvorgaben in Deutschland nicht mit einem Verbot der Vermarktung von Erzeugnissen verknüpft werden, die von nicht nach diesen Anforderungen gehaltenen Nutztieren gewonnen werden. Diese Konzeption sollte beibehalten werden, da ein Vermarktungsverbot für Erzeugnisse, die von Tieren gewonnen wurden, die nicht entsprechend den höheren Tierwohlstandards gehalten wurden, mit dem EU-Binnenmarktrecht kaum in Einklang zu bringen wäre.
- (243) Abgesehen von den hiermit verbundenen erheblichen praktischen Schwierigkeiten läge in einem solchen Vermarktungsverbot jedenfalls im Hinblick auf Erzeugnisse aus anderen EU-Mitgliedstaaten eine unterschiedslos geltende unzulässige Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung gemäß Art. 34 AEUV. Denn ein solches Vermarktungsverbot träfe angesichts der nur in Deutschland geltenden strengeren Haltungsnormen typischerweise in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig in Verkehr gebrachte Waren. Zur Rechtfertigung ließen sich

²¹¹ Nicht unähnlich EuGH, Urt. v. 14.06.2018 – Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino/Administración del Estado, C- 169/17, EU:C:2018:440.

²¹² In diesem Sinne bereits EuGH, Urt. v. 01.04.1982 – Strafverfahren gegen Gerrit Holdijk u. a., verb. Rs. 141 bis 143/81, EU:C:1982:122, Rn. 11 ff.

²¹³ Art. 1 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 3 RL 98/58/EG; Art. 1 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 2 RL 1999/74/EG; Art. 1 Abs. 2 UAbs. 2 RL 2007/43/EG; Art. 1 und Art. 11 RL 2008/119/EG; Art. 1 und Art. 12 RL 2008/120/EG.

zwar grundsätzlich die Tierwohlklausel in Art. 13 AEUV²¹⁴ und der Verbraucherschutz²¹⁵ ins Feld führen. Allerdings sprechen gewichtige Gründe für die Unverhältnismäßigkeit eines solchen Vermarktungsverbots:

- Zum einen handelt es sich bei aus anderen EU-Mitgliedstaaten stammenden tierischen Erzeugnissen um Waren, die im Einklang mit den unionsrechtlichen Tierhaltungs- und Vermarktungsnormen erzeugt und vermarktet werden. Daher sollen, wie auch die Öffnungsklauseln in den EU-Tierhaltungsrichtlinien zeigen,²¹⁶ die Wirkungen überschießender nationaler Anforderungen an die Tierhaltung nicht über das Staatsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats hinausgehen. Das wäre jedoch der Fall, wenn nationale Sonderregeln die Vermarktung von in anderen EU-Mitgliedstaaten erzeugten Produkten in Deutschland erschweren oder verbieten würden.
- Zum anderen sind nach der Rechtsprechung des EuGH im Hinblick auf den Schutz der Verbraucher vor Irreführung und Täuschung Verkehrsverbote für Waren aus anderen EU-Mitgliedstaaten, die nicht nach spezifischen nationalen Vorgaben hergestellt werden, im Regelfall unverhältnismäßig, weil den Verbraucherinteressen grundsätzlich auch durch eine entsprechende Etikettierung Genüge getan werden könnte.²¹⁷ Da auch darin eine unterschiedslos geltende Maßnahme gleicher Wirkung liegt, wäre jedoch auch eine Etikettierungspflicht nur binnenmarktkompatibel, wenn sie sich durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls (z. B. Tierwohl, Verbraucherschutz) rechtfertigen ließe. Insbesondere müsste, worauf bereits hingewiesen wurde,²¹⁸ ihre Zulässigkeit in dem von Art. 39 Abs. 1 i. V. m. Art. 45 VO 1169/2011 dafür vorgesehenen Verfahren dargelegt werden.

²¹⁴ *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 3. Aufl. 2016, Einführung, Rn. 50 im Hinblick auf Art. 36 AEUV.

²¹⁵ *Leible/T. Streinz*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 71. EL August 2020, Art. 34 AEUV, Rn. 113.

²¹⁶ S. Fn. 213.

²¹⁷ *S. Leible/T. Streinz*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 71. EL August 2020, Art. 34 AEUV, Rn. 114 ff. m. w. N. S. dazu etwa EuGH, Urt. v. 10.01.2006 – Schalotten, C-147/04, EU:C:2006:7.

²¹⁸ S. hierzu vorstehend unter Rn. (236).

bb) Staatliches Tierwohlkennzeichen

(1) Vereinbarkeit mit Art. 34 AEUV

- (244) Der Gesetzentwurf zur Einführung und Verwendung eines (freiwilligen) staatlichen TWK gestattet in seinem § 6 ausdrücklich dessen Verwendung zur Kennzeichnung von Lebensmitteln, die in einem anderen Mitgliedstaat der EU unter Bedingungen gewonnen wurden, die den für das TWK geltenden Anforderungen entsprechen. Die dabei zu beachtenden Kriterien und Verfahren sollen „eine gleichberechtigte Marktteilnahme aus dem EU-Ausland“ und den gleichberechtigten Zugang zum System des TWK gewährleisten.²¹⁹ Damit unterscheidet sich das TWK grundlegend von dem früheren CMA-Gütezeichen, das vom EuGH als verbotene Maßnahme gleicher Wirkung wie eine Einfuhrbeschränkung qualifiziert wurde.²²⁰ Dieses diene ausschließlich der „Förderung des Absatzes in Deutschland hergestellter Erzeugnisse der Land- und Ernährungswirtschaft“.²²¹ Vor diesem Hintergrund dürften jedenfalls insoweit keine Bedenken gegen die Vereinbarkeit des TWK mit Art. 34 AEUV bestehen, als die Voraussetzungen für den Zugang zu seiner Verwendung für nicht-deutsche Wirtschaftsbeteiligte keine unzumutbaren Belastungen mit sich bringen und seine konkrete Gestaltung²²² nicht zu einer privilegierten Herausstellung von Erzeugnissen deutscher Herkunft führt.²²³
- (245) Zu überdenken wäre aber, ob das TWK in allen Fällen den gesamten Lebenszyklus von Nutztieren abdecken sollte, oder ob insoweit Ausnahmen geboten sind. Der Wortlaut des § 2 Abs. 1 TierWKG-E legt nahe, dass die Verwendung des TWK nur möglich sein soll, wenn die Tiere, von denen das gekennzeichnete Lebensmittel gewonnen wurde, durchgehend – d. h. während ihrer gesamten Lebenszeit – im Einklang mit den Vorgaben der Tierwohlstufen 1, 2 oder 3 gehalten wurden. Bestätigt wird dies durch die Begründung des Gesetzesentwurfs, in der es zur Verordnungsermächtigung des § 22 TierWKG-E heißt, die Anforderungen an die Verwendung des TWK umfassten sowohl ressourcen-, als auch management- und tierbezogene Kriterien, die „über das

²¹⁹ Begründung zum TierWKG-E, BT-Drs. 19/14975, S. 36.

²²⁰ EuGH, Urt. v. 05.11.2002 – CMA-Gütezeichen, C-365/00, EU:C:2002:633, Rn. 22 ff.

²²¹ *Leible/T. Streinz*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 71. EL August 2020, Art. 34 AEUV, Rn. 96 m. w. N.

²²² S. die Verordnungsermächtigung in § 22 Abs. 2 lit. 1) des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Einführung und Verwendung eines Tierwohlkennzeichens (TierWKG), BT-Drs. 19/14975, S. 15.

²²³ S. die Hinweise in der Rahmenregelung, Rn. 465 ff.

gesamte Leben des Tieres, einschließlich des Transports und der Schlachtung eingehalten werden müssen“.²²⁴ Das entspräche in etwa der bestehenden unionsrechtlichen Regelung im Bereich der ökologischen Erzeugung.²²⁵

- (246) Sollte das TierWKG-E in dieser Fassung verabschiedet werden, wären u. a. Erzeugnisse von der Nutzung des TWK ausgeschlossen, die auf Tiere zurückgehen, die als Jungtiere aus anderen Mitgliedstaaten nach Deutschland eingeführt wurden, sofern deren dortige Haltung oder ihr Transport nach Deutschland nicht den aus dem TierWKG-E und der auf seiner Grundlage zu erlassenden Rechtsverordnungen hervorgehenden erhöhten Anforderungen der Tierwohlstufen 1, 2 oder 3 entspricht.²²⁶ Von Bedeutung wäre dies vor allem für den Bereich Schwein, in dem Ferkelimporte aus anderen Mitgliedstaaten eine beträchtliche Rolle spielen. So wurden im Jahr 2019 bei einer einheimischen Ferkelproduktion von geschätzt rund 46 Mio. Tieren 11,4 Mio. Ferkel nach Deutschland importiert, wobei der größte Teil auf Einfuhren aus Dänemark (6,3 Mio.) und den Niederlanden (5,1 Mio.) entfiel.²²⁷ Somit gehen rund 20 % der in Deutschland gemästeten Schweine auf aus anderen Mitgliedstaaten importierte Ferkel zurück.²²⁸
- (247) Dieser lebensbezogene Ansatz begegnet sowohl in praktischer als auch in rechtlicher Hinsicht Bedenken: In praktischer Hinsicht könnte der Ansatz die Attraktivität des TWK entgegen der damit verfolgten Absicht mindern und sich damit im Ergebnis als kontraproduktiv erweisen. Eine entsprechende Regelung hätte nämlich zur Konsequenz, dass Erzeugnisse von Schweinen, die als Ferkel aus einem anderen Mitglied-

²²⁴ BT-Drs. 19/14975, S. 35.

²²⁵ Art. 6 lit. n) i. V. m. Anhang II Teil 2 Ziff. 1.3.1 Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.05.2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates, ABl. 2018 L 150/1, geändert durch Verordnung (EU) 2020/1693 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.11.2020, ABl. 2020 L 381/1. Diese VO wird ab 01.01.2022 die Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates v. 28.06.2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91, ABl. 2007 L 189/1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 517/2013 des Rates v. 13.05.2013, L 158/1, ablösen, die in Art. 5 lit. i) dieselbe Regelung enthielt.

²²⁶ Vgl. zum Erfordernis gleichwertiger Anforderungen an die Haltung, den Transport und die Schlachtung von Tieren, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat gehalten, transportiert oder geschlachtet worden sind, auch § 6 Abs. 1 TierWKG-E.

²²⁷ DBV, Pressemitteilung v. 03.03.2020, Sauenhaltung muss Zukunft in Deutschland haben, <https://www.bauernverband.de/presse-medien/pressemitteilungen/pressemitteilung/sauenhaltung-muss-zukunft-in-deutschland-haben> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

²²⁸ Thünen-Institut, Steckbriefe zur Tierhaltung in Deutschland: Ferkelerzeugung und Schweinemast, 2020, S. 2, https://www.thuenen.de/media/ti-themenfelder/Nutztierhaltung_und_Aquakultur/Haltungs-verfahren_in_Deutschland/Schweinehaltung/Steckbrief_Schweine_2020.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

staat importiert und dort zwar nach geltenden EU-Standards, aber unterhalb der Anforderungen der Tierwohlstufen des TierWKG-E gehalten wurden, auch dann nicht mit dem TWK gekennzeichnet werden dürften, wenn ihre Haltung in Deutschland durchgehend den Anforderungen des TierWKG-E sowie der entsprechenden Rechtsverordnungen entspräche. Da deutsche Schweinehalter bei weiter sinkendem Sauenbestand²²⁹ aber auch zukünftig auf Ferkelimporte angewiesen sein werden, die jedenfalls kurzfristig regelmäßig nicht den Anforderungen einer der Tierwohlstufen des TierWKG-E bzw. der TierWKV-E entsprechen werden, wären sie in erheblichem Umfang an einer Vermarktung ihrer Erzeugnisse unter Verwendung des TWK gehindert. Sie hätten damit entweder – bei Verwendung des Kennzeichens – Schwierigkeiten, ihren Bedarf an tierwohlgerecht gehaltenen Ferkeln zu decken, oder – bei einem dadurch bedingten Verzicht auf die Verwendung des Kennzeichens – keinen Anreiz, bei der weiteren Aufzucht der importierten Ferkel selbst die höheren Anforderungen einer der Tierwohlstufen des TierWKG-E einzuhalten. Dies könnte die Wirksamkeit der Transformation im Ergebnis bremsen.

- (248) Zum anderen wäre ein lebensbezogener Ansatz auch unionsrechtlich nicht unproblematisch. Eine solche Regelung könnte sich nämlich als unterschiedslos geltende Maßnahme gleicher Wirkung wie eine Einfuhrbeschränkung i. S. v. Art. 34 AEUV darstellen. Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die zwar gleichermaßen auf heimische und importierte Waren anwendbar sind, de facto jedoch vor allem die Einfuhr von in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig in Verkehr gebrachten Waren betreffen. Die Verknüpfung von Tierwohlförderung und -kennzeichnung ginge nämlich voraussichtlich vor allem zu Lasten der Nachfrage nach nicht in Deutschland geborenen Ferkeln, deren Haltung zwar den unionsrechtlichen Vorgaben der RL 2008/120/EG, nicht aber den höheren deutschen Standards entspricht. Deutsche Schweinemäster hätten wohl einen geringeren Anreiz, solche Ferkel abzunehmen, wenn sie damit die Möglichkeit verlorren, ihre Tiere bzw. die daraus gewonnenen Erzeugnisse mit dem Tierwohlkennzeichen zu vermarkten. Insbesondere Betriebe, die in den Genuss der Tierwohlförderung kämen, würden ggf. keine Ferkel aus anderen Mitgliedstaaten abnehmen, die dort unterhalb der von ihnen praktizierten Tierwohlstufe aufgezogen wurden. Etwas anderes

²²⁹ S. Thünen-Institut, Steckbriefe zur Tierhaltung in Deutschland: Ferkelerzeugung und Schweinemast 2020, S. 6, https://www.thuenen.de/media/ti-themenfelder/Nutztierhaltung_und_Aquakultur/Haltungsverfahren_in_Deutschland/Schweinehaltung/Steckbrief_Schweine_2020.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

würde nur für solche Tiere gelten, bei denen die in ihrem Herkunftsmitgliedstaat geltenden Haltungsnormen der in Deutschland jeweils verbindlichen Tierwohlstufe bereits entsprächen oder sie überträfen.

- (249) Selbst wenn man eine solche Beschränkung unter Berufung auf Art. 13 AEUV rechtfertigen könnte,²³⁰ müsste ihre Verhältnismäßigkeit sichergestellt werden. Dies ließe sich u. U. dadurch erreichen, dass das TierWKG-E um eine Regelung ergänzt würde, nach der für den Fall eines Mangels an tierwohlgerecht erzeugten Ferkeln der Rückgriff auf konventionell erzeugte Tiere zulässig bliebe, ohne dass damit der Verlust der Kennzeichnungsmöglichkeit nach dem TierWKG-E einherginge. Nicht unähnliche Regelungen bestehen etwa im Bereich der ökologischen Erzeugung.²³¹ Die Problematik der Vereinbarkeit mit Art. 34 AEUV dürfte zudem im Laufe der Zeit ohnehin in dem Maße an Bedeutung verlieren, in dem – etwa durch steigende Abnahmepreise – auch in anderen Mitgliedstaaten die Erzeugung von Ferkeln nach höheren Tierwohlstandards attraktiver würde.

(2) Vereinbarkeit mit Art. 107 Abs. 1 AEUV

(a) Tierwohlkennzeichen als tatbestandliche Beihilfe

- (250) Für die beihilfenrechtliche Beurteilung des TWK ist zwischen der kostenlosen staatlichen Zurverfügungstellung des Kennzeichens als solcher und etwaigen begleitenden öffentlich finanzierten Informations- und Werbemaßnahmen zu differenzieren.
- (251) Anders als etwa in den Fällen des AMA-Biozeichens und AMA-Gütesiegels²³² oder des Bayerischen Biosiegels²³³ verknüpft der TierWKG-E die Bereitstellung des TWK durch den Bund nicht formell mit staatlichen Leistungen wie etwa öffentlich geförderten Informationsmaßnahmen zu seiner Markteinführung oder Werbe- und Vermarktungsaktionen. Weiter entspricht die rechtliche Gestaltung des TWK auch nicht den Umständen im LUR-mark-Fall, in dem die kostenlose Übertragung eines ursprünglich

²³⁰ S. unten Rn. (301)(322).

²³¹ S. Anhang II Teil 2 Ziff. 1, 3, 4 Verordnung 2018/848. Aktuell ist auf Art. 14 Abs. 1 lit. a) Nr. ii Verordnung 834/2007 i. V. m. Art. 9 Verordnung (EG) Nr. 889/2008 der Kommission v. 05.09.2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle, ABl. 2008 L 250/1, zuletzt geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2018/1584 der Kommission v. 22.10.2018, ABl. 2018 L 264/1 hinzuweisen.

²³² Kommission, Entsch. v. 25.02.2009, N589/2008, ABl. 2009 C 172/2.

²³³ Kommission, Entsch. v. 31.08.2015, SA.41364.

vom dänischen Staat in Form einer Marke bereitgestellten Qualitätszeichens an Marktbeteiligte von der Kommission grundsätzlich als staatliche Beihilfe eingestuft wurde.²³⁴

- (252) Die Begründung des TierWKG-E weist jedoch ausdrücklich darauf hin, dass die Verwendung des TWK den Nutzern die Möglichkeit geben soll, dem Wunsch der Verbraucherinnen und Verbraucher nach Informationen über das Tierwohl bei der Haltung, dem Transport und der Schlachtung nachzukommen.²³⁵ In § 3 TierWKG-E ist weiter geregelt, dass das TWK auch für Werbezwecke eingesetzt werden darf. Da die Wahrnehmung solcher Zwecke auf privatwirtschaftlicher Basis mit einem gewissen Aufwand einherginge, ist nicht von vornherein ausgeschlossen, schon in der Bereitstellung eines staatlichen TWK als solcher einen beihilfenrechtlich relevanten Vorteil zu sehen, der wegen des Verzichts auf ein Nutzungsentgelt auch unmittelbar aus staatlichen Mitteln flösse. Aufgrund der von der Rechtsprechung dazu entwickelten Kriterien wird man auch von der Selektivität der Maßnahme²³⁶ ausgehen dürfen sowie davon, dass von ihr die Gefahr einer Verfälschung des Wettbewerbs ausginge.
- (253) Gegen eine Einordnung des TWK als solchem als tatbestandliche Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV spricht allerdings, dass die betreffenden Unternehmen durch die Verwendung eines vorgefertigten Kennzeichnens nicht in spürbarem Umfang von ihren eigenen Vermarktungskosten freigestellt werden (etwa für die Umgestaltung von Verpackungen und die Erläuterung des Labels gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern). Der kommerzielle Wert eines solchen Labels liegt nämlich weniger in seinem Bestehen an sich als in seiner Bekanntheit und Reputation auf dem Markt. Ein Blick in jüngere einschlägige Entscheidungen der Kommission²³⁷ stützt diese Einschätzung: Auch dort war nicht die bloße Zurverfügungstellung von Gütesiegeln Gegenstand der beihilfenrechtlichen Prüfung der Kommission, sondern die mit dem Label verbundenen öffentlich finanzierten Informations- und Werbemaßnahmen. Auch die Entscheidung der Kommission im LUR-mark-Fall lässt sich nicht

²³⁴ Kommission, Entsch. v. 05.05.2017, SA.41400, Rn. 56.

²³⁵ Begründung zum TierWKG-E, BT-Drs. 19/14975, S. 1.

²³⁶ S. *Bartosch*, EU-Beihilfenrecht, 3. Aufl. 2020, Art. 107 Abs. 1, Rn. 135.

²³⁷ Kommission, Entsch. v. 25.02.2009, N589/2008, ABl. 2009 C 172/2 (AMA-Biozeichen und AMA-Gütesiegel), Rn. 26 ff. sowie Entsch. v. 31.08.2015, SA.41364 (Bayerisches Biosiegel), Rn. 75 ff.

dienstbar machen, denn hier ging es um die unentgeltliche Übertragung eines dem Bereich des geistigen Eigentums zuzurechnenden gewerblichen Schutzrechts, nämlich einer dänischen Kollektivmarke, auf Wirtschaftsbeteiligte.²³⁸

(254) Es sprechen mithin gute Gründe dafür, in der bloßen kostenlosen Bereitstellung des TWK für die zur Zeichennutzung berechtigten Unternehmen keinen beihilfenrechtlich relevanten Vorteil für die Kennzeichennutzer zu sehen. Soweit ersichtlich gibt es in der EU derzeit nur ein staatliches Tierwohlkennzeichen, das mit dem in Deutschland geplanten TWK vergleichbar wäre, nämlich in Dänemark.²³⁹ Der ISIS-Datenbank der Kommission sind keine Hinweise darauf zu entnehmen, dass es der Kommission als staatliche Beihilfe notifiziert wurde.

(255) Nach Informationen des BMEL ist allerdings beabsichtigt, die Bereitstellung des TWK mit aus öffentlichen Mitteln geförderten Absatzförderungs-, Werbe- oder Marketingaktivitäten zu verknüpfen.²⁴⁰ Dies entspräche auch den Vorstellungen des KNW, nach denen die Ziele für die Jahre 2025, 2030 und 2040 „[d]urch Förderpolitik und Bewerbung von Label/Kennzeichnung“ erreicht werden sollten.²⁴¹ Eine solche staatliche Förderung entsprechender Maßnahmen wäre zwanglos als staatliche Beihilfe einzustufen. Über die entsprechenden Beihilfenpläne wurde die Kommission im Oktober 2020 im Wege der Pränotifizierung informiert. In diesem Rahmen dürfte sich die Kommission ggf. auch zur Beurteilung des TWK selbst äußern.

(b) Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt

(256) Sollte in der Zurverfügungstellung des TWK eine staatliche Beihilfe liegen, wäre ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt i. S. v. Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV anhand der gegenwärtig anwendbaren Beihilfenvorschriften im Agrarbereich zu beurteilen.²⁴² Dabei handelt es sich insbesondere um die Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im

²³⁸ Kommission, Entsch. v. 05.05.2017, SA.41400, Rn. 51 ff.

²³⁹ S. Website des dänischen Ministeriums für Umwelt und Ernährung, <https://www.foedevarestyrelsen.dk/kampagner/Bedre-dyrevelfaerd/Sider/Information-in-English.aspx> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021). Private Tierschutzlabels gibt es innerhalb der EU jedenfalls in den Niederlanden und in Schweden, s. Wiss. Dienst des BT, Staatliche Tierschutzlabels in ausgewählten europäischen Staaten, 2016 WD 5 – 3000- 101/16.

²⁴⁰ Auch die amtliche Begründung (BT-Drs. 19/14975, S. 29) weist darauf hin, dass staatliche Anreize in Form von zeitlich begrenzten Förderungsmaßnahmen für die teilnehmenden Landwirte gesetzt werden sollen, um den Einstieg in das Tierwohlkennzeichen zu erleichtern.

²⁴¹ KNW-Empfehlungen, S. 12.

²⁴² Diese sind bis Ende 2020 anwendbar, es besteht jedoch die Absicht, sie um ein Jahr bis Ende 2021 zu verlängern. Die Revision der Vorschriften im Hinblick auf die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014–2020²⁴³ (im Folgenden: Rahmenregelung). Dort kommen entweder die Abschnitte 1.1.9. über Beihilfen für die Teilnahme von Erzeugern landwirtschaftlicher Erzeugnisse an Qualitätsregelungen oder 1.3.2. über Beihilfen zur Absatzförderung für landwirtschaftliche Erzeugnisse in Betracht.²⁴⁴ Weiter wäre grundsätzlich auch die Anwendung der Art. 20 oder 24 VO 702/2014²⁴⁵ (FreistellungsVO) zu prüfen.

- (257) Ohne auf die dort jeweils festgelegten Kriterien im Einzelnen einzugehen, sind im Lichte der Entscheidungspraxis der Kommission zu Qualitätsregelungen²⁴⁶ und Absatzförderungsmaßnahmen²⁴⁷ keine Gesichtspunkte ersichtlich, die einer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt ernstlich entgegenstünden. Das gilt insbesondere angesichts des Umstands, dass das TWK auch nichtdeutschen Verwendern aus dem EU-Ausland offenstehen soll.²⁴⁸ Es sollte allerdings darauf geachtet werden, dass die Modalitäten zum Nachweis der Gleichwertigkeit der im EU-Ausland praktizierten strengeren Haltungsstandards und ihrer Kontrolle²⁴⁹ so ausgestaltet werden, dass diese Nachweise mit zumutbarem Aufwand erbracht werden können. Im Übrigen ist bei der Gestaltung des TWK sicherzustellen, dass es keinen oder allenfalls einen untergeordneten Hinweis auf den Ursprung der betreffenden Erzeugnisse aufweist.²⁵⁰
- (258) Während bei Anwendung der Rahmenregelung eine Notifizierung der Maßnahme an die Kommission erforderlich wäre,²⁵¹ würde im Rahmen der FreistellungsVO eine Anzeige gemäß Art. 9 genügen.

ist im Gange, s. dazu auf der Website der Kommission https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/review_aber_en.html (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

²⁴³ Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014–2020 (2014/C 204/01), ABl. 2014 C 204/1.

²⁴⁴ Rahmenregelung, Rn. 278 ff. und 452 ff.

²⁴⁵ Verordnung (EU) Nr. 702/2014 der Kommission v. 25.06.2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Arten von Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2014 L 193/1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/289 der Kommission v. 19.02.2019, ABl. 2019 L 48/1.

²⁴⁶ Rahmenregelung, Rn. 278 ff.

²⁴⁷ Rahmenregelung, Rn. 452 ff.

²⁴⁸ § Vgl. § 6 Abs. 1 TierWKG-E.

²⁴⁹ S. die Vorgaben gemäß § 6 Abs. 1 TierWKG-E, die in der ebenfalls im Entwurf vorliegenden TierWKG-E präzisiert werden (§ 22 Abs. 2 TierWKG-E).

²⁵⁰ Rahmenregelung, Rn. 466 i. V. m. Rn. 282.

²⁵¹ Art. 108 Abs. 3 i. V. m. Art. 2 ff. der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates v. 13.07.2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2015 L 248/9.

d) Notifizierung gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535

- (259) Die Festlegung verbindlicher Haltungsstandards oberhalb der EU-Anforderungen bedarf ebenso wie die gesetzliche Einführung des TWK der vorherigen Notifizierung an die Kommission gemäß Art. 5 RL 2015/1535/EU.²⁵²
- (260) Die Notifizierung des TierWKG-E durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wurde am 14.01.2019 vorgenommen.²⁵³ Die Stillhaltefrist gemäß Art. 6 der RL lief am 16.04.2019 ab. Lediglich Italien reichte Bemerkungen ein, die nach Auskunft des BMEL grundsätzlich positiv waren und lediglich einen Vorbehalt hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung im Verordnungsweg enthielten. Die Notifizierung des dem geplanten deutschen TWK ähnlichen dänischen Tierwohllabels am 02.09.2019 blieb ohne Bemerkungen.²⁵⁴
- (261) Auch der geplante Erlass einer TierWKV gemäß § 22 TierWKG-E bedarf der vorherigen Notifizierung gemäß der RL 2015/1535/EU.

4. Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT)

- (262) Sowohl die gesetzliche Festschreibung höherer Standards in der Nutztierhaltung (dazu a)) als auch die Einführung eines staatlichen TWK (dazu b)) ist – eine entsprechende Notifizierung jedenfalls des TierWKG-E und des TierWKV-E vorausgesetzt – auch mit dem Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT)²⁵⁵ vereinbar.

²⁵² Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 09.09.2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, ABl. 2015 L 241/1.

²⁵³ S. auf der Website der Kommission <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2019&num=11> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

²⁵⁴ S. zu der ähnlich gelagerten dänischen Notifizierung einer Verordnung über eine Regelung für eine freiwillige Tierschutzkennzeichnung auf der Website der Kommission <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/de/search/?trisaction=search.detail&year=2019&num=424> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

²⁵⁵ WTO Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT).

a) **Strengere Haltungsnormen**

aa) **Notifizierung gemäß TBT**

- (263) Die Bestimmungen des TBT sind anwendbar, da es sich bei den geplanten strengeren Haltungsnormen um „technische Vorschriften“ i. S. v. Anhang 1 Abs. 1 TBT handelt. Die Frage, ob die Definition der technischen Vorschrift auch Prozessstandards ohne Auswirkungen auf die Produktbeschaffenheit wie etwa Tierhaltungsvorschriften einschließt, ist zwar nicht unumstritten, wird jedoch überwiegend bejaht.²⁵⁶ Das TBT wird ferner im vorliegenden Zusammenhang nicht vom SPS-Übereinkommens (SPS) verdrängt.²⁵⁷ Die im Rahmen der Transformationsstrategie vorgesehenen Maßnahmen dienen dem Tierwohl. Sie heben sich insoweit von den gesundheitspolizeilichen Maßnahmen ab, die in den Anwendungsbereich des SPS fallen.²⁵⁸
- (264) Gemäß Art. 2.9 TBT besteht die Verpflichtung, die Einführung einer technischen Vorschrift über das WTO-Sekretariat den anderen WTO-Mitgliedern zur Prüfung zu notifizieren.
- (265) Die rechtlich verbindliche Einführung strengerer Vorschriften für die Nutztierhaltung in Deutschland stellt eine technische Vorschrift i. S. v. Art. 2.9. TBT i. V. m. dessen Anhang 1 Abs. 1 dar, da es sich um zwingend einzuhaltende Verfahren und Produktionsmethoden im Bereich der tierischen Produktion handelt („related processes and production methods“).

Nach der Konzeption des KNW ist allerdings davon auszugehen, dass die strengeren Standards rechtlich ohne Rückwirkung auf die Vermarktung tierischer Erzeugnisse aus anderen WTO-Mitgliedern bleiben würden. Die Maßnahme hätte für sich genommen in diesem Fall keine erhebliche Auswirkung auf den Handel anderer Mitglieder (das zweite Merkmal in Art. 2.9.), so dass keine Notifizierungspflicht bestünde.²⁵⁹ Auch ein Verstoß gegen materielle TBT-Verpflichtungen könnte in diesem Fall ausgeschlossen werden.

²⁵⁶ *Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn*, The World Trade Organization, 3. Aufl. 2015, S. 444; *Mögele/Möhler*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Nr. 40 Landwirtschaft, Rn. 163 f.; *Blattner*, Protecting Animals Within and Across Borders, 2019, S. 133.

²⁵⁷ Art. 1.5 TBT i. V. m. Art. 1.4 SPS. S. *Mögele/Möhler*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Nr. 40 Landwirtschaft, Rn. 131.

²⁵⁸ Art. 1.1 i. V. m. Anhang A Abs. 1 des Übereinkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen.

²⁵⁹ *Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn*, The World Trade Organization, 3. Aufl. 2015, S. 440.

bb) Materielle Vereinbarkeit

- (266) Bedenken gegen die Vereinbarkeit strengerer deutscher Tierhaltungsnormen mit dem TBT bestünden nur dann, wenn die Vermarktung von aus anderen WTO-Mitgliedern stammenden tierischen Erzeugnissen von der Beachtung dieser Normen abhängig gemacht oder einer (ggf. negativen) Etikettierungsverpflichtung unterworfen würde. Insofern kämen Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot gemäß Art. 2.1 TBT²⁶⁰ sowie den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gemäß Art. 2.2 TBT in Betracht.²⁶¹ Dies braucht allerdings nicht vertieft geprüft zu werden, denn die Transformationsstrategie zielt ausdrücklich weder auf ein Verbot der Vermarktung von aus Drittstaaten importierter tierischer Erzeugnisse, die nicht im Einklang mit den deutschen Haltungsnormen gewonnen wurden ab, noch auf deren verpflichtende Etikettierung.
- (267) Im Übrigen ist auf Art. 2.4 TBT hinzuweisen, nach dem im Fall der Erforderlichkeit technischer Normen grundsätzlich die ggf. bestehenden einschlägigen internationalen Normen zur Grundlage für die technischen Vorschriften heranzuziehen sind. Während die Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE),²⁶² die mittlerweile auch auf dem Gebiet des Tierwohls agiert,²⁶³ im SPS-Übereinkommen ausdrücklich als für Fragen der Tiergesundheit relevante internationale Organisation anerkannt ist,²⁶⁴ mangelt es im Hinblick auf das Tierwohl an einer solchen für das TBT geltenden Festlegung.

b) Tierwohlkennzeichen

aa) Notifizierung gemäß TBT

- (268) Der Entwurf des TierWKG wurde von der Bundesrepublik Deutschland durch das BMEL gemäß Art. 2.9.2 TBT unter dem Datum des 24.04.2019 dem WTO-Sekretariat

²⁶⁰ Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn, The World Trade Organization, 3. Aufl. 2015, S. 449 f.

²⁶¹ Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn, The World Trade Organization, 3. Aufl. 2015, S. 454 ff.

²⁶² Bei der ursprünglich als Office internationale des épizooties (OIE) gegründeten Behörde handelt es sich nunmehr um die Organisation mondiale de la santé animale.

²⁶³ S. etwa das Kapitel 7 des Terrestrial Animal Health Code des OIE, in dem umfangreiche Empfehlungen zum Tierwohl enthalten sind. S. dazu *Thiermann, Babcock*, Animal welfare and international trade, *Revue Scientifique Et Technique De L'Office International Des Epizooties (Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.)*, 2005, 24 (2), S. 747 ff.

²⁶⁴ S. die Präambel sowie Art. 12.3 SPS.

notifiziert.²⁶⁵ Nach Auskunft des BMEL ist die Notifizierung ohne Reaktion der anderen WTO-Mitglieder geblieben. Auch der TierWKV-E soll dem WTO-Sekretariat notifiziert werden.

bb) Materielle Vereinbarkeit

- (269) Gegen die materielle Vereinbarkeit des TWK mit den Vorgaben des TBT bestehen keine Bedenken. Angesichts des Umstands, dass der TierWKG-E die Verwendung des TWK für gleichwertige Erzeugnisse aus Drittstaaten ermöglicht, dürfte insbesondere keine „weniger günstige Behandlung“ i. S. v. Art. 2.1. TBT vorliegen.²⁶⁶ In der Einführung des deutschen TWK ist auch keine ungerechtfertigte Schaffung eines unnötigen Hemmnisses für den internationalen Handel i. S. v. Art. 2.2. TBT zu sehen. Die geplanten Kennzeichnungsvorschriften beschränken sich darauf, eine sachgerechte Information der Verbraucher über die Art und Weise der Haltung der Tiere sicherzustellen, von denen die auf dem deutschen Markt angebotenen Erzeugnisse gewonnen wurden. Dahinter lässt sich ein „berechtigtes Ziel“ erkennen. Zu diesen zählt Art. 2.2. TBT „unter anderem“ die „Verhinderung irreführender Praktiken“, die man dem Verbraucherschutz zurechnen darf.²⁶⁷ Ähnlich wie im US-Tuna II-Fall könnte man ggf. auch von einem Doppelziel ausgehen, nämlich einer Verknüpfung von Schutz der Verbraucher und der Nutztiere.²⁶⁸ Im Übrigen gesteht das *Appellate Body* den WTO-Mitgliedern bei der Formulierung ihrer berechtigten Ziele auch einen durchaus weiten Ermessensspielraum zu.²⁶⁹ Schließlich ist kein Grund ersichtlich, warum das TWK nicht geeignet wäre, die anvisierten Ziele auch zu erreichen.

²⁶⁵ G/TBT/N/DEU/16, <http://tbims.wto.org/en/Notifications/Search?ProductsCoveredHSCodes=&ProductsCoveredICSCodes=&DoSearch=True&ExpandSearchMoreFields=False&NotifyingMember=Germany&DocumentSymbol=G%2FTBT%2FN%2FDEU%2F16&DistributionDateFrom=&DistributionDateTo=&SearchTerm=&ProductsCovered=&DescriptionOfContent=&CommentPeriod=&FinalDateForCommentsFrom=&FinalDateForCommentsTo=&ProposedDateOfAdoptionFrom=&ProposedDateOfAdoptionTo=&ProposedDateOfEntryIntoForceFrom=&ProposedDateOfEntryIntoForceTo=> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

²⁶⁶ *Mögele/Möhler*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Nr. 40 Landwirtschaft, Rn. 173 zur ähnlich gelagerten Konstellation der EU-Ökoregelung.

²⁶⁷ *Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn*, The World Trade Organization, 3. Aufl. 2015, S. 452 f. mit Hinweisen zur Spruchpraxis des WTO-Appellate Body.

²⁶⁸ *Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn*, The World Trade Organization, 3. Aufl. 2015, S. 452.

²⁶⁹ Dazu *Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn*, The World Trade Organization, 3. Aufl. 2015, S. 453 unter Bezugnahme auf den US COOL-Fall.

III. Förderung der Umstellung auf höhere Tierwohlstandards

- (270) Die vom KNW vorgeschlagene Investitionsförderung ist nach dem einschlägigen förderrechtlichen Instrumentarium im Wesentlichen umsetzbar (dazu 1.). Dagegen erscheint die ebenfalls vorgeschlagene Tierwohlprämie teils problematisch (dazu 2.). Ein vergleichbares Bild ergibt sich mit Blick auf das EU-Beihilfenrecht (dazu 3.). Durchgreifende WTO-rechtliche Einwände bestehen indes nicht (dazu 4.). Beide Fördermaßnahmen ließen sich grundsätzlich im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) oder in Form eines gesonderten Bundesgesetzes umsetzen (dazu 5.).

1. Förderung von Investitionen in die betriebliche Anpassung

- (271) In den Empfehlungen des KNW spielt neben den Tierwohlprämien die Investitionsförderung eine zentrale Rolle.²⁷⁰ Die Bedeutung der Investitionsförderung erklärt sich daraus, dass die Produktion nach Kriterien der Tierwohlstufen 2 und 3 in herkömmlichen Ställen nicht rentabel erfolgen kann. Daher geht die Umstellung auf diese Tierwohlstufen in der Regel mit Investitionen in den Neubau oder substantiellen Umbau von Ställen einher.²⁷¹
- (272) Die Investitionsförderung existiert bereits seit 1962 als Bestandteil des strukturpolitischen Instrumentariums des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie seiner Vorgänger.²⁷² Die VO 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung enthält in Art. 17 i. V. m. Anhang II generelle Regeln für die Investitionsförderung.²⁷³ Als Fördergegenstände benennt Art. 17 Abs. 1 VO 1305/2013 u. a. materielle und/oder immaterielle Investitionen, welche die Gesamtleistung und Nachhaltigkeit des landwirtschaftlichen Betriebs verbessern.
- (273) Auf nationaler Ebene sind die Fördermaßnahmen Teil des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK). Die Gemeinschaftsaufgabe

²⁷⁰ KNW-Empfehlungen, S. 13.

²⁷¹ *Deblitz/Rohlmann/Tergast/Thobe/Verhaagh*, Ermittlung der einzelbetrieblichen und sektoralen Kosten der Nutztierstrategie, Thünen Working Paper, 2020 (vorläufig).

²⁷² Verordnung Nr. 25/62/EWG des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. 1962, 30/991 ff.

²⁷³ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.12.2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. 2013 L 327/487; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2020/872 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24.06.2020, ABl. 2020 L 204/1.

verfolgt das Ziel, eine leistungsfähige, auf künftige Anforderungen ausgerichtete Land- und Forstwirtschaft zu gewährleisten und ihre Wettbewerbsfähigkeit im Gemeinsamen Markt der Europäischen Union zu ermöglichen. Dabei wird zudem den Zielen und Erfordernissen der Raumordnung, der Landesplanung, des Umwelt- und Naturschutzes, der Landschaftspflege sowie des Tierschutzes Rechnung getragen.²⁷⁴

(274) Die Voraussetzungen sowie die Höhe der Investitionsförderung werden in einem durch den Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) beschlossenen gemeinsamen Rahmenplan von Bund und Ländern (sog. GAK-Rahmenplan²⁷⁵) sowie in den Programmen der Bundesländer für die Ländliche Entwicklung spezifiziert. Der Rahmenplan begrenzt das geförderte Investitionsvolumen auf 3 Mrd. Euro und bestimmt – in Übereinstimmung mit der VO 1305/2013 – eine Obergrenze der Förderintensität von 40 % des Investitionsvolumens. Zudem ist die Möglichkeit vorgesehen, die Förderintensitäten nach Maßgabe spezifischer, im Rahmenplan ausgeführter Förderkriterien zu differenzieren. Die weitergehende Konkretisierung des förderfähigen Investitionsvolumens, der tatsächlich angewandten Förderintensitäten sowie allgemeiner und spezifischer Förderkriterien erfolgt in den Förderprogrammen der Bundesländer.²⁷⁶

(275) Als Ergänzung zur Investitionsförderung des Rahmenplans sieht das Konjunkturprogramm 2020 eine Förderung des tierwohlgerechten Stallumbaus vor. Die Förderung steht – ebenso wie eine „Reprivilegierung“ von Tierhaltungsanlagen im bauplanungsrechtlichen Außenbereich nach § 245a BauGB-E²⁷⁷ – unter der Bedingung, dass die geförderten Investitionen nicht mit einer Erweiterung der Tierhaltungskapazität verbunden sind.²⁷⁸

²⁷⁴ § 2 Abs. 1 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz – GAKG), in der Fassung der Bekanntmachung v. 21.07.1988, BGBl. I S. 1055, zuletzt geändert durch Gesetz v. 11.10.2016, BGBl. I, Nr. S. 223.

²⁷⁵ Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2020–2023, BMEL 2020.

²⁷⁶ Abschnitt 3, Nationaler Rahmen, Programm zur Entwicklung des Ländlichen Raums 2014–2020, 2014.

²⁷⁷ S. hierzu oben unter Rn. (115).

²⁷⁸ Richtlinie zur Förderung des Stallumbaus zur Verbesserung der Haltungsbedingungen von Sauen v. 08.09.2020, BAnz AT v. 16.09.2020 B2.

a) Fördervoraussetzungen

aa) Umstellung des Betriebs auf die Produktion nach Tierwohlkriterien

- (276) Gemäß den Empfehlungen des KNW sollen ab 2025 mindestens 10 % und ab 2030 mindestens 40 % der Nutztierhaltung in der Tierwohlstufe 2 und höher stattfinden. Die Tierwohlstufe 1 soll ab 2030, die Tierwohlstufe 2 ab 2040 gesetzlicher Standard werden. Außerdem sollen 2040 mindesten 10 % der Tierhaltung die Kriterien der Tierwohlstufe 3 erfüllen.²⁷⁹ Das KNW empfiehlt die Investitionsförderung – neben der Tierwohlprämie – als wesentliches Instrument der Umstellung auf die Tierwohlstufen 2 und 3.
- (277) Die Kompatibilität der Investitionsförderung mit den Kriterien der Tierwohlstufen 2 und 3 kann als Fördervoraussetzung in den Vorgaben des Rahmenplans der GAK verankert werden. Diese Förderkriterien können zudem mit einer Differenzierung der Förderintensität nach Maßgabe des zugrunde gelegten Ambitionsniveaus verbunden werden. Der geltende Rahmenplan enthält bereits eine solche Differenzierung der Förderintensität.
- (278) Für bauliche Vorhaben unterscheidet der geltende Rahmenplan zwischen einer Basisförderung und einer Premiumförderung. Bereits für die Basisförderung ist die Erfüllung von Tierwohlkriterien oberhalb des gesetzlichen Mindeststandards vorgesehen.²⁸⁰ Die Premiumstufe enthält deutlich ambitioniertere Tierwohlkriterien als Fördervoraussetzungen. Diese Kriterien werden in den „baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ des Rahmenplans spezifiziert.²⁸¹

bb) Freiwilligkeit und Einhaltung verpflichtender Normen

- (279) Die im Rahmenplan festgelegten Förderkriterien für Investitionsbeihilfen stellen freiwillige Bewirtschaftungsvorgaben dar, sind für die Landwirtinnen und Landwirte mit hin nicht per se verbindlich, sondern lediglich Voraussetzung einer Förderung. Dabei versteht es sich von selbst, dass bei der Umsetzung des Investitionsvorhabens die geltenden obligatorischen Vorgaben einzuhalten sind.

²⁷⁹ KNW-Empfehlungen, S. 12.

²⁸⁰ Förderbereich 2: 1.2.1 e) und Anhang 1 A Basisförderung, Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2020–2023, BMEL, 2020.

²⁸¹ Förderbereich 2: 1.2.1 e) und Anhang 1 B Premiumförderung, Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2020–2023, BMEL, 2020.

(280) Das Unionsrecht erlaubt in Art. 17 Abs. 6 der VO 1305/2013 die Förderung von Investitionsvorhaben, die die Landwirtinnen und Landwirte in die Lage versetzen sollen, neue durch das Unionsrecht auferlegte verpflichtende Anforderungen zu erfüllen. Diese Ausnahme gilt allerdings nur für einen Zeitraum von höchstens zwölf Monaten ab dem Zeitpunkt, zu welchem die Anforderungen für den landwirtschaftlichen Betrieb obligatorisch werden. Nach dieser Regel wäre eine primär auf das Tierwohlziel ausgerichtete Investitionsförderung nicht zulässig, wenn bestimmte Kriterien der Tierwohlstufen 2 und 3 nach Unionsrecht obligatorisch würden und die zu tätigen Investitionen dem Zweck der Einhaltung dieser Vorschriften zuzuordnen wären.²⁸²

(281) Mit Blick auf die vom KNW für 2030 empfohlene Überführung der Tierwohlkriterien der Stufe 1 in das Fachrecht (TierSchNutzV) dürfte diese Regel jedoch keine beschränkende Wirkung für die Fortführung der Förderung tierwohlgerechter Ställe haben: Das KNW empfiehlt die Investitionsförderung ausdrücklich nicht für die Tierwohlstufe 1, sondern für die Tierwohlstufen 2 und 3.²⁸³ Zudem ist zu berücksichtigen, dass die bauliche Investitionen primär dem Zweck dienen, eine leistungsfähige und wettbewerbsfähige Landwirtschaft zu gewährleisten. Die Einhaltung verpflichtender Normen steht dieser Zielsetzung nicht entgegen, sondern ist eine in allen Fällen zu erfüllende Nebenbedingung.

cc) Betrieblicher Entwicklungsplan

(282) Während das Unionsrecht keine Vorschriften hinsichtlich der Erstellung eines betrieblichen Entwicklungsplans vorsieht, verlangt der GAK-Rahmenplan, dass der Zuwendungsempfänger durch eine Vorwegbuchführung von mindestens zwei Jahren den Erfolg der bisherigen Bewirtschaftung des Unternehmens nachweist. Zudem muss mit einem Investitionskonzept die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens und der durchzuführenden Maßnahmen dargelegt werden, um auf dieser Basis die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit auf Grund der durchzuführenden Maßnahme aufzuzeigen.²⁸⁴

dd) Dauerhaftigkeit von Vorhaben

(283) Mit Blick auf die Dauerhaftigkeit von Vorhaben sieht die VO 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über die Struktur- und Investitionsfonds für alle aus diesen

²⁸² S. unten unter Rn. (332) ff. für entsprechende Schlussfolgerungen hinsichtlich der Beihilferegeln.

²⁸³ KNW-Empfehlungen, S. 13.

²⁸⁴ 1.4.1 Allgemeine Anforderungen, Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2020–2023, BMEL, 2020.

Fonds geförderten Investitionen vor, dass der Förderbetrag für produktive Investitionen zurückzuzahlen ist, wenn die ursprünglichen Ziele binnen fünf Jahren nach Abschluss eines Vorhabens durch erhebliche Veränderungen seiner Art, Ziele oder Durchführung untergraben werden.²⁸⁵

- (284) Entsprechend enthält der GAK-Rahmenplan den Vorbehalt des Widerrufs der Förderung, wenn geförderte Bauten und baulichen Anlagen innerhalb eines Zeitraumes von zwölf Jahren ab Fertigstellung oder Maschinen, technischen Einrichtungen und Geräte innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren ab Lieferung veräußert oder nicht mehr dem Verwendungszweck entsprechend verwendet werden.²⁸⁶

b) Förderfähige Investitionen

- (285) Nach dem Rahmenplan werden Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen, der Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten und der Erhöhung der betrieblichen Wertschöpfung gefördert, wobei die Verbesserung des Verbraucher-, Tier-, Umwelt- und Klimaschutzes besondere Berücksichtigung findet.²⁸⁷ Förderfähig sind Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter einschließlich der Schaffung baulicher und technischer Voraussetzungen, die der vorgenannten Zwecksetzung dienen. Darüber hinaus sind im Fall von Stallbauinvestitionen die spezifischen Förderkriterien im Bereich Tierschutz zu erfüllen.²⁸⁸

c) Förderintensität

- (286) Im Unionsrecht ist die Beihilfeintensität nach Art. 17 Abs. 3 i. V. m. Anhang II der VO 1305/2013 auf maximal 40 % der Investitionssumme eines Vorhabens begrenzt. Der GAK-Rahmenplan differenziert diese Obergrenze für Bauvorhaben nach Maß-

²⁸⁵ Art. 71 Verordnung (EU) 1303/2013 [mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung \(EG\) Nr. 1083/2006 des Rates](#), ABl. 2013 L 347/320; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2020/2221 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.12.2020, ABl. 2020 Nr. L 437/30.

²⁸⁶ Förderbereich 2 A (AFP), 1.6.1 Zweckbindungsfrist, Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2020–2023, BMEL, 2020.

²⁸⁷ Förderbereich A, Einzelbetriebliche Planung, Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2020–2023, BMEL, 2020.

²⁸⁸ Förderbereich 2: 1.2.1 e) und Anhang 1 B Premiumförderung, Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2020–2023, BMEL, 2020.

gabe tierwohlbezogener Förderkriterien: Eine maximale Förderintensität von 20 % besteht für Bauvorhaben der Tierwohl-Basisstufe²⁸⁹, die im Fall der Umstellung der Haltung von Sauen sowie der Umstellung der Haltung von Milchkühen und Rindern auf die Laufstallhaltung um weitere 10 % erhöht werden kann. Für ambitioniertere Tierwohlziele enthält der Rahmenplan tierwohlbezogene Förderkriterien der sogenannten Premiumförderung, die mit einer Förderintensität von bis zu 40 % einhergeht.

- (287) Die Empfehlungen des KNW sehen vor, dass die höheren Kosten tiergerechter Halungsverfahren durch die Kombination von Tierwohlprämien und Investitionsförderung (ausschließlich für Stufen 2 und 3) „zu einem hohen Anteil von insgesamt etwa 80–90 % auszugleichen“ sind.²⁹⁰ Die Formulierung legt nahe, dass eine Förderintensität von 80–90 % der tierwohlbedingten Mehrkosten nicht nur bei der Tierwohlprämie, sondern auch bei der Investitionsförderung angestrebt wird.
- (288) Investitionsentscheidungen basieren jedoch normalerweise auf übergreifenden Planungen zur langfristigen Entwicklung eines Betriebes. Die Einhaltung von Tierwohlstandards ist hierbei in der Regel nicht primäres Investitionsmotiv, sondern essentielle Nebenbedingung. Eine ähnliche Zielhierarchie spiegelt sich auch im oben erwähnten Zielkanon der GAK wider. Infolgedessen wäre es nicht sachgerecht, den Ausgleich von 80–90 % auf das gesamte Investitionsvolumen zu beziehen. Der Formulierung des KNW entsprechend erscheint es vielmehr angemessen, das Ziel des Ausgleichs der Tierwohl-Mehrkosten auf die Kostendifferenz zwischen konventionellen Ställen und solchen, die den Kriterien der Tierwohlstufen 2 und 3 entsprechen, anzuwenden.
- (289) Schon die bestehende Förderintensität der Premiumförderung von 40 % bietet für einige Tierarten und Tierhaltungsstufen einen solchen Mehrkostenausgleich von 80–90 %. Wie die unten unter Rn. (590) ff. dargestellten Berechnungen zeigen, gilt dies für Mastschweine und Mastgeflügel der Haltungsstufe 2 sowie für Mastrinder in den Haltungsstufen 2 und 3. Um eine dem Mehrkostenausgleich von 80–90 % äquivalente Förderung sicherzustellen, müsste die Förderintensität für Milchkühe in der Stufe 2 hingegen um weitere 8 % und in der Stufe 3 um weitere 9 % erhöht werden. Für Mastschweine der Stufe 3 besteht ein Anpassungsbedarf von zusätzlich 14 %, für Masthühner der Stufe 2 von 17 % und solche der Stufe 3 von zusätzlich 29 %.²⁹¹

²⁸⁹ Förderbereich 2: 1.2.1 e) und Anhang 1 A Basisförderung, Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2020–2023, BMEL, 2020.

²⁹⁰ KNW-Empfehlungen, S. 13.

²⁹¹ S. unten unter Rn. (590) ff. hinsichtlich der Berechnungen der äquivalenten Förderintensitäten.

(290) Diese Anpassungen implizieren Förderintensitäten oberhalb von 40 % der förderfähigen Kosten. Solche Förderintensitäten sind im gegenwärtigen EU-Rechtsrahmen nicht zulässig.²⁹² Für die Zukunft sieht der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine GAP-Strategieplanverordnung (KOM-V SPVO) jedoch eine Förderintensität von bis zu 75 % der förderfähigen Kosten vor.²⁹³ Diese Förderintensität wird für tierwohlbezogene Investitionsvorhaben bislang weder vom Rat²⁹⁴ noch vom Europäischen Parlament²⁹⁵ infrage gestellt. Infolgedessen wären die Empfehlungen des KNW für Förderintensitäten, durch welche die Mehrkosten bei Investition für tierwohlgerechte Anlagen zu 80–90 % kompensiert werden, zukünftig realisierbar.²⁹⁶

2. Tierwohlprämie zum Ausgleich der „laufenden Kosten“

(291) Als Schwerpunkt der Tierwohlförderung empfiehlt das KNW die Zahlung von Prämien zur Abdeckung der laufenden Kosten (für alle drei Stufen). Die besondere Bedeutung der Tierwohlprämie ergibt sich nach Einschätzung des KNW daraus, dass die laufenden Kosten den größten Anteil an den Kosten der Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls ausmachen.²⁹⁷

(292) Tierwohlförderung in Form einer Prämie für besondere Bewirtschaftungsverpflichtungen existiert seit 2007 im Förderinstrumentarium des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).²⁹⁸ Auch die aktuelle VO 1305/2013 enthält in Art. 33 die Maßnahme einer jährlichen Tierwohlprämie, die die Landwirte „für die Gesamtheit oder einen Teil der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtungen“ entschädigen soll. Die Förderhöhe ist gegenwärtig auf maximal 500 Euro pro Großvieheinheit (GV) begrenzt.²⁹⁹

²⁹² Art. 17 und Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

²⁹³ Art. 28 (Regelungen für Umwelt und Klima) und Art. 65 (Bewirtschaftungsverpflichtungen) KOM-V SPVO.

²⁹⁴ General Approach – Presidency Drafting Suggestions for the Proposal for a Regulation (CAP Strategic Plans)), Interinstitutional File 2018/0216(COD), Council of the European Union, 21.10.2020.

²⁹⁵ Abänderungen des Europäischen Parlaments v. 23.10.2020 zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung ... für Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) ... SEC(2018) 305 final – SWD(2018) 301 final.

²⁹⁶ S. unten unter Rn. (339) ff. für entsprechende Schlussfolgerungen hinsichtlich der Beihilferegeln.

²⁹⁷ KNW-Empfehlungen, S. 12.

²⁹⁸ Art. 36 lit. a) Ziff. v i. V. m. Art. 40 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates v. 20.09.2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. 2005 L 277/2.

²⁹⁹ Art. 33 Abs. 3 i. V. m. Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

Für die nationale Umsetzung in Deutschland werden weitere Fördervoraussetzungen und Förderhöhen der Tierwohlprämie im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe sowie den Programmen zur ländlichen Entwicklung der Bundesländer festgelegt.³⁰⁰

- (293) Es ist davon auszugehen, dass die Tierwohlprämie im Rahmen der EU-Förderung auch zukünftig fortbestehen wird, da dieses Förderinstrument in die Vorschläge der Kommission aufgenommen wurde und der Rat oder das Europäische Parlament keine Einwände dagegen erhoben haben. Die Vorschläge der Kommission böten insoweit zusätzliche Flexibilität im Maßnahmenspektrum der EU-Landwirtschaftsförderung, als die Tierwohlprämie künftig vermittels der „Regelung für Klima und Umwelt“ im Rahmen der GAP-Direktzahlungen gewährt werden kann.³⁰¹

a) Kompensation von „laufenden Kosten“ und Einkommenseinbußen

- (294) Die Tierwohlprämie soll die laufenden Kosten und Einkommensverluste aufgrund freiwilliger, tierwohlbezogener Bewirtschaftungsverpflichtungen abdecken. Laufende Kosten ergeben sich als zusätzliche Arbeitskosten aufgrund des höheren Aufwands für die Entmistung, die Fütterung, die Reinigung der Bodenflächen sowie das Tiermonitoring. Ebenfalls zu den laufenden Kosten gehören die sogenannten Direktkosten.³⁰² Dabei handelt es sich um Kosten für den Einsatz von Betriebsmitteln, die sich im Produktionsprozess verbrauchen und entsprechend proportional zum Produktionsumfang anfallen. In der Tierproduktion handelt es sich um Kosten für Futter, Energie, Einstreu und Arzneimittel. Bei der Produktion nach Tierwohlkriterien ergeben sich höhere Direktkosten zum Beispiel durch die zusätzliche Bereitstellung von Raufutter, Einstreu und Beschäftigungsmaterial, einen bewegungs- und klimabedingt erhöhten Futterbedarf sowie durch höhere Ferkelkosten.³⁰³

- (295) Einkommenseinbußen als Folge der Produktion nach Tierwohlkriterien resultieren aus einer Verringerung des Produktionsvolumens. Letztere ergibt sich zwangsläufig, wenn ein erhöhtes Platzangebot der Tiere in einer gegebenen Stallhülle verwirklicht wird. Diese Konstellation ist relevant für die Tierwohlstufe 1, die in den meisten Fällen ohne

³⁰⁰ Förderbereich 4F: Förderung besonders nachhaltiger und tiergerechter Haltungsverfahren, Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2020–2023, BMEL, 2020.

³⁰¹ Art. 28 (Regelungen für Umwelt und Klima) und Art. 65 (Bewirtschaftungsverpflichtungen), KOM-V SPVO.

³⁰² *Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (KTBL)*, Glossar, 2013.

³⁰³ *Deblitz/Rohlmann/Tergast/Thobe/Verhaagh*, Ermittlung der einzelbetrieblichen und sektoralen Kosten der Nutztierstrategie, Thünen Working Paper, 2020 (vorläufig).

eine Investition in neue Ställe umsetzbar ist. Daher müssen solche Einkommenseinbußen der Produktion in der Tierwohlstufe 1 als zusätzliche Opportunitätskosten zugeordnet werden.

- (296) Sofern Tierwohlkriterien – wie diejenigen der Tierwohlstufen 2 und 3 – einen Neubau oder substantiellen Umbau der Ställe erfordern, kann davon ausgegangen werden, dass im Rahmen einer solchen Neuinvestition der Bestandserhalt eingeplant wird. Unter dieser Prämisse spielen Einkommensverluste aufgrund von Bestandsverkleinerungen für die Teilnahme an den Tierwohlstufen 2 und 3 keine Rolle. In diesen Stufen können die ökonomischen Implikationen der tierwohlgerechten Produktion vollumfänglich über die Kostenkalkulation erfasst werden.

b) Berechnung der Tierwohlprämie

- (297) Nach den unionsrechtlichen Vorgaben der VO 1305/2013 wird die Tierwohlprämie jährlich gewährt und entschädigt Landwirte für die Gesamtheit oder einen Teil der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtungen. Zudem können Transaktionskosten (Kosten für Information, Fortbildung und Vertragsschluss) in der Höhe von bis zu 20 % der für Tierschutzverpflichtungen gezahlten Prämie gedeckt werden.³⁰⁴ Hinsichtlich der Methode der Erfassung der Mehrkosten und Einkommensverluste sowie die Berechnung der Tierwohlprämie enthält die VO 1305/2013 keine weitergehenden Spezifizierungen oder Vorschriften.

aa) Berechnung auf Grundlage betriebsindividueller Parameter

- (298) Eine denkbare Vorgehensweise bestünde darin, die Tierwohlprämien auf der Basis betriebsindividueller Mehrkosten und Einkommensminderungen festzusetzen. Jedoch dürfte dieser Ansatz an dem prohibitiv hohen Feststellungs- und Verwaltungsaufwand scheitern. Eine solche Vorgehensweise ist zudem weder aus den einschlägigen Rechtsvorschriften abzuleiten noch in der Umsetzungspraxis zu finden. Abgesehen davon dürfte die Kalkulation der Tierwohlprämie nach Maßgabe der betriebsindividuellen Mehrkosten und Einkommensverluste die Effektivität der Förderung in Frage stellen, weil Landwirte und Landwirtinnen keinen Anlass haben, an dieser Maßnahme teilzunehmen, wenn die Tierwohlprämie gerade die betriebsindividuell entstandenen Kosten

³⁰⁴ Art. 33 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

und Einkommensverluste abdeckt und darüber hinaus keine zusätzlichen Anreize bietet. Infolgedessen kann die betriebsindividuelle Kalkulation der Tierwohlprämie nicht als praxisrelevante Option angesehen werden.

- (299) Eine in der ökonomischen Literatur diskutierte Variante der Prämien-Festlegung auf Basis individueller Kosten und Einkommensverluste ist das Auktionsverfahren, welches insbesondere im Zusammenhang mit Agrarumweltmaßnahmen diskutiert wird.³⁰⁵ Im Auktionsverfahren artikulieren die Landwirte und Landwirtinnen ihre individuell als ausreichend angesehene Prämie, wobei diejenigen mit den niedrigsten Geboten schließlich in die Maßnahme aufgenommen werden.
- (300) Wenngleich die EU-Rechtsvorschriften der Anwendung des Auktionsverfahrens nicht entgegenstehen, findet dieses in der Praxis bislang keine Anwendung. Als wesentlicher Grund dafür wird auf den hohen Verwaltungsaufwand des Auktionsverfahrens und der Auszahlung individuell unterschiedlicher Prämien verwiesen.³⁰⁶ Für die Tierwohlprämie ergäbe sich zusätzlich ein Problem aus dem Umstand, dass langfristig alle landwirtschaftlichen Betriebe an der Transformation zu einer tierwohlgerechteren Nutztierhaltung teilnehmen sollen. Sofern Landwirte und Landwirtinnen dies antizipieren, haben sie einen Anreiz, nur hohe Gebote einzureichen und mit der Teilnahme zu warten, bis auch ihre Prämie schließlich akzeptiert wird. Zudem dürften unterschiedlich hohe Prämien für gleiche Verpflichtungen als Ungleichbehandlung empfunden werden, was die Akzeptanz dieses Verfahrens in Frage stellen könnte. Aufgrund der administrativen Probleme, der Verzögerungswirkung hinsichtlich der Teilnahme und der zu erwartenden Akzeptanzprobleme ist mithin auch die Auktionsoption für die Berechnung der Tierwohlprämie als ungeeignet anzusehen.

bb) Berechnung auf Grundlage von Pauschalen

- (301) In der Praxis werden Tierwohlprämien pauschal berechnet und zwar auf Basis der für einen Mitgliedstaat oder eine Programmregion festgestellten Mehrkosten oder Einkommensverluste infolge der Einhaltung bestimmter Tierschutzstandards. Da die entsprechenden Werte betriebsindividuell sehr große Unterschiede aufweisen können, muss zudem festgelegt werden, wessen Kosten und Einkommensverluste in die Berechnung eingehen sollen. Diesbezüglich rückt die Definition der Zielgruppe in das Zentrum der Betrachtungen. Das KNW strebt an, dass bis 2025 mindestens 50 % der

³⁰⁵ *Latacz-Lohmann*, Auctions as a Means of Creating a Market for Public Goods from Agriculture, JAE, 49/3, 1998.

³⁰⁶ *ADAS*, Scoping the strengths and weaknesses of different auction and PES mechanisms, 2015.

Produktion in Stufe 1 und höher stattfindet. Im Jahr 2030 sollen mindestens 40 % der Produktion die Stufe 2 und höher erreicht haben.³⁰⁷ Um solche Teilnahmequoten zu erreichen, sind die Mehrkosten oder Einkommensverluste der Zielgruppe bei der Prämienberechnung zugrunde zu legen. Die Landwirte und Landwirtinnen in dieser Zielgruppe werden nur teilnehmen, wenn die Prämie mindestens die betriebsindividuellen tierwohlbedingten Kosten oder Einkommensverluste abdeckt. Infolgedessen sind die höchsten Werte der innerhalb der Zielgruppe unterschiedlichen Kosten und Einkommensverluste relevant für die Festlegung der zieladäquaten Prämienhöhe.

- (302) Eine in der Umsetzungspraxis verbreitete Kalkulation pauschaler Prämien basiert auf den Durchschnittswerten der Mehrkosten und Einkommensverluste der für die Maßnahme in Frage kommenden Betriebe. Diese Kalkulationsmethode wird von einigen Autoren auch als rechtlich vorgegebene Herangehensweise interpretiert, obwohl eine solche Vorgabe in den einschlägigen Rechtstexten nicht erwähnt wird.³⁰⁸
- (303) Die ökonomische Betrachtung einer auf Durchschnittswerten basierenden Prämienkalkulation zeigt, dass solche Prämien nicht systematisch dazu führen, die vom KNW vorgegebenen Ziele – wie etwa die Teilnahme von mindestens 50 % der Produktion in Stufe 1 und höher bis 2025 – zu erreichen. Eine Tierwohlprämie, die auf Basis der Durchschnittswerte für die gesamte Gruppe potentieller Zahlungsempfänger festgelegt wird, erreicht nur einen Teil der Zielpopulation, nämlich denjenigen Teil, dessen betriebsindividuellen Mehrkosten und Einkommensminderungen niedriger sind als der gruppenspezifische Durchschnittswert. Ob dieser Anteil dem vom KNW für 2025 angestrebten Zielwert von 50 % der Produktion in Stufe 1 entspricht oder dem Zielwert von 40 % in der Stufe 2 ab 2030, hängt von der statistischen Verteilung der Werte für Mehrkosten und Einkommensminderung in der Gesamtpopulation der Landwirte und Landwirtinnen ab. Lediglich wenn die Durchschnittswerte der Gesamtpopulation mit den höchsten Werten der Zielgruppe zusammenfallen, wäre die Orientierung an Durchschnittswerten geeignet, die angestrebte Teilnahmequote zu erreichen. Eine solche Konstellation ist jedoch allenfalls zufällig gegeben.
- (304) Eine zieladäquate Teilnahme ist nur dann zu erreichen, wenn die Prämie für alle für die Maßnahme vorgesehenen Teilnehmer mindestens die betriebsindividuellen Mehrkosten und Einkommensminderungen infolge der Tierwohlkriterien kompensiert. Wenn zum Beispiel 40 % der deutschen Schweinhaltung bis 2030 in der Tierwohlstufe 2 stattfinden sollen, muss die pauschal festgelegte Prämie so hoch sein, dass sie

³⁰⁷ KNW-Empfehlungen, S. 12.

³⁰⁸ *Martinez*, AUR 2020, H 8, S. 282 ff.

in jedem der für 40 % der Schweinehaltung verantwortliche Betriebe mindestens die Mehrkosten der Schweinehaltung nach Tierwohlkriterien der Stufe 2 abdeckt. Da diese Kosten betriebsindividuell unterschiedlich hoch sind, gibt es in der Zielgruppe der für 40 % der Schweinehaltung verantwortlichen Betriebe solche, bei denen eine auf diese Weise berechnete Prämie die Kosten nur knapp deckt, während die anderen einen leichten bis beachtlichen Netto-Überschuss haben. Dennoch erfüllt die wie beschrieben festgelegte Prämie die Bedingung, dass alle Landwirte und Landwirtinnen der Zielgruppe einen hinreichenden Grund (oder „Anreiz“) haben, sich für die Teilnahme an der Tierwohlmaßnahme zu entscheiden.

c) Anreizwirkungen unterschiedlicher Berechnungsmethoden

- (305) Wie bereits ausgeführt,³⁰⁹ würde eine betriebsindividuell festgelegte Tierwohlprämie, die für jeden einzelnen Betrieb exakt die betriebsindividuellen Kosten oder Einkommensverluste abdeckt, den Landwirtinnen und Landwirten keinen Anreiz geben, die Förderung in Anspruch zu nehmen und ihre Produktion auf höhere Tierwohlstufen umzustellen.
- (306) Eine anreizkompatible Tierwohlprämie ergibt sich, wenn die Prämie die Kosten und Einkommensverlusten desjenigen Mitglieds der Zielgruppe mit den diesbezüglich höchsten Werten abdeckt. Eine solche Prämie wird einen solchen Teilnahmekandidaten, der in der ökonomischen Terminologie auch als Grenzanbieter bezeichnet wird, möglicherweise nicht für die Teilnahme gewinnen können. Für alle anderen Landwirte und Landwirtinnen der Zielgruppe besteht jedoch ein hinreichender Teilnahmeanreiz, weil eine Tierwohlprämie dieser Höhe ihre betriebsindividuellen Kosten- und Einkommensverluste übersteigt.

d) Notwendigkeit der Prämienanpassung im Zeitablauf

- (307) Während einerseits festgestellt werden kann, dass Prämien auf der Basis von Durchschnittswerten nicht systematisch zu einer zieladäquaten Teilnahme führen, bereitet andererseits die exakte Ermittlung der Kosten und Einkommensverluste aufgrund feh-

³⁰⁹ S. vorstehend unter Rn. (298) ff.

lender Daten praktische Probleme. Infolgedessen ist die Bezugnahme auf Durchschnitts- und Standardwerte für die Prämienfestsetzung als pragmatische Vorgehensweise sinnvoll und zulässig.³¹⁰

(308) Ein solcher pragmatischer Ansatz der Prämienfestlegung erfordert jedoch, dass die Prämie im Verlauf der Maßnahmenumsetzung auf Basis der gemachten Erfahrungen nachjustiert wird, wenn sich dies zur Erreichung des angestrebten Ziels als erforderlich erweist. Eine Nachjustierung kann zudem erforderlich werden, wenn signifikante Veränderungen der Bedingungen auf den Märkten zu beobachten sind. Ein solcher Fall könnte sich ergeben, wenn ein Teil der Mehrkosten der Tierwohlproduktion durch marktseitige Maßnahmen und Preiszuschläge gedeckt werden kann. Vor diesem Hintergrund sollte in den Tierwohlverträgen eine Revisionsklausel vorgesehen werden.

e) **Keine Gewährung der Tierwohlprämie für Einhaltung verpflichtender Standards**

(309) Nach Art. 33 Abs. 2 der VO 1305/2013 betrifft der Kostenausgleich in Form der Tierwohlprämie nur Tierwohlverpflichtungen, die über die Mindeststandards des Unionsrechts sowie verpflichtende nationale Tierschutzvorgaben hinausgehen. Die Beschränkung der Prämiengewährung auf die Einhaltung überobligatorischer Standards ist eine Analogie zu entsprechenden Regeln der Agrar-Umweltmaßnahmen. Dort gibt es jedoch Ausnahmen für gebietsspezifische Benachteiligungen: Sofern verpflichtende Standards nur in einem geographisch klar umrissenen Gebiet anwendbar sind, ist eine Ausgleichszahlung trotz des verpflichtenden Charakters solcher Standards möglich, um Wettbewerbsnachteile der Produktion innerhalb dieser Gebiete zu vermeiden.³¹¹

(310) Einer ähnlichen Logik folgt die Empfehlung des KNW, die Tierwohlprämie auch für in Deutschland zukünftig geltende verpflichtende Tierwohlstandards zu gewähren, sofern diese „deutlich oberhalb des EU-Niveaus liegen“.³¹² Der Empfehlung liegt die Einschätzung des KNW zugrunde, dass die Anwendung anspruchsvollerer Standards

³¹⁰ Art. 10 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 v. 17.07.2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. 2014 L 227/18; zuletzt geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2020/1009 der Kommission v. 10.07.2020, ABl. 2020 L 224/1.

³¹¹ Erwägungsgrund 24 und Art. 30 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

³¹² KNW-Empfehlungen, S. 14.

in Deutschland einen Wettbewerbsnachteil gegenüber Mitbewerbern im EU-Binnenmarkt darstellt, der durch den Ausgleich der Mehrkosten aufgrund bindender Tierwohlstandards ausgeglichen werden soll.³¹³

- (311) Für die Empfehlung des KNW, die Tierwohlprämie im Interesse ihrer langfristigen Verlässlichkeit auch für die ab 2030 verpflichtende Standards der Tierwohlstufe 1 zu gewähren, gibt es jedoch gegenwärtig keine Rechtsgrundlage. Sofern eine solche Ausnahme nicht im Rahmen der gegenwärtigen Verhandlungen zur GAP-Reform durchsetzbar ist, könnte die Tierwohlprämie daher nur weitergezahlt werden, wenn auf die Übernahme der betreffenden Tierwohlstandards in das Fachrecht verzichtet wird.

f) Zeitrahmen der Gewährung der Tierwohlprämie

- (312) Die Tierwohlprämie wird ab Antragstellung für einen im GAK-Rahmenplan sowie im Ländlichen Entwicklungsprogramm festgelegten Zeitraum gewährt. Im Unionsrecht ist hierfür ein Zeitraum von fünf bis sieben Jahren vorgesehen.³¹⁴ Eine längere Förderung ist auf Grundlage des bestehenden Rechtsrahmens aber ebenfalls möglich, wenn gleich die EU-Kofinanzierung aus dem ELER lediglich für die jeweils gültige Finanzierungsperiode zugesichert werden kann. Jedoch ist die nationale Finanzierung von Prämien über den EU-Finanzierungszeitraum hinaus ebenfalls in der Rahmenregelung für Beihilfen vorgesehen. Die Möglichkeit des Abschlusses von Tierwohlverträgen über den Zeitraum der Finanzierungsperiode hinaus wird vielfach genutzt, um solche Verträge auch gegen Ende der Finanzierungsperiode als mehrjährige Vereinbarungen zu etablieren.
- (313) Die gegenwärtig bestehende Möglichkeit der Verlängerung der Tierwohlzahlung über einen Förderzeitraum von mehr als sieben Jahren ist im Kommissionsvorschlag für eine Strategieplanverordnung für die zukünftige Förderperiode jedoch nicht mehr vorgesehen. Sofern diese Option im Rahmen der deutschen Tierwohlstrategie als essentiell angesehen wird, müsste eine entsprechende Änderung des Rechtstextes im Rahmen der laufenden Verhandlung etabliert werden.³¹⁵

³¹³ KNW-Empfehlungen, S. 15.

³¹⁴ Art. 33 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

³¹⁵ S. sogleich Rn. (365) ff. für entsprechende Schlussfolgerungen hinsichtlich der Beihilferegeln.

3. Beurteilung nach EU-Beihilfenrecht

(314) Zu den Kernfragen der „Machbarkeit“ einer Förderung der tierwohlgerechten Umstellung der Nutztierhaltung gehört deren Vereinbarkeit mit EU-Beihilfenrecht. Nach den Empfehlungen des KNW sollen – wie vorstehend dargestellt – sowohl die Umstellung der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung auf höhere Tierwohlstandards (Investitionsförderung) als auch deren dauerhafte Beibehaltung (Tierwohlprämie zum Kostenausgleich) finanziell gefördert werden. Vorgesehen sind mithin sowohl Investitions- als auch Betriebsbeihilfen, deren unionsrechtliche Zulässigkeit sich auch im europäischen Beihilfenrecht nach unterschiedlichen Regelwerken und Leitlinien richtet (dazu a)). Während sich die vom KNW vorgeschlagene Investitionsförderung im Großen und Ganzen beihilfenrechtskonform verwirklichen lassen wird (dazu b)), begegnen gewisse Aspekte der vorgesehenen Tierwohlprämie beihilfenrechtlichen Bedenken. Dies betrifft insbesondere ihre langfristige und verlässliche Gewährleistung im Sinne einer langjährigen Prämienzusage einerseits und einer entsprechend stabilen Bemessung des Kostenausgleichs andererseits. Eine Anpassung des Förderzeitraums und ein Verzicht auf die gesetzliche Festschreibung verpflichtender höherer Standards würden eine beihilfenrechtskonforme Lösung insoweit erleichtern (dazu c)). Eine Finanzierung beider Beihilfen durch eine parafiskalisch ausgestaltete Steuer stieße auf unionsrechtliche Hindernisse, die allerdings durch den Verzicht auf eine Zweckbindung der Steuer überwindbar wären (dazu d)). Abschließend werden Optionen diskutiert, die Förderung gänzlich aus dem Anwendungsbereich des EU-Beihilfenrechts herauszulösen (dazu e)).

a) Anwendbare Beihilfenregelungen

(315) Die Empfehlungen des KNW betreffen lebende Tiere und somit die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse i. S. d. Art. 42 Abs. 1 AEUV. Daher richtet sich gemäß Art. 211 Abs. 1 VO 1308/2013 die beihilferechtliche Beurteilung der Fördermaßnahmen nach Art. 107 bis 109 AEUV. Im Lichte des Vorschlags der Kommission zur Änderung der VO 1308/2013³¹⁶ und der von Europäischem Parlament und Rat beschlossenen Verhandlungspositionen³¹⁷ dürfte sich an dieser Rechtslage auch durch die gegenwärtig laufende GAP-Reform nichts ändern, da im Hinblick auf Art. 211 VO

³¹⁶ Vorschlag der Kommission v. 01.06.2018 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse ..., (KOM Vorschlag GMO), COM(2018) 394 final

³¹⁷ Abänderungen des Europäischen Parlaments v. 23.10.2020 zum KOM-Vorschlag GMO, P9_TA-PROV(2020)0289; Allgemeine Ausrichtung des Rates v. 21.10.2020 zum Vorschlag GMO, 12158/20.

1308/2013 bislang von keinem der drei Organe Änderungen ins Spiel gebracht wurden. Bei den zur Durchführung insbesondere von Art. 107 Abs. 3 AEUV erlassenen Vorschriften handelt es sich um die Rahmenregelung, d. h. die beihilferechtlichen Leitlinien der Kommission für den Agrarbereich, sowie um die sog. landwirtschaftliche Freistellungsverordnung (ABER).³¹⁸

- (316) Die Geltung beider Regelungen war ursprünglich bis Ende 2020 befristet,³¹⁹ wurde mittlerweile jedoch ebenso wie die Anwendung der Parallelregelungen in der VO 1305/2013 bis Ende 2022 verlängert.³²⁰ Für die Zeit ab dem 01.01.2023 bereitet die Kommission derzeit Nachfolgeregelungen vor,³²¹ deren Inhalt zum jetzigen Zeitpunkt nicht präzise vorhergesagt werden kann. Allerdings dürften sich Rahmenregelung und ABER wie bereits jetzt³²² auch künftig an den gesetzlichen Vorgaben für die GAP und insbesondere für die Politik der ländlichen Entwicklung orientieren.³²³ Vor diesem Hintergrund werden der Inhalt der einschlägigen Vorschriften im Vorschlag der Kommission für eine Strategieplanverordnung (KOM-V SPVO)³²⁴ sowie die Verhandlungspositionen des Europäischen Parlaments (EP)³²⁵ und des Rates in die Bewertung mit einbezogen.

³¹⁸ Verordnung (EU) Nr. 702/2014 der Kommission v. 25.06.2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Arten von Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2014 L 193/1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/289 der Kommission v. 19.02.2019, ABl. 2019 L 48/1 (Agricultural Block Exemption Regulation).

³¹⁹ Rahmenregelung, Rn. 737; Art. 52 VO 702/2014.

³²⁰ Bekanntmachung der Kommission über die Änderung der Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014–2020 in Bezug auf ihre Geltungsdauer und über befristete Anpassungen angesichts der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, ABl. 2020 C 424/30, Rn. 6; Art. 1 Verordnung (EU) 2020/2008 der Kommission v. 08.12.2020 v. 8.2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 702/2014, (EU) Nr. 717/2014 und (EU) Nr. 1388/2014 hinsichtlich ihrer Geltungsdauer und anderer entsprechender Anpassungen, ABl. 2020 L 414/15; Art. 1 ff. Verordnung (EU) 2020/2220 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.12.2020 mit Übergangsbestimmungen für Förderung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) in den Jahren 2021 und 2022 und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013, (EU) Nr. 1306/2013 und (EU) Nr. 1307/2013 in Bezug auf Mittel und Anwendbarkeit in den Jahren 2021 und 2022 und der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 hinsichtlich der Mittel und der Aufteilung dieser Förderung in den Jahren 2021 und 2022, ABl. 2020 L 437/1.

³²¹ Website der Kommission, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/review_aber_en.html (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

³²² S. Rahmenregelung, Rn. 7 ff.; Erwägungsgrund 5 VO 702/2014.

³²³ Rahmenregelung, Rn. 5 ff.

³²⁴ COM(2018) 392 final v. 01.06.2018, s. dort das Kapitel IV Kategorien von Interventionen zur Entwicklung des ländlichen Raums (Art. 64 ff.).

³²⁵ Abänderungen des Europäischen Parlaments v. 23.10.2020 zum KOM-V SPVO, TAPROV(2020)0287; Allgemeine Ausrichtung des Rates v. 21.10.2020 zum KOM-V SPVO, 12148/20.

- (317) Zwar ist zweifelhaft, ob die zur Umsetzung der Transformationsstrategie vorgesehenen staatlichen Förderungen noch vor dem Jahre 2023 notifiziert werden können. Gleichwohl soll nachfolgend – unter dem Vorbehalt der ab 2023 eintretenden Rechtsänderungen – auf die gegenwärtig geltenden Regelungen zurückgegriffen, jedoch an gegebener Stelle auf Möglichkeiten *de lege ferenda* hingewiesen werden.
- (318) Zu Recht legen die Empfehlungen des KNW großes Gewicht auf die „langfristige Verlässlichkeit der laufenden Tierwohlzahlungen“. Für wünschenswert wird insoweit „eine Laufzeit von z. B. 20 Jahren“ gehalten; dies entspräche grosso modo dem durchschnittlichen Abschreibungszeitraum für Stallbauten.³²⁶ Diese Forderung bezieht sich freilich nicht auf die Investitionsförderung, die ihrem Wesen nach nicht fortlaufender Natur ist.³²⁷ Die Frage der Laufzeit und der Verpflichtungszeiträume wird deshalb im Folgenden lediglich im Hinblick auf den Ausgleich laufender Kosten durch die Tierwohlprämie geprüft.

b) Investitionsförderung

- (319) Die Empfehlung des KNW, die „höheren Kosten tiergerechter Haltungsverfahren [...] zu einem hohen Anteil von insgesamt etwa 80–90 %“ auszugleichen,³²⁸ darf bei genauer Betrachtung nicht als Aussage zum allgemeinen Fördersatz bei der Investitionsförderung verstanden werden.³²⁹ Vielmehr betrifft diese Empfehlung lediglich die Mehrkosten, die von der spezifischen Tierwohlkomponente in den Gesamtinvestitionen für Stallneubauten herrühren. Wie unter Rn. (590) ff. detailliert dargelegt, dürften diese Mehrkosten für Mastschweine und Mastgeflügel (Haltungsstufe 2) sowie für Mastrinder (Haltungsstufen 2 und 3) auf der Grundlage der aktuellen EU-Regeln (40 % mit einer Erhöhungsmarge, so auch der im AFP festgelegte Höchstfördersatz) realisierbar sein. Für andere Nutztierarten notwendig werdende Überschreitungen des 40 %-Satzes könnten künftig aufgefangen werden, sollte der im Reformvorschlag der Kommission für die Förderung von Investitionen im Rahmen der künftigen Politik der

³²⁶ KNW-Empfehlungen, S. 13.

³²⁷ S. das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) im Förderbereich 2: Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen, Abschnitt A. Einzelbetriebliche Förderung des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2019 bis 2022, in Ausführung des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz – GAKG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 21.07.1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Gesetz v. 11.10.2016 (BGBl. 2016 I, S. 2231)

³²⁸ KNW-Empfehlungen, S. 13.

³²⁹ S. bereits oben unter Rn. (287) f.

ländlichen Entwicklung vorgesehene Höchstsatz von 75 % vom EU-Gesetzgeber angenommen werden.³³⁰

aa) Beihilfentatbestand i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV

- (320) Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind, soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Die öffentliche Förderung eines Produktionszweigs zwecks Neubau tierwohlgerechter Ställe oder zur entsprechenden Stallmodernisierung durch verlorene Zuschüsse fällt zweifelsohne tatbestandlich unter dieses Beihilfenverbot.³³¹
- (321) An einer Förderung „aus staatlichen Mitteln“ würde sich auch dann nichts ändern, wenn diese aus dem Aufkommen einer zweckgebundenen Verbrauchsteuer oder einer Sonderabgabe finanziert würden. Die vom EuGH in der Rechtssache *Pearle*³³² aufgestellten Grundsätze für den Fall einer Finanzierung durch den betroffenen Sektor im Wege der Erhebung von Beiträgen kämen hier nicht zum Tragen. Es handelte sich nämlich nicht nur um eine vom Staat eingeführte und in ihrer Durchführung kontrollierte Fördermaßnahme, vielmehr ginge auch die Erhebung der Abgabe ausschließlich auf eine staatliche Entscheidung zurück und läge in den Händen staatlicher Organe.³³³ Außerdem wäre die Finanzierung durch eine Verbrauchsabgabe darauf gerichtet, die Mittel durch die Belastung der Allgemeinheit, nicht aber des begünstigten Sektors aufzubringen.

³³⁰ Art. 68 Abs. 4 KOM-V SPVO.

³³¹ *Martinez*, AUR 2020, 282 (282 f.).

³³² EuGH, Urt. v. 15.07.2004 – *Pearle BV*, C-345/02, EU:C:2004:448, Rn. 32 ff.

³³³ S. auch EuGH, Urt. v. 30.05.2013 – *Doux Elevage SNC*, C-677/11, EU:C:2013:58, Rn. 26 ff. Dazu *Wernicke*, EuZW 2013, 582 ff.

bb) Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt

- (322) Die Vereinbarkeit einer solcher Investitionsförderung mit dem Binnenmarkt gemäß Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV bemisst sich in erster Linie nach den in der Rahmenregelung festgelegten gemeinsamen³³⁴ (dazu (1)) und speziell auf Investitionsbeihilfen-anwendbaren besonderen³³⁵ (dazu (2)) Kriterien.
- (323) Die ABER ist auf Investitionsbeihilfen gemäß Art. 14 VO 702/2014 grundsätzlich anwendbar (Art. 1 lit. a) Ziff. i) VO 702/2014). Allerdings dürfte sie jedenfalls für Einzelbeihilfen für Stallbauten für Milchkühe und Mastschweine (Tierwohlstufen 2 und 3) angesichts des dabei anfallenden Fördervolumens nicht in Betracht kommen.³³⁶
- (324) Der Rückgriff auf die De-Minimis-Regeln³³⁷ scheidet angesichts der erheblich zu geringen nationalen und individuellen Höchstbeträge aus.³³⁸

(1) Gemeinsame Bewertungskriterien

- (325) Im Lichte der Vorarbeiten des KNW sowie der ökonomischen Bewertungen in dieser Studie³³⁹ sind prima facie keine Gesichtspunkte ersichtlich, aufgrund derer die geplante Investitionsförderung nicht so gestaltet werden könnte, dass sie mit den gemeinsamen Bewertungskriterien der Rahmenregelung vereinbar ist. Beim Tierwohl handelt es sich um ein in Art. 13 AEUV verankertes und von der Rechtsprechung anerkanntes Ziel von gemeinsamem Interesse,³⁴⁰ das auch zu den Zielen der Entwicklung des ländlichen Raums gehört.³⁴¹

³³⁴ Teil 1, Kapitel 3 Gemeinsame Bewertungsgrundsätze, Rn. 38 ff. i. V. m. Rn. 135.

³³⁵ Teil 2, Kapitel 1, Nr. 1.1.1. Investitionsbeihilfen Rn. 133 ff.

³³⁶ Die in Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO 702/2014 genannten Schwellenbeträge dürften regelmäßig überschritten werden.

³³⁷ Verordnung (EU) Nr. 1408/2013 der Kommission v. 18.12.2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen im Agrarsektor, ABl. 2013 L 352/9, geändert durch Verordnung (EU) 2019/316 der Kommission v. 21.02.2019, ABl. 2019 L 51 I/1.

³³⁸ Art. 3 Abs. 2 und 3 i. V. m. Anhang I VO 1408/2013.

³³⁹ S. hierzu unten unter Rn. (566) ff.

³⁴⁰ S. EuGH, Urt. v. 17.12.2020 – Centraal Israelitisch Consistorie van België u. a./Vlaamse Regeering, C-336/19, EU:C:2020:1031, Rn. 63; Urt. v. 23.04.2015 – Zuchtvieh-Export GmbH/Stadt Kempton, C-424/13, EU:C:2015:259, Rn. 35 ff.; Urt. v. 17.01.2008 – Viamex Agrar Handels GmbH und Zuchtvieh-Kontor GmbH/Hauptzollamt Hamburg Jonas, C-37/06 und C-58/06, EU:C:2008:18, Rn. 22 f.; jeweils m. w. N.; s. auch die Betonung des Tierwohl in der Farm-to-Fork-Strategie der Kommission, COM(2020) 381 final, S. 9 f.

³⁴¹ Rahmenregelung, Rn. 45 ff. i. V. m. Art. 5 Abs. 3, Art. 33, Anhang V Nr. 1 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.12.2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen

- (326) Eine auf Freiwilligkeit basierende Maßnahme wie die Investitionsförderung ist insbesondere im Zusammenspiel mit der Gewährung einer Tierwohlprämie zum Ausgleich zusätzlicher Kosten durchaus geeignet, zu einer signifikanten Anhebung der Tierhaltungspraxis auf die Tierwohlstufe 2 oder gar 3 zu führen. Angesichts der bislang gewonnenen Erfahrungen ist nicht davon auszugehen, dass der Markt die Einhaltung strengerer Haltungsstandards oberhalb der gesetzlichen Verpflichtungen hinreichend honoriert. Die Förderung böte den Erzeugern einen starken Anreiz zur Umstellung auf ambitioniertere Haltungsnormen.
- (327) Auch übermäßige negative Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel sind nicht zu befürchten, da mit der Förderung keine Einschränkung der Vermarktung von deutschen und nichtdeutschen Erzeugnissen aus weniger anspruchsvollen Haltungsformen verbunden wäre.
- (328) Im Hinblick auf die Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Förderung müsste eingehend begründet werden, dass diese Förderung zur Erreichung des Transformationsziels tatsächlich erforderlich ist.³⁴² Auch ihre Nichtkumulierbarkeit mit anderen Förderungen sollte dargelegt werden. Außerdem wäre nachzuweisen, dass die Investitionsbeihilfe sich in die in Deutschland bestehenden Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums wie etwa das AFP einfügt und mit ihm in Einklang steht.³⁴³
- (329) Gemäß Rn. 52 der Rahmenregelung sind auch mögliche Umwelteinwirkungen der Investitionsförderung in die Notifizierung einzubeziehen, zu analysieren und ggf. darzulegen, dass die Beihilfemaßnahme nicht zu einem Verstoß gegen geltende Umweltschutzvorschriften der Union führt. Im vorliegenden Zusammenhang geht es insbesondere um die Umwelt- und Klimaverträglichkeit einer stärker am Tierwohl ausgerichteten Nutztierhaltung. Hierzu wird auf die Ausführungen unter Rn. (654) ff. dieser Studie verwiesen.

(2) Spezifische Kriterien für Investitionsbeihilfen

- (330) Im Zusammenhang mit den spezifischen Kriterien für Investitionsbeihilfen sind vor allem folgende Gesichtspunkte relevant:

Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, ABl. 2013 L 347/487. Auch in Art. 6 Abs. 1 lit. i) KOM-V SPVO wird der Tierschutz ausdrücklich erwähnt.

³⁴² Rahmenregelung, Rn. 81 ff.

³⁴³ Rahmenregelung, Rn. 47.

(a) Produktionsbeschränkungen

- (331) Derzeit gibt es im Rahmen der GAP keine verbindlichen Produktionsbeschränkungen für die tierische Erzeugung. Es sollte jedoch im Hinblick auf die Auswirkungen der Förderung auf die Umwelt und auf den Wettbewerb dargelegt und ggf. quantifiziert werden, dass die Förderung nicht zu einer Erhöhung oder auch zu einer Verminderung der Erzeugung führen wird.³⁴⁴ Im Hinblick auf die nicht förderfähige Umstellung auf die Tierwohlstufe 1, die normalerweise ohne Stallbauinvestitionen erfolgt, ist die Reduktion der Produktion auf gleicher Fläche eine zwangsläufige Folge des größeren Platzbedarfs. Für die anderen Tierwohlstufen gibt es keine automatische Wechselwirkung zwischen Tierwohl und Produktionsmenge. Die Mengenwirkung der Transformationsstrategie hänge insoweit von der Ausgestaltung der Förderung von Stallinvestitionen und den zu beachtenden fachrechtlichen Kriterien ab (v. a. Bau- und Immissionsschutzrecht).³⁴⁵

(b) Ziele oberhalb geltender Standards

- (332) Investitionsbeihilfen können gemäß Rn. 143 der Rahmenregelung zu verschiedenen Zwecken geleistet werden. Dazu gehören insbesondere die
- „(a) Verbesserung der Gesamtleistung und Nachhaltigkeit des landwirtschaftlichen Betriebs insbesondere durch Senkung der Produktionskosten, Verbesserung und Umstellung der Produktion“, oder die
 - „(b) Verbesserung der natürlichen Umwelt, der Hygienebedingungen oder des Tierschutzes, sofern die Investitionen über geltende Unionsnormen hinausgehen“.
- (333) Ginge man davon aus, dass es sich bei der geplanten Investitionsförderung in ihrer Gesamtheit um eine auf das Ziel der Verbesserung des Tierschutzes ausgerichtete Beihilfe i. S. v. Rn. 143 lit. b) handelte,³⁴⁶ so müssten die geförderten Investitionen insge-

³⁴⁴ Dieser Aspekt wird jedenfalls von der Kommission geprüft und findet sich in ihren Entscheidungen wieder.

³⁴⁵ S. dazu oben unter Rn. (108) ff.

³⁴⁶ S. Rahmenregelung, Rn. 10 und 143 lit. b). S. auch Art. 68 Abs. 2 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 lit. i KOM-V SPVO.

samt „über geltende Unionsnormen hinausgehen“. Dem entspräche das Verbot, abgesehen von wenigen Ausnahmen,³⁴⁷ Investitionshilfen zur Erfüllung geltender Unionsnormen zu gewähren.³⁴⁸ Dabei ist im Bereich des Tierwohls auf die einschlägigen Unionsrichtlinien abzustellen (s. Rn. (211) ff.).

- (334) Wie bereits ausgeführt,³⁴⁹ dienen die im Hinblick auf die Tierwohlstufen 2 und 3 zu fördernden Investitionen in den substantiellen Umbau oder den Neubau von Ställen primär der Betriebsentwicklung, während die Umstellung auf höhere Haltungsstandards den Charakter eines Nebenzwecks hat. Insoweit sollte die Investitionsförderung primär auf Rn. 143 lit. a) der Rahmenregelung zugeschnitten werden, so dass lediglich die mit den strengeren Haltungsnormen verknüpften Aufwendungen den spezifischen Anforderungen gemäß Rn. 143 lit. b) Rahmenregelung genügen müssten.
- (335) Die Investitionsförderung soll nur zum Erreichen der Tierwohlstufen 2 und 3 gewährt werden. Unter der Prämisse, dass beide Stufen mehr oder weniger deutlich oberhalb der unionsrechtlichen Vorgaben liegen, begegnet die Kompatibilität mit Rn. 143 lit. b) der Rahmenregelung keinen Bedenken. Im Hinblick auf Betriebe, die sich auf Stufe 1 befinden, würde sich die Höhe der förderfähigen Tierwohlinvestitionen daran orientieren, welche Maßnahmen nötig sind, um auf Tierwohlstufe 2 oder 3 umzustellen. Die Anhebung der verpflichtenden deutschen Tierwohlstandards auf die Tierwohlstufe 1 ab dem Jahr 2030 wäre grundsätzlich unschädlich, da Betriebe, die 2030 die Stufe 1 noch nicht erreicht haben, rechtlich ohnehin von der weiteren Tierhaltung ausgeschlossen wären.³⁵⁰
- (336) Dies entspricht auch der Entscheidungspraxis der Kommission im Recht der staatlichen Beihilfen.³⁵¹ Insofern sollte darauf geachtet werden, dass die Anforderungen der Tierwohlstufen 2 und 3 die unionsrechtlichen Vorgaben für die Nutztierhaltung³⁵² ersichtlich übertreffen.
- (337) Was die Auswirkungen einer möglichen Anhebung der EU-Tierwohlstandards während des Umstellungszeitraums bis 2040 angeht (etwa im Rahmen des *Farm-to-Fork*

³⁴⁷ Rahmenregelung, Rn. 148.

³⁴⁸ Rahmenregelung, Rn. 145 lit. d) i. V. m. Rn. 143 lit. f).

³⁴⁹ S. oben unter Rn. (281).

³⁵⁰ § 3 Abs. 1 TierSchNutztV.

³⁵¹ S. etwa folgende im Tierwohlbereich für Schweine ergangenen Entsch. v. 22.01.2019, SA.51015 (2018/N) (Ungarn), Rn. 65; Entsch. v. 27.07.2017, SA.48336 (2017/N) (Bulgarien), Rn. 60 ff.; Entsch. v. 22.01.2015, SA.38716 (2014-N) (Ungarn), Rn. 20 und 39.

³⁵² S. oben unter Rn. (211).

Prozesses), so ist zu differenzieren: Die Förderung bereits begonnener Umstellungsprojekte bliebe unberührt. In Fällen, in denen die strengeren EU-Anforderungen zwar beschlossen, aber noch nicht verbindlich sind, könnten weiterhin Investitionsbeihilfen gewährt werden. Ab dem Zeitpunkt der Verbindlichkeit der strengeren EU-Haltungsvorgaben käme eine Förderung tierwohlbezogener Aufwendungen allerdings nur noch in Betracht, soweit die EU-Anforderungen unterhalb der Stufe 2 liegen. Ansonsten wäre die Gewährung der Förderung auf den Zeitraum von 12 Monaten ab deren Verbindlichkeit begrenzt.³⁵³ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass bei der Einführung strengerer EU-Tierhaltungsnormen gewöhnlich lange Übergangsfristen vorgesehen werden.³⁵⁴

- (338) Die Beihilfevorschriften orientieren sich in aller Regel stark an den Vorgaben für ähnliche Maßnahmen im Bereich der ländlichen Entwicklung. Insofern ist zu beachten, dass in Art. 68 KOM-V SPVO das Erfordernis, nur Investitionen zu fördern, die über geltende Unionsnormen hinausgehen, nicht mehr enthalten ist. Sollte dies auch ins Beihilfenrecht übernommen werden, stünden der in der Transformationsstrategie geplanten Förderung bei wörtlicher Auslegung insoweit keine Hindernisse entgegen. Gleichwohl könnte die Kommission zumindest im Beihilfenrecht die Beachtung des Baseline-Grundsatzes – d. h. der Beihilfengewährung nur für die Übernahme von Verpflichtungen, die über den ordnungsrechtlichen Mindeststandard hinausgehen – ggf. über das Prinzip der Anreizwirkung verlangen. Im Übrigen sieht die Allgemeine Ausrichtung des Rates für die Trilogverhandlungen im Rahmen der GAP-Reform vor, Art. 68 um einen Abs. 5 zu ergänzen, wonach Investitionsförderung für neue EU-Anforderungen nur für maximal 24 Monate gewährt werden darf.³⁵⁵ Damit würde der Status Quo zumindest impliziert aufrechterhalten, so dass man dies auch für die künftigen Vorschriften für staatliche Beihilfen erwarten müsste. Im Übrigen entspräche das dem Zweck, der mit dem Erfordernis der Anreizwirkung verfolgt wird.

³⁵³ Rahmenregelung, Rn. 148 lit. c). In seiner Verhandlungsposition zum KOM-V SPVO strebt der Rat eine Verlängerung auf 24 Monate an.

³⁵⁴ S. etwa die Neuregelung der Käfighaltung durch die Richtlinie 86/113/EWG des Rates v. 25.03.1986 zur Festsetzung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen in Käfigbatteriehaltung, ABl. 1986 L 95/45, die einen Umsetzungszeitraum bis 1995 vorsah. Ein ähnlicher langer Umsetzungszeitraum, nämlich bis 01.01.2007, galt für die durch die RL 1999/74/EG verschärften Haltungsbedingungen für Legehennen.

³⁵⁵ Allgemeine Ausrichtung KOM-V SPVO: „(5) Werden den Landwirten durch Unionsrecht neue Anforderungen auferlegt, so kann die Unterstützung zur Erfüllung dieser Anforderungen für einen Zeitraum von höchstens 24 Monaten ab dem Zeitpunkt gewährt werden, zu dem die Anforderungen für den Betrieb obligatorisch werden.“ Derzeit erlaubt Art. 17 Abs. 6 VO 1305/2013 die Förderung für zwölf Monate.

(c) Beihilfeintensität

- (339) Die maximale Beihilfeintensität für Investitionsbeihilfen liegt in Deutschland bei 40 % der beihilfefähigen Kosten.³⁵⁶ Insoweit wäre zu klären, ob und ggf. in welchem Umfang dieser Fördersatz ausreichend wäre, um die Investitionskosten zu erfassen, die spezifisch mit der Umstellung auf strengere Handlungsstandards zusammenhängen.
- (340) Wie in Rn. (590) ff. detailliert dargelegt wird, dürften diese Mehrkosten für Mastschweine und Mastgeflügel (Haltungsstufe 2) sowie für Mastrinder (Haltungsstufen 2 und 3) auf der Grundlage der aktuellen EU-Regeln (40 % mit einer Erhöhungsmarge, so auch der im AFP festgelegte Fördersatz) realisierbar sein. Anpassungen der Förderintensität wären hingegen erforderlich für Milchkühe (Stufe 2, plus 8 % und Stufe 3, plus 9 %). Für Mastschweine (Stufe 3) besteht ein Anpassungsbedarf von zusätzlich 14 % und für Masthühner von 17 % (Stufe 2) und von zusätzlich 29 % (Stufe 3).
- (341) Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Art. 68 Abs. 4 KOM-V SPVO den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen soll, im Rahmen der Politik der ländlichen Entwicklung künftig eine Beihilfeintensität von maximal 75 % vorzusehen.³⁵⁷ Dieser Wert läge, sollte er vom EU-Gesetzgeber gebilligt und danach in die neuen Beihilferegeln übernommen werden, deutlich über der gegenwärtigen Obergrenze von 40 %. Zu Art. 68 KOM-V SPVO hat das EP in seine Verhandlungsposition einen Änderungsantrag aufgenommen, wonach eine Anhebung dieses Prozentsatzes ausdrücklich auch bei „investments linked to animal welfare“ ermöglicht würde.³⁵⁸ Sollte diese Änderung in die SPVO eingehen, könnte im Rahmen der Förderung von Tierwohlinvestitionen sogar ein noch höherer Beihilfensatz angewendet werden.

c) Tierwohlprämie (Ausgleich der „laufenden Kosten“)

- (342) Neben den Investitionsbeihilfen soll der Schwerpunkt der Transformationsstrategie auf „Prämien zur Abdeckung der laufenden Kosten (für alle drei Stufen)“ liegen.³⁵⁹ Damit wird beabsichtigt, „den Erzeugern die höheren Kosten tiergerechter Haltungsverfahren“ durch regelmäßige Zahlungen auszugleichen, und zwar „zu einem hohen

³⁵⁶ Rahmenrichtlinie, Rn. 152 lit. e).

³⁵⁷ S. bereits oben unter Rn. (290).

³⁵⁸ Änderungsantrag 474 in der EP-Verhandlungsposition zu Art. 68 Abs. 4 UAbs. 2 KOM-V SPVO.

³⁵⁹ KNW-Empfehlungen, S. 13.

Anteil von insgesamt etwa 80–90 %“, sowie die „langfristige Verlässlichkeit der laufenden Tierwohlzahlungen über die Abschreibungsdauer eines Stalles hinweg“ (ca. 20 Jahre) sicherzustellen.³⁶⁰

aa) Beihilfentatbestand i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV

(343) Eine aus staatlichen Mitteln finanzierte Tierwohlprämie erfüllt zwanglos die Merkmale einer staatlichen Beihilfe gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV.³⁶¹

bb) Kriterien für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt

(344) Für die Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt gemäß Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV sind ähnlich wie bei den Investitionsbeihilfen (s. oben Rn. (319) ff.) die gemeinsamen³⁶² (dazu (1)) und die speziell auf Beihilfen für Tierschutzverpflichtungen³⁶³ anwendbaren Kriterien (dazu 2)) heranzuziehen.³⁶⁴ Von der ABER werden solche Beihilfen nicht erfasst, und die Höchstgrenzen der De-Minimis-VO sind angesichts des Finanzvolumens der geplanten Förderung unzureichend.³⁶⁵ Im Hinblick auf die künftige Rahmenregelung ab 2023 werden auch Art. 65 KOM-V SPVO sowie die dazu von EP und Rat beschlossenen Verhandlungspositionen berücksichtigt.

(1) Gemeinsame Bewertungskriterien

(345) Mit der Verbesserung des Tierwohls im Nutztierbereich verfolgt die Tierwohlprämie (ebenso wie die Investitionsbeihilfen) ein Ziel von gemeinsamem Interesse. Im Hinblick auf die Anreizwirkung wäre in der Notifizierung ökonomisch zu begründen, dass sie nach ihrer Ausgestaltung für die betreffenden Tierhalter einen ausreichenden Anreiz zur Teilnahme an der Transformationsstrategie bildet.³⁶⁶ Darin bestünden dann auch die Gründe für die Bejahung der Notwendigkeit und Geeignetheit staatlichen Tätigwerdens. Soweit sie nicht über die in der Rahmenregelung genannten Parameter für

³⁶⁰ KNW-Empfehlungen, S. 13 f.

³⁶¹ S. etwa zu einer ähnlich gelagerten Maßnahme Kommission, Entsch. v. 08.10.2020, SA.57124 (2020/N), Rn. 28–34; *Martinez*, AUR 2020, S. 282 f.

³⁶² Teil 1, Kapitel 3 Gemeinsame Bewertungsgrundsätze, Rn. 38 ff. i. V. m. Rn. 135.

³⁶³ Teil 2, Kapitel 1, Nr. 1.1.5. Beihilfen für Agrarumwelt-, Klima- und Tierschutzverpflichtungen, Nr. 1.1.5.2. Beihilfen für Tierschutzverpflichtungen, Rn. 231 ff.

³⁶⁴ S. die von der Kommission in jüngerer Vergangenheit zu zwei von Ungarn und einer von Bulgarien notifizierten Tierwohlprämien getroffenen Entsch. v. 22.01.2019, SA.51015 (2018/N) (Ungarn); Entsch. v. 27.07.2017, SA.48336 (2017/N) (Bulgarien); Entsch. v. 22.01.2015, SA.38716 (2014-N) (Ungarn).

³⁶⁵ Art. 3 Abs. 2 und 3 i. V. m. Anhang I VO 1408/2003.

³⁶⁶ S. unten unter Rn. (579) ff.

die Beihilfeberechnung hinausgeht,³⁶⁷ erscheint auch ihre Verhältnismäßigkeit gut begründbar. Das gilt auch im Hinblick auf die Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel.³⁶⁸ Ferner wären auch Angaben zur Umwelt- und Klimaverträglichkeit der Förderung aufzunehmen.³⁶⁹

(2) Spezifische Kriterien für Tierschutzverpflichtungen

(346) Die Tierwohlprämie soll den Nutztierhaltern Finanzmittel zur Aufrechterhaltung ihres laufenden Betriebs zuwenden. Sie ist deshalb als sog. Betriebsbeihilfe zu qualifizieren. Solche Betriebsbeihilfen sind mit dem Binnenmarkt grundsätzlich unvereinbar – also nicht genehmigungsfähig –, sofern sie nicht ausnahmsweise betriebliche Zusatzkosten ausgleichen, die aus der freiwilligen Übernahme von im allgemeinen Interesse liegenden Verpflichtungen resultieren.³⁷⁰ Die Erfüllung dieser Anforderung bestimmt sich vorliegend anhand der in Rn. 251 ff. der Rahmenregelung vorgesehenen Voraussetzungen.

(a) Freiwillige Verpflichtungen oberhalb verbindlicher Standards („Baseline-Erfordernis“)

(347) Das KNW weist in seinen Empfehlungen darauf hin, dass „[g]egenwärtig ... Tierwohlprämien nur für Leistungen gezahlt werden [können], die über den ordnungsrechtlichen Mindeststandard hinausgehen“.³⁷¹ In der Tat gestattet die Rahmenregelung die Gewährung von Leistungen i.S. der Tierwohlprämie nur für die *freiwillige* Übernahme von Verpflichtungen, „die über die einschlägigen obligatorischen Grundanforderungen gemäß Titel VI Kapitel I der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 sowie sonstige einschlägige verpflichtende Anforderungen hinausgehen.“

(348) Maßgeblich sind insoweit die Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung, und zwar im vorliegenden Zusammenhang

³⁶⁷ S. Rahmenregelung, Rn. 237 ff., 240 ff. und 244 ff. i. V. m. Rn. 82 ff.

³⁶⁸ S. Rahmenregelung, Rn. 113.

³⁶⁹ S. unten unter Rn. (654) ff.

³⁷⁰ S. Rahmenregelung, Rn. 67 f.; *Bartosch*, EU-Beihilfenrecht, 3. Aufl. 2020, Art. 107 AEUV, Rn. 21.

³⁷¹ KNW-Empfehlungen, S. 14 f.

die GAB 11, 12 und 13³⁷² sowie alle anderen tierwohlrelevanten Vorschriften des Unionsrechts und des nationalen Rechts.³⁷³ Diese stellen somit die „Baseline“ dar, die auch für die Höhe der Tierwohlprämie von Bedeutung ist.

- (349) Diese Vorgaben der Rahmenregelung entsprechen genau den in Art. 33 Abs. 2 VO 1305/2013 festgelegten Bedingungen für Tierwohlpächlungen im Rahmen der gegenwärtigen Politik der ländlichen Entwicklung. Sie wurden im Wesentlichen auch in Art. 65 Abs. 5 KOM-V SPVO aufrechterhalten, und werden in den Verhandlungspositionen des EP und des Rates nicht in Frage gestellt. Somit ist davon auszugehen, dass sie mit großer Wahrscheinlichkeit letztlich auch in der zukünftigen Rahmenregelung enthalten sein werden.

(b) Gegenstand der Tierschutzverpflichtungen

- (350) Die im Rahmen der Zielbilder entwickelten und noch zu entwickelnden Tierwohlstandards halten sich zwanglos innerhalb der in Rn. 234 der Rahmenregelung³⁷⁴ genannten Arten freiwilliger Tierschutzverpflichtungen.

(c) Verpflichtungszeitraum und Förderungsdauer

- (351) Grundsätzlich müssen Tierschutzverpflichtungen für einen Zeitraum von einem Jahr bis zu sieben Jahren eingegangen werden.³⁷⁵ Die Rahmenregelung erlaubt ausdrücklich die Verlängerung dieses Zeitraums, ohne jedoch deren Umfang und die dafür zu erfüllenden Bedingungen zu präzisieren. Möglich sind auch im Vertrag vorgesehene automatische Verlängerungen, wenn das mit dem nationalen Recht vereinbar ist³⁷⁶ und die von der Kommission anerkannten Bedingungen für Tierschutzbeihilfen eingehalten werden.

³⁷² Art. 93 i. V. m. Anhang II VO 1306/2013.

³⁷³ Im Unionsrecht handelt es sich dabei um die einschlägigen Tierschutzrichtlinien, s. oben unter Rn. (211).

³⁷⁴ Entspricht Art. 10 Delegierte Verordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission v. 11.03.2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Einführung von Übergangsvorschriften, ABl. 2014 L 227/1, zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2019/94 der Kommission v. 30.10.2018, ABl. 2018 L 19/5.

³⁷⁵ Rahmenregelung, Rn. 235.

³⁷⁶ Rahmenregelung, Rn. 236.

(d) Beihilfefähige Kosten und Beihilfebeträg

- (352) Durch die Tierwohlprämie könnten den landwirtschaftlichen Tierhaltern in vollem Umfang oder zum Teil die zusätzlichen Kosten und der Einkommensverlust ausgeglichen werden,³⁷⁷ die ihnen „infolge der eingegangenen Verpflichtungen entstehen“.³⁷⁸ Wie bei den Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung bedarf es insoweit eines Vergleichs mit der Kosten- und Einkommenssituation ohne Eingehung der betreffenden Tierwohlverpflichtungen.³⁷⁹ Den von der gegenwärtig geltenden Rahmenregelung festgelegten maximalen Beihilfebeträg von 500 Euro je Großvieheinheit³⁸⁰ hält das KNW für hinreichend.³⁸¹

(e) Ökologischer Landbau

- (353) Auch wenn das vom KNW nur indirekt angesprochen wird, steht die Frage im Raum, ob die Tierwohlprämie auch Tierhaltern im Bereich des ökologischen Landbaus i. S. d. VO 834/2009 oder 2018/1408 gewährt werden dürfte.³⁸² Hintergrund dafür ist der Umstand, dass sich die Haltungsstandards im ökologischen Landbau bereits heute in etwa auf dem für die Tierwohlstufe 3 angestrebten Niveau befinden,³⁸³ so dass wegen fehlender Anreizwirkung ggf. kein Raum mehr für eine Gewährung von Tierwohlprämien bestehen könnte. In diesem Fall könnte die Umsetzung der Transformationsstrategie, die sich an die konventionelle Nutztierhaltung richtet, jedoch dazu führen, dass der Wettbewerbs- und Preisvorteil ausgehöhlt wird, den tierische Ökoerzeugnisse gegenwärtig auf dem Markt genießen.
- (354) Es ist insoweit wichtig, daran zu erinnern, dass die Förderung des ökologischen/biologischen Landbaus durch staatliche Beihilfen eigenständigen Vorgaben folgt, nämlich den Regeln in Abschnitt 1.1.8 der Rahmenregelung, die im Bereich der Politik der ländlichen Entwicklung ihre Entsprechung in Art. 29 VO 1305/2013 haben. Danach

³⁷⁷ Rahmenregelung, Rn. 237.

³⁷⁸ Rahmenregelung, Rn. 237–239.

³⁷⁹ Dazu ausführlich oben unter Rn. (286) ff.

³⁸⁰ Rahmenregelung, Rn. 240; s. auch Art. 33 Abs. 3 i. V. m. Anhang II VO 1305/2013. Zur Berechnung der Großvieheinheit s. das Glossar: Großvieheinheit (GVE) auf der Website von Eurostat [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Livestock_unit_\(LSU\)/de](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Livestock_unit_(LSU)/de) (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

³⁸¹ KNW-Empfehlungen, S. 14.

³⁸² KNW-Empfehlungen, S. 17.

³⁸³ KNW-Empfehlungen, S. 10.

können Beihilfen an Landwirte gewährt werden, „die sich freiwillig verpflichten, ökologische/biologische Bewirtschaftungsverfahren und -methoden gemäß der Begriffsbestimmung in der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates einzuführen oder beizubehalten“. Diese Förderlogik kommt auch im Tierwohlbereich zum Tragen. Im Einklang mit dem Baseline-Grundsatz gilt das freilich nur für Verpflichtungen, die über die Grundanforderungen gemäß Cross Compliance,³⁸⁴ die einschlägigen Mindestbewirtschaftungsanforderungen,³⁸⁵ die einschlägigen Mindestvorschriften für den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie sonstige einschlägige verpflichtende Anforderungen gemäß dem nationalen Recht hinausgehen.³⁸⁶ Die Baseline besteht insoweit nicht in den freiwillig eingegangenen Öko/Bio-Verpflichtungen, sondern in den generell geltenden nationalen Vorgaben für die Nutztierhaltung. Folgerichtig darf eine Beihilfe zur Beibehaltung ökologischer/biologischer Tierhaltungsmethoden die Gesamtheit oder einen Teil der zusätzlichen Kosten und der Einkommensverluste decken, die den Beihilfeempfängern durch die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen entstehen.³⁸⁷ Dies deckt sich im Wesentlichen mit den Vorgaben für Tierwohlbeihilfen, d. h. dem Abschnitt 1.1.5.2 der Rahmenregelung sowie Art. 33 Abs. 2 VO 1305/2013³⁸⁸ und Art. 65 KOM-V SPVO. Somit dürften die Einführung und Beibehaltung des Ökolandbaus einschließlich der ökologischen/biologischen Tierhaltung in vergleichbarem Umfang gefördert werden wie die Umstellung auf und die Praktizierung höherer Tierwohlstandards in der konventionellen Landwirtschaft. Sollten die Standards der Tierwohlstufe 3 hinter den Standards der biologischen Tierhaltung zurückbleiben, könnte für letztere eine entsprechend höhere Prämie vorgesehen werden. Allerdings würden Änderungen der Baseline insbesondere durch die Anhebung der verbindlichen nationalen Haltungsvorgaben auf die Tierhaltungsstufen 1 und 2 auch im Öko-/Biobereich zu einer Anpassung des Förderniveaus führen. Die Tierhaltungsstufe 3 kann insoweit außer Betracht bleiben, weil ihre Verbindlichkeit nach den Empfehlungen des KNW nicht vorgesehen ist. Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass die

³⁸⁴ S. Titel VI Kap. 1 VO 1306/2013.

³⁸⁵ S. Art. 4 Abs. 1 lit. c) Ziff. ii und iii VO 1307/2013.

³⁸⁶ Rahmenregelung, Rn. 267; Art. 33 Abs. 2 VO 1305/2013.

³⁸⁷ Rahmenregelung, Rn. 270.

³⁸⁸ Im Unterschied zur Rn. 267 Rahmenregelung und zu Art. 29 Abs. 2 VO 1307/2013 beziehen sich die Rn. 233 Rahmenregelung und Art. 33 Abs. 2 VO 1307/2013 allerdings auf Verpflichtungen, die über „sonstige einschlägige verpflichtende Anforderungen hinausgehen.“

Förderung des ökologischen Landbaus gegenwärtig ausschließlich flächenbezogen gewährt werden darf.³⁸⁹ Jedoch spricht sich der Rat in seiner Position für die Verhandlungen über die GAP-Reform dafür aus, dass die Mitgliedstaaten im Öko-/Biobereich für die Beihilfegewährung zukünftig auch eine andere Einheit als Hektar verwenden können, was z. B. eine Förderung je GVE erlauben würde.

- (355) Das Verbot von Doppelförderungen³⁹⁰ dürfte im Hinblick auf die ökologische Tierhaltung gegenwärtig keine Auswirkungen haben, da die Förderung im Rahmen der Politik der ländlichen Entwicklung für ökologische/biologische landwirtschaftliche (Boden)bewirtschaftungsverfahren, nicht aber spezifisch für ökologische Tierhaltung gewährt werden.

(f) Konventionelle Tierhalter mit höheren Tierwohlstandards

- (356) In einer Sondersituation befänden sich allerdings konventionelle Halter landwirtschaftlicher Nutztiere, die bereits bei Einführung der Transformationsstrategie nach Haltungsstandards oberhalb der Tierwohlstufen 1 oder 2 produzieren, ohne dafür eine Tierwohlförderung zu erhalten. Ob und, wenn ja, in welchem Umfang es solche Fälle gibt, wäre zu eruieren. Da bei diesen Tierhaltern die freiwillige Übernahme von Verpflichtungen bereits erfolgt ist,³⁹¹ könnte argumentiert werden, dass es am beihilfenrechtlich nötigen Anreizeffekt³⁹² fehlt und daher die Gewährung einer Tierwohlprämie im Rahmen der Transformationsstrategie unzulässig wäre. Jedoch verschlechtert die Tierwohlförderung einer großen Anzahl umstellungsbereiter Landwirtinnen und Landwirte die relative Wettbewerbsstellung derjenigen, die bereits nach Tierwohlkriterien produzieren, aber dennoch nicht in den Genuss der Tierwohlprämie kämen. Da diese Landwirtinnen und Landwirte prinzipiell die Option hätten, die Produktion nach Tierwohlkriterien wieder aufzugeben, bestünde durchaus ein Grund für die Gewährung eines Anreizes zur Beibehaltung dieser Verfahren. Daher sollte für sie eine geeignete Regelung gefunden werden, um unerwünschte Wettbewerbsnachteile oder Fehlanreize zu vermeiden.

³⁸⁹ Rahmenregelung, Rn. 266; Art. 47 Abs. 1 VO 1305/2013.

³⁹⁰ Rahmenregelung, Rn. 102 f.

³⁹¹ S. oben unter Rn. (347) ff.

³⁹² Rahmenregelung, Rn. 39 lit. b) i. V. m. Rn. 66.

cc) **Realisierbarkeit der Tierwohlprämie**

(357) Im Lichte der vorstehend dargestellten Vorgaben ergeben sich Zweifel daran, ob sich die vom KNW empfohlene Tierwohlprämie in der vorgesehenen Form realisieren ließe.

(1) **„Baseline-Erfordernis“**

(358) Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Gewährung von Tierwohlprämien für die Beachtung der Tierwohlstufe 1 davon abhängt, ob und inwieweit diese Stufe die unionsrechtlichen Standards übertrifft. Die Empfehlungen der Kommission für den Strategischen GAP-Plan in Deutschland verweisen auf bestehende „Vollzugsdefizite“ hinsichtlich der EU-Tierwohlgesetzgebung insbesondere in den Bereichen Schwein, Geflügel und Viehhaltung.³⁹³ Um beihilferechtliche Unsicherheiten zu vermeiden, sollten diese Schwächen vor der Notifizierung der Tierwohlförderung möglichst ausgeräumt werden.

(359) Wie vom KNW dargelegt, wird das Baseline-Erfordernis spätestens ab dem Jahr 2030, wenn die Haltungsnormen der Tierwohlstufe 1 in Deutschland rechtlich verpflichtend werden, den Förderspielraum einschränken. Ab dann dürften Tierwohlprämien nämlich nur noch für die Übernahme von Haltungsverpflichtungen oberhalb der Stufe 1 gewährt werden. Das KNW regt deshalb an, Deutschland solle sich mittelfristig auf EU-Ebene dafür einsetzen, die Möglichkeit der Gewährung der Tierwohlprämie auch für die Einhaltung von Tierwohlstandards zu eröffnen, die „deutlich oberhalb des EU-Niveaus liegen“, auch wenn sie national bereits verpflichtend sind.³⁹⁴ Wie bereits dargelegt, sind gegenwärtig keine Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass dieses Anliegen in die nächste Rahmenregelung oder in die SPVO übernommen werden würde. Da mittelfristig die nächste Gelegenheit für eine solche Initiative erst wieder im Rahmen der Vorbereitungen und Verhandlungen über die Rechtstexte für den Förderzeitraum nach 2027 bestünde, sollte ernsthaft erwogen werden, diesen Punkt bereits jetzt in die Verhandlungen über die GAP nach 2020 einzuspeisen.

(360) Die Begründung einer solchen Initiative sollte sich möglichst auf nachvollziehbare rechtliche und politische Gesichtspunkte stützen. Solche lassen sich möglicherweise aus den Kriterien der Rahmenregelung für spezifische Beihilfen zum Ausgleich von Nachteilen in Natura 2000-Gebieten und im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie

³⁹³ Commission recommendations for Germany's CAP strategic plan, Commission Staff Working Document v. 18.12.2020, SWD(2020) 373 final, S. 22.

³⁹⁴ KNW-Empfehlungen, S. 15.

(dazu (a)) oder für Beihilfen für den ökologischen/biologischen Landbau (dazu (b)) ableiten. Als möglicher Ansatzpunkt könnte zudem das im Zuge von EU-Erweiterungen angewandte Konzept sog. „Meeting Standards“ dienen, das für einen Übergangszeitraum Beihilfen zur Erreichung geltender EU-Standards zuließ (dazu (c)).

(a) Beihilfen zum Ausgleich von Nachteilen in Natura 2000-Gebieten und im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie

(361) Bei Beihilfen zum Ausgleich von Nachteilen in Natura 2000-Gebieten und im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie können Leistungen gewährt werden, um Nachteile auszugleichen, die Landwirten in den betreffenden Gebieten im Zusammenhang mit der Umsetzung der FFH-Richtlinie, der Vogelschutz-Richtlinie und der Wasserrahmenrichtlinie entstehen. Die Rn. 244 der Rahmenregelung, die Art. 30 Abs. 1 VO 1305/2013 entspricht, gestattet somit Ausgleichsleistungen für Nachteile, die in abgegrenzten Gebieten durch die Anwendung unionsrechtlich begründeter und von den Mitgliedstaaten konkretisierter Beschränkungen ausgelöst werden. Denkbar wäre, diese Logik auf die Transformationsstrategie zu übertragen, durch die Deutschland ab 2030 zu einem abgegrenzten Gebiet mit spezifischen Nachteilen für die dort tätigen Tierhalter würde. Gewisse Zweifel an der Tragfähigkeit einer solchen politisch auf den ersten Blick attraktiven Analogie sollten freilich nicht übersehen werden. Bindende Anforderungen an die Nutztierhaltung, wie sie sich ab 2030 bzw. 2040 aus den dann geltenden Normen der Tierhaltungsstufen 1 und 2 ergäben, wären zwar in der Tat dadurch gebietlich begrenzt, dass sie nur für die Tierhaltung in Deutschland anwendbar wären. Diese gebietliche Begrenzung unterscheidet sich jedoch ihrem Wesen nach von einer Situation, in der aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben bestimmte Zonen innerhalb der Mitgliedstaaten erschwerten Produktionsbedingungen unterliegen. Sie sind somit eher mit den Umweltstandards vergleichbar, die im Rahmen der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen den allgemeinen Baseline-Prinzipien unterliegen.³⁹⁵ Insbesondere wird den betroffenen Tierhaltern anders als den in Natura 2000- oder Vogelschutzgebieten tätigen Landwirten kein aus Billigkeitsgründen ausgleichswürdiges „Sonderopfer“ gegenüber den anderen Erzeugern in ihrem Mitgliedstaat aufgebürdet.

(b) Beihilfen für ökologischen/biologischen Landbau

(362) Nach den Regeln im Abschnitt 1.1.8. der Rahmenregelung (so auch Art. 29 VO 1305/2013) können Landwirten, „die sich freiwillig verpflichten, ökologische/biologische Bewirtschaftungsverfahren und -methoden gemäß der Begriffsbestimmung in

³⁹⁵ Rahmenregelung, Rn. 210.

der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates einzuführen oder beizubehalten“, die sich daraus ergebenden zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste ausgeglichen werden. Hier geht es allerdings nicht um die Kompensation des Aufwands, der aus der Befolgung allgemein geltender Normen entsteht. Vielmehr wird die freiwillige Erreichung und Anwendung der für die Bioerzeugung festgelegten Anforderungen gefördert. Auch eine solche Analogie ist daher im Ergebnis kaum tragfähig.

(c) „Meeting Standards“

- (363) Im Rahmen der Beitrittsrunde 2004 wurde in Art. 331 Abs. 2b VO 1257/1999³⁹⁶ über die ländliche Entwicklung für die neuen Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingefügt, Investitionen zur Erreichung geltender EU-Standards zu fördern („Meeting Standards“).³⁹⁷ Außerdem konnten gemäß Art. 331 Abs. 3 VO 1257/1999 Investitionsbeihilfen für Betriebe gewährt werden, denen für die Erfüllung der Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz eine Übergangszeit nach dem Beitritt eingeräumt wurde. In beiden Fällen handelte es sich allerdings um Investitionsförderung, nicht um den Ersatz laufender zusätzlicher Kosten im Sinne der Tierwohlprämie, was die Berufung auf sie wenig erfolgversprechend machen dürfte.
- (364) Als möglicher Ansatzpunkt einer Begründung dafür, die Tierwohlprämie auch für die Anwendung bereits verbindlich gewordener nationaler Nutztierhaltungsstandards zu gewähren, könnte jedoch das Grundkonzept dienen, das in Art. 31 Abs. 1 VO 1698/2005³⁹⁸ (Förderperiode 2007–2013) und entsprechend auch in der damals geltenden Rahmenregelung für landwirtschaftliche Beihilfen³⁹⁹ zum Ausdruck kam. Nach diesen auch im Hinblick auf die Erweiterung der EU erlassenen, aber auf alle Mitgliedstaaten anwendbaren Regelungen war es zulässig, für einen Zeitraum von fünf Jahren Beihilfen zum Ausgleich der Kosten und Einkommensverluste zu zahlen, „die Landwirten durch die Anwendung der Normen im Bereich des Umweltschutzes, der

³⁹⁶ Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates v. 17.05.1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, ABl. 1999 L 160/80, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 2223/2004 des Rates v. 22.12.2004, ABl. 2004 L 379/1.

³⁹⁷ S. Mögele, in: Merli/Huster, Die Verträge zur EU-Osterweiterung, 2008, IV. Landwirtschaft, S. 231 (248).

³⁹⁸ Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates v. 20.10.09.2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. 2005 L 277/1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 1312/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.12.2011, ABl. 2011 L 339/1.

³⁹⁹ Abschnitt IV.E. Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007–2013 (Rahmenregelung 2007–2013), ABl. 2006 C 319/1.

menschlichen Gesundheit, der tierischen und pflanzlichen Gesundheit, des Tierschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz entstehen.“ Zwar bezogen sich Art. 31 VO 1698/2005 und die damalige Rahmenregelung – anders als die Tierwohlstrategie – nicht auf die autonome Einführung strengerer nationaler Vorschriften, sondern auf „kürzlich in die einzelstaatlichen Vorschriften“ aufgenommenen Normen „zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht“ (Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 VO 1698/2005). Man könnte sie jedoch u. U. dahin interpretieren, dass es in Situationen, die von einer dynamischen Fortentwicklung rechtlicher Anforderungen gekennzeichnet sind, nicht ausgeschlossen sein soll, die daraus für landwirtschaftliche Betriebe resultierenden Belastungen für einen gewissen Zeitraum durch Beihilfen aufzufangen. Dem entspräche, dass die Rahmenregelung auf Umstände abzielt, in denen „die Einführung der betreffenden Norm auf nationaler Ebene für die betreffenden Erzeuger einen bedeutenden Wettbewerbsnachteil mit sich bringen könnte.“⁴⁰⁰ Nicht übersehen werden darf allerdings, dass diese Maßnahme auf einen Fünfjahreszeitraum beschränkt war und mit dem Inkrafttreten der aktuellen Rahmenregelung im Jahr 2014 fallen gelassen wurde.

(2) Langfristigkeit und Verlässlichkeit der Förderung

- (365) Das vom KNW angeregte langfristig und verlässlich ausgestaltete System müsste auf zwei unterschiedlichen, aber inhaltlich zusammenhängenden Komponenten beruhen: Zum einen auf einer möglichst langfristig geltenden, stabilen und damit vor Änderungen abgeschirmten nationalen Beihilferegulung und zum anderen auf einer möglichst langen Laufzeit der individuellen Beihilfenzusage und damit des Zeitraums, für den die jeweiligen Tierwohlverpflichtungen von den Tierhaltern eingegangen werden können.
- (366) Allgemein ist insoweit zunächst auf den durch Rn. 235 der Rahmenregelung grundsätzlich auf sieben Jahre begrenzten Verpflichtungszeitraum hinzuweisen. Zwar kann dieser Zeitraum verlängert werden, die Rahmenregelung nennt dafür allerdings keine Kriterien. Zur Entwicklung solcher Kriterien kommt ein Rückgriff auf Verlängerungsmöglichkeiten für Agrarumwelt- und Klimabeihilfen (dazu (a)) oder Beihilfen zur Förderung erneuerbarer Energie (dazu (b)) in Betracht. Selbst wenn eine Möglichkeit zur Beihilfengewährung über einen Zeitraum von sieben Jahren hinaus bestehen sollte, wären nach den Verfahrensvorgaben der Rahmenregelung aber jedenfalls Überprüfungsklauseln und u. U. auch nachträgliche Anpassungen erforderlich (dazu (c)).

⁴⁰⁰ Rahmenregelung 2007–2013, Rn. 81.

(a) Agrarumwelt- und Klimabeihilfen

- (367) Mit Blick auf die Laufzeit der Beihilfenzusage könnte man auf die Logik zurückgreifen, die den nicht unähnlich gelagerten Agrarumwelt- und Klimabeihilfen zugrunde liegt.⁴⁰¹ Danach können die Mitgliedstaaten für bestimmte Verpflichtungsarten einen längeren Zeitraum als sieben Jahre festlegen, wenn dies zur Verwirklichung und Erhaltung der angestrebten Umweltvorteile erforderlich ist. Eine vergleichbare Regelung enthält Art. 65 Abs. 8 UAbs. 1 KOM-V SPVO. Danach gilt im Grundsatz ein Verpflichtungszeitraum von fünf bis sieben Jahren. Ist es jedoch zur Erreichung oder Wahrung bestimmter angestrebter Umweltvorteile erforderlich, so können die Mitgliedstaaten im GAP-Strategieplan für bestimmte Verpflichtungsarten einen längeren Zeitraum vorsehen. Diese Option ist gegenwärtig zwar nicht für den Tierschutz vorgesehen, könnte jedoch im Zuge der laufenden GAP-Reformverhandlungen in den Text aufgenommen werden. Man könnte daher erwägen, unter Hinweis auf den üblichen Nutzungszeitraum für Stallgebäude geltend zu machen, dass die reguläre Laufzeit nicht der Langfristigkeit entspreche, die viele Tierhalter als Voraussetzung für ihre Teilnahme an der Tierwohlstrategie ansähen. Allerdings sollte nicht ausgeblendet werden, dass sich dieses Argument in seiner Substanz zumindest nicht in vollem Umfang mit der Begründung für eine möglichst lange Laufzeit von Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen deckt. Bei letzteren beruht das Bedürfnis nach einer relativ langen Laufzeit nämlich darauf, dass ihre Wirksamkeit mit der Länge des Verpflichtungszeitraums zunimmt, nicht jedoch auf der Überlegung, dass sie bei einer kürzeren Laufzeit nicht in Anspruch genommen würden.
- (368) Außerdem lohnt auch ein Blick auf die diversen forstlichen Maßnahmen in der VO 1305/2013. Die in den Art. 21, 24, 25 und 26 VO 1305/2013 genannten Maßnahmen sind investiver Natur und bedürfen somit nicht der Festlegung von Laufzeiten. Hingegen sind in Art. 22 (Aufforstung und Anlage von Wäldern), wo es u. a. um eine jährliche Ausgleichszahlung geht, eine maximale Verpflichtungsdauer von 12 Jahren und in Art. 23 (Einrichtung, Regeneration und Erneuerung von Agrarforstsystemen) ein Höchstzeitraum von fünf Jahren festgelegt.

⁴⁰¹ Rahmenregelung, Rn. 212.

(b) Erneuerbare Energien

- (369) Ferner könnte eine Parallele zu den außerhalb des Agrarbereichs angesiedelten Beihilferegeln für die Förderung erneuerbarer Energien konstruiert werden.⁴⁰² Hier wird ähnlich wie beim Tierwohl bezweckt, eine bestimmte, politisch und gesellschaftlich gewollte Form der Erzeugung (erneuerbare Energien) dadurch wirtschaftlich rentabel zu machen, dass den potentiellen Erzeugern Investitions- und Betriebsbeihilfen gewährt werden.⁴⁰³ Grundsätzlich dürfen solche Betriebsbeihilfen „bis zur vollständigen Abschreibung der Anlage nach den üblichen Rechnungslegungsstandards“⁴⁰⁴ und in speziellen Fällen sogar darüber hinaus geleistet werden.⁴⁰⁵ Dessen ungeachtet sehen die Leitlinien Umwelt ausdrücklich eine Genehmigung solcher Beihilferegulungen durch die Kommission für einen Zeitraum von höchstens zehn Jahren vor. Das bedeutet, dass zu ihrer Beibehaltung nach Ende des 10-Jahreszeitraums eine erneute Notifizierung und somit eine neue Bewertung der Beihilferegulung nötig wird.⁴⁰⁶

(c) Verfahrensfragen

- (370) Generell ist auf die Verfahrensvorschriften der im Agrarbereich maßgeblichen Rahmenregelung hinzuweisen.⁴⁰⁷ Danach soll die Dauer von Beihilferegulungen wie der Tierwohlprämie auf die Laufzeit des Programmplanungszeitraums (gegenwärtig 2014–2020) und jedenfalls auf sieben Jahre begrenzt werden.⁴⁰⁸ Außerdem sind Beihilferegulungen mit Überprüfungsklauseln zu versehen. Damit soll sichergestellt werden, dass sie angepasst werden können, falls die relevanten verbindlichen Standards, Anforderungen oder Auflagen, über die die Verpflichtungen hinausgehen müssen, geändert werden. Das gilt auch für Beihilferegulungen, die über den Programmplanungszeitraum hinausgehen.⁴⁰⁹
- (371) Schließlich bleibt zu beachten, dass sich die Kommission im Zusammenhang mit dem Erlass jeder neuen Rahmenregelung die Möglichkeit vorbehält, die Mitgliedstaaten im Wege zweckdienlicher Maßnahmen gemäß Art. 108 Abs. 1 AEUV dazu anzuhalten,

⁴⁰² S. die Leitlinien der Kommission für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020 (im Folgenden: Leitlinien Umwelt), ABl. 2014 C 200/1, Rn. 107 ff.

⁴⁰³ Leitlinien Umwelt, Rn. 119.

⁴⁰⁴ Leitlinien Umwelt, Rn. 129.

⁴⁰⁵ Leitlinien Umwelt, Rn. 133.

⁴⁰⁶ Leitlinien Umwelt, Rn. 121.

⁴⁰⁷ Rahmenregelung, Rn. 724–726.

⁴⁰⁸ Rahmenregelung, Rn. 719.

⁴⁰⁹ Rahmenregelung, Rn. 724 f. S. auch Art. 48 VO 1305/2013.

ihre bestehenden Beihilferegelungen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt an die Vorgaben der neuen Rahmenregelung anzupassen.⁴¹⁰

(3) Möglichkeiten einer beihilfenrechtskonformen Ausgestaltung

(372) Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen ließe sich die vom KNW angestrebte langfristige Zusicherung der Tierwohlprämie nur unter Beachtung gewisser Einschränkungen umsetzen.

(a) Beschränkungen gegenüber der Konzeption des KNW

(373) Zum einen wird man nicht ohne weiteres davon ausgehen können, dass eine Laufzeit der deutschen Tierwohlprämienregelung, die deutlich über den Programmplanungszeitraum hinausginge, durchsetzbar wäre. Selbst wenn dies gelingen sollte, ist zu berücksichtigen, dass die Kommission mit dem Beginn des folgenden Programmplanungszeitraums ggf. zweckdienliche Maßnahmen vorsehen könnte, die eine Änderung der Tierwohlprämienregelung erforderlich machen.

(374) Zum anderen kann es nicht als gesichert gelten, dass die Kommission einem langfristigen Verpflichtungszeitraum in der vom KNW angestrebten Größenordnung (20 Jahre) zustimmen würde. Sollte dies erreichbar sein, bedürfte es immer noch befriedigender Antworten auf zwei konkrete Problemstellungen:

- Erstens wären bereits bei der erstmaligen Gewährung von Tierwohlprämien die zu diesem Zeitpunkt bekannten, während des Verpflichtungszeitraums eintretenden Rechtsänderungen zu berücksichtigen. Die Folgen lassen sich am besten anhand eines Beispiels illustrieren: Übernimmt etwa ein Tierhalter nach Abschluss seines Stallneubaus 2027 für sieben Jahre die Verpflichtung, seine Tiere gemäß der Stufe 1 zu halten, so könnte ihm die Tierwohlprämie lediglich bis 2029 zugesagt werden, da die Vorgaben auf dieser Stufe ab 2030 rechtlich verpflichtend würden. Würde der Tierhalter auf Stufe 2 umstellen, könnte er in den Jahren 2027 bis 2029 Ausgleich für die Differenz zwischen der Stufe 0 (Status Quo) und der Stufe 2, ab 2030 jedoch nurmehr für den Mehraufwand gegenüber Stufe 1 erhalten.
- Zweitens wären bei einer langfristigen Zusage auf jeden Fall Revisionsklauseln erforderlich, um sicherzustellen, dass diese an Änderungen der Baseline oder der wirtschaftlichen Verhältnisse angepasst werden kann. Da die Kommission hier

⁴¹⁰ Rahmenregelung, Rn. 735.

über ein nicht unerhebliches Ermessen verfügt, sollten diese Fragen zum gegebenen Zeitpunkt mit den zuständigen Kommissionsdienststellen erörtert werden.

(b) Eckpunkte einer zulässigen Tierwohlprämie

(375) Fasst man die angestellten Überlegungen zusammen, so müsste eine mit dem EU-Beihilfenrecht kompatible Ausgestaltung der Tierwohlprämie realistischerweise folgende Eckpunkte aufweisen:

- Die Laufzeit der Tierwohlprämienregelung wird sich mehr oder weniger im Rahmen der beihilfenrechtlich üblichen Zeiträume (sieben Jahre) halten müssen, ohne dass ein in gewissem Umfang längerer Zeitraum a priori ausgeschlossen wäre. Ihre anschließende Verlängerung oder auch Neuauflage bliebe durchaus möglich. In beiden Fällen wäre sie jedoch an die zwischenzeitlich veränderten rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen.
- Auch der für die Dauer der Gewährung der Tierwohlprämie ausschlaggebende Verpflichtungszeitraum müsste unterhalb der vom KNW angepeilten 20 Jahre liegen. Die in der Rahmenregelung grundsätzlich vorgesehenen sieben Jahre könnten in gewissem Umfang ausgedehnt werden. Die zu schließenden Verträge müssten allerdings Revisionsklauseln enthalten.
- Die Einschränkungen, die sich für die Höhe des Beihilfebetrags aus dem Umstand ergeben, dass nur der Mehraufwand für die Übernahme von oberhalb der Baseline liegenden Verpflichtungen gewährt werden darf, könnten etwa dadurch ausgeräumt werden, dass auf die rechtliche Verbindlichkeit der Tierwohlstufen 1 und 2 ab den Jahren 2030 bzw. 2040 verzichtet wird. Bereits ein Verzicht auf die Verbindlichmachung der Tierwohlstufe 1 ab 2030 würde die Spielräume für die Gewährung einer mittelfristig stabilen Tierwohlprämie nicht unerheblich erweitern.

d) Beihilfenrechtliche Relevanz der Finanzierung

(376) Das KNW spricht sich auf der Grundlage einer vergleichenden Prüfung verschiedener Finanzierungsmodelle dafür aus, die vorgeschlagenen Tierwohlbeihilfen durch die Einführung einer als Verbrauchsteuer auf tierische Produkte ausgestalteten neuen Tierwohlabgabe zu finanzieren.⁴¹¹ Diese solle auf Endverbraucherebene erhoben werden, „um inländische und importierte Produkte gleich zu belasten“. Angesichts des Wunsches nach „langfristiger Verlässlichkeit“ der Transformationsstrategie lässt sich

⁴¹¹ S. KNW-Empfehlungen, S. 17.

auch eine Präferenz des KNW für die Zweckbindung der Einnahmen aus der Verbrauchsteuer zugunsten der Finanzierung der Tierwohlbeihilfen erkennen. Diese müsste im Einklang mit § 8 Satz 2 BHO durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen werden.⁴¹²

- (377) Aufgrund des somit vom KNW angestrebten Verwendungszusammenhangs zwischen der erwogenen Tierwohlabgabe und der Förderung der Transformation der Nutztierhaltung (dazu aa)) ist nach der Rechtsprechung des EuGH auch die Finanzierungsseite in die beihilfenrechtliche Prüfung einzubeziehen, hier mithin auch die Abgabenerhebung als Bestandteil der Fördermaßnahme auf ihre Vereinbarkeit mit den mit den Vorgaben des EU-Rechts zu überprüfen (dazu bb)). Dies Prüfung ergibt, dass jedenfalls die vom KNW vorgeschlagene Konzeption mit den Vorgaben aus Art. 30 bzw. 110 AEUV nicht in Einklang stünde (dazu cc)), weshalb – über die Empfehlungen des KNW hinausgehend – verschiedene Abhilfeoptionen zu untersuchen sind, die eine unionsrechtskonforme Lösung ermöglichen könnten (dazu dd)).

aa) Art und Weise der Finanzierung der Beihilfe

- (378) Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH muss bei der Prüfung einer Beihilfe die Art und Weise ihrer Finanzierung berücksichtigt werden, wenn sich diese als integraler Bestandteil der Beihilfemaßnahme darstellt („hypothecation“).⁴¹³ Das ist dann der Fall, wenn „die einschlägige nationale Regelung einen zwingenden Verwendungszusammenhang zwischen der Abgabe und der Beihilfe in dem Sinne [herstellt], dass das Aufkommen der Abgabe notwendig für die Finanzierung der Beihilfe verwendet wird und den Umfang der Beihilfe und folglich die Beurteilung ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt unmittelbar beeinflusst.“⁴¹⁴ Sollten diese Bedingungen erfüllt sein und sich die Erhebung der Abgabe als mit den Bestimmungen des AEUV unvereinbar erweisen, stünde dies einer Genehmigung der Beihilfe durch die Kommission entgegen.⁴¹⁵ Vor diesem Hintergrund sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, im Rahmen der

⁴¹² S. hierzu unten unter Rn. (491) ff.

⁴¹³ EuGH, Urt. v. 14.04.2005 – AEM, C-128/03 und C-129/03, EU:C:2005:224, Rn. 45 f.; Urt. v. 24.11.2003 – Enirisore; C-34/01 bis C-38/01, EU:C:2003:640, R. 44; Urt. v. 21.10.2003 – Van Calster, C-261/01 und C-262/01, EU:C:2003:571, Rn. 49. S. *Jaeger*, in: Montag/Säcker, *European State Aid Law*, 2017, Part VII Tax Measures. Rn. 100.

⁴¹⁴ EuGH, Urt. v. 20.09.2018 – Carrefour Hypermarchés SAS u. a., C-510/16, EU:C:2018:751, Rn. 19 m. w. N.; Urt. v. 14.04.2005 – AEM, C-128/03 und C-129/03, EU:C:2005:224, Rn. 46. S. dazu *Bartosch*, *EU-Beihilfenrecht*, 3. Aufl. 2020, A. Einleitung, Rn. 6.

⁴¹⁵ EuGH, Urt. v. 21.10.2003 – Van Calster, C-261/01 und C-262/01, EU:C:2003:571, Rn. 48 f.; Urt. v. 27.10.1993 – Scharbatke, C-72/92, EU:C:1993:858, Rn. 18.

Notifizierung „das Finanzierungssystem, z. B. Finanzierung durch parafiskalische Abgaben, mitzuteilen“.⁴¹⁶

bb) Abgabe als Bestandteil der Beihilfe

(379) Die Anwendung dieser Grundsätze hängt nicht unwesentlich von der konkreten Ausgestaltung der betreffenden Beihilferegulierung ab.⁴¹⁷ Die Rechtsprechung nimmt einen zwingenden Verwendungszusammenhang an, „wenn das Abgabenaufkommen ausschließlich und vollständig für die Gewährung von Beihilfen verwendet wird, auch wenn es sich um unterschiedliche Arten von Beihilfen handelt“.⁴¹⁸ Davon wäre im Fall der Verbrauchsteuer jedenfalls dann auszugehen, wenn ihr Ertrag – wie vom KNW vorgeschlagen – als einzige Finanzierungsquelle und aufgrund ihrer Zweckbindung zur Gänze zur Finanzierung beider Tierwohlbeihilfen eingesetzt würde.⁴¹⁹ So ging der EuGH in einer Entscheidung zu einer französischen Beihilferegulierung für lokale Rundfunksender, die durch eine parafiskalische Abgabe auf die im Hörfunk und im Fernsehen ausgestrahlte Werbung finanziert wurde, von einem zwingenden Verwendungszusammenhang aus, weil „das Nettoaufkommen aus der Abgabe [...] ausschließlich und vollständig für die Finanzierung der Beihilfen [...] bestimmt“ war und daher unmittelbar deren Umfang beeinflusste. Auch die Vergabe dieser Beihilfen durch einen nicht-staatlichen Beirat ändere daran nichts, da diese Einrichtung nicht befugt war, die verfügbaren Mittel zu anderen Zwecken als für diese Beihilfen zu verwenden.⁴²⁰ Außerdem qualifizierte die Kommission in zwei jüngst entschiedenen Fällen eine in Slowenien erhobene zweckgebundene parafiskalische Abgabe als beihilferelevant, da ihr Anteil an der Finanzierung der Beihilferegulierungen unabhängig vom Einsatz allgemeiner Haushaltsmittel ex-ante festgelegt wird.⁴²¹ Auch wenn die Konturen der vom KNW empfohlenen Tierwohlbeihilfen gegenwärtig noch unscharf sind und somit an dieser Stelle keine definitiven Aussagen getroffen werden können, sprechen daher gewichtige Gründe dafür, dass ihr Finanzierungsmodus in die beihilfenrechtliche Prüfung einzubeziehen wäre.

⁴¹⁶ Rahmenregelung, Rn. 29.

⁴¹⁷ Dazu *Jaeger*, in: Montag/Säcker, European State Aid Law, 2017, Part VII Tax Measures. Rn. 101 ff.

⁴¹⁸ EuGH, Urt. v. 20.09.2018 – Carrefour Hypermarchés SAS u. a., C-510/16, EU:C:2018:751, Rn. 20 m. w. N.; EuGH, Urt. v. 13.01.2005 – Streekgewest Westelijk Noord-Brabant, C-174/02, EU:C:2005:10, Rn. 26.

⁴¹⁹ EuG, Urt. v. 16.10.2013 – Télévision française 1/Kommission, EU:T:2013:535, Rn. 44.

⁴²⁰ EuGH, Urt. v. 22.12.2008 – Société Régie Networks/Direction de contrôle fiscal Rhône-Alpes Bourgogne, C-333/07, EU:C:2008:764, Rn. 104.

⁴²¹ Kommission, Entsch. v. 24.08.2020, SA.57139 (2020/N) und SA.57140, ABl. 2020 C 326/4 und 5.

(380) Vor diesem Hintergrund wären auch eine Mehrwertsteuerlösung (Anhebung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes)⁴²² ohne Zweckbindung oder andere Gestaltungen wie etwa eine Mischfinanzierung aus Verbrauchsabgabe und allgemeinen Steuermitteln, bei der der Umfang der Tierwohlbeihilfen nicht mehr von der Verbrauchsabgabe abhinge, der Anwendung des Art. 107 Abs. 1 AEUV entzogen, so dass die Art und Weise der Mittelaufbringung bei der beihilfenrechtlichen Prüfung außer Betracht bliebe.

cc) Vereinbarkeit mit EU-Recht

(381) Sollten beide Tierwohlbeihilfen durch die Einnahmen aus einer als parafiskalische Abgabe⁴²³ zu qualifizierenden Steuer finanziert werden, die aufgrund ihrer Zweckbindung⁴²⁴ gegen andere unionsrechtliche Bestimmungen wie etwa Art. 30 oder 110 AEUV verstieße, so wären sie nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar und könnten von der Kommission nicht genehmigt werden.⁴²⁵

(382) Wie die Ergebnisse der Prüfung unter Rn.(494) ff. zeigen, wäre das bei der Erhebung einer zweckgebundenen Abgabe der Fall, und zwar ungeachtet dessen, ob insoweit zur Finanzierung der Tierwohlförderung eine Verbrauchsteuer eingeführt oder der ermäßigten Mehrwertsteuersatz angehoben würde.

dd) Abhilfeoptionen

(383) Die im Ausschluss von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten von den Vorteilen der deutschen Tierwohlförderung liegende Diskriminierung gegenüber den in Deutschland gewonnenen Erzeugnissen ließe sich entweder durch eine Einbeziehung von Tierhaltern in anderen Mitgliedstaaten in die Förderung (dazu (1)) oder durch die Beschränkung der Erhebung der Verbrauchsteuer auf deutsche Produkte (dazu (2)) beheben. Beide Optionen werfen indes nicht unerhebliche Schwierigkeiten auf. Weitere Möglichkeiten zur Vermeidung eines Verstoßes gegen Art. 30/110 AEUV bestünden darin, die Abgabe von den Tierwohlbeihilfen zu entkoppeln (dazu (3)) oder die Tierwohlförderung durch eine nicht produktbezogene Ergänzungsabgabe („Ergänzungsabgabe Tierwohl“) zu finanzieren (dazu (4)).

⁴²² S. dazu unten unter Rn. (508) ff.

⁴²³ *Bartosch*, EU-Beihilfenrecht, 3. Aufl. 2020, Art. 107 AEUV, Rn. 112.

⁴²⁴ S. dazu unten unter Rn. (491) ff., (517).

⁴²⁵ Urt. v. 21.10.2003 – Van Calster, C-261/01 und C-262/01, EU:C:2003:571, Rn. 48 f.; Urt. v. 27.10.1993 – Scharbatke, C-72/92, EU:C:1993:858, Rn. 18.

(1) Einbeziehung der Tierhalter in anderen Mitgliedstaaten

- (384) Eine Option zur unionsrechtskonformen Finanzierung der Beihilfen bestünde darin, auch den Tierhaltern in anderen Mitgliedstaaten die Teilnahme an der deutschen Transformationsstrategie zu ermöglichen.⁴²⁶ Dazu gehörte insbesondere die Gewährung von Investitionsförderung und Tierwohlprämie für die Umstellung ihrer Nutztierhaltung auf die in Deutschland geltenden Tierwohlstufen. Diese Option begegnet jedoch erheblichen Bedenken.
- (385) Rechtlich liefe eine solche Einbeziehung EU-ausländischer Tierhalter in die Förderung auf eine Anwendung deutschen Förderrechts außerhalb des deutschen Staatsgebiets hinaus, die möglicherweise nicht unerhebliche strukturelle Auswirkungen auf die Entwicklung der tierischen Erzeugung in anderen Mitgliedstaaten hätte. Hinzu kämen Probleme wegen der dort geltenden, von den deutschen Vorgaben u.U. abweichenden Haltungsbestimmungen. Damit verbunden wären weitere komplexe Anwendungs- und Kontrollaufgaben, die ohne die Einbeziehung der Verwaltungen der anderen Mitgliedstaaten oder ggf. den Aufbau entsprechender privater administrativer Strukturen nicht zu leisten wären. Bei alledem müsste die fachrechtliche Einführung strengerer verbindlicher Haltungsvorgaben ab 2030 und 2040 aufgrund des Territorialitätsprinzips, aber auch im Hinblick auf die EU-Tierwohlrichtlinien unterbleiben, die eine nationale Anhebung der Haltungsnormen auf das Staatsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaats beschränken.⁴²⁷
- (386) Weiter wäre es technisch hochkomplex, das deutsche System Tierhaltern in anderen Mitgliedstaaten zugänglich zu machen, deren Tiere effektiv die Grundlage für die Einfuhr tierischer Erzeugnisse nach Deutschland bilden. Dazu müssten zur Feststellung der Beihilfeberechtigung sämtliche tierischen Produkte aktiv zurückverfolgt und den betreffenden Herkunftsbetrieben in den anderen Mitgliedstaaten zugeordnet werden. Im Übrigen wird man davon ausgehen müssen, dass der Kreis der betroffenen Tierhaltungsbetriebe in den anderen Mitgliedstaaten nicht stabil bliebe, sondern Änderungen unterworfen wäre, die den Kreis der potenziell Begünstigten stark anwachsen ließe.

⁴²⁶ Eine Verpflichtung, „die Förderregelung auf die eingeführte Produktion auszuweiten“, besteht freilich nicht. Auf diese Rechtslage hat die Kommission in ihrem EEG-Beschluss ausdrücklich hingewiesen, Beschluss (EU) 2015/1585 v. 25.11.2014, ABl. 250/122.

⁴²⁷ S. oben unter Rn. (211) ff.

(387) Finanziell würde auf diese Weise die Zahl der zu fördernden Betriebe potentiell massiv ausgeweitet, was entweder zu Einschränkungen der Förderung im Ganzen oder zu einer Erhöhung der in Deutschland zu erhebenden Verbrauchsteuer führen müsste.

(2) Beschränkung der Erhebung der Verbrauchsteuer auf deutsche Erzeugnisse

(388) Die Vereinbarkeit der Finanzierung mit Art. 30 und 110 AEUV könnte zudem hergestellt werden, wenn die Verbrauchsteuer lediglich auf tierische Erzeugnisse erhoben würde, die in Deutschland erzeugt werden. Damit ginge jedoch ein Preisvorteil für importierte Produkte einher, der zu einer stärkeren Nachfrage nach solchen Erzeugnissen in Deutschland führen dürfte. Das gilt sowohl auf der Ebene der Verbraucherinnen und Verbraucher als auch für die Gastronomie und die Verarbeitungsindustrie und könnte mittelfristig insbesondere zu einer Abwanderung von Schlacht- oder Molke-reikapazität in andere Mitgliedstaaten führen.

(3) Entkoppelung von Abgabe und Tierwohlbeihilfen

(389) Schließlich bestünde die Möglichkeit, die Erhebung der Abgabe so von den beiden Tierwohlbeihilfen zu entkoppeln, dass zwischen beiden kein zwingender Verwendungszusammenhang besteht, d. h. die Förderung nach Grund und Höhe nicht mit den Einnahmen aus der Abgabe verknüpft wäre.⁴²⁸ Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass die Frage, ob ein solcher „Verwendungszusammenhang“ besteht, gesondert für jeden Einzelfall „anhand des Wortlauts der betreffenden nationalen Regelungen, ihrer Systematik, der Anwendungspraxis und dem wirtschaftlichen Rahmen, in dem sie angewandt werden, geprüft werden“ muss.⁴²⁹ Dabei sei insbesondere auf folgende Gesichtspunkte zu achten:

- „Inwieweit wird die betreffende Beihilfe aus dem Abgabenaufkommen finanziert und inwiefern ist sie davon abhängig?
- Ist der Erlös aus der Abgabe wirklich ausschließlich für die in Rede stehende Beihilfe bestimmt?
- Wird der Zusammenhang zwischen dem Abgabenaufkommen und dessen besonderer Zweckbindung als Beihilfemaßnahme nach den einschlägigen Vorschriften als zwingend angeordnet?

⁴²⁸ S. die Beispiele bei *Jaeger*, in: Montag/Säcker, European State Aid Law, 2017, Part VII Tax Measures. Rn. 103 f.

⁴²⁹ *Frenz*, Handbuch Europarecht, Band 3, Beihilfe und Vergaberecht, 2007, S. 138.

- Wie wirkten sich die über die Finanzierung verbundene Abgabe und Beihilfe auf den Wettbewerb im betreffenden Wirtschaftssektor bzw. der jeweiligen Branche aus?⁴³⁰

(390) Um einen Verwendungszusammenhang verneinen zu können, bedürfte es im vorliegenden Fall in erster Linie eines Verzichts auf eine gesetzliche Zweckbindung. Es müsste klargelegt werden, dass der Ertrag aus der Abgabe im Einklang mit dem Gesamtdeckungsgrundsatz in den allgemeinen Haushalt fließt. Darüber hinaus sollte der Abgabenzweck nicht auf die Transformationsstrategie verengt werden. Vielmehr könnte erwogen werden, die Aufbringung zusätzlicher Haushaltsmittel in einen breiteren ernährungspolitischen Kontext zu stellen, zu dem auch die vom KNW ins Spiel gebrachte Lenkungswirkung einer solchen Abgabe gerechnet werden könnte.⁴³¹

(4) Abgabe ohne Produktbezug („Ergänzungsabgabe Tierwohl“)

(391) Als weitere Alternative könnte daran gedacht werden, die zur Finanzierung der Transformation der Nutztierhaltung erforderlichen Mittel abweichend von den vom KNW vorgeschlagenen Finanzierungsmodellen im Wege einer Abgabe zu generieren, die nicht an den Verbrauch oder Erwerb tierischer Produkte anknüpft. In diesem Fall würde sich die Frage einer unionsrechtswidrigen Belastung tierischer Produkte aus anderen Mitgliedstaaten und damit die Frage eines Verstoßen gegen die Vorgaben aus Art. 30 und 110 AEUV von vornherein nicht stellen. In Betracht käme namentlich die Einführung einer am „Solidaritätszuschlag“ orientierten Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG. Ergänzungsabgaben sind als subsidiäres Finanzierungsmittel zur Deckung zusätzlicher konkreter Finanzbedarfe des Bundes konzipiert.⁴³² Ein solcher konkreter anderweitig nicht zu finanzierender Zusatzbedarf könnte in den nicht unerheblichen jährlichen Kosten der Transformation der Nutztierhaltung grundsätzlich gesehen werden. Es ist verfassungsrechtlich auch nicht geboten, „eine Ergänzungsabgabe von vornherein zu befristen. Der Begriff Ergänzungsabgabe besagt lediglich, dass diese Abgabe die Einkommen- und Körperschaftsteuer, also auf Dauer angelegte Steuern, ergänzen, d. h. in einer gewissen Akzessorietät zu ihnen stehen soll.“⁴³³ Eine Ergänzungsabgabe könnte

⁴³⁰ Frenz, Handbuch Europarecht, Band 3, Beihilfe und Vergaberecht, 2007, S. 138 f.

⁴³¹ S. KNW-Empfehlungen, S. 16 f.

⁴³² Vgl. Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 106, Rn. 21; Kube, in: BeckOK Grundgesetz, 45. Edition 15.11.2020, Art. 106, Rn. 14; Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 106, Rn. 49.

⁴³³ BVerfGE 33, 333 (340).

also grundsätzlich solange erhoben werden, wie der staatliche Finanzierungsbedarf gegeben ist. Sie darf allerdings nur einen kleinen Prozentsatz der Einkommen- oder Körperschaftsteuer ausmachen;⁴³⁴ eine „Aushöhlung“ der Einkommen- und Körperschaftsteuer ist – wie noch näher auszuführen sein wird⁴³⁵ – unzulässig.⁴³⁶

e) **Herauslösung der Tierwohlbeihilfen aus der Anwendung von Art. 107 Abs. 1 AEUV**

- (392) Ein anderer Weg, das vom KNW entwickelte Förderkonzept ohne substantielle Abweichungen zu realisieren, könnte darin bestehen, es dergestalt aus dem Anwendungsbereich von Art. 107 Abs. 1 AEUV herauszulösen, dass sich die beihilfenrechtliche Prüfung und Genehmigung durch die Kommission erübrigt. Ein denkbarer Weg bestünde darin, das Fördersystem durch die Minimierung staatlichen Einflusses und staatlicher Kontrolle so umzugestalten, dass die Tierwohlbeihilfen den Status staatlicher Beihilfen verlören⁴³⁷ (dazu aa) und bb)). Die dazu erforderlichen Schritte wären allerdings sowohl rechtlich und politisch als auch ökonomisch jeweils mit Herausforderungen verbunden. Alternativ könnte darauf hingewirkt werden, die Tierwohlförderung durch eine Sondervorschrift nach Art. 42 AEUV von der Anwendung des Art. 107 AEUV freizustellen (dazu cc)). Der Versuch einer Genehmigung durch den Rat nach Art. 108 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV ist wenig aussichtsreich (dazu dd)).

aa) **EEG-Modell**

- (393) In den Blick genommen werden könnte insoweit zunächst das Fördersystem des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG). Zu der zum Ausgleich der Kosten dieses Gesetzes erhobenen EEG-Umlage (§ 60 EEG) hat der EuGH entschieden, dass die hiermit erwirtschafteten Gelder keine staatliche Mittel im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV sind.⁴³⁸ Im Ergebnis erscheint eine Orientierung am System des EEG gleichwohl nicht zielführend. Zweifelhaft erscheint zunächst, ob sich das Grundkonzept des EEG auf die Tierwohlförderung übertragen ließe. Dieses besteht darin, dass ein gesetzlicher Anspruch auf Abnahme von Strom aus erneuerbaren Energien (§ 11 EEG) in Verbindung mit einem Zahlungsanspruch in bestimmter Höhe gegen den Netzbetreiber (§ 19

⁴³⁴ Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 106, Rn. 21; Kube, in: BeckOK Grundgesetz, 45. Edition 15.11.2020, Art. 106, Rn. 14.

⁴³⁵ S. unten unter Rn. (519) ff.

⁴³⁶ BVerfGE 33, 333 (338).

⁴³⁷ S. etwa EuGH, Urt. v. 13.03.2001 – PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, Rn. 58; Urt. v. 15.07.2004 – Pearle BV, C-345/02, EU:C:2004:448, Rn. 41.

⁴³⁸ EuGH, Urt. v. 28.03.2019 – Deutschland/Kommission, C-405/16 P, EU:C:2019:268, Rn. 86.

EEG) geschaffen wird. Auf diese Weise wird für private Investoren ein Anreiz geschaffen, Erzeugungsanlagen zu bauen und zu betreiben. Die Abnahmepflicht und der Zahlungsanspruch stellen sicher, dass sich die Investition amortisiert und ein Gewinn erzielt werden kann. Die zur Abnahme und Vergütung verpflichteten Netzbetreiber können die hierdurch verursachten Mehrkosten schließlich – stark vereinfacht ausgedrückt – über das System der EEG-Umlage auf den Endkunden weiterwälzen. Übertragen auf die Tierwohlförderung erscheint das EEG-Modell insofern jedenfalls nicht geeignet zur Aufbringung der Mittel für die Förderung von Investitionen in die betriebliche Anpassung. Es könnte insoweit nur eine Anreizfunktion für den Landwirt haben, die notwendigen Investitionen aus eigenen Mitteln zu erbringen. Im Übrigen wäre das Modell nur geeignet, die Deckung der laufenden (Mehr-)Kosten der Landwirte sicherzustellen, die eine oder mehrere der Tierwohlstufen umgesetzt haben.

(394) Das zentrale Hindernis für eine Übertragung des EEG-Modells auf die Tierwohlförderung dürfte aber darin bestehen, dass im Bereich tierischer Produkte ein Abnahmeanspruch nicht umsetzbar erscheint. Im Bereich der Stromerzeugung ist er praktikabel, weil einer Erzeugungsanlage notwendig jeweils ein Netzbetreiber eindeutig zugeordnet ist, der zur Abnahme verpflichtet werden kann. Zudem ist auch die weitere Vermarktung des Stroms netzgebunden und damit regulierbar. Auf den Bereich der Landwirtschaft lässt sich ein solches System ersichtlich nicht übertragen. Ohne einen Abnahmeanspruch wäre ein System nach dem EEG-Modell aber nicht funktionsfähig: Bei einer isolierten Preisregelung ohne Abnahmeanspruch für tierwohlgerechte Produkte würden die Marktteilnehmer schlicht auf die – dann im Zweifel günstigeren – nicht tierwohlgerechten Produkte ausweichen. Würde hingegen zur Vermeidung dieses Problems eine Preisregelung für sämtliche tierische Produkte unabhängig von der Einhaltung von Tierwohlstandards eingeführt, kämen auch diejenigen Landwirte in deren Genuss, die nicht in das Tierwohl investieren. Eine Anreizwirkung wäre dann nicht mehr gegeben.

(395) Außerdem stieße auch die EEG-Lösung auf Bedenken im Hinblick auf ihr Vereinbarkeit mit Art. 30/110 AEUV, da die Erhebung einer Tierwohlumlage – ähnlich wie bei der EEG-Umlage im Hinblick auf die Erzeugung von Ökostrom – primär der Förderung der inländischen Produktion tierischer Erzeugnisse dienen würde.⁴³⁹ Dass diese Problematik in den EEG-Urteilen des EuGH⁴⁴⁰ und des EuG⁴⁴¹ nicht gesondert behandelt wurde, beruhte auf dem Umstand, dass die Kommission in ihrer Entscheidung die

⁴³⁹ Kommission, Beschluss (EU) 2015/1585 v. 25.11.2014, ABl. 250/122, Rn. 217 ff.

⁴⁴⁰ EuGH, Urt. v. 28.03.2019 – Deutschland/Kommission, C-405/16 P, EU:C:2019:268.

⁴⁴¹ EuG, Urt. v. 10.05.2016 – Deutschland/Kommission, T-47/15, EU:T:2016:281.

Reinvestition der auf nicht-deutschen Strom entfallenden Umlagen in Vorhaben und Infrastruktur, die speziell Stromeinfuhren zugutekommen, als Abhilfemaßnahme akzeptiert hatte. Es ist im Übrigen nicht ersichtlich, wie eine solche alternative Abhilfemaßnahme im Tierwohlkontext aussehen könnte, denn das Ziel, auch tierische Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten zu belasten, wird vom KNW explizit mit der Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen zulasten deutscher Erzeugnisse begründet.⁴⁴²

bb) Branchenverbandsoption

(396) Ein anderer Ansatz zur beihilfenfreien Ausgestaltung der Tierwohlförderung bestünde darin, sich an den vom EuGH in der Rechtssache *Doux Elevage*⁴⁴³ herausgearbeiteten Kriterien zu orientieren und dazu die in Art. 157 ff. VO 1308/2013 vorgesehenen Gestaltungsmöglichkeiten nutzbar zu machen. Dazu gehörten folgende Eckpunkte:

- Bildung und staatliche Anerkennung⁴⁴⁴ einer oder mehrerer Branchenverbände in den zur Umsetzung der Transformationsstrategie relevanten Bereichen der tierischen Erzeugung für das gesamte Bundesgebiet (Art. 157, 158 und 163 VO 1308/2013),
- Verankerung der Transformationsstrategie, der für sie erforderlichen Vorschriften und insbesondere der Fördermechanismen in ihren Statuten,
- Einführung eines Tierwohlbeitrags, der von den Mitgliedern der Branchenorganisation erhoben würde und zur Deckung der mit den Fördermaßnahmen verbundenen Ausgaben diene,
- Allgemeinverbindlicherklärung der mit der Transformationsstrategie verbundenen Regeln sowie der Abgabepflicht auf Nichtmitglieder (Art. 164, 165 VO 1308/2013), um möglichst sämtliche an der Vermarktung tierischer Produkte in Deutschland beteiligten Akteure zu erfassen.

⁴⁴² KNW-Empfehlungen, S. 17.

⁴⁴³ EuGH, Urt. v. 30.05.2013 – *Doux Elevage SNC*, C-677/11, EU:C:2013:58: „Art. 107 Abs. 1 AEUV ist dahin auszulegen, dass die Entscheidung einer nationalen Behörde, durch die eine Vereinbarung, mit der, wie mit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Branchenvereinbarung, ein Beitrag im Rahmen einer von der nationalen Behörde anerkannten Branchenorganisation eingeführt wird, auf alle Branchenangehörigen ausgedehnt und damit für verbindlich erklärt wird, um die Umsetzung von Maßnahmen betreffend Öffentlichkeitsarbeit, Verkaufsförderung, Außenbeziehungen, Qualitätssicherung, Forschung und Verteidigung der Interessen der Branche zu ermöglichen, kein Element einer staatlichen Beihilfe darstellt.“

⁴⁴⁴ §§ 1 ff. Agrarmarktstrukturgesetz (AgrarMSG).

- (397) Branchenverbände werden „aus Vertretern von Wirtschaftszweigen gebildet ..., die mit der Erzeugung und mindestens einer der folgenden Stufen der Versorgungskette zusammenhängen: Verarbeitung der oder Handel, einschließlich des Vertriebs, mit den Erzeugnissen in einem oder mehreren Sektoren“. ⁴⁴⁵ Sie bilden sich „auf Initiative aller oder eines Teils der in ihr zusammengeschlossenen Organisationen oder Vereinigungen“, ⁴⁴⁶ d. h. freiwillig und ohne formellen staatlichen Einfluss.
- (398) Mit dem Aufbau eines solchen Systems wäre eine ganze Reihe rechtlicher, ökonomischer und praktischer Fragen verknüpft:
- Zunächst wäre zu klären, ob die in Art. 157 Abs. 1 lit. c) VO 1308/2013 genannten Ziele geeignet wären, die Durchführung eines nach Umfang, Dauer und Eingriffstiefe sehr weitgespannten Projekts wie der Transformationsstrategie zu tragen. In Betracht kämen allenfalls die Ziffern viii (Entwicklung von Verfahren zur Verbesserung der Tiergesundheit und des Tierschutzes) und xiv (Durchführung von Maßnahmen zur Verhütung und Bewältigung von Tiergesundheitsrisiken), wobei zumindest letzteres nicht auf eine flächendeckende Umstellung der Tierhaltung zu Tierwohlzwecken zugeschnitten zu sein scheint. Da der Zielkatalog in lit. c) nicht abschließender Natur ist, bliebe somit nur die Formulierung eines eigenständigen Tierwohlziels im Bereich der Nutztierhaltung.
 - Die Einführung eines Tierwohlbeitrags zur Deckung der unmittelbar aus der Umsetzung der Transformationsstrategie entstehenden Kosten wäre, wie Art. 165 VO 1308/2013 zeigt, rechtlich möglich, beträfe aber ausschließlich die Mitglieder der Branchenverbände. Um gleichwohl – wie vom KNW angestrebt – eine Überwälzung der Lasten auf die Verbraucherebene zu erreichen, müsste die Beitragserhebung so nahe wie möglich an die Verbraucherebene herangerückt werden, was unter den Mitgliedern der Branchenvereinigung zu Ungleichgewichten in der Lastenverteilung führen könnte. Gleichzeitig wäre dafür Vorsorge zu treffen, dass von den Beiträgen auch Importware erfasst wäre. Ein Sonderproblem ergäbe sich im Hinblick auf den Außerhauskonsum etwa in der Gastronomie, deren Einbeziehung in die Branchenverbandskonstruktion wahrscheinlich nicht ohne Schwierigkeiten zu realisieren wäre.
 - Die Allgemeinverbindlicherklärung von Regelwerk und Abgabepflicht gemäß Art. 164 VO 1308/2013 wäre an anspruchsvolle Kriterien gebunden. Zunächst müssen sich die betreffenden Maßnahmen auf eines der in Art. 164 Abs. 4 VO

⁴⁴⁵ Art. 157 Abs. 1 lit. a) VO 1308/2013.

⁴⁴⁶ Art. 157 Abs. 1 lit. b) VO 1308/2013.

1308/2013 genannten Ziele beziehen. Da es sich insoweit um einen abschließenden Zielkatalog handelt, und bestenfalls das Ziel in Ziff. m) in Betracht käme (Vorschriften für Tier- und Pflanzengesundheit und Lebensmittelsicherheit), bestehen berechtigte Zweifel an der Möglichkeit, im bestehenden Rechtsrahmen Allgemeinverbindlichkeit herzustellen. Sodann wäre eine „Ausdehnung der Vorschriften“ auf Nichtmitglieder gemäß Art. 164 Abs. 2 VO 1308/2013 davon abhängig, dass die Branchenverbände repräsentativ sind, d. h. in ihrem Wirtschaftsbezirk mindestens zwei Drittel der Produktions-, Handels- oder Verarbeitungsmenge der betreffenden Erzeugnisse auf sich vereinen.⁴⁴⁷ Weiter käme gemäß § 4a Abs. 3 Ziff. 2 AgrarMSG nur eine auf maximal zehn Jahre befristete Allgemeinverbindlicherklärung in Betracht, was ähnlich wie beim Recht der ländlichen Entwicklung und beim Beihilfenrecht Fragen im Hinblick auf die vom KNW angestrebte langfristige und verlässliche Lösung aufwürfe. Im Übrigen dürfte gemäß § 4a AgrarMSG die Allgemeinverbindlicherklärung nur angeordnet werden, um den negativen Folgen für den betreffenden Erzeugnisbereich zu begegnen, die Nichtmitglieder verursachen und die durch deren Erfassung vermindert werden können. Ob darunter auch die Durchführung der Transformationsstrategie subsumiert werden könnte, bliebe zu klären.

- Darüber hinaus wäre die Ausdehnung der Beitragspflicht auf Nichtmitglieder an weitere strenge Voraussetzungen geknüpft. Die Realisierung der Tierwohlstrategie müsste danach gemäß Art. 165 VO 1308/2013 „von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für die Marktteilnehmer, deren Tätigkeit sich auf die betreffenden Erzeugnisse bezieht“ sein. Dies könnte man trotz der Verankerung des Tierwohls in Art. 13 AEUV nicht zwanglos annehmen, da sich die wirtschaftlichen Interessen der beitragspflichtigen Marktteilnehmer nicht notwendigerweise mit den in Art. 13 AEUV verankerten Interessen der Allgemeinheit decken müssen.
- Hingewiesen sei schließlich auf den letzten Unterabsatz von Art. 164 Abs. 4 VO 1308/2013. Danach dürfen sich auf Nichtmitglieder ausgedehnte Vorschriften „nicht nachteilig auf die anderen Marktteilnehmer in dem betreffenden Mitgliedstaat oder der Union auswirken, keine der in Artikel 210 Absatz 4 aufgeführten Auswirkungen haben und nicht im Widerspruch zum geltenden Unionsrecht und nationalen Recht stehen.“ An dieser Stelle müsste vor allem sichergestellt werden, dass sich die durch die Branchenverbände erhobenen Beiträge im Ergebnis nicht

⁴⁴⁷ Art. 164 Abs. 2 lit. a) Ziff. ii VO 1308/2013.

als parafiskalische Abgaben darstellen, die, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen würden, gegen Art. 30 oder 110 AEUV verstießen.

- (399) Zusätzlich zu den aufgezeigten rechtlichen Bedenken stellte sich die fachlich-politische Frage, ob sich die vom KNW angeregte umfassende Transformationsstrategie in einem solchen überwiegend privatwirtschaftlich determinierten Rahmen landwirtschaftlicher Selbstverwaltung⁴⁴⁸ verlässlich umsetzen ließe. Bereits die Schaffung der nötigen Branchenverbände und ihre Anerkennung würde eine erhebliche Herausforderung darstellen. Sodann verschöbe sich die Definitionsmacht hinsichtlich von Funktionsweise und Ausgestaltung der Strategie auf den Privatsektor, der zwar in der Gestalt der Initiative Tierwohl (ITW) seine grundsätzliche Funktionsfähigkeit für ein solches Unterfangen unter Beweis gestellt hat, jedoch auf freiwilliger Basis, d. h. ohne Allgemeinverbindlicherklärung, und in einer im Vergleich zur Transformationsstrategie deutlich kleineren Dimension. Ob eine Konstruktion wie die ITW den ungleich höheren rechtlichen, ökonomischen und organisatorischen Anforderungen, die mit der Umsetzung der Tierwohlstrategie verbunden wären, gerecht werden könnte, lässt sich aufgrund der bisherigen Erfahrungen nicht zuverlässig beurteilen. Weiter wird man annehmen dürfen, dass sich die Langfristigkeit und Verlässlichkeit des Projekts in einem von privatwirtschaftlichen Risiken geprägten Umfeld, das z.T. erheblichen binnen- und außenwirtschaftlichen Fluktuationen ausgesetzt ist, nicht im gleichen Maße gewährleisten ließe wie in einem gesetzlich geschaffenen und öffentlich verwalteten Rahmen. Hinzu kämen schließlich die mit der flächendeckenden Durchführung, Verwaltung und Kontrolle der Transformationsstrategie verbundenen administrativen Herausforderungen.

cc) Sondervorschrift im Basisakt gemäß Art. 42 AEUV

- (400) Denkbar wäre schließlich, die zur Umsetzung der Transformationsstrategie geplante Tierwohlförderung durch eine gesonderte unionsrechtliche Vorschrift von der Anwendung von Art. 107 AEUV freizustellen. Die Möglichkeit hierzu bestünde gemäß Art. 42 AEUV, nach dem „[d]as Kapitel über die Wettbewerbsregeln [...] auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung [findet], als das Europäische Parlament und der Rat dies unter Berücksichtigung der Ziele des Artikels 39 im Rahmen des Artikels 43 Absatz 2 und gemäß dem

⁴⁴⁸ Wernicke, EuZW 2013, 582 (584 ff.).

dort vorgesehenen Verfahren bestimmt.“ Dass es sich bei der Tierwohlprämie um eine von Art. 42 AEUV erfasste Beihilfe handeln würde, begegnet keinen Zweifeln.⁴⁴⁹

- (401) Zu erinnern ist im Hinblick auf diese Option insbesondere an die Sonderbestimmungen in den Art. 212–218 VO 1308/2013, durch die eine Reihe sehr unterschiedlicher von den Mitgliedstaaten geleisteter landwirtschaftlicher Beihilfen dem Zugriff des Beihilfenrechts entzogen werden. Eine solche Klausel müsste nicht zwingend in der VO 1308/2013 angesiedelt werden. Entsprechend ihrer Vergleichbarkeit mit den Investitions- und Tierschutzbeihilfen gemäß Art. 17 und 33 VO 1305/2013 käme auch eine Einfügung in den für die Politik der ländlichen Entwicklung maßgeblichen Basisakt in Betracht (SPVO), was dort im Gegensatz zur VO 1308/2013 aber ein Novum darstellen würde. Im Übrigen böten sich im Rahmen der Politik der ländlichen Entwicklung noch andere, wahrscheinlich besser kompatible Gestaltungsoptionen an.⁴⁵⁰
- (402) Zu klären wäre weiter, ob die Sondervorschrift beide Tierwohlbeihilfen – d. h. die Investitionsförderung und die Tierwohlprämie – erfassen sollte. Dafür spricht, dass sie Komponenten eines einheitlichen strategischen Konzepts darstellen, und so auch in einem einheitlichen rechtlichen Rahmen umgesetzt werden könnten. In der Sache betreffen allerdings die Hauptargumente, die für eine Freistellung vom Beihilfenrecht sprächen, nur die Tierwohlprämie. Das gilt insbesondere für ihre vom KNW angeordnete verlässliche und dauerhafte Ausgestaltung und Absicherung. Auf der Grundlage einer entsprechend formulierten Spezialklausel wäre es nämlich möglich, sowohl eine langfristige Laufzeit der Tierwohlprämie vorzusehen als auch während der Laufzeit den Prämienumfang ungeachtet zwischenzeitlich eintretender nationaler oder unionsrechtlicher Rechtsänderungen stabil zu halten. Was die Investitionsförderung angeht, bei der, wie gezeigt wurde,⁴⁵¹ die Tierwohlkomponente nur als Nebenzweck zum Tragen käme, so könnte sie, ohne ernsthafte Probleme befürchten zu müssen, auf der Grundlage der Rahmenregelung umgesetzt werden.
- (403) Fraglich ist allerdings, ob auf diesem Wege auch die rechtlichen Mängel beseitigt werden könnten, mit denen die Gewährung der Tierwohlbeihilfen infolge der Erhebung einer zweckgebundenen Verbrauchsteuer auf einheimische und aus anderen Mitgliedstaaten stammende tierische Erzeugnisse behaftet wäre.⁴⁵² Zwar stünde im Fall der

⁴⁴⁹ S. insbesondere die dem Art. 42 AEUV zuzuordnenden unionsrechtlichen Bestimmungen in Art. 17 und 33 VO 1305/2013 sowie in den Abschnitten 1.1.1.1. und 1.1.5.2 der Rahmenregelung.

⁴⁵⁰ S. dazu die Überlegungen in Rn. (332) ff.

⁴⁵¹ S. oben unter Rn. (498)(288).

⁴⁵² S. oben unter Rn. (378) ff.

Nichtanwendbarkeit von Art. 107 AEUV die Qualifizierung der Steuer als diskriminierende parafiskalische Abgabe der Gewährung der Tierwohlprämie rechtlich nicht mehr entgegen. Allerdings verstieße die Steuererhebung als solche weiterhin gegen Art. 30 oder 110 AEUV. Da es insoweit um die Anwendung von EU-Primärrecht geht, dessen Inhalt und ggf. Änderung nicht zur Disposition des Unionsgesetzgebers steht, könnte im Rahmen der Agrargesetzgebung auch nicht für Abhilfe gesorgt werden.⁴⁵³

- (404) Weiter ist darauf hinzuweisen, dass in einigen der in der VO 1308/2013 vorgesehenen Spezialklauseln (Art. 213, 214a und 216) die Anwendung der nationalen Förderung durch die Kommission genehmigt werden muss, ohne dass allerdings die dabei festgelegten Kriterien präzisiert sind. Da ein solches Genehmigungserfordernis die mit der Herausnahme der Tierwohlbeihilfen aus dem Beihilfenrecht angestrebte Flexibilität einschränken dürfte, wäre es ratsam, auf eine bloße Ermächtigung hinzuwirken oder den Prüfungsspielraum der Kommission sachgerecht zu begrenzen.
- (405) Vor diesem Hintergrund könnte der Entwurf einer solchen Bestimmung je nach inhaltlicher Ausrichtung in etwa folgendermaßen formuliert werden:

„Die Mitgliedstaaten können [die Schaffung der betrieblichen Voraussetzungen für die Anwendung sowie] die betriebliche Anwendung nationaler Tierwohlanforderungen an die Haltung der von Artikel 1 Abs. 2 Buchstaben o, p, q, s und t erfassten landwirtschaftlichen Nutztiere finanziell fördern, soweit diese Anforderungen erheblich über die im Unionsrecht festgelegten Mindestanforderungen hinausgehen, [und die dazu erforderlichen finanziellen Mittel durch die Erhebung von Abgaben auf den Verbrauch landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Sinne der obengenannten Bestimmungen erheben.]

Die Höhe des Ausgleichs für die Anwendung höherer nationaler Tierwohlanforderungen übersteigt nicht die zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste, die sich aus dem zu Beginn der Förderung bestehenden Unterschied zwischen den unionsrechtlichen und den nationalen Anforderungen unter Berücksichtigung der angestrebten Teilnahmequote ergeben. Erforderlichenfalls können auch Transaktionskosten der für die Anwendung der Tierwohlanforderungen gezahlten Förderung einbezogen werden.“

⁴⁵³ Schön, EuR 2001, 216 (218).

(406) Hierzu noch einige rechtstechnische Erläuterungen:

- Die Bezugnahme auf die „von Artikel 1 Abs. 2 Buchstaben o, p, q, s und t erfassten Nutztiere“ dient der Klarstellung des Anwendungsbereichs und soll sicherstellen, dass sich die Bestimmung innerhalb der VO 1308/2013, vor allem aber im Anwendungsbereich von Art. 42 AEUV hält und lediglich landwirtschaftliche Erzeugnisse i. S. v. Art. 38 AEUV erfasst.
- Zentrale Voraussetzung für die Ausnahme von Art. 107 Abs. 1 AEUV wäre, dass die „Anforderungen erheblich über die im Unionsrecht festgelegten Mindestanforderungen hinausgehen“. Damit würde dem Anliegen der Borchert-Kommission Rechnung getragen, vom Prinzip der Anreizwirkung nur insoweit abzuweichen, als es um Leistungen zum Ausgleich der Kosten geht, die sich auf verbindliche nationale Anforderungen oberhalb unionsrechtlicher Standards beziehen.
- Durch den Verweis auf „die im Unionsrecht festgelegten Mindestanforderungen“ würde klargestellt, dass die Einführung oberhalb des EU-Niveaus liegender nationaler Anforderungen nicht zu einer Reduzierung der Förderung führte. Die Verwendung des Adjektivs „erhebliche“ würde zwar gewisse Auslegungsspielräume eröffnen, verdeutlicht aber – im Anschluss an die Ergebnisse des KNW („deutlich über dem EU-Standard“) –, dass nicht an marginale Änderungen gedacht ist.
- Die Bezugnahme auf den „zu Beginn der Förderung bestehenden Unterschied zwischen den unionsrechtlichen und den nationalen Anforderungen“ soll schließlich gewährleisten, dass das zu Beginn der Förderung zugesagte Fördervolumen auch dann beibehalten werden kann, wenn sich die unionsrechtlichen Anforderungen zwischenzeitlich erhöhen.

(407) Sollte die Bundesregierung die Einfügung einer solchen Spezialklausel in das sekundäre Agrarrecht erwägen, so böte sich an, im Zusammenhang mit den Verhandlungen über die GAP-Reform eine entsprechende Initiative im Hinblick auf die VO 1308/2013 oder den KOM-V SPVO zu ergreifen. Eine Initiative nach Abschluss der GAP-Reform wäre deutlich weniger erfolgversprechend, weil dann die Vorlage eines gesonderten Kommissionsvorschlags erforderlich würde. Zuvor sollten idealerweise die wichtigsten Eckpunkte der Tierwohlstrategie geklärt sein. Die Initiative müsste sodann in geeigneter Form in den laufenden Trilogprozess eingespeist werden.

dd) Art. 108 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV

(408) Die Option, dass der Rat auf Antrag Deutschlands die beiden Tierwohlbeihilfen „in Abweichung von Art. 107“ AEUV einstimmig genehmigt, ist wenig aussichtsreich

und sollte nicht in Erwägung gezogen werden. Sie käme nur dann zum Tragen, „wenn außergewöhnliche Umstände einen solchen Beschluss rechtfertigen“ würden. Bei der Beurteilung, ob solche Umstände vorliegen, kommt dem Rat grundsätzlich ein weites Ermessen zu.⁴⁵⁴ Angesichts des langfristigen Charakters der Transformationsstrategie, die nicht als momentane Reaktion auf krisenhafte Entwicklungen, sondern als umfassende Antwort auf sich im Laufe der Jahre herausgebildete gesellschaftliche Erwartungen zu verstehen ist, erschiene es allerdings schwierig, das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände zu begründen. Im Übrigen ist auf die mit dem Einstimmigkeitserfordernis im Rat verbundenen Risiken hinzuweisen.

4. Beurteilung nach WTO-Recht

(409) Im WTO-Rahmen stellen sich insbesondere Fragen nach der Einordnung der Tierwohlbeihilfen in die Subventionsdisziplin des WTO-Landwirtschaftsübereinkommens (AoA) und nach ihrer Vereinbarkeit mit anderen WTO-Regeln einschließlich des GATT. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass Deutschland zwar selbst WTO-Mitglied ist, die hier relevanten Zuständigkeiten jedoch aufgrund von Art. 207 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 lit. e) AEUV ausschließlich bei der EU liegen und von der Kommission wahrgenommen werden.⁴⁵⁵

a) Interne Stützung (Agreement on Agriculture – AoA)

(410) Die deutsche Tierwohlförderung fiel in den Anwendungsbereich der Bestimmungen über die interne Stützung gemäß Art. 3 Abs. 2 und Art. 6 f. AoA.⁴⁵⁶ Danach muss die Union sicherstellen, dass die innerhalb der EU jährlich gewährte Stützung zugunsten landwirtschaftlicher Erzeuger, ausgedrückt als das sog. laufende Gesamt-AMS, das für die EU geltende Verpflichtungsniveau nicht übersteigt.⁴⁵⁷ Ob die Tierwohlförderung bei der Berechnung des laufenden Gesamt-AMS zu berücksichtigen wäre, bemisst sich nach den Vorgaben in Art. 6 Abs. 4 und 5 AoA sowie nach Art. 7 Abs. 2 lit. a) AoA.

⁴⁵⁴ EuGH, Urt. v. 04.12.2013 – Kommission/Rat, C-111/10, EU:C:2013:785, Rn. 92 ff.

⁴⁵⁵ Hierzu *Mögele*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 216, Rn. 17 und Art. 218, Rn. 41.

⁴⁵⁶ WTO-Agreement on Agriculture (AoA).

⁴⁵⁷ Art. 6 Abs. 3 AoA. S. zur Funktionsweise *Mögele/Möhler*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Nr. 40 Landwirtschaft, Rn. 93 ff.

aa) „Green Box“

- (411) Zunächst bleiben solche Förderungen außer Betracht, die sich gemäß Art. 7 Abs. 2 lit. a) i. V. m. Anhang 2 AoA der sog. Green Box zuordnen lassen. Die für diese Beurteilung relevanten Kriterien finden sich in Anhang 2 AoA. Gem. Anhang 2 Abs. 1 AoA muss es sich generell um Maßnahmen handeln, die
- „keine oder höchstens geringe Handelsverzerrungen oder Auswirkungen auf die Erzeugung hervorrufen“,
 - „aus einem aus öffentlichen Mitteln finanzierten staatlichen Programm bereitgestellt“ werden, „das keinen Transfer von den Verbrauchern mit sich bringt“ (lit. a)),
 - „sich nicht wie eine Preisstützung für die Erzeuger auswirken“ (lit. b)) und
 - im Übrigen die Bedingungen in einer der in den Absätzen 2 bis 13 aufgeführten Kategorien erfüllen.

(1) Anhang 2 Abs. 2 bis 13 AoA

- (412) Zunächst einmal liegt es nahe, die Investitionsförderung, deren Schwerpunkt auch im Kontext der Transformationsstrategie auf der nachhaltigen Betriebsentwicklung liegen wird,⁴⁵⁸ unter Anhang 2 Abs. 11 AoA zu subsumieren (Strukturanpassungshilfe in Form von Investitionsbeihilfen). Wie die jüngste Notifizierung der internen EU-Stützung an das WTO-Sekretariat zeigt, entspräche dies im Grundsatz auch dem bisherigen Vorgehen der Kommission im Hinblick auf die bereits jetzt im Rahmen der Politik der ländlichen Entwicklung oder durch staatliche Beihilfen finanzierten Investitionsmaßnahmen.⁴⁵⁹
- (413) Im Gegensatz dazu scheint sich die Tierwohlprämie a priori keiner der im Anhang 2 AoA aufgeführten Maßnahmetypen zuordnen zu lassen. Auch in der bereits erwähnten EU-Notifizierung für die Wirtschaftsjahre 2017/18 werden „Tierschutzzahlungen“ i. S. v. Art. 33 VO 1305/2013 oder „Beihilfen für Tierschutzverpflichtungen“ nach der Nr. 1.1.5.2. der Rahmenregelung nicht gesondert aufgeführt. Ein Blick in die EU-Notifizierung vom 23.1.2017 zu Erläuterung der GAP-Reform 2013 („new or modified domestic support measures exempt from reduction“) zeigt jedoch, dass die Kommission Tierwohlmaßnahmen („Animal welfare“) im Rahmen der Politik der ländlichen

⁴⁵⁸ S. unten unter Rn. (590) ff.

⁴⁵⁹ EU-Notifizierung v. 24.04.2020 betreffend „domestic support commitments (Table DS:1 and the relevant supporting tables) for the marketing year 2017/2018“, G/AG/N/EU/61, S. 4.

Entwicklung dem Anhang 2 Abs. 12 AoA (Zahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen) und somit der Green Box zurechnet.⁴⁶⁰ Das müsste dann auch im Hinblick auf die Transformation der Nutztierhaltung gelten. Diese Einordnung ist innerhalb der WTO nicht unumstritten,⁴⁶¹ wurde jedoch, soweit ersichtlich, bislang nicht formell in Frage gestellt.

(2) Anhang 2 Abs. 1 AoA

- (414) In der Literatur wird vertreten, dass sich eine gesonderte Prüfung der in Anhang 2 Abs. 1 genannten Kriterien erübrige, da diesen neben den Absätzen 2 bis 13 lediglich deklaratorischer Charakter zukomme.⁴⁶² Die zusätzliche Anwendung von Abs. 1 widerspreche auch dem Gebot der Rechtssicherheit. Im Fall US-Upland Cotton hat das Berufungsgremium diese Frage zwar angesprochen, letztlich aber offen gelassen.⁴⁶³
- (415) Im Hinblick auf die Transformationsstrategie sticht insbesondere das Erfordernis ins Auge, dass das Förderprogramm „keinen Transfer von den Verbrauchern“ mit sich bringen soll (lit. a)). Vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte des AoA dürften damit, wie auch mit lit. c), in erster Linie Gestaltungen gemeint sein, in denen wie etwa bei der auf Markt- und Preispolitik ausgerichteten „alten“ GAP vor 1993 die mit der Stützung einhergehenden Lasten letztlich den Verbrauchern aufgebürdet werden. Mit Blick auf das vom KNW empfohlene Finanzierungsmodell stellt sich freilich die Frage, ob diese Bedingung auch den Fall der Erhebung einer zweckgebundenen Verbrauchsteuer erfasst, deren Ertrag der Finanzierung der Tierwohlförderungen vorbehalten wäre. Ohne auf einschlägige Bezugsfälle zurückgreifen zu können, erscheint eine solche Auslegung von lit. a) a priori nicht ausgeschlossen. Zum einen wäre sie vom Wortlaut der Bestimmung gedeckt. Zum anderen würde der Einsatz einer zweckgebundenen Verbrauchsteuer auch ökonomisch zu einem Ergebnis führen, das der Zielsetzung der Green Box widerspräche, Fördermaßnahmen zu privilegieren, die möglichst ohne Markt- und Preiseingriffe auskommen. Somit ließe sich nicht ausschließen, dass die Zweckbindung zu Komplikationen im Zusammenhang mit der WTO-rechtlichen Umsetzung der Transformationsstrategie führen könnte. Sollten die Tierwohlförderungen aus

⁴⁶⁰ EU-Notifizierung v. 23.01.2017, G/AG/N/EU/35, S. 8.

⁴⁶¹ S. etwa WTO-Sekretariat, Domestic support in agriculture: The boxes, https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁴⁶² *Mögele/Möhler*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Nr. 40 Landwirtschaft, Rn. 99 m. w. N. A. A. *Müller*, WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: A Commentary, 2017, S. 40 f.; *McMahon*, EU Agricultural Law, 2007, S. 272.

⁴⁶³ WTO Appellate Body Report, WT/DS/267/AB/R Rn. 333 f. S. auch *Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn*, The World Trade Organization, 3. Aufl. 2015, S. 272.

diesen Gründen nicht von der Green Box erfasst werden, bedeutete das freilich nicht ihre WTO-rechtliche Unzulässigkeit. Vielmehr müssten sie dann als sog. Amber Box-Maßnahmen⁴⁶⁴ notifiziert werden.

bb) „Blue Box“ und De-Minimis

- (416) Für eine Qualifizierung der Tierwohlbeihilfen als Blue Box- oder De-Minimis-Maßnahmen gemäß Art. 6 Abs. 5 oder Abs. 4 AoA sind keine tragfähigen Anhaltspunkte ersichtlich.

cc) Amber Box

- (417) Rein vorsorglich sei für den Fall der Zuordnung der Tierwohlbeihilfen zur Amber Box darauf hingewiesen, dass die EU gegenwärtig über eine AMS-Marge verfügt, die erheblich über der Summe der im Rahmen der Transformation der Nutztierhaltung jährlich anfallenden Beihilfen läge. So stand dem AMS-Verpflichtungsniveau der EU in Höhe von 72,378 Mrd. Euro im Wirtschaftsjahr 2017/18 ein laufendes Gesamt-AMS in Höhe von lediglich 6,932 Mrd. Euro gegenüber.⁴⁶⁵ Freilich sollte man nicht verkennen, dass eine auf deutsche Tierwohlbeihilfen zurückgehende Erhöhung des laufenden Gesamt-AMS der EU um 50 % und mehr sowohl innerhalb der EU als auch im Rahmen der WTO eine gewisse Aufmerksamkeit erregen würde.

b) Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM)

aa) Anwendbarkeit

- (418) Gegen die Anwendbarkeit des SCM an sich bestünden keine Bedenken. Beide Tierwohlbeihilfen erfüllen den Subventionsbegriff gemäß Art. 1.1 lit. a) Ziff. 1 SCM. Anders als bei Green Box-Programmen etwa nach Abs. 9 bis 12 Anhang 2 AoA, die ihrer Natur nach der Landwirtschaft als Ganzer zugutekommen, dürften Tierwohlbeihilfen

⁴⁶⁴ S. Europäisches Parlament, Fact Sheet “WTO Agreement on Agriculture”, 2020, S. 2, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.2.7.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁴⁶⁵ EU-Notifizierung v. 24.04.2020 betreffend „domestic support commitments (Table DS:1 and the relevant supporting tables) for the marketing year 2017/2018”, G/AG/N/EU/61, S. 2. S. für die vorangegangenen Wirtschaftsjahre Europäisches Parlament, Fact Sheet “WTO Agreement on Agriculture”, 2020, S. 4, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.2.7.pdf (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

i. S. d. KNW-Empfehlungen auch spezifische Subventionen gemäß Art. 2 SCM darstellen,⁴⁶⁶ da sie mit den Haltern landwirtschaftlicher Nutztiere eine abgrenzbare Erzeugergruppe begünstigen würden.⁴⁶⁷

- (419) Gem. Art. 21.1. AoA gelten das GATT und die anderen Handelsübereinkünfte in Anhang 1A des WTO-Abkommens vorbehaltlich des AoA. Nach der Spruchpraxis des Streitschlichtungsorgans bedeutet das jedoch keinen absoluten Vorrang des AoA. Vielmehr sind die anderen WTO-Abkommen anwendbar „except to the extent that the *Agreement on Agriculture* contains specific provisions dealing specifically with the same matter“. Es muss also ein Fall konfligierender Vorschriften zur gleichen spezifische Frage vorliegen, damit das AoA etwa das SCM verdrängen könnte.⁴⁶⁸ Im Hinblick auf die interne Stützung entschied das *Appellate Body* im US-Upland Cotton-Fall außerdem, dass “Article 6.3 AoA does not provide that compliance with ‘domestic support reduction commitments’ shall necessarily be considered to be in compliance with other applicable WTO obligations.”⁴⁶⁹ Auch das von der EU gegen die USA angestrebte und derzeit noch schwebende Streitschlichtungsverfahren, in dem es um die Verhängung von Ausgleichszöllen durch die USA beim Import aus Spanien stammender reifer Oliven betrifft.⁴⁷⁰ zeigt, dass über die Behandlung von Green Box-kompatiblen landwirtschaftlichen Subventionen – hier entkoppelten Direktzahlungen gemäßgemäß Anhang 2 Ziff. 6 AoA – kein Konsens besteht.
- (420) Die Einstufung der Tierwohlbeihilfen als Green Box-Maßnahmen würde die Tierwohlbeihilfen somit nicht automatisch gegen ein Vorgehen nach dem SCM abschirmen. Allerdings sprechen gute Gründe dafür, bei der Anwendung des SCM den Green Box-Charakter der Tierwohlszahlungen angemessen zu berücksichtigen.⁴⁷¹ Vor diesem

⁴⁶⁶ S. dazu Müller, WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: A Commentary. 2017, S. 161 ff.

⁴⁶⁷ Mögele/Möhler, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Nr. 40 Landwirtschaft, Rn. 116.

⁴⁶⁸ Müller, WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: A Commentary. 2017, S. 41 ff.; Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn, The World Trade Organization, 3. Aufl. 2015, S. 260 f. m.N. auf die Spruchpraxis des Appellate Body. S. auch Mögele/Möhler, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Nr. 40 Landwirtschaft, Rn. 113; McMahon, EU Agricultural Law, 2007, S. 137 ff.

⁴⁶⁹ WTO Appellate Body Report, WT/DS/267/AB/R Rn. 647.

⁴⁷⁰ S. dazu Mögele/Möhler, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Nr. 40 Landwirtschaft, Rn. 118 m. w. N.

⁴⁷¹ Mögele/Möhler, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Nr. 40 Landwirtschaft, Rn. 113 ff.

Hintergrund ist zu prüfen, ob die Tierwohlbeihilfen unter das Subventionsverbot gemäß Art. 3 SCM fallen, oder ob es sich um anfechtbare Subventionen i. S. v. Art. 5 SCM handelte. Insoweit ist daran zu erinnern, dass Beihilfen im Sinne der jetzt in Deutschland anvisierten Investitionshilfen und Tierwohlprämien in der EU bereits seit geraumer Zeit gewährt werden, ohne bislang zu Auseinandersetzungen im Rahmen der WTO zu führen.

bb) Subventionsverbot (Art. 3 SCM)

- (421) Gem. Art. 3 SCM verbotene Subventionen sind Ausfuhrsubventionen (lit. a)) oder Subventionen, „die für sich allein oder als eine von mehreren anderen Bedingungen davon abhängig sind, dass einheimische Waren Vorrang vor eingeführten Waren erhalten (lit. b)).⁴⁷² Ein Vorliegen der ersten Variante lässt sich ohne Weiteres verneinen, da die Tierwohlbeihilfen keinerlei Bezug zum Export von EU-Waren in Drittstaaten und insbesondere nicht zur „Ausfuhrleistung“ aufweisen.⁴⁷³ Bei der zweiten Variante geht es um Beihilfen, deren Gewährung de jure oder de facto daran geknüpft ist, dass die Verwendung einheimischer gegenüber importierten Erzeugnissen privilegiert wird.⁴⁷⁴ Auch diese Kriterien dürften von den Tierwohlbeihilfen nicht erfüllt werden. Zum einen ist kein rechtlicher Zusammenhang zwischen dem Empfang von Tierwohlförderung und der Verwendung importierte Produkte vorgesehen. Zum anderen ist auch de facto keine solche Verknüpfung ersichtlich. Selbst wenn man berücksichtigt, dass die Beihilfen nur inländischen Tierhaltern zugutekämen, ggf. aber durch eine zweckgebundene Verbrauchsteuer finanziert würden, die auch auf importierte Erzeugnisse erhoben würde, ergäbe sich keine Bevorzugung inländischer Erzeugnisse, da die Beihilfen nicht an der Verwendung dieser Erzeugnisse, sondern an der Tierhaltung ansetzen.

cc) Anfechtbare Subventionen (Art. 5 SCM)

- (422) Zu prüfen ist weiter, ob insbesondere die Tierwohlprämie eine anfechtbare Subvention i. S. v. Art. 5 SCM darstellen könnte. Darunter werden Subventionen mit folgenden nachteiligen Auswirkungen auf die Interessen anderer WTO-Mitglieder verstanden:

⁴⁷² Der englische Originaltext von lit. b) bringt die Bedeutung der Vorschrift klarer zum Ausdruck als die deutsche Übersetzung: „subsidies contingent, whether solely or as one of several other conditions, upon the use of domestic over imported goods.“

⁴⁷³ S. insbesondere die umfangliche Beispielsliste in Anhang I SCM, in der sich keine den Tierwohlbeihilfen ähnliche Subvention findet.

⁴⁷⁴ WTO Appellate Body Report, Canada – Autos, WT/DS 139/AB/R Rn. 142.

- Schädigung des inländischen Wirtschaftszweigs eines anderen Mitglieds,
- Zunichtemachung oder Schmälerung der einem anderen Mitglied aus dem GATT 1994 und insbesondere aus den Zugeständnissen gemäß Art. II GATT 1994 erwachsen, oder
- Ernsthafte Schädigung der Interessen eines anderen Mitglieds.

(423) Ob Green Box-kompatible Subventionen überhaupt von Art. 5 SCM erfasst werden, wird nicht ohne Grund in Frage gestellt, da diese gemäß Anhang 2 Abs. 1 AoA „keine oder höchstens geringe Handelsverzerrungen oder Auswirkungen auf die Erzeugung hervorrufen“.⁴⁷⁵ In diesem Sinne betrachtet etwa die VO 2016/1037⁴⁷⁶, durch die die EU das SCM umgesetzt hat, in die Green Box fallende Stützungsmaßnahmen als nicht anfechtbare Subventionen.⁴⁷⁷ Wie bereits gezeigt,⁴⁷⁸ dürfte jedoch das Streitschlichtungsorgan einer solchen Einschätzung nicht folgen.

(424) Im Fall der Tierwohlbeihilfen wird man das Vorliegen nachteiliger Auswirkungen i. S. v. Art. 5 lit a) und b) SCM ohne vertiefte Prüfungen ausschließen dürfen. Im Hinblick auf lit. a) ist eine Schädigung des inländischen Wirtschaftszweigs eines anderen WTO-Mitglieds schon deshalb nicht ersichtlich, weil mit den Tierwohlbeihilfen keine subventionierten Exporte in Drittländer finanziert würden.⁴⁷⁹ Sie dienen vielmehr dazu, die sich aus der Anwendung besonders ambitionierter Haltungsstandards ergebenden Wettbewerbsnachteile der inländischen Tierhalter zu vermeiden. Dem entspricht auch ihre Einordnung in die Green Box als allenfalls minimal handelsverzerrende Maßnahmen. Aus diesem Grund ist auch kein Fall der Zunichtemachung oder Schmälerung der anderen WTO-Mitgliedern aus den GATT-Zugeständnissen der EU erwachsenden Vorteile erkennbar. Es sind nämlich weder Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass der angestrebte Kostenausgleich irgendwelche Wirkungen auf die Einfuhren von tierischen Erzeugnissen aus Drittstaaten haben wird, noch dafür, dass andere

⁴⁷⁵ *Mögele/Möhler*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Nr. 40 Landwirtschaft, Rn. 115.

⁴⁷⁶ Verordnung (EU) 2016/1037 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 08.06.2016 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern, ABl. 2016 L 176/55, zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2020/1173 der Kommission v. 04.06.2020, ABl. 2020 L 259/1.

⁴⁷⁷ *Mögele/Möhler*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Nr. 40 Landwirtschaft, Rn. 115.

⁴⁷⁸ S. oben unter Rn. (418) ff.

⁴⁷⁹ *Müller*, WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: A Commentary, 2017, S. 261.

WTO-Mitglieder bei der Vereinbarung der EU-Zugeständnisse handelsrelevante Erwartungen mit der Entwicklung der Tierhaltungsstandards in der EU verknüpft hätten.⁴⁸⁰

- (425) Im Übrigen dürfte im Fall von Green Box-Maßnahmen auch der Nachweis einer „ernsthaften Schädigung“ gemäß Art. 5 lit c) i. V. m. Art. 6 Abs. 3 SCM nicht einfach sein. Dafür, dass dies auch für die Tierwohlbeihilfen gälte, gibt es gute Gründe. Eine Verdrängung oder Verhinderung von Einfuhren gleichartiger tierischer Erzeugnisse i. S. v. Art. 6.3. SCM ist nicht zu befürchten, da sie lediglich die Nachteile ausgleichen soll, die den Tierhaltern aus der zunächst freiwilligen Beachtung strengerer Tierwohl-normen entstehen. Insofern besteht auch nicht die Gefahr eines Preisunterbietungs-wettbewerbs gegen gleichartige Drittlandserzeugnisse.

5. Rechtliche Ausgestaltung und Durchführung der Förderung

- (426) Die Förderung in Form von Investitionsbeihilfen und Tierwohlprämien könnte entweder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (dazu a)) oder unter bestimmten Voraussetzungen auf der Grundlage eines eigenständigen Bundesgesetzes zur Förderung der Tierwohlziele (dazu b)) durchgeführt werden.

a) Umsetzung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK)

- (427) Die Förderung könnte grundsätzlich im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) durchgeführt werden. Gemäß Art. 91 Abs. 1 Nr. 2 GG wirkt der Bund auf dem Gebiet der „Verbesserung der Agrarstruktur“ bei der Erfüllung der Aufgaben der Länder mit, „wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben)“. Unter der Verbesserung der Agrarstruktur sind nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers „Maß-

⁴⁸⁰ S. Müller, WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: A Commentary. 2017, S. 275 ff.

nahmen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions- und Absatzbedingungen im weitesten Sinne zu verstehen.“⁴⁸¹ Insoweit wird zwar teils bezweifelt, ob Aufgaben, die dem Tierschutz dienen,⁴⁸² die „Pflege von Pflanzen und Tieren“,⁴⁸³ oder die Förderung einer ökologischen Neuausrichtung der Landwirtschaft⁴⁸⁴ unter die Gemeinschaftsaufgabe fallen. Ob diese Zweifel berechtigt sind, dürfte indes vorliegend dahinstehen können. Maßnahmen, die – wie im Falle der Vorschläge des KNW – unmittelbar die Veränderung der Haltungsbedingungen der Nutztiere betreffen, dürften jedenfalls ohne Weiteres als „Produktionsbedingungen“ aufgefasst werden können und damit unter die Gemeinschaftsaufgabe fallen.

(428) Zur Erfüllung der kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen „für die Gesamtheit bedeutsam“ und „für die Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich“ reicht es nicht aus, „wenn Bund und Länder in den genannten Aufgabengebieten ein Zusammenwirken für erforderlich erachten. Vielmehr muss es sich um Aufgaben handeln, die die Gesamtheit betreffen, also zumindest die Bevölkerung mehrerer Bundesländer. Sie müssen darüber hinaus „bedeutsam“ für die Gesamtheit sein. Dieser qualitative Begriff drückt aus, dass nicht jede die Gesamtheit berührende Aufgabe zur Gemeinschaftsaufgabe erhoben werden kann. Die Vorschrift setzt vielmehr Aufgaben besonderer Art voraus, deren Lösung vordringlich ist. Es muss ferner die zusammengefasste Kraft von Bund und Ländern erforderlich sein, um die Aufgaben mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in wirkungsvoller Weise zu erfüllen.“⁴⁸⁵ Dem Gesetzgeber steht insoweit nach überwiegender Meinung

⁴⁸¹ BT-Drs. V/2861, S. 49; s. auch *Glaser*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand August 2016, Art. 91a, Rn. 32; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Henneke, Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl. 2017, Art. 91a, Rn. 16; *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 17; *Mager/Vasel*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 91a, Rn. 29; *Oebbecke*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band VI, § 136, Rn. 144; *Schwarz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 77. EL Mai 2016, Art. 91a, Rn. 23; *Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 27; *Suerbaum*, in: BeckOK Grundgesetz, 45. Edition Stand 15.11.2020, Art. 91a, Rn. 20; *Volkman/Kaufhold*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 46.

⁴⁸² So *Glaser*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand August 2016, Art. 91a, Rn. 34.

⁴⁸³ So *Kienemund*, in: Kienemund, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz, 12. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 4.

⁴⁸⁴ So *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 17; *Suerbaum*, in: BeckOK Grundgesetz, 45. Edition 15.11.2020, Art. 91a, Rn. 20; **a.A.**: *Mager/Vasel*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 91a, Rn. 30; *Oebbecke*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band VI, § 136, Rn. 144; *Schwarz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 91a (77. EL Mai 2016, Rn. 23; *Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 27; *Volkman/Kaufhold*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 46.

⁴⁸⁵ BT-Drs. V/2861, S. 49.

ein Beurteilungsspielraum zu.⁴⁸⁶ Gemessen hieran dürfte ein Vorhaben, das – wie hier – eine grundlegende Transformation der gesamten deutschen Nutztierhaltung zum Ziel hat, den grundgesetzlichen Voraussetzungen einer Gemeinschaftsaufgabe entsprechen. Sie betrifft die Gesamtheit der Bundesländer. Es besteht auch kein Zweifel daran, dass es sich um eine für die Gesamtheit bedeutsame Aufgabe handelt, deren Lösung „vordringlich“ ist. Die gleichförmige und zeitgerechte Verwirklichung der Empfehlungen des KNW dürfte auch die zusammengefasste Kraft des Bundes und der Länder erfordern.

(429) Aus Art. 91a Abs. 1 GG folgt für den Bund ein Recht zur „Mitwirkung“ an der (Länder-)Aufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“.⁴⁸⁷ Mitwirkung bedeutet, dass der Bund auf die Mitplanung, Mitgestaltung und Mitfinanzierung beschränkt bleibt.⁴⁸⁸ Der verwaltungsmäßige Vollzug im Einzelfall obliegt den Ländern.⁴⁸⁹ Die Vorbereitung der Planung wie auch die Durchführung der Maßnahmen (Detailplanung, Mittelvergabe, Überwachung der Begünstigten, Erstellung der Schlussabrechnungen) ist Sache der Länder.⁴⁹⁰ Aufsichts- und Weisungsbefugnisse stehen dem Bund nicht zu.⁴⁹¹

(430) Die Gemeinschaftsaufgaben und die Einzelheiten der Koordinierung werden gemäß Art. 91a Abs. 2 GG durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt. Für die Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ hat der Bund insoweit das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz – GAKG) erlassen. In § 1 GAKG sind Tierschutz und Tierwohl als Aufgaben der GAK bislang nicht ausdrücklich erwähnt. Der Katalog zielt vielmehr im Wesentlichen auf eine Steigerung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe ab. Erwähnt werden lediglich Maßnahmen einer markt- und standortangepassten sowie umweltgerechten Landbewirtschaftung einschließlich Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege. Tierschutz und

⁴⁸⁶ So *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 12; *Kment*, in: Jarass/Piero, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 91a, Rn. 2; *Schwarz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 91a (77. EL Mai 2016), Rn. 8; *Volkman/Kaufhold*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 41; **a.A.**: *Glaser*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91a (Stand August 2016), Rn. 52; *Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 23; wohl auch *Mager/Vasel*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 91a, Rn. 16.

⁴⁸⁷ Vgl. *Glaser*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91a, (Stand August 2016), Rn. 53.

⁴⁸⁸ *Glaser*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91a (Stand August 2016), Rn. 56.

⁴⁸⁹ *Glaser*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91a (Stand August 2016), Rn. 56.

⁴⁹⁰ *Glaser*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91a (Stand August 2016), Rn. 56; *Mager/Vasel*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 91a, Rn. 12.

⁴⁹¹ *Glaser*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91a (Stand August 2016), Rn. 59; *Suerbaum*, in: BeckOK Grundgesetz, 45. Edition Stand 15.11.2020, Art. 91a, Rn. 11.

Tierwohl lassen sich darunter nicht subsumieren. Um die GAK besser für diese Zwecke nutzen zu können und als Gegengewicht zu einer rein auf die Stärkung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Förderung mit dem Ziel einer Veränderung der Schwerpunktsetzung sollten Tierschutz und Tierwohl ausdrücklich als Förderziele in § 1 GAKG aufgenommen werden.

- (431) Für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe stellen Bund und Länder nach derzeitiger Rechtslage einen gemeinsamen Rahmenplan auf (§ 4 Abs. 1 GAKG). Für die Rahmenplanung bilden die Bundesregierung und die Landesregierungen einen Planungsausschuss, dem der Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft als Vorsitzender sowie der Bundesminister der Finanzen und ein Minister (Senator) jedes Landes angehören (§ 6 Abs. 1 GAKG). Die Stimmenzahl des Bundes entspricht der Zahl der Länder; jedes Land hat eine Stimme (§ 6 Abs. 2 GAKG). Der Planungsausschuss beschließt mit den Stimmen des Bundes und der Mehrheit der Stimmen der Länder (§ 6 Abs. 3 GAKG). Der Rahmenplan bezeichnet die jeweils in den einzelnen Haushaltsjahren durchzuführenden Maßnahmen, die den Maßnahmen zugrundeliegenden Zielvorstellungen, die Arten der Förderung und die vom Bund und von dem jeweiligen Land hierfür vorgesehenen Mittel (§ 5 Abs. 1 GAKG). Ferner enthält der Rahmenplan Förderungsgrundsätze, in denen insbesondere der Verwendungszweck der Mittel, die Förderungsvoraussetzungen und die Art und Höhe der Förderung näher bestimmt werden (§ 5 Abs. 2 GAKG). Bis zum 1. März jedes Jahres können die Länder dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft die Förderungsgrundsätze zur Aufnahme in den Rahmenplan für das folgende Jahr vorschlagen (§ 7 Abs. 1 GAKG). Bis zum 30. September jedes Jahres melden die Länder beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft die von ihnen für das folgende Jahr vorgesehenen Maßnahmen zur Durchführung des Rahmenplans an. Die Anmeldung muss Angaben enthalten über die Art und den Umfang der jährlich durchzuführenden Maßnahmen sowie die voraussichtlichen Kosten, getrennt nach Maßnahmen, Kostenträgern und Haushaltsjahren (§ 7 Abs. 2 GAKG). Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft legt die Anmeldungen der Länder und seine eigenen Vorschläge dem Planungsausschuss zur Beschlussfassung vor (§ 7 Abs. 3 GAKG). Die Durchführung des Rahmenplans ist Aufgabe der Länder (§ 9 Abs. 1 GAKG). Die Landesregierungen unterrichten die Bundesregierung und den Bundesrat auf Verlangen über die Durchführung des Rahmenplans und den allgemeinen Stand der Gemeinschaftsaufgabe (§ 9 Abs. 2 GAKG).

- (432) Im Falle einer Umsetzung der Empfehlungen des KNW im Rahmen der GAK wären die Rahmenpläne um die entsprechenden Fördermaßnahmen zu ergänzen. Im Förderbereich 4 „Markt- und standortangepasste sowie umweltgerechte Landbewirtschaftung einschließlich Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege“ des Rahmenplans der GAK 2020 ist unter F. bereits gegenwärtig ein Förderbereich „Förderung besonders nachhaltiger und tiergerechter Haltungsverfahren“ enthalten. Gefördert werden können danach die
- Sommerweidehaltung,
 - Haltung in Gruppen oder im Laufstall und mit Weide,
 - Haltung in Gruppen oder im Laufstall und auf Stroh und
 - Haltung in Gruppen oder im Laufstall mit Außenauslauf und auf Stroh.
- (433) Die Förderung für diese Maßnahmen im Jahr 2020 beträgt insgesamt (Bundes- und Landesmittel) in Höhe von 24,978 Mio. Euro. Zur Umsetzung der Empfehlungen des KNW könnte der Katalog der förderfähigen Maßnahmen im erforderlichen Umfang erweitert werden sowie die Fördermittel und Fördersätze entsprechend erhöht werden. Jedenfalls mit Blick auf die Tierwohlprämie könnte auch eine vertragliche Durchführung erwogen werden. Sie schafft, ohne dass bürokratischer Mehraufwand entstände, einerseits die notwendige Flexibilität und gewährleistet nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz eine – Vertrauen generierende – zusätzliche Verbindlichkeit.
- (434) Bei einer Umsetzung der Empfehlungen des KNW im Rahmen der GAK wäre in Betracht zu ziehen, die bislang üblichen Planungszeiträume an den Zeitplan der Transformation der Nutztierhaltung anzupassen. Die GAK-Rahmenpläne erfassen bislang in Orientierung an der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes und der Länder (§ 4 Abs. 2 GAKG) jeweils einen Vierjahreszeitraum. Dieser Umstand steht der Festlegung eines Gesamtzeitplanes für die Umsetzung der Förderziele bis zum Jahr 2040 aber nicht entgegen. Die Verpflichtung, den Plan jedes Jahr sachlich zu prüfen, der Entwicklung anzupassen und fortzuführen (§ 4 Abs. 2 S. 1 GAKG) könnte hiervon unberührt bleiben.
- (435) Zweckmäßig könnte darüber hinaus eine Erhöhung der Erstattungsbeträge des Bundes nach § 10 GAKG sein; dies gilt insbesondere, sofern die Mittel für die Tierwohlförderung über eine neu einzuführende Verbrauchsteuer auf tierische Produkte generiert

werden sollten, deren Aufkommen gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG dem Bund zusteht.⁴⁹² Art. 91 Abs. 3 S. 1 GG gibt insoweit lediglich vor, dass das Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ „mindestens“ die Hälfte der Ausgaben trägt. § 10 Abs. 1 GAKG sieht insoweit bislang eine Erstattung durch den Bund in Höhe von 60 % bzw. 70 % der Ausgaben vor. Ungeklärt ist, ob insoweit auch eine Kostenerstattung des Bundes in Höhe von 100 % zulässig wäre. Vom Wortlaut des Art. 91a Abs. 3 S. 1 GG („mindestens“) wäre dies gedeckt. Zu bedenken ist allerdings, dass eine Alleinfinanzierung durch den Bund sich möglicherweise zu weit vom Grundgedanken einer (anteiligen) „Mitwirkung“ an einer „Gemeinschafts“-Aufgabe entfernen könnte. Der vom KNW vorgeschlagene Anteil des Bundes von 80 bis 90 % dürfte sich hingegen noch in dem von Art. 91a GG vorgegebenen Rahmen bewegen.

b) Alternative Umsetzungsmöglichkeiten

- (436) Soweit die Förderung der Tierwohlziele nicht als Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur angesehen würde (und/oder die in Art. 91 Abs. 1 GG enthaltenen Voraussetzungen „für die Gesamtheit bedeutsam“ und „für die Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich“ verneint würden) und demnach nicht in den Anwendungsbereich des Art. 91a GG fiel, stünde es dem Bund frei, gestützt auf seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG (Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung) ein eigenständiges Gesetz zur Förderung der Tierwohlziele zu erlassen, in dem die Zwecke, Voraussetzungen und Höhe der Förderung im Einzelnen geregelt werden könnten. Das Gesetz könnte durch die Länder (Art. 83 GG) oder auch durch den Bund (Art. 87 Abs. 3 GG) durchgeführt werden. Bei einer Durchführung durch die Länder könnte bestimmt werden, dass die Ausgaben ganz oder zum Teil von Bund getragen werden (Art. 104a Abs. 3 GG). Bei einer Finanzierung von der Hälfte oder mehr als der Hälfte der Ausgaben durch den Bund müsste das Gesetz im Wege der Bundesauftragsverwaltung durchgeführt werden (Art. 104a Abs. 3 S. 2. GG).
- (437) Nicht abschließend geklärt ist, in welchem Umfang der Bund auch dann außerhalb der GAK tätig werden könnte, wenn die Umsetzung der Empfehlungen des KNW als Gemeinschaftsaufgabe im Sinne von Art. 91a GG eingeordnet wird. Einigkeit besteht insoweit zwar, dass Art. 91a GG die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74

⁴⁹² S. dazu unten Rn. (490).

Abs. 1 Nr. 17 GG nicht sperrt.⁴⁹³ Überwiegend wird insoweit jedoch eine (partielle) Sperrwirkung des Art. 91a GG dahingehend angenommen, dass der Bund die Entscheidung des Verfassungsgebers für eine gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung nicht „aushöhlen“ bzw. diese nicht ausschließen dürfe.⁴⁹⁴ Teils wird daraus abgeleitet, der Bundesgesetzgeber müsse den Ländern „ausreichend großen Spielraum belassen, damit der Gesetzesvollzug noch im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe erfolgen kann.“⁴⁹⁵ Auch bei Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 GG müsste der Gesetzesvollzug sich hiernach also nach Art. 91a GG richten.⁴⁹⁶ Hieraus würde im Wesentlichen folgen, dass die Verwaltungskompetenz der Länder nicht angetastet werden dürfte und Maßnahmen mit den Ländern zu koordinieren wären („engere“ Sichtweise). Auf der anderen Seite wird aber auch vertreten, der Bund könne unter Rückgriff auf Art. 87 Abs. 3 GG Gebiete des Art. 91a Abs. 1 GG zu Bundesaufgaben machen.⁴⁹⁷ So verstanden hätte ein Verbot einer Aushöhlung der Gemeinschaftsaufgaben nur zum Inhalt, dass Art. 91a GG nicht insgesamt seines Anwendungsbereichs beraubt werden dürfte. Eine partielle Überführung bestimmter Teilaufgaben aus der Gemeinschaftsaufgabe in die Verwaltungskompetenz des Bundes wäre demnach zulässig („weitere“ Sichtweise).

⁴⁹³ *Glaser*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorbem. z. Art. 91a-91e (Stand August 2016), Rn. 87; *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 31; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 91a, Rn. 1; *Mager/Vasel*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 91a, Rn. 60; *Siekman*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 21; *Suerbaum*, in: BeckOK Grundgesetz, 45. Edition Stand 15.11.2020, Art. 91a, Rn. 9; *Volkman/Kaufhold*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 31. Eine etwaige Sperrwirkung kann sich zudem nur auf Aufgaben zur Verbesserung der „Agrarstruktur“ im Sinne von Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG erstrecken, nicht auf die Förderung der Landwirtschaft im Allgemeinen; aus dem Umstand, dass Gesetze im Agrarbereich wie z. B. das MOG, das AgrarZahlVerpflG, das DirektZahlDurchfG oder das BetrPrämDurchfG Geldleistungen zum Gegenstand haben, ergibt sich daher noch kein Anknüpfungspunkt für das Eingreifen einer etwaigen Sperrwirkung des Art. 91a GG.

⁴⁹⁴ *Glaser*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorbem. z. Art. 91a-91e (Stand August 2016), Rn. 88; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 91a, Rn. 1; *Mager/Vasel*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 91a, Rn. 61; *Schwarz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 91a (77. EL Mai 2016), Rn. 13; *Suerbaum*, in: BeckOK Grundgesetz, 45. Edition Stand 15.11.2020, Art. 91a, Rn. 9; *Volkman/Kaufhold*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 31.

⁴⁹⁵ *Glaser*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorbem. zu Art. 91a-91e (Stand August 2016), Rn. 88; ähnlich *Mager/Vasel*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 91a, Rn. 61.

⁴⁹⁶ Vgl. *Glaser*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorbem. z. Art. 91a-91e (Stand August 2016), Rn. 88.

⁴⁹⁷ *Kienemund*, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz, 12. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 2; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 91a, Rn. 2; *Suerbaum*, in: BeckOK Grundgesetz, 45. Edition Stand 15.11.2020, Art. 91a, Rn. 9; ablehnend demgegenüber: *Siekman*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 21; wohl auch *Schwarz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 91a (77. EL Mai 2016), Rn. 13; *Volkman/Kaufhold*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 31.

- (438) Unabhängig davon, welcher Auffassung gefolgt wird, könnte die Förderung der Tierwohlziele demnach grundsätzlich auch dann auf ein eigenständiges Bundesgesetz gestützt werden, wenn die Tierwohlförderung als Gemeinschaftsaufgabe eingeordnet wird. Nach Maßgabe der „weiteren“ Sichtweise dürfte es sich bei einer Regelung der Tierwohlförderung durch Bundesgesetz ggf. um eine zulässige partielle Überführung einer Teilaufgabe aus der Gemeinschaftsaufgabe in die Bundeskompetenz handeln. Gegen das Vorliegen einer „Aushöhlung“ würde insoweit sprechen, dass eine Vielzahl anderer Bereiche nach wie vor Gegenstand der Gemeinschaftsaufgabe bliebe und zudem das Tierwohl bislang in § 1 GAKG noch nicht einmal ausdrücklich als Gemeinschaftsaufgabe genannt wird. Nach Maßgabe der „engeren“ Sichtweise müsste hingegen auch im Rahmen einer Tierwohlförderung auf Grundlage eines Bundesgesetzes gewährleistet werden, dass die Länder hinreichend in den Gesetzesvollzug eingebunden werden. Um mögliche Streitigkeiten über die Reichweite einer etwaigen Sperrwirkung des Art. 91a GG von vornherein zu vermeiden, würde sich vor diesem Hintergrund ggf. eine Konsultation mit den Ländern empfehlen, bevor ein solches Gesetz erlassen wird.
- (439) Als weitere Möglichkeit zur Ausgestaltung der Förderung kommt es auch in Betracht, diese ohne gesonderte gesetzliche Grundlage – etwa im Rahmen eines zu aufzulegenden Bundesprogramms – durchzuführen. Zuwendungen an Private sind dem Bereich der Leistungsverwaltung zuzuordnen; Eingriffe in Freiheitsrechte gehen mit ihnen nicht einher. Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes findet daher nur eingeschränkt Anwendung.⁴⁹⁸ Zuwendungen bedürfen daher regelmäßig keiner gesonderten gesetzlichen Grundlage,⁴⁹⁹ sondern können unter Beachtung der Vorgaben der §§ 23, 44 BHO und der hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften nach Maßgabe von Förderrichtlinien gewährt werden. Als Ermächtigung genügt insoweit die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers über die Bereitstellung der Mittel.⁵⁰⁰ Für einen Konflikt mit etwaigen Sperrwirkungen des Art. 91a GG wäre bei einer solchen Gestaltung mangels Schaffung neuer gesetzlicher Regelungen oder einer Verschiebung von Verwaltungskompetenzen daher kein Anknüpfungspunkt ersichtlich.

⁴⁹⁸ Vgl. *Rossi*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 44, Rn. 7 f.

⁴⁹⁹ Etwas anderes kann gelten, wenn mit der Zuwendung zugleich in die grundrechtlich geschützte Sphäre Dritter eingegriffen wird, vgl. *Dittrich*, Bundeshaushaltsordnung, § 44 (55. EL Juli 2018), Rn. 2.3.

⁵⁰⁰ S. *Dittrich*, Bundeshaushaltsordnung, § 44 (55. EL Juli 2018), Rn. 2.2.

c) Handlungsformen

- (440) Die zur Einbindung der begünstigten Tierhalter in die Tierwohlförderung anzuwendenden Rechts- und Handlungsformen werden vom Unionsrecht nicht vorgegeben. Zwar deuten die Rahmenregelung und die VO 1305/2013 an, dass Fördermaßnahmen für den ländlichen Raum vielfach auf Verträgen beruhen können.⁵⁰¹ Beabsichtigt ist damit jedoch keine Beschränkung der Mitgliedstaaten auf die Handlungsform des Vertrags. Vielmehr bringen diese Bezugnahmen den Gegenleistungscharakter zum Ausdruck, der Förderungen im Bereich der ländlichen Entwicklung regelmäßig zugrunde liegt. Die Mitgliedstaaten entscheiden somit selbst über die Durchführungsmodalitäten, wobei sie allerdings eine wirksame und diskriminierungsfreie Umsetzung des Unionsrechts sicherstellen müssen.⁵⁰² Vor diesem Hintergrund spräche nichts dagegen, die Bewilligung von Tierwohlförderung entsprechend den in Deutschland zur Verfügung stehenden Handlungsformen und Verfahren – namentlich auch den in §§ 36, 49a VwVfG vorgesehenen Instrumenten – zu organisieren.⁵⁰³ In diesem Rahmen käme sowohl der Rückgriff auf das Instrument des Zuwendungsbescheids (Verwaltungsakt mit Nebenbestimmungen) als auch auf den Abschluss von Zuwendungsverträgen in Betracht.⁵⁰⁴ Während ersterer in der Verwaltungspraxis etwa bei der Gewährung von Investitionsförderung zum Einsatz kommt, werden Tierschutzprämien durchaus auch vertraglich abgewickelt. Bekanntlich können nach der sog. Zwei-Stufen-Lehre auch beide Handlungsformen kumulativ eingesetzt werden.⁵⁰⁵ Dies ist – ungeachtet des bürokratischen Mehraufwandes – insbesondere dann zu empfehlen, wenn eine langfristige, individualisierte und kooperative Umsetzung der Förderung beabsichtigt ist.

IV. Aufbringung und Bereitstellung der Fördermittel

- (441) Die Finanzierung der Transformation der Nutztierhaltung erfordert erhebliche Mittel. Das KNW schätzt den jährlichen Finanzbedarf auf 1,2 Mrd. Euro (2025), 2,4 Mrd. Euro (2030) bzw. auf 3,6 Mrd. Euro (2040). Tatsächlich dürften die Kosten noch höher liegen.⁵⁰⁶ Die hierfür erforderlichen Mittel können auf unterschiedlichen Wegen generiert werden: In Betracht kommt ein Rückgriff auf allgemeine Steuermittel (dazu 1.);

⁵⁰¹ S. etwa Rahmenregelung Rn. 7 und 236; Erwägungsgrund 37 VO 1308/2013.

⁵⁰² Dazu grundlegend EuGH, Urt. v. 21.09.1983 – Deutsche Milchkontor, 205-215/82, EU:C:1983:233.

⁵⁰³ Dazu allgemein *Schmidt/Wollenschläger*, Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht, 5. Aufl. 2019, S. 392 ff.

⁵⁰⁴ S. insoweit zu den Handlungsformen im Bereich des § 44 BHO *Dittrich*, Bundeshaushaltsordnung, § 44 (55. EL Juli 2018), Rn. 18.1 f.; *Rossi*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 44, Rn. 106 ff.

⁵⁰⁵ Vgl. nur *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 35, Rn. 106 ff.

⁵⁰⁶ S. dazu im Einzelnen unten unter Rn. (602) ff.

die Einführung einer Verbrauchsteuer auf tierische Produkte (dazu 2.) oder eine Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes von derzeit 7% für tierische Nahrungsmittel (dazu 3.). Da im Falle einer Zweckbindung sowohl eine Verbrauchsteuer als auch eine Anhebung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes Zweifel an der Vereinbarkeit der Finanzierung mit Art. 30 bzw. 110 AEUV aufwerfen, kann ferner eine – vom KNW nicht in Betracht gezogene – „Ergänzungsabgabe Tierwohl“ erwogen werden (dazu 4.). Zweifelhaft erschiene hingegen die Zulässigkeit einer auf tierische Produkte erhobenen Sonderabgabe (dazu 5.). Ebenfalls nicht zielführend erscheint die Option einer Umwandlung von EU-Direktzahlungsmitteln (dazu 6.). Eine vergleichende ökonomische Bewertung der verschiedenen Finanzierungsoptionen ergibt Vorteile einer Wertgegenüber einer Mengensteuer (dazu 7.).

1. Rückgriff auf allgemeine Steuermittel

- (442) Ein Rückgriff auf allgemeine Steuermittel zur Finanzierung der Transformation der Nutztierhaltung wirft keine besonderen rechtlichen Fragen auf. Es wäre Sache des Haushaltsgesetzgebers, im Rahmen der Haushaltsaufstellung die für die Transformation der Nutztierhaltung im jeweiligen Jahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben zu veranschlagen (vgl. § 11 Abs. 2 Nr. 2 BHO). Die Zweckbestimmung würde insoweit im Rahmen der Einzelveranschlagung erfolgen, aus der hervorgeht, für welchen Zweck eine Ausgabe geleistet werden darf (vgl. § 17 Abs. 1 BHO).⁵⁰⁷ Aufgebracht werden müssten die Mittel aus den bestehenden Einnahmen, d. h. insbesondere aus schon bestehenden Steuern.⁵⁰⁸ Es gilt insoweit der Grundsatz der Gesamtdeckung, nach dem alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen (§ 8 Satz 1 BHO). Die Finanzierung der Transformation der Nutztierhaltung unter Rückgriff auf allgemeine Steuermittel würde also eine zusätzliche Inanspruchnahme des Haushalts bedeuten, ohne dass dies durch entsprechende zusätzliche (Steuer-)Einnahmen ausgeglichen würde. Zudem würden mit den Kosten der Transformation der Nutztierhaltung faktisch alle Steuerzahler gleich belastet, unabhängig davon, ob oder in welchem Umfang sie tierische Produkte konsumieren.
- (443) Für die Generierung zusätzlicher Mittel müssten also ggf. vorhandene Steuern erhöht oder neue Steuern geschaffen werden. Allerdings steht dem Gesetzgeber kein unbeschränktes „Steuererfindungsrecht“ zu. Die zulässigen Steuerarten sind in Art. 106 GG

⁵⁰⁷ S. dazu *Häußer*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 17, Rn. 10.

⁵⁰⁸ Zu den verschiedenen Einnahmearten s. § 13 Abs. 3 Nr. 1 BHO.

abschließend aufgezählt.⁵⁰⁹ Der Gesetzgeber hat sich deshalb bei der Schaffung neuer Steuern an den Typusbegriffen zu orientieren, die dem traditionellen deutschen Steuerrecht zu entnehmen sind.⁵¹⁰ Folgerichtig hat das KNW deshalb mit Blick auf steuerliche Finanzierungsmodelle vornehmlich die Einführung einer neuen Verbrauchsteuer oder eine Anpassung der Umsatzsteuer ins Auge gefasst.

2. Verbrauchsteuer auf tierische Produkte („Tierwohlabgabe“ bzw. „Tierische-Produkte-Steuer“)

(444) Die Finanzierung der Transformation der Nutztierhaltung durch das Aufkommen einer mengenbezogenen Abgabe auf tierische Produkte in Gestalt einer Verbrauchsteuer erscheint möglich. Weder das Verfassungsrecht noch das EU-Recht stehen der Einführung einer solchen Steuer grundsätzlich entgegen (dazu a)). Die Steuer könnte und müsste nach dem Vorbild der in Deutschland existierenden Verbrauchsteuern gestaltet werden (dazu b)). Das Aufkommen aus der Steuer stünde dem Bund zu (dazu c)). Auch eine Zweckbindung wäre nach Maßgabe der haushalts- und verfassungsrechtlichen Vorgaben möglich (dazu d)). Eine solche Zweckbindung birgt jedoch die Gefahr eines Konfliktes mit dem Verbot zollgleicher bzw. diskriminierender inländischer Abgaben aus Art. 30/Art. 110 AEUV (dazu e)).

a) Grundsätzliche Zulässigkeit

aa) Verfassungsrecht

(445) Die Vorgaben des Grundgesetzes stehen der Einführung einer Verbrauchsteuer auf tierische Produkte nicht entgegen.

(1) Gesetzgebungskompetenz des Bundes

(446) Die Gesetzgebungskompetenz läge beim Bund. Art. 105 GG begründet als spezielle finanzverfassungsrechtliche Norm Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder für den Bereich der Steuern.⁵¹¹ Dem Bund kommt dabei die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für Zölle und Finanzmonopole (Art. 105 Abs. 1 GG) sowie die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer zu (Art. 105 Abs. 2

⁵⁰⁹ S. nur *Kube*, in: BeckOK Grundgesetz, 45. Edition 15.11.2020, Art. 105, Rn. 42 m. w. N.

⁵¹⁰ BVerfGE 145, 171 (Rn. 65); s. dazu im Einzelnen auch unten unter Rn. (446) ff.

⁵¹¹ BVerfGE 108, 1 (13); BVerfGE 108, 186 (212); BVerfGE 113, 128 (145); BVerfGE 145, 171 (Rn. 62).

Satz 1 GG). Für die „übrigen Steuern“ hat er die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz dann, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG⁵¹² vorliegen (Art. 105 Abs. 2 Satz 2 GG). Die vertikale Steuerertragsaufteilung im Verhältnis des Bundes zur Ländergesamtheit regelt Art. 106 GG. Dieser weist die Erträge bestimmter Steuern entweder dem Bund (Art. 106 Abs. 1 GG), den Ländern (Art. 106 Abs. 2 GG) oder Bund und Ländern gemeinschaftlich (Art. 106 Abs. 3 GG) zu.⁵¹³ Der Ertrag der Verbrauchsteuern steht nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG grundsätzlich dem Bund zu.⁵¹⁴

(2) „Steuererfindungsrecht“ innerhalb der bestehenden Typusbegriffe

- (447) Soweit der Gesetzgeber sich an den in Deutschland bestehenden Verbrauchsteuern orientiert, steht ihm das Recht zu, weitere Verbrauchsteuern zu „erfinden“. Die in Art. 105 und 106 GG aufgeführten einzelnen Steuern und Steuerarten (darunter auch die Verbrauchsteuern) sind Typusbegriffe. Ihre typusbildenden Unterscheidungsmerkmale sind dem traditionellen deutschen Steuerrecht zu entnehmen. Neue Steuern sind daraufhin zu überprüfen, ob sie dem Typus einer „herkömmlichen Steuer“ entsprechen. Innerhalb der vorgegebenen Typusbegriffe verfügt der Gesetzgeber über eine weitgehende Gestaltungsfreiheit.⁵¹⁵
- (448) Zur Feststellung der Merkmale, die den Typus einer Steuer kennzeichnen, „ist auf den jeweiligen Normal- oder Durchschnittsfall abzustellen; Merkmale, die sich als bloße Einzelfallerscheinungen darstellen, sind bei der Typusbildung auszuschneiden. Es ist zudem nicht erforderlich, dass stets sämtliche den Typus kennzeichnende Merkmale vorliegen. Diese können vielmehr in unterschiedlichem Maße und verschiedener Intensität gegeben sein; je für sich genommen haben sie nur die Bedeutung von Anzeichen oder Indizien. Maßgeblich ist das durch eine wertende Betrachtung gewonnene Gesamtbild“.⁵¹⁶ Bei den Einzelsteuerbegriffen „kommt es für die Typusbildung auf die Sicht des traditionellen deutschen Steuerrechts an [...]. Es sind diejenigen Merk-

⁵¹² Hiernach hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

⁵¹³ BVerfGE 72, 330 (383 f.); BVerfGE 145, 171 (Rn. 63).

⁵¹⁴ Dies gilt nicht für die Steuern, die nach Art. 106 Abs. 2 GG den Ländern (betrifft die Biersteuer), nach Art. 106 Abs. 3 GG Bund und Ländern gemeinsam zustehen (betrifft die Umsatzsteuer), oder nach Art. 106 Abs. 6 GG den Gemeinden zustehen (betrifft die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern).

⁵¹⁵ BVerfGE 145, 171 (Rn. 64).

⁵¹⁶ BVerfGE 145, 171 (Rn. 65).

male zu ermitteln, die eine Steuer oder Steuerart nach dem herkömmlichen Verständnis typischerweise aufweist und die – mit Blick auf die abgrenzende Funktion der Einzelsteuerbegriffe – zu ihrer Unterscheidung von anderen Steuern oder Steuerarten notwendig sind [...].⁵¹⁷ Neue Steuern „sind auf ihre Kongruenz mit den aus hergebrachter Sicht typusprägenden Merkmalen der Einzelsteuerbegriffe der Art. 105 und Art. 106 GG zu prüfen. Entsprechen sie nicht allen Typusmerkmalen einer Einzelsteuer, sind Bedeutung und Gewicht der einzelnen Merkmale sowie der Grad an Abweichung zu bestimmen und danach in eine Gesamtwertung einzubeziehen; auf dieser Grundlage ist zu entscheiden, ob im Ergebnis eine Übereinstimmung mit dem Typus anzunehmen ist.“⁵¹⁸ Innerhalb der vorgegebenen Typusbegriffe „steht es dem Gesetzgeber offen, neue Steuern zu „erfinden“ und bestehende Steuergesetze zu verändern [...]. Änderungen bestehender Steuergesetze oder die Erschließung neuer Steuerquellen sind unter dem Blickpunkt der Zuständigkeitsverteilung zumindest so lange nicht zu beanstanden, wie sie sich im Rahmen der herkömmlichen Merkmale der jeweiligen Steuern halten [...].“⁵¹⁹

(3) Typus der Verbrauchsteuer

(449) Der Begriff der Verbrauchsteuer ist im Grundgesetz nicht definiert. Bereits der verfassungsändernde Gesetzgeber des Art. 106 GG ging davon aus, dass die Kriterien „dieses von der Gesetzgebung als gegeben vorausgesetzten Begriffs“ den Merkmalen der Steuer entnommen müssten, die „seit jeher unter diesen Begriff subsumiert worden sind. Verbrauchsteuern sind danach Steuern, die den Verbrauch vertretbarer, regelmäßig zum baldigen Verzehr oder kurzfristigen Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs belasten und die auf Grund eines äußerlich erkennbaren Vorgangs (z. B. Übergang in den Wirtschaftsverkehr) von demjenigen als Steuerschuldner erhoben werden, in dessen Sphäre sich der Vorgang verwirklicht; die Steuer wird wirtschaftlich regelmäßig nicht vom Steuerschuldner, sondern im Wege der Überwälzung vom Endverbraucher getragen.“⁵²⁰ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist

⁵¹⁷ BVerfGE 145, 171 (Rn. 66).

⁵¹⁸ BVerfGE 145, 171 (Rn. 67).

⁵¹⁹ BVerfGE 145, 171 (Rn. 68).

⁵²⁰ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung (Finanzverfassungsgesetz) v. 29.04.1954, BT-Drs. 480, S. 107; s. auch BVerfGE 98, 106 (123 f.); BVerfGE 145, 171 (Rn. 113). Als Verbrauchsteuer galten die Tabaksteuer, die Kaffeesteuer, die Teesteuer, die Zuckersteuer, die Salzsteuer, die Branntweinsteuer, die Mineralölsteuer, die Kohlenabgabe, die Schaumweinsteuer, die Essigsäuresteuer, die Zündwarensteuer, die Leuchtmittelsteuer, die Spielkartensteuer und die Süßstoffsteuer, vgl. BT-Drs. 480, S. 107.

der Typusbegriff der Verbrauchsteuer weit zu interpretieren.⁵²¹ Abzugrenzen sind Verbrauchsteuern von den Unternehmensteuern, die nicht die Einkommensverwendung durch den Erwerb von Waren, sondern die Einkommenserzielung zum Ausgangspunkt nehmen. Die Trennlinie ist „bei der Anknüpfung an den Gewinn der Unternehmer einerseits und der Einkommensverwendung der Endverbraucher andererseits zu ziehen [...]“: Eine Steuer, die gezielt auf den unternehmerischen Gewinn oder einen typisierend vermuteten unternehmerischen Gewinn zugreift anstatt auf die Einkommensverwendung, ist nicht als Verbrauchsteuer, sondern als Unternehmensteuer einzuordnen [...]“.⁵²²

(a) Indirekte Steuer, Abwälzbarkeit

(450) Weiter ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass Verbrauchsteuern im Regelfall indirekte Steuern sind. Sie werden „zwar auf der Ebene des Verteilers oder Herstellers des verbrauchsteuerbaren Gutes erhoben [...]. Steuerschuldner und Steuerträger – das heißt die (natürliche oder juristische) Person, die die Steuerlast im wirtschaftlichen Ergebnis trägt – sind jedoch nicht identisch. Vielmehr ist die Steuer auf eine Abwälzung auf den Endverbraucher angelegt, mit der Folge, dass die Unternehmer als Steuerschuldner von der Steuerlast wirtschaftlich ent- und die privaten Verbraucher als Steuerträger wirtschaftlich belastet werden. Verbrauchsteuern sollen die in der Einkommens- und Vermögensverwendung zu Tage tretende steuerliche Leistungsfähigkeit des Endverbrauchers abschöpfen [...]“.⁵²³ Ob mit der (indirekten) Besteuerung die Einkommensverwendung des Verbrauchers getroffen werden soll, beurteilt sich nach dem Regelungsanliegen des Gesetzes.⁵²⁴ Dieses ist nach „der subjektiven Zielsetzung des Gesetzgebers, dem objektiven Regelungsgehalt des betreffenden Gesetzes und etwaigen flankierenden Maßnahmen zu beurteilen [...]. Neben den Gesetzesmaterialien sind dabei alle objektiv feststellbaren Indizien in den Blick zu nehmen.“⁵²⁵ Ein Indiz dafür, „dass die Steuer auf Abwälzbarkeit angelegt ist, kann insbesondere die nach den Umständen gegebene tatsächliche Abwälzbarkeit der Steuer sein. Dies bedeutet, dass für den steuerpflichtigen Unternehmer grundsätzlich die Möglichkeit besteht, den von ihm geschuldeten Steuerbetrag wirtschaftlich auf die Endverbraucher abzuwälzen.“⁵²⁶ Nicht notwendig ist hingegen, „dass die Möglichkeit

⁵²¹ BVerfGE 145, 171 (Rn. 114).

⁵²² BVerfGE 145, 171 (Rn. 116).

⁵²³ BVerfGE 145, 171 (Rn. 119).

⁵²⁴ BVerfGE 145, 171 (Rn. 120).

⁵²⁵ BVerfGE 145, 171 (Rn. 121).

⁵²⁶ BVerfGE 145, 171 (Rn. 122).

einer Abwälzung in jedem Einzelfall besteht; auch eine rechtliche Gewähr dafür, dass dem Unternehmer eine Abwälzung tatsächlich gelingt, ist nicht erforderlich. Ausreichend ist eine kalkulatorische Abwälzbarkeit. Dies bedeutet, dass für den steuerpflichtigen Unternehmer generell die Möglichkeit besteht, den von ihm geschuldeten Steuerbetrag in die Kalkulation seiner Selbstkosten einzusetzen und hiernach die zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftlichkeit seines Unternehmens geeigneten Maßnahmen – Preiserhöhung, Umsatzsteigerung oder Senkung der sonstigen Kosten – zu treffen [...].⁵²⁷ Wird das mit einer Verbrauchsteuer belastete Gut produktiv verwendet, „ist der im Typus der Verbrauchsteuer angelegten Abwälzungsmöglichkeit bereits dann Genüge getan, wenn der zunächst belastete gewerbliche Verbraucher jedenfalls grundsätzlich nicht gehindert ist, die Verbrauchsteuerbelastung in den Preis für das von ihm hergestellte Produkt einzustellen und so seinerseits die Steuerlast als Preisbestandteil über eine oder mehrere Handelsstufen auf den privaten End- oder Letztverbraucher abzuwälzen. Dabei ist es unerheblich, ob die wirtschaftliche Abwälzung der Verbrauchsteuerlast für ihn tatsächlich realisierbar ist [...]. Die Voraussetzung einer kalkulatorischen Abwälzbarkeit ist zumindest so lange gegeben, wie der Umsatz nicht nur den Steuerbetrag und die sonstigen notwendigen Unkosten deckt, sondern in der Regel sogar noch Gewinn abwirft [...].“⁵²⁸

(b) Verbrauch von Gütern des täglichen Bedarfs

- (451) Des Weiteren erfordert der Typus einer Verbrauchsteuer „den Verbrauch eines Gutes, das der Befriedigung eines ständigen privaten Bedarfs dient. Der weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Auswahl der Steuergegenstände [...] ist insoweit typusbedingt eingeschränkt.“⁵²⁹ Dabei kommt es nicht auf den tatsächlichen Verbrauch an, „sondern darauf, ob der Besteuerungsgegenstand zum Verbrauch bestimmt ist [...]. Ein Verbrauch ist jedenfalls dann anzunehmen, wenn der Besteuerungsgegenstand nach Abschluss des konkreten Verwendungsvorgangs nach dem Sinn und Zweck des Gesetzes verbrauchsteuerrechtlich als nicht mehr existent angesehen [...] oder

⁵²⁷ BVerfGE 145, 171 (Rn. 124).

⁵²⁸ BVerfGE 145, 171 (Rn. 125).

⁵²⁹ BVerfGE 145, 171 (Rn. 128).

funktions- und wertlos werden soll [...].⁵³⁰ Ausgangspunkt der herkömmlichen Verbrauchsteuern sind typischerweise Güter des ständigen privaten Bedarfs; nicht erforderlich ist, dass es sich dabei um „Genussmittel“ handelt.⁵³¹

(c) Verbringung in den Wirtschaftsverkehr

(452) Wesensmerkmal der Verbrauchsteuern ist es schließlich, dass sie „regelmäßig den Übergang des Verbrauchsgutes aus einem steuerlichen Nexus in den steuerlich nicht gebundenen allgemeinen Wirtschaftsverkehr“ voraussetzen.⁵³² Der Typus der Verbrauchsteuern „umfasst danach Steuern, die nach ihrem Regelungskonzept den Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs durch den privaten Endverbraucher belasten sollen und auf Grund eines äußerlich erkennbaren Vorgangs – regelmäßig das Verbringen des Verbrauchsgutes in den allgemeinen Wirtschaftsverkehr – von demjenigen als Steuerschuldner erhoben werden, in dessen Sphäre sich der Vorgang verwirklicht.“⁵³³

(4) „Tierwohlabgabe“ als Verbrauchsteuer

(453) Gemessen an den oben aufgeführten Kriterien könnte eine „Tierwohlabgabe“ verfassungskonform als Verbrauchsteuer im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG ausgestaltet werden. Bei tierischen Produkten handelt es sich insbesondere um für den Verbrauch bestimmte Güter des ständigen Bedarfs. Eine „Tierwohlabgabe“ könnte auch als „indirekte“ Abgabe auf Ebene der Hersteller oder Verteiler tierischer Produkte erhoben werden.⁵³⁴ Es sind keine Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass die Hersteller und Verteiler tierischer Produkte grundsätzlich daran gehindert wären, die Verbrauchsteuerbelastung in den Preis für die von ihnen hergestellten oder verteilten Produkt einzustellen und so die Steuerlast als Preisbestandteil auf den privaten End- oder Letztverbraucher abzuwälzen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Hersteller und Verteiler möglicherweise auch in der Lage wären, die Verbrauchsteuerbelastung statt auf den Endkunden auf den Primärerzeuger rückzuwälzen. Es sind schließlich auch keine Hinderungsgründe dafür ersichtlich, eine „Tierwohlabgabe“ nach dem Vorbild der bestehenden Verbrauchsteuern so zu gestalten, dass die Entstehung der Steuerschuld an eine Überführung tierischer Produkte in den steuerlich freien Verkehr anknüpft.

⁵³⁰ BVerfGE 145, 171 (Rn. 129).

⁵³¹ BVerfGE 145, 171 (Rn. 130).

⁵³² BVerfGE 145, 171 (Rn. 131).

⁵³³ BVerfGE 145, 171 (Rn. 133).

⁵³⁴ S. dazu im Einzelnen unten unter Rn. (473) ff.

bb) EU-Recht

- (454) Auch das EU-Recht steht der Schaffung einer nationalen Verbrauchsteuer auf tierische Produkte im Grundsatz nicht entgegen. Die Einführung und Erhebung von Verbrauchsabgaben fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Art. 113 AEUV ermächtigt die EU lediglich zum Erlass von Bestimmungen „zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über [...] die Verbrauchsabgaben [...], soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist.“ Auf dieser Rechtsgrundlage wurden die sog. Systemrichtlinien 2008/118/EG⁵³⁵ und 2020/262,⁵³⁶ die Verbrauchsteuer-Strukturrichtlinien sowie die Verbrauchsteuersatzrichtlinien erlassen,⁵³⁷ die jedoch nur spezifische Verbrauchsteuern ohne Bezug zum Bereich der tierischen Produkte erfassen.⁵³⁸
- (455) Auf Waren, die keiner harmonisierten Verbrauchsteuer unterliegen, können die Mitgliedstaaten gemäß Art. 1 Abs. 3 RL 2008/118/EG Steuern einführen, sofern solche Steuern „im grenzüberschreitenden Handelsverkehr zwischen Mitgliedstaaten keine mit dem Grenzübertritt verbundenen Formalitäten nach sich ziehen.“⁵³⁹ Auf dieser Grundlage hat z. B. Deutschland als nicht-harmonisierte Verbrauchsteuer die Kaffeesteuer beibehalten.⁵⁴⁰
- (456) Der deutsche Gesetzgeber wäre somit unionsrechtlich weder gehindert, eine Verbrauchsabgabe auf tierische Produkte einzuführen, noch gehalten, insoweit etwa die Vorgaben der Richtlinien 2008/118/EG bzw. 2020/262 zu beachten.

⁵³⁵ Richtlinie 2008/118/EG des Rates v. 16.12.2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG, ABl. 2008 L 9/12, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2019/475 des Rates v. 18.02.2019, ABl. 2019 L 83/42.

⁵³⁶ Richtlinie (EU) 2020/262 des Rates v. 19.12.2019 zur Festlegung des allgemeinen Verbrauchsteuersystems (Neufassung), ABl. 2020 L 58/4. Gemäß Art. 56 dieser Richtlinie wird die Richtlinie 2008/118/EG zum 13.02.2023 aufgehoben.

⁵³⁷ S. dazu näher *Gröp*, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, J. Steuerrecht, Rn. 579 ff.

⁵³⁸ S. etwa zur Systemrichtlinie *Gröp*, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, J. Steuerrecht, Rn. 628 ff.

⁵³⁹ Vgl. *Bongartz*, in: Bongartz/Schröer-Schallenberg, Verbrauchsteuerrecht, 3. Aufl. 2018, Rn. B 12; *Jatzke*, Europäisches Verbrauchsteuerrecht, 2016, Rn. C 24; *Seiler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Seiler, Das Recht der Europäischen Union, Art. 113 AEUV (59. EL Juli 2016), Rn. 43; s. für den Zeitraum ab dem 13.02.2023 auch Art. 1 Abs. 3 RL (EU) 2020/262.

⁵⁴⁰ Vgl. *Bongartz*, in: Bongartz/Schröer-Schallenberg, Verbrauchsteuerrecht, 3. Aufl. 2018, Rn. B 12; *Jatzke*, Europäisches Verbrauchsteuerrecht, 2016, Rn. C 24; *ders.*, in: Musil/Weber-Grellet, Europäisches Steuerrecht, 1. Aufl. 2019, Kaffeesteuergesetz, Rn. 1.

b) Ausgestaltung

(457) Die Ausgestaltung einer „Tierwohlabgabe“ als Verbrauchsteuer sollte sich an den in Deutschland bereits bestehenden Verbrauchsteuern⁵⁴¹ orientieren. Hierfür sprechen nicht nur praktische Gründe, sondern vor allem die oben geschilderten verfassungsrechtlichen Vorgaben, nach denen dem Gesetzgeber ein „Steuererfindungsrecht“ nur im Rahmen der bestehenden Typusbegriffe zusteht. Als Vorbild geeignet erscheint insbesondere das Kaffeesteuergesetz (KaffeeStG), da es sich hierbei um das einzige geltende deutsche Verbrauchsteuergesetz handelt, das eine nicht-harmonisierte Verbrauchsteuer zum Gegenstand hat.⁵⁴²

aa) Bezeichnung

(458) Die Bezeichnung einer Abgabe ist für ihre rechtliche Qualifizierung unbeachtlich.⁵⁴³ Eine Verbrauchsteuer, die das Ziel verfolgt, die Mittel für die Finanzierung der Transformation der Nutztierhaltung aufzubringen, könnte daher – wie vom KNW vorgeschlagen – als „Tierwohlabgabe“ betitelt werden. Treffender erschiene indes eine Bezeichnung als „Tierwohlsteuer“. Mit diesem Begriff würde besser verdeutlicht, dass es sich um eine Steuer im Sinne von Art. 105/106 GG handelt und nicht etwa um eine (nicht-steuerliche) Sonderabgabe.⁵⁴⁴ Zudem ist zu bedenken, dass die Bezeichnung als „Tierwohlabgabe“ oder „Tierwohlsteuer“ eine Zweckbindung des Steueraufkommens zur Finanzierung der Transformation der Nutztierhaltung impliziert. Sofern auf eine solche (im Gesetz verankerte) Zweckbindung verzichtet würde,⁵⁴⁵ erschiene es daher präziser, die Steuer – wie auch die übrigen Verbrauchsteuern – nach ihrem Besteue-

⁵⁴¹ Dies sind derzeit die Energiesteuer, geregelt im Energiesteuergesetz (EnergieStG); die Stromsteuer, geregelt im Stromsteuergesetz (StromStG); die Tabaksteuer, geregelt im Tabaksteuergesetz (TabStG); die Alkoholsteuer, geregelt im Alkoholsteuergesetz (AlkStG); die Biersteuer, geregelt im Biersteuergesetz (BierStG); die Schaumwein-/Zwischenerzeugnissteuer, geregelt im Gesetz zur Besteuerung von Schaumwein und Zwischenerzeugnissen (SchaumwZwStG); die Kaffeesteuer, geregelt im Kaffeesteuergesetz (KaffeeStG) und die Alkopopsteuer, geregelt im Gesetz über die Erhebung einer Sondersteuer auf alkoholhaltige Süßgetränke (Alkopops) zum Schutz junger Menschen (AlkopopStG). Im Gesetzgebungsverfahren befindet sich gegenwärtig der Entwurf des Siebten Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen (BT-Drs. 19/25697 v. 06.01.2021), der zahlreiche Detailänderungen der bestehenden Verbrauchsteuergesetze vorsieht, die im Wesentlichen Vorgaben der Richtlinien (EU) 2020/262 und (EU) 2020/1151 (Alkoholstrukturrichtlinie) in deutsches Recht umsetzen sollen. Die grundlegenden Strukturen der Verbrauchsteuergesetze bleiben davon jedoch unberührt.

⁵⁴² Ebenfalls nicht-harmonisiert ist die Alkopopsteuer nach dem AlkopopStG. § 3 AlkopopStG trifft für die Besteuerung und das Steuerverfahren aber keine eigenständigen Regelungen, sondern verweist auf das AlkStG und das KaffeeStG.

⁵⁴³ Vgl. BVerfGE 145, 171 (Rn. 103).

⁵⁴⁴ Zur Frage der Einführung einer Sonderabgabe s. unten unter Rn. (535) ff.

⁵⁴⁵ Dazu unten unter Rn. (491) ff.

rungsgegenstand zu benennen. Anbieten würde sich insoweit z. B. der Begriff „Tierische-Produkte-Steuer“. Das zugrundeliegende Gesetz könnte als „Gesetz zur Erhebung einer Steuer auf tierische Produkte“ ggf. mit dem Zusatz „zur Förderung des Tierwohls“ bezeichnet werden. Als Kurzformen böten sich entweder „Tierische-Produkte-Steuer-Gesetz – TPStG“ oder „Tierwohlsteuergesetz – TierwohlStG“ an.

bb) Steuergebiet

- (459) Wie bei den anderen Verbrauchsteuern wäre das Steuergebiet einer „Tierwohlabgabe“ das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ohne das Gebiet von Büsingen und ohne die Insel Helgoland.⁵⁴⁶

cc) Steuergegenstand

- (460) Als Steuergegenstand müsste das zu schaffende Gesetz „tierische Produkte“⁵⁴⁷ im Einzelnen definieren. Das KNW unterscheidet in seinen Empfehlungen insoweit nur zwischen Fleisch, Fleischverarbeitungsprodukten, Milch, Frischmilchprodukten, Käse, Butter, Milchpulver und Eiern und nennt als weitere Kategorie „Verarbeitungsprodukte“.
- (461) Für eine rechtssichere und vollständige Erfassung der zu besteuern den Waren und die eindeutige Bestimmung der auf die jeweiligen Waren entfallenden Steuersätze erscheint indes eine weitere Ausdifferenzierung erforderlich. Für eine solche kann in großem Umfang auf die Positionen der Kombinierten Nomenklatur⁵⁴⁸ zurückgegriffen werden.⁵⁴⁹ Diese enthält insbesondere für Fleisch und genießbare Schlachtnebenerzeugnisse (Kapitel 2), Zubereitungen von Fleisch (Kapitel 16) sowie Milch und Milcherzeugnisse (Kapitel 4) kleinteilige Warenbezeichnungen zwecks Zuordnung von Zollsätzen. Aufgeschlüsselt sind darin insbesondere die verschiedenen (Fleisch-)Bestandteile von Rindern (Position 0201, 0202), Schweinen (Position 0203)

⁵⁴⁶ Vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 EnergiesStG; § 1 Abs. 1 S. 2 StromStG; § 1 Abs. 1 S. 2 TabakStG; § 1 Abs. 1 S. 2 AlkStG; § 1 Abs. 1 S. 2 BierStG; § 1 Abs. 1 S. 2 SchaumwZwStG; § 1 Abs. 1 S. 2 KaffeeStG; § 1 Abs. 1 S. 2 AlkopopStG.

⁵⁴⁷ Noch präziser wäre abweichend von dem vom KNW gewählten Begriff eine Bezeichnung wie „Lebensmittel tierischer Herkunft“ (vgl. zu diesem Begriff § 2 Abs. 1 TierWKG-E) oder „tierische Nahrungsmittel“.

⁵⁴⁸ Anhang I der Durchführungsverordnung 2020/1577 der Kommission v. 21.09.2020 zur Änderung des Anhangs I der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif, ABl. 2020 L 361/3.

⁵⁴⁹ So verfahren mit Ausnahme des TabakStG und des AlkopopStG auch die bestehenden Verbrauchsteuergesetze, vgl. § 1 Abs. 2 u. 3 EnergieStG; § 1 Abs. 1 S. 1 StromStG; § 1 Abs. 2 AlkStG; § 1 Abs. 2 BierStG; § 1 Abs. 2 SchaumwZwStG; § 1 Abs. 3 KaffeeStG.

und Geflügel (Position 0207); Würste oder ähnliche Erzeugnisse (Position 1601) und anderweitig zubereitetes oder haltbar gemachtes Fleisch (Position 1602); Milch und Rahm (Position 0401, 0402); Buttermilch, saure Milch und saurer Rahm, Joghurt, Kefir und andere fermentierte oder gesäuerte Milch (Position 0403); Molke (Position 0404); Butter und andere Feststoffe aus der Milch, Milchstreichfette (Position 0405) und Käse/Quark (Position 0406).⁵⁵⁰ Im Bereich Eier differenziert die Kombinierte Nomenklatur zwischen „Vogeleiern in der Schale, frisch, haltbar gemacht oder gekocht“ (Position 0407) und „Vogeleier, nicht in der Schale, und Eigelb, frisch, getrocknet, in Wasser oder Dampf gekocht, geformt, gefroren oder anders haltbar gemacht, auch mit Zusatz von Zucker oder anderen Süßmitteln“ (Position 0408). Auf Grundlage der in der Kombinierten Nomenklatur enthaltenen Warenbezeichnungen ließen sich also insbesondere die jeweiligen Primärprodukte (Fleisch/Schlachtnebenerzeugnisse, Milch, Eier) sowie Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe(n) weitgehend lückenlos erfassen.

- (462) Keine vergleichbar ausdifferenzierte – insbesondere keine systematisch nach Inhaltsstoffen tierischen Ursprungs strukturierte – Aufschlüsselung enthält die Kombinierte Nomenklatur hingegen für Waren weiterer Verarbeitungsstufen, die typischerweise Fleisch/Fleischzubereitungen, Milch/Milcherzeugnisse oder Eier enthalten. Lediglich einzelne Positionen stellen punktweise auf Inhaltsstoffe tierischen Ursprungs ab, z. B. Position 1901 90 95 („Lebensmittelzubereitungen in Pulverform, bestehend aus einem Gemisch aus entrahmter Milch und/oder Molke und pflanzlichen Fetten/Ölen mit einem Gehalt an Fetten/Ölen von 30 GHT oder weniger“), Position 1902 11 00 („Teigwaren, weder gekocht oder gefüllt noch in anderer Weise zubereitet: Eier enthaltend“) oder Position 1902 20 30 („Teigwaren, gefüllt (auch gekocht oder in anderer Weise zubereitet): [...] mehr als 20 GHT Wurst und ähnliche Erzeugnisse, Fleisch und Schlachtnebenerzeugnisse jeder Art, einschließlich Fette jeder Art oder Herkunft, enthaltend“). Sollen mit einer Verbrauchsteuer auf tierische Produkte möglichst alle Waren erfasst werden, zu deren Zutaten Produkte tierischen Ursprungs zählen (also z. B. auch die Salami/der Käse auf der Tiefkühlpizza, die Butter im Kuchen oder das Ei im Speiseeis), empfiehlt es sich daher, zusätzlich zu den einschlägigen Waren gemäß den Bezeichnungen der Kombinierten Nomenklatur allgemein auch solche Waren als steuerpflichtig zu definieren, die fleisch-, milch- oder eihaltig sind.⁵⁵¹

⁵⁵⁰ Der Milchbegriff der Kombinierten Nomenklatur ist nicht auf Kuhmilch beschränkt. Sofern eine Verbrauchsteuer auf Kuhmilch und Kuhmilchprodukte beschränkt werden sollte, wäre dies bei der Definition der Steuergegenstände entsprechend zu berücksichtigen.

⁵⁵¹ Vgl. § 1 Abs. 1 und 5 KaffeeStG zur Besteuerung „kaffeehaltiger Waren“.

(463) Unter diesen Prämissen könnte der Steuergegenstand gesetzlich z. B. wie folgt definiert werden:

„(1) Tierische Produkte im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Fleisch und genießbare Schlachtnebenerzeugnisse gemäß den Positionen 0201, 0202, 0203, 0204, 0205, 0206, 0207, 0208 10, 0209, 0210 11, 0210 12, 0210 19, 0210 20, 0210 99 der Kombinierten Nomenklatur;
2. Zubereitungen von Fleisch gemäß den Positionen 1601, 1602 und 1603 der Kombinierten Nomenklatur;
3. fleischhaltige Waren;
4. Milch und Milcherzeugnisse gemäß den Positionen 0401, 0402, 0403, 0404, 0405 und 0406 der Kombinierten Nomenklatur;
5. milchhaltige Waren;
6. Vogeleier gemäß den Positionen 0407 und 0408 der Kombinierten Nomenklatur;
7. eihaltige Waren.

(2) Fleischhaltige Waren sind Erzeugnisse, die Fleisch oder genießbare Schlachterzeugnisse enthalten, und nicht unter Absatz 1 Nummer 1 oder 2 fallen.

(3) Milchhaltige Waren sind Erzeugnisse, die Milch oder Milcherzeugnisse enthalten, und nicht unter Absatz 1 Nummer 4 fallen.

(4) Eihaltige Waren sind Erzeugnisse, die Eier enthalten und nicht unter Absatz 1 Nummer 4 fallen.“

(464) Alternativ zur Bezugnahme auf die Warenbezeichnungen der Kombinierten Nomenklatur könnte für die Definition der steuerpflichtigen Waren auch ein Rückgriff auf die Begriffsbestimmungen in Anhang I der VO (EG) 853/2004 in Betracht kommen. Es finden sich hier insbesondere Definitionen für Fleisch (Nr. 1.1.), Geflügel (Nr. 1.3.), Schlachtkörper (Nr. 1.9.), frisches Fleisch (Nr. 1.10.), Nebenprodukte der Schlachtung (1.11.), Hackfleisch/Faschiertes (Nr. 1.13.), Fleischzubereitungen (Nr. 1.15.), Rohmilch (Nr. 4.1.), Eier (Nr. 5.1.), Flüssigei (Nr. 5.2.), Knickeier (Nr. 5.3.), Fleischerzeugnisse (Nr. 7.1.), Milcherzeugnisse (Nr. 7.2.) und Eiprodukte (Nr. 7.3.). Zu bedenken ist jedoch, dass diese Definitionen nicht die Zielrichtung haben, die Belegung bestimmter Produkte mit einer Abgabe zu ermöglichen, sondern im Zusammenhang mit Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs stehen. Die Warenbe-

zeichnungen der Kombinierten Nomenklatur sind demgegenüber von vornherein darauf zugeschnitten, bestimmten Waren bestimmte Euro-Beträge je Menge zuzuordnen. Sie erscheinen daher als Grundlage zur Bestimmung der steuerpflichtigen Waren grundsätzlich besser geeignet. Dementsprechend greifen auch die bestehenden Verbrauchsteuergesetze auf die Kombinierte Nomenklatur zurück.⁵⁵²

dd) Steuertarif

- (465) Als Steuertarif könnte für eine Verbrauchsteuer auf tierische Produkte jeweils ein Euro-Betrag je Kilogramm – bzw. bei Eiern in der Schale auch je Stück – der betreffenden Ware festgelegt werden. Mit Ausnahme der Tabaksteuer⁵⁵³ stellen auch die anderen bestehenden Verbrauchsteuern⁵⁵⁴ auf eine technische Mengeneinheit als spezifische Bemessungsgrundlage ab.⁵⁵⁵ Bei einer spezifischen Mengeneinheit ist als Steuersatz ein fester Geldbetrag bezogen auf eine bestimmte Menge der Bemessungsgrundlage nötig.⁵⁵⁶ Die Festlegung von Steuersätzen für tierische Produkte wird aufgrund der Vielfältigkeit der Steuergegenstände vom jeweiligen Primärprodukt über seine Verarbeitungsstufen bis zu Erzeugnissen, in denen tierische Produkte enthalten sind, einen vergleichsweise detailreichen Bemessungskatalog erfordern.
- (466) Für Fleisch und genießbare Schlachtnebenerzeugnisse könnte insoweit z. B. – wie vom KNW angeregt – im Ausgangspunkt ein Steuersatz von 0,40 Euro je Kilogramm oder aber erforderlichenfalls auch ein anderer Steuersatz⁵⁵⁷ für alle einschlägigen im Kapitel 2 der Kombinierten Nomenklatur aufgeführten Waren festgelegt werden. Alternativ könnte der Gesetzgeber aber auch positionsscharf Steuersätze für einzelne Waren oder Warengruppen bestimmen. Ebenso könnte bei Zubereitungen von Fleisch gemäß Kapitel 16 der Kombinierten Nomenklatur verfahren werden. Es kommt ein einheitlicher Steuersatz in Frage oder aber eine positionsscharfe Abstufung. Dem auch im Bereich der Verbrauchsteuern zu beachtenden Prinzip der Folgerichtigkeit⁵⁵⁸ würde

⁵⁵² S. Fn. 549.

⁵⁵³ Hier ist Bemessungsgrundlage der Wert der verbrauchsteuerpflichtigen Ware, ausgedrückt in einem Prozentsatz des Kleinverkaufspreises, vgl. § 2 TabakStG; s. dazu auch *Bongartz*, in: *Bongartz/Schröer-Schallenberg*, Verbrauchsteuerrecht, 3. Aufl. 2018, Rn. K 20.

⁵⁵⁴ Energiesteuer: Euro je Liter/Kilogramm/Megawattstunde/Giga-Joule, vgl. § 2 EnergieStG; Stromsteuer: Euro je Megawattstunde, vgl. § 3 StromStG; Alkoholsteuer: Euro je Hektoliter reiner Alkohol, vgl. § 2 AlkStG; Biersteuer: Euro je Hektoliter, vgl. § 2 BierStG; Schaumweinsteuer: Euro je Hektoliter, vgl. § 2 SchaumwZwStG; Kaffeesteuer: Euro je Kilogramm, vgl. § 2 KaffeeStG; Alkopopsteuer: Euro je Hektoliter reiner Alkohol, vgl. § 2 AlkopopStG.

⁵⁵⁵ Vgl. *Bongartz*, in: *Bongartz/Schröer-Schallenberg*, Verbrauchsteuerrecht, 3. Aufl. 2018, Rn. C 78.

⁵⁵⁶ *Bongartz*, in: *Bongartz/Schröer-Schallenberg*, Verbrauchsteuerrecht, 3. Aufl. 2018, Rn. C 78.

⁵⁵⁷ Zur voraussichtlich erforderlichen Höhe des Steuersatzes s. unten unter Rn. (622).

⁵⁵⁸ Vgl. BVerfGE 145, 171 (Rn. 35).

es dabei entsprechen, wenn der Steuersatz entsprechend niedriger festgelegt würde, soweit der Gehalt an Fleisch oder genießbarer Schlachtnebenerzeugnisse in einer Ware unterhalb eines bestimmten Prozentsatzes liegt. Anderenfalls wären Fleisch und genießbare Schlachtnebenerzeugnisse in Zubereitungen faktisch höher besteuert als Fleisch und genießbare Schlachtnebenerzeugnisse als Primärerzeugnisse.

- (467) Für Milch könnte im Ausgangspunkt – wie vom KNW vorgeschlagen – z. B. ein Steuersatz von 0,02 Euro je Kilogramm festgelegt werden. Gemäß dem Prinzip der Folgerichtigkeit müssten sich dann aber die Steuersätze für Milcherzeugnisse an diesem Ausgangssteuersatz orientieren. Folgerichtig erschiene mithin, den Steuersatz für Milcherzeugnisse an der Milchmenge zu orientieren, die für die Herstellung des jeweiligen Erzeugnisses erforderlich ist. Werden z. B. für die Herstellung eines Kilogramms Butter 18 Liter Milch benötigt, erschiene es – ausgehend von einem Steuersatz von 0,02 Euro je Kilogramm Milch – folgerichtig, für Butter einen Steuersatz von 0,36 Euro je Kilogramm vorzusehen. Der vom KNW für Butter vorgeschlagene Steuersatz von 0,15 Euro je Kilogramm würde hingegen Milch, die zu Butter verarbeitet wird, gegenüber Milch, die als Primärprodukt verbraucht wird, nicht unerheblich begünstigen. Hierfür bedürfte es eines besonderen sachlichen Grundes.⁵⁵⁹ Im Bereich der Milcherzeugnisse würde sich daher eine positionsscharfe Festlegung der Steuersätze nach den einzelnen Waren oder Warengruppen empfehlen, die den jeweiligen Milcheinsatz berücksichtigt. Dem Gesetzgeber steht dabei zur Schaffung praktikabler Regelungen die Befugnis zur Typisierung zu.⁵⁶⁰ Dies bedeutet, dass zur Bestimmung des richtigen Steuersatzes nicht auf den konkreten Milcheinsatz für das jeweilige Erzeugnis abgestellt werden muss; es würden vielmehr Pauschalierungen ausreichen, die sich nach dem typischerweise erforderlichen Milcheinsatz für die Herstellung einer Warengruppe richten.
- (468) Für Eier in der Schale (Position 0407 der Kombinierten Nomenklatur) könnte sowohl ein Steuersatz in Euro je Stück oder ein Steuersatz in Euro je Kilogramm festgelegt werden. Für Eier ohne Schale (Position 0408 der Kombinierten Nomenklatur) kommt hingegen nur ein Steuersatz in Euro je Kilogramm in Betracht.
- (469) Für fleisch-, milch- oder eihaltige Waren im Sinne der oben vorgeschlagenen Definitionen könnten nach dem Vorbild der Kaffeesteuer⁵⁶¹ gestaffelte Steuersätze nach dem Gewichtsanteil des jeweiligen Produkts an der betreffenden Ware vorgesehen werden.

⁵⁵⁹ Vgl. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 3, Rn. 54.

⁵⁶⁰ Vgl. BVerfGE 117, 1 (31).

⁵⁶¹ § 2 Abs. 2 KaffeeStG.

Für fleischhaltige Waren könnte eine solche Staffelung bei Zugrundelegung eines Steuersatzes von 0,40 Euro je Kilogramm Fleisch/genießbare Schlachtnebenerzeugnisse z. B. wie folgt aussehen:

„Für fleischhaltige Waren gemäß § [...] Absatz 2 Nr. 3 beträgt die Steuer

1. bei einer Ware, die 10 bis 100 Gramm Fleisch oder genießbare Schlachtnebenerzeugnisse je Kilogramm enthält, 0,02 Euro je Kilogramm der Ware;
2. bei einer Ware, die mehr als 100 bis 300 Gramm Fleisch oder genießbare Schlachtnebenerzeugnisse je Kilogramm enthält, 0,08 Euro je Kilogramm der Ware;
3. bei einer Ware, die mehr als 300 bis 500 Gramm Fleisch oder genießbare Schlachtnebenerzeugnisse je Kilogramm enthält, 0,16 Euro je Kilogramm der Ware;
4. bei einer Ware, die mehr als 500 bis 700 Gramm Fleisch oder genießbare Schlachtnebenerzeugnisse je Kilogramm enthält, 0,24 Euro je Kilogramm der Ware;
5. bei einer Ware, die mehr als 700 bis 900 Gramm Fleisch oder genießbare Schlachtnebenerzeugnisse je Kilogramm enthält, 0,32 Euro je Kilogramm der Ware;
6. bei einer Ware, die mehr als 900 bis 1000 Gramm Fleisch oder genießbare Schlachtnebenerzeugnisse je Kilogramm enthält, 0,4 Euro je Kilogramm der Ware.“

(470) Die gestaffelten Steuersätze bilden in diesem Beispiel den Durchschnittssatz ab, der sich bei einem Steuersatz von 0,40 Euro je Kilogramm für die jeweilige Gewichtsspanne ergibt.⁵⁶² Die Abstufungen orientieren sich an Abstufungen im Bereich der Kaffeesteuer (§ 2 Abs. 2 KaffeeStG). Dem Gesetzgeber stünde es aber auch frei, für eine Verbrauchsteuer auf fleischhaltige Produkte abweichende Abstufungen festzulegen.

(471) Entsprechend könnte auch für milch- und eihaltige Waren verfahren werden. Bei milchhaltigen Waren wird hierbei allerdings wiederum der unterschiedliche Milcheinsatz für die vielfältigen verschiedenen Milcherzeugnisse zu berücksichtigen sein, die

⁵⁶² Der Steuersatz je Gramm liegt hier bei 0,0004 Euro. Dieser Wert wird mit der jeweiligen Grammzahl multipliziert. Für den Durchschnittswert werden die Produkte dieser Multiplikationen addiert und anschließend durch die Anzahl der Grammstufen des zu betrachtenden Bereichs dividiert.

in milchhaltigen Waren enthalten sein können. Insofern würden sich im Bereich Milch gesonderte Staffellungen für die verschiedenen Warengruppen anbieten. Es könnte demnach z. B. mit einer Staffelung für das Primärprodukt Milch wie folgt begonnen werden:

„Für milchhaltige Waren gemäß § [...] Absatz 2 Nr. 5 beträgt die Steuer

1. bei einer Ware, die 250 bis 750 Gramm Milch je Kilogramm enthält, 0,01 Euro je Kilogramm der Ware;

2. bei einer Ware, die mehr als 750 bis 1000 Gramm Milch je Kilogramm enthält, 0,02 Euro je Kilogramm der Ware.“⁵⁶³

(472) Die Liste müsste sodann fortgesetzt werden und folgerichtig unter Berücksichtigung des jeweiligen Milcheinsatzes Steuersätze z. B. für butter- oder käsehaltige Waren etc. festlegen.

ee) Steuerlager

(473) Grundtatbestand des Entstehens einer Verbrauchsteuer ist nach den bestehenden Verbrauchsteuergesetzen die Überführung einer verbrauchsteuerpflichtigen Ware in den sog. steuerrechtlich freien Verkehr.⁵⁶⁴ Dies entspricht auch dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Typusbegriff der Verbrauchsteuer.⁵⁶⁵ Eine Überführung in den steuerrechtlich freien Verkehr besteht regelmäßig dann, wenn eine verbrauchsteuerpflichtige Ware einem Steuerlager entnommen wird, wobei der Verbrauch im Steuerlager der Entnahme gleichsteht.⁵⁶⁶ Steuerschuldner ist in diesem Fall der Steuerlagerinhaber.⁵⁶⁷

(1) Definition des Steuerlagers

(474) Zentrales Element der bestehenden Verbrauchsteuern – mit Ausnahme der Stromsteuer – ist das Bestehen eines sog. Steuerlagers. Steuerlager sind Orte, an oder von

⁵⁶³ Die hier angegebenen Steuersätze ergeben sich als Durchschnittswerte, wenn entsprechend den KNW-Empfehlungen von einem Steuersatz in Höhe von 0,02 Euro je Kilogramm Milch ausgegangen wird.

⁵⁶⁴ Vgl. § 8 Abs. 1 EnergieStG; § 15 Abs. 1 TabakStG; § 18 Abs. 1 AlkStG; § 14 Abs. 1 BierStG; § 14 Abs. 1 SchaumwZwStG; § 11 Abs. 1 KaffeeStG.

⁵⁶⁵ S. dazu oben unter Rn. (452).

⁵⁶⁶ Vgl. § 8 Abs. 1 EnergieStG; § 15 Abs. 2 Nr. 1 TabakStG; § 18 Abs. 2 Nr. 1 AlkStG; § 14 Abs. 2 Nr. 1 BierStG; § 14 Abs. 2 Nr. 1 SchaumwZwStG; § 11 Abs. 2 Nr. 1 KaffeeStG.

⁵⁶⁷ Vgl. § 8 Abs. 2 Nr. 1 EnergieStG; § 15 Abs. 4 Nr. 1 TabakStG; § 18 Abs. 6 Nr. 1 AlkStG; § 14 Abs. 4 Nr. 1 BierStG; § 14 Abs. 4 Nr. 1 SchaumwZwStG; § 11 Abs. 4 Nr. 1 KaffeeStG.

denen steuerpflichtige Waren unter Steueraussetzung hergestellt, bearbeitet oder verarbeitet, gelagert, empfangen oder versandt werden dürfen.⁵⁶⁸ Steuerlagerinhaber bedürfen einer Erlaubnis.⁵⁶⁹ Während die allgemeinen gesetzlichen Definitionen die Tätigkeiten benennen, die in einem Steuerlager zulässig sein können, bestimmt die konkret erteilte Erlaubnis den Umfang der Berechtigung im Einzelfall.⁵⁷⁰ Die Erlaubnis wird regelmäßig auf Antrag unter Widerrufsvorbehalt Personen erteilt, gegen deren steuerliche Zuverlässigkeit keine Bedenken bestehen und die – soweit sie nach dem Handelsgesetzbuch oder der Abgabenordnung dazu verpflichtet sind – ordnungsmäßig kaufmännische Bücher führen und rechtzeitig Jahresabschlüsse aufstellen.⁵⁷¹ Die bestehenden Verbrauchsteuergesetze ermächtigen regelmäßig das Bundesministerium der Finanzen, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zur Sicherung des Steueraufkommens sowie zur Wahrung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu bestimmen, welche Räume, Flächen, Anlagen und Betriebsteile zum Steuerlager gehören.⁵⁷²

(475) Um dem Typus der Verbrauchsteuer Rechnung zu tragen, müsste demnach auch ein Gesetz über eine Verbrauchsteuer auf tierische Produkte im Ausgangspunkt vorsehen, dass Steuerlager solche Orte sind, an und von denen tierische Produkte unter Steueraussetzung hergestellt, bearbeitet oder verarbeitet, gelagert, empfangen oder versandt werden dürfen. Dies könnte rechtstechnisch – wie bei der Mehrzahl der bestehenden Verbrauchsteuergesetze⁵⁷³ – unter dem Oberbegriff des „Steuerlagers“, das auch die Herstellung erfasst, oder – wie bei der Energiesteuer⁵⁷⁴ – getrennt nach „Herstellungsbetrieben“ und „Lagerbetrieben“ erfolgen. Dabei müsste – um eine Besteuerung der

⁵⁶⁸ *Schröer-Schallenberg*, in: Bongartz/Schröer-Schallenberg, Verbrauchsteuerrecht, 3. Aufl. 2018, Rn. D 7; vgl. § 5 bis 7 EnergieStG; § 5 Abs. 1 TabakStG; § 4 Abs. 1 AlkStG; § 4 BierStG; § 4 Abs. 1 SchaumwZwStG; § 5 Abs. 1 KaffeeStG; § 3 Abs. 1 AlkopopStG i. V. m. § 4 Abs. 1 AlkStG. S. auch die Definition in Art. 4 Nr. 11 RL 2008/118: „Ein „Steuerlager“ ist jeder Ort, an dem unter bestimmten von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem sich das Steuerlager befindet, festgelegten Voraussetzungen verbrauchsteuerpflichtige Waren im Rahmen eines Verfahrens der Steueraussetzung vom zugelassenen Lagerinhaber in Ausübung seines Berufs hergestellt, verarbeitet, gelagert, empfangen oder versandt werden.“

⁵⁶⁹ § 6 Abs. 3/§ 7 Abs. 2 EnergieStG; § 6 Abs. 1 S. 2 TabakStG; § 5 Abs. 1 S. 2 AlkStG; § 5 Abs. 1 S. 2 BierStG; § 5 Abs. 2 S. 2 SchaumwZwStG; § 6 Abs. 1 S. 2 KaffeeStG.

⁵⁷⁰ *Schröer-Schallenberg*, in: Bongartz/Schröer-Schallenberg, Verbrauchsteuerrecht, 3. Aufl. 2018, Rn. D 7.

⁵⁷¹ Vgl. § 6 Abs. 3 S. 2/§ 7 Abs. 2 S. 2 EnergieStG; § 6 Abs. 1 S. 3 TabakStG; § 5 Abs. 1 S. 3 AlkStG; § 5 Abs. 1 S. 3 BierStG; § 5 Abs. 1 S. 3 SchaumwZwStG; § 6 Abs. 1 S. 3 KaffeeStG.

⁵⁷² § 5 Abs. 2 TabakStG; § 4 Abs. 3 AlkStG; § 29 Abs. 3 Nr. 3 BierStG; § 4 Abs. 2 SchaumwZwStG; § 5 Abs. 2 KaffeeStG.

⁵⁷³ Vgl. § 5 Abs. 1 TabakStG; § 4 Abs. 1 AlkStG; § 4 BierStG; § 4 Abs. 1 SchaumwZwStG; § 5 Abs. 1 KaffeeStG.

⁵⁷⁴ Vgl. §§ 6 und 7 EnergieStG.

Landwirte selbst im Grundsatz zu vermeiden⁵⁷⁵ – klarge stellt werden, dass der Begriff der „Herstellung“ nicht die Primärerzeugung von Milch und Eiern sowie der Begriff der „Lagerung“ nicht die Lagerung tierischer Produkte beim Landwirt als Primärerzeuger umfasst.

- (476) Entscheidend für eine gleichmäßige und lückenlose Besteuerung tierischer Produkte ist, dass Herstellung, Bearbeitung oder Verarbeitung, Lagerung, Empfang und Versand steuerpflichtiger Waren bereits zu Beginn der Wertschöpfungskette einer Erlaubnispflicht unterworfen werden. Dies bedeutet, dass im Grundsatz bereits jede Person, die einem landwirtschaftlichen Erzeuger zwecks Schlachtung – also der „Herstellung“ von Fleisch und genießbaren Schlachtnebenerzeugnissen – die Primärprodukte Rind, Schwein, Geflügel etc. abnimmt, der Erlaubnis für den Betrieb eines Steuerlagers bedürfen muss. Das Gleiche gilt für alle Erst-Abnehmer der Primärprodukte Milch und Eier – unabhängig davon, ob die Abnahme zum Weiterverkauf ohne Weiterverarbeitung oder zur Herstellung von Milcherzeugnissen, eihaltigen Produkten etc. erfolgt. Erfasst werden müssten zudem grundsätzlich auch bei den landwirtschaftlichen Erzeugern bestehende Einrichtungen des Direktverkaufs. Nur auf diese Weise wäre sichergestellt, dass die Steuer bei jedem „Verbrauch“ eines tierischen Produktes entsteht und erhoben werden kann, unabhängig davon, auf welcher Stufe der Wertschöpfungskette der Verbrauch sich vollzieht.

(2) Anzahl der Steuerlager

- (477) Als Steuerlager könnten – theoretisch – sämtliche weitere Herstellungs- und Lagerbetriebe entlang der Wertschöpfungskette eingerichtet werden, d. h. beispielsweise einschließlich des Lagerraums des örtlichen Lebensmitteleinzelhandelsgeschäftes, des Gastronomiebetriebs oder jeder sonstigen Einrichtung, die tierische Produkte an Endverbraucher abgibt. Werden Steuerlager auf allen Wertschöpfungsstufen eingerichtet, könnten verbrauchsteuerpflichtige tierische Produkte unter Steueraussetzung bis zur letzten Stufe der Wertschöpfung „durchgereicht“ werden. Würde so verfahren, entspräche dies dem Vorschlag des KNW, eine Verbrauchsteuer auf der Endverbraucherebene zu erheben: Die Steuer entstünde, wenn z. B. der Lebensmitteleinzelhändler die steuerpflichtige Ware seinem Warenlager entnimmt, um sie im Verkaufsraum dem Endkunden zum Kauf anzubieten. Die in diesem Fall vom Lebensmitteleinzelhändler als Steuerschuldner zu entrichtende Verbrauchsteuer für tierische Produkte könnte der

⁵⁷⁵ Für den Direktverkauf tierischer Produkte müsste insoweit eine abweichende Regelung getroffen werden, s. dazu unten unter Rn. (476).

Händler in den Verkaufspreis einpreisen und die Steuer so auf den Endkunden abwälzen.

- (478) Zu bedenken ist insoweit allerdings, dass eine flächendeckende Einrichtung von Steuerlagern auf der letzten Wertschöpfungsstufe zu einer ganz erheblichen Anzahl von Steuerlagern führen würde. Ob dies praktikabel wäre bzw. ob der insoweit zu betreibende Verwaltungsaufwand – einschließlich der damit verbundenen Personal- und Sachkosten – in einem angemessenen Verhältnis zu dem durch eine Verbrauchsteuer auf tierische Produkte generierten Steueraufkommen stünde, erscheint zweifelhaft. Der Versand, die Ausfuhr, Lagerung, Verwendung, Vernichtung, Veredelung, Umwandlung und sonstige Bearbeitung oder Verarbeitung von Waren in einem Verbrauchsteuerverfahren unterliegt gemäß § 209 Abs. 2 Nr. 1 AO der Steueraufsicht. Die Überwachung einer sehr großen Anzahl von Steuerlagern würde demnach entsprechend große bzw. auszuweitende Kapazitäten bei den zuständigen Finanzbehörden erfordern. Dementsprechend enthalten die bestehenden Verbrauchsteuergesetze durchgehend Regelungen, die darauf abzielen, das Entstehen einer unüberschaubaren Anzahl von Steuerlagern zu verhindern.⁵⁷⁶ Das Bestehen von Steuerlagern auf der letzten Handelsstufe soll möglichst vermieden werden.⁵⁷⁷ Insofern setzen die Verbrauchsteuergesetze für die Erteilung einer Erlaubnis zum Teil voraus, dass die Lager dem Großhandel bzw. der Belieferung des Groß- und Einzelhandels dienen müssen,⁵⁷⁸ und/oder ermächtigen das Bundesministerium der Finanzen, durch Rechtsverordnung eine Mindestumschlagsmenge und eine Mindestlagerdauer vorzusehen.⁵⁷⁹
- (479) Zur Erreichung der Besteuerung tierischer Produkte ist eine flächendeckende Einrichtung von Steuerlagern auf Ebene der letzten Handelsstufe schließlich auch nicht erforderlich. Die Besteuerung ist grundsätzlich stets dadurch gesichert, dass ein im Inland erzeugtes tierisches Produkt auf irgendeiner Wertschöpfungsstufe in den steuerrechtlich freien Verkehr gelangt, sei es durch Entnahme aus oder Verbrauch in einem Steuerlager im Steuergebiet. Für tierische Produkte, die aus anderen Mitgliedstaaten der

⁵⁷⁶ Vgl. *Bongartz*, in: *Bongartz/Schröer-Schallenberg*, *Verbrauchsteuerrecht*, 3. Aufl. 2018, Rn. H 45, H 55.

⁵⁷⁷ *Bongartz*, in: *Bongartz/Schröer-Schallenberg*, *Verbrauchsteuerrecht*, 3. Aufl. 2018, Rn. L 15.

⁵⁷⁸ Vgl. § 7 Abs. 1 *EnergieStG*; § 6 Abs. 1 *KaffeeStG*.

⁵⁷⁹ Vgl. § 6 Abs. 4 Nr. 2 *TabakStG*; § 5 Abs. 5 Nr. 1 lit. b) *AlkStG*; § 29 Abs. 3 Nr. 4 *BierStG*; § 5 Abs. 3 Nr. 2 *SchaumwZwStG*; § 6 Abs. 3 Nr. 2 *KaffeeStG*.

Europäischen Union in das Steuergebiet verbracht oder aus Drittstaaten und Drittgebieten eingeführt werden, können nach dem Vorbild der bestehenden Verbrauchsteuergesetze gesonderte Steuerentstehungstatbestände geregelt werden.⁵⁸⁰

(3) Steuerlager im Bereich Fleisch

- (480) Einer Erlaubnis zum Betrieb von Steuerlagern bedürften im Bereich Fleisch und genießbare Schlachtnebenerzeugnisse insbesondere die „Herstellungsbetriebe“ von Fleisch, d. h. die Schlachthöfe und Zerlegungsbetriebe.⁵⁸¹ Das Schlachten und Zerlegen wäre insoweit als die Herstellung steuerpflichtiger tierischer Produkte anzusehen. Die Steuer würde durch Überführung in den steuerrechtlich freien Verkehr entstehen, sobald Fleisch oder genießbare Schlachtnebenerzeugnisse dem Steuerlager Schlachthof/Zerlegungsbetrieb entnommen werden. Das gleiche würde bei einem Verbrauch im Steuerlager gelten, d. h. bei der Verwendung von Fleisch oder genießbaren Schlachtnebenerzeugnissen zur Herstellung einer Fleischzubereitung oder einer fleischhaltigen Ware.⁵⁸² Nicht entstehen würde die Steuer hingegen, wenn – wie in den bestehenden Verbrauchsteuergesetzen geregelt⁵⁸³ – die Möglichkeit der Beförderung unter Steueraussetzung von Fleisch und genießbaren Schlachtnebenerzeugnissen aus einem Steuerlager in ein anderes Steuerlager im Steuergebiet vorgesehen wird. Die Steuerentstehung durch Herstellung von Fleischzubereitungen oder fleischhaltigen Waren im Steuerlager ließe sich hingegen nur verhindern, wenn – anders als in den anderen Verbrauchsteuergesetzen⁵⁸⁴ – der „Verbrauch“ im Steuerlager nicht der Entnahme aus dem Steuerlager gleichgesetzt würde. In diesem Falle würde die Steuer auch bei Fleischzubereitungen und fleischhaltigen Produkten erst durch die Entnahme aus einem Steuerlager entstehen.

(4) Steuerlager im Bereich Milch

- (481) Im Bereich Milch müsste bei der Einrichtung von Steuerlagern beachtet werden, dass die „Herstellung“ von Milch bereits beim landwirtschaftlichen Primärerzeuger erfolgt. Dieser soll jedoch im Grundsatz nicht Steuerschuldner sein. Es müsste daher vorgesehen werden, dass im Bereich Milch einer Steuerlagererlaubnis bedarf, wer Milch vom

⁵⁸⁰ Dazu unten Rn. (485) ff.

⁵⁸¹ Zu den Begriffen s. Anhang I Nr. 1.16. und Nr. 1.17. VO (EG) Nr. 853/2004.

⁵⁸² Vgl. *Schröder-Schallenberg*, in: Bongartz/Schröder-Schallenberg, Verbrauchsteuerrecht, 3. Aufl. 2018, Rn. D 144.

⁵⁸³ Vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 1 EnergieStG; § 12 Abs. 1 Nr. 1 TabakStG; § 14 Abs. 1 Nr. 1 AlkStG; § 11 Abs. 1 Nr. 1 BierStG; § 11 Abs. 1 Nr. 1 SchaumwZwStG; § 9 Abs. 1 Nr. 1 KaffeeStG.

⁵⁸⁴ S. oben Fn. 566.

landwirtschaftlichen Primärerzeuger empfängt, diese bearbeitet oder verarbeitet, lagert oder versendet. Erfasst werden müssten damit an erster Stelle die „Erstankäufer“ von Milch im Sinne von Art. 151 VO (EU) Nr. 1308/2013. Die Steuer würde zum einen durch Überführung in den steuerrechtlich freien Verkehr entstehen, sobald Milch den eingerichteten Steuerlagern wieder entnommen (und nicht unter Steueraussetzung in ein anderes Steuerlager im Steuergebiet befördert) wird. Zum anderen entstände die Steuer beim Verbrauch im Steuerlager, d. h. bei der Verwendung von Milch zur Herstellung von Milcherzeugnissen oder milchhaltigen Waren im Steuerlager.⁵⁸⁵ Die Steuerentstehung durch Herstellung im Steuerlager ließe sich wiederum nur vermeiden, wenn der „Verbrauch“ im Steuerlager nicht der Entnahme aus dem Steuerlager gleichgesetzt würde. Die Steuer würde dann auch bei Milcherzeugnissen und milchhaltigen Waren erst durch die Entnahme aus einem Steuerlager entstehen.

(5) Steuerlager im Bereich Eier

- (482) Im Bereich Eier müsste ebenfalls beachtet werden, dass die „Herstellung“ von Eiern beim landwirtschaftlichen Primärerzeuger erfolgt, welcher im Grundsatz nicht Steuer-schuldner sein soll. Wie im Bereich Milch müsste daher vorgesehen werden, dass einer Steuerlagererlaubnis bedarf, wer Eier vom landwirtschaftlichen Primärerzeuger empfängt, diese bearbeitet oder verarbeitet, lagert oder versendet. Als Steuerlager eingerichtet werden müssten damit an erster Stelle die Packstellen im Sinne von Art. 5 VO (EG) Nr. 589/2008. Die Steuer entstände insoweit durch Überführung in den steuerrechtlich freien Verkehr, sobald die Eier die Packstellen wieder verlassen (und nicht unter Steueraussetzung in ein anderes Steuerlager im Steuergebiet befördert) werden. Des Weiteren entstände die Steuer beim Verbrauch im Steuerlager, d. h. bei der Verwendung von Eiern zur Herstellung eihaltiger Waren im Steuerlager.⁵⁸⁶ Dies würde wiederum nicht gelten, wenn der „Verbrauch“ im Steuerlager nicht der Entnahme aus dem Steuerlager gleichgesetzt würde. Die Steuer würde dann auch bei eihaltigen Waren erst durch die Entnahme aus einem Steuerlager entstehen. Besonders geregelt werden müsste insbesondere der Fall der Direktlieferung nicht zu kennzeichnender Eier an die Nahrungsmittelindustrie gemäß Art. 11 VO (EG) Nr. 589/2008. Insoweit könnten die betreffenden Betriebe der Nahrungsmittelindustrie als Steuerlager eingerichtet

⁵⁸⁵ Vgl. *Schröder-Schallenberg*, in: Bongartz/Schröder-Schallenberg, Verbrauchsteuerrecht, 3. Aufl. 2018, Rn. D 144.

⁵⁸⁶ Vgl. *Schröder-Schallenberg*, in: Bongartz/Schröder-Schallenberg, Verbrauchsteuerrecht, 3. Aufl. 2018, Rn. D 144.

werden, welchen die Erlaubnis erteilt werden könnte, Eier unter Steueraussetzung zu empfangen, zu bearbeiten oder verarbeiten oder zu lagern.

ff) Steuerentstehung und Steuerschuldner

(1) Überführung in den steuerrechtlich freien Verkehr

- (483) Wie bereits ausgeführt,⁵⁸⁷ entstände eine nach dem Vorbild der bestehenden Gesetze gestaltete Verbrauchsteuer auf tierische Produkte im Grundtatbestand durch die Überführung tierischer Produkte in den steuerlich freien Verkehr. Die Überführung in den freien Verkehr erfolgt insbesondere durch die Entnahme aus dem Steuerlager oder den Verbrauch im Steuerlager.⁵⁸⁸ Weitere Steuerentstehungstatbestände wären typischerweise die Herstellung tierischer Erzeugnisse ohne Erlaubnis zum Betrieb eines Steuerlagers und Unregelmäßigkeiten bei der Beförderung steuerpflichtiger Waren unter Steueraussetzung.⁵⁸⁹ Steuerschuldner wäre bei der Entnahme aus dem Steuerlager der Inhaber des Steuerlagers,⁵⁹⁰ bei der Herstellung ohne Erlaubnis der Hersteller und jede an der Herstellung beteiligte Person⁵⁹¹ und bei Unregelmäßigkeiten bei der Beförderung der Steuerlagerinhaber als Versender oder Empfänger und daneben die Person, die das tierische Produkt aus der Beförderung entnommen hat oder in deren Namen das tierische Produkt entnommen wurde sowie jede Person, die an der unrechtmäßigen Entnahme beteiligt war und wusste oder vernünftigerweise hätte wissen müssen, dass die Entnahme unrechtmäßig war.⁵⁹²
- (484) Im Falle der Steuerentstehung durch Entnahme aus dem Steuerlager könnte nach dem Vorbild der Kaffeesteuer geregelt werden, dass der Steuerschuldner über tierische Produkte, für die in einem Monat die Steuer entstanden ist, spätestens am zehnten Tag des auf die Steuerentstehung folgenden Monats eine Steuererklärung abzugeben und in ihr die Steuer selbst zu berechnen (Steueranmeldung) hat; die Steuer wäre am 20. Tag des auf die Entstehung folgenden Monats fällig.⁵⁹³ Bei der Steuerentstehung durch Herstellung ohne Erlaubnis oder wegen Unregelmäßigkeiten bei der Beförderung unter

⁵⁸⁷ S. oben unter Rn. (473).

⁵⁸⁸ S. oben Fn. 566.

⁵⁸⁹ Vgl. § 15 Abs. 2 TabakStG; § 18 Abs. 2 AlkStG; § 14 Abs. 2 BierStG; § 14 Abs. 2 SchaumwZwStG; § 11 Abs. 2 KaffeeStG.

⁵⁹⁰ Vgl. § 11 Abs. 4 Nr. 1 KaffeeStG.

⁵⁹¹ Vgl. § 11 Abs. 4 Nr. 2 KaffeeStG.

⁵⁹² Vgl. § 11 Abs. 4 Nr. 3 KaffeeStG.

⁵⁹³ Vgl. § 12 Abs. 1 KaffeeStG.

Steueraussetzung wäre die Steueranmeldung unverzüglich abzugeben und die Steuer sofort fällig.⁵⁹⁴

(2) Verbringung in das Steuergebiet aus anderen Mitgliedstaaten

- (485) Um auch tierische Produkte der Verbrauchsteuer zu unterwerfen, die aus anderen Mitgliedstaaten in das Steuergebiet verbracht werden, könnte nach dem Vorbild von § 17 KaffeeStG geregelt werden, dass die Verbrauchsteuer für tierische Produkte, die für gewerbliche Zwecke aus dem zollrechtlich freien Verkehr eines anderen Mitgliedstaats bezogen werden, dadurch entsteht, dass der Bezieher die tierischen Produkte im Steuergebiet in Empfang nimmt oder die außerhalb des Steuergebietes in Empfang genommenen tierischen Produkte in das Steuergebiet befördert oder befördern lässt.⁵⁹⁵ Steuerschuldner wäre in diesem Fall der Bezieher.⁵⁹⁶ Gelangen tierische Produkte aus dem zollrechtlich freien Verkehrs eines anderen Mitgliedstaats zu gewerblichen Zwecken in anderer Weise in das Steuergebiet, entstünde die Steuer grundsätzlich dadurch, dass die tierischen Produkte erstmals im Steuergebiet in Besitz gehalten oder verwendet werden; Steuerschuldner wäre, wer die tierischen Produkte versendet, in Besitz hält oder verwendet.⁵⁹⁷ Wer tierische Produkte in Besitz halten oder verwenden will, hätte dies dem Hauptzollamt vorher anzuzeigen und für die Steuer Sicherheit zu leisten.⁵⁹⁸ Der Steuerschuldner hätte für tierische Produkte, für die die Steuer entstanden ist, unverzüglich eine Steueranmeldung abzugeben; die Steuer wäre spätestens am 20. Tag des auf die Steuerentstehung folgenden Monats fällig.⁵⁹⁹
- (486) Für tierische Produkte, die eine Privatperson für ihren Eigenbedarf in anderen Mitgliedstaaten im zollrechtlich freien Verkehr erwirbt und selbst in das Steuergebiet befördert (private Zwecke) könnte entsprechend § 16 KaffeeStG Steuerfreiheit vorgesehen werden. Für den Versandhandel sowie für den Fall von Unregelmäßigkeiten könnten Regelungen nach dem Vorbild von § 18 und 19 KaffeeStG getroffen werden.

⁵⁹⁴ Vgl. § 12 Abs. 2 KaffeeStG.

⁵⁹⁵ Vgl. § 17 Abs. 1 S. 1 KaffeeStG.

⁵⁹⁶ Vgl. § 17 Abs. 1 S. 2 KaffeeStG.

⁵⁹⁷ Vgl. § 17 Abs. 2 KaffeeStG.

⁵⁹⁸ Vgl. § 11 Abs. 4 KaffeeStG.

⁵⁹⁹ Vgl. § 11 Abs. 5 KaffeeStG.

(3) Einfuhr aus Drittländern und Drittgebieten

- (487) Auch die Einfuhr von tierischen Produkten aus Drittländern⁶⁰⁰ und Drittgebieten⁶⁰¹ könnte nach dem Vorbild von §§ 13 bis 15 KaffeeStG der Verbrauchsteuer auf tierische Produkte unterworfen werden.⁶⁰² Einfuhr wäre hiernach 1. der Eingang von tierischen Produkten aus Drittländern oder Drittgebieten in das Steuergebiet, es sei denn, die tierischen Produkte befinden sich beim Eingang in einem zollrechtlichen Nichterhebungsverfahren; 2. die Entnahme von tierischen Produkten aus einem zollrechtlichen Nichterhebungsverfahren im Steuergebiet, es sei denn, es schließt sich ein weiteres zollrechtliches Nichterhebungsverfahren an.⁶⁰³ Die Steuer würde grundsätzlich zum Zeitpunkt der Überführung von tierischen Produkten in den steuerrechtlich freien Verkehr durch die Einfuhr entstehen.⁶⁰⁴ Steuerschuldner wäre 1. die Person, die nach den Zollvorschriften verpflichtet ist, das tierische Produkt anzumelden oder in deren Namen das tierische Produkt angemeldet wird, 2. jede andere Person, die an einer unrechtmäßigen Einfuhr beteiligt ist.⁶⁰⁵

gg) Verbringung in andere Mitgliedstaaten und Ausfuhr in Drittstaaten und Drittgebiete

- (488) Soweit eine Verbrauchsteuer auf im Inland erzeugte tierische Produkte dahingehend ausgestaltet wird, dass sie durch Überführung in den steuerrechtlich freien Verkehr durch Entnahme aus oder Verbrauch in einem Steuerlager entsteht, erfasst sie im Ausgangspunkt stets auch solche tierischen Produkte, die im Anschluss an die Überführung in den steuerrechtlich freien Verkehr in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union verbracht oder in Drittstaaten und Drittgebiete ausgeführt werden.
- (489) Die bestehenden Verbrauchsteuergesetze ermöglichen allerdings regelmäßig die Beförderung unter Steueraussetzung an Empfänger in anderen Mitgliedstaaten oder die Beförderung unter Steueraussetzung unmittelbar oder über andere Mitgliedstaaten aus

⁶⁰⁰ Drittländer sind Gebiete, die außerhalb des Verbrauchsteuergebiets der Europäischen Union liegen und nicht zum Zollgebiet der Union gehören, vgl. § 4 Nr. 7 KaffeeStG.

⁶⁰¹ Drittgebiete sind Gebiete, die außerhalb des Verbrauchsteuergebiets der Europäischen Union liegen, aber zum Zollgebiet der Union gehören, vgl. § 4 Nr. 8 KaffeeStG.

⁶⁰² Die Regelungen über die Entstehung der Kaffeesteuer bei der Einfuhr aus Drittstaaten und Drittgebieten sollen nach dem Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen (s. dazu oben Fn. 541) neu strukturiert werden: §§ 13 und 14 werden hiernach gestrichen; die in ihnen enthaltenen Regelungen werden im Wesentlichen in § 15 und § 3 (Begriffsbestimmungen) wiederaufgenommen, vgl. BT-Drs. 19/25697, S. 34 ff.

⁶⁰³ Vgl. § 13 Abs. 1 KaffeeStG.

⁶⁰⁴ Vgl. § 15 Abs. 1 KaffeeStG.

⁶⁰⁵ Vgl. § 15 Abs. 2 KaffeeStG.

dem Steuergebiet zu einem Ort, an dem die verbrauchsteuerpflichtige Ware das Verbrauchsteuergebiet der Europäischen Union verlässt.⁶⁰⁶ Diese Regelungen beruhen jedoch im Wesentlichen auf den Vorgaben von Art. 17 RL 2008/118/EG bzw. Art. 16 RL (EU) 2020/262.⁶⁰⁷ Da es sich bei einer Verbrauchsteuer auf tierische Produkte um eine nicht-harmonisierte Verbrauchsteuer jenseits des Anwendungsbereichs der Systemrichtlinie handeln würde, wären diese Vorgaben bei der Ausgestaltung einer solchen Steuer nicht zwingend zu beachten. Das gleiche gilt für die in den bestehenden Verbrauchsteuergesetzen vorgesehenen Steuerentlastungen, die an die Lieferung in andere Mitgliedstaaten oder die erfolgte Ausfuhr von nachweislich (im Inland) versteuerten Waren anknüpfen.⁶⁰⁸ Diese Steuerentlastungsmöglichkeiten beruhen auf Art. 33 Abs. 6 RL 2008/118/EG bzw. nunmehr Art. 37 Abs. 4 RL (EU) 2020/262 und tragen dem Bestimmungslandprinzip Rechnung. Dieses verlangt, dass eine im Steuergebiet bereits versteuerte Ware steuerlich entlastet werden muss, wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat erneut besteuert wird.⁶⁰⁹ Es geht hierbei mithin vor allem um die Vermeidung einer Doppelbesteuerung.⁶¹⁰ Eine solche würde aber – jedenfalls solange eine vergleichbare Abgabe nicht auch in anderen Mitgliedstaaten erhoben würde – von vornherein nicht drohen. Unabhängig davon wäre der deutsche Gesetzgeber an die Vorgabe des Art. 37 Abs. 4 RL (EU) 2020/262 bei der Einführung einer nicht-harmonisierten Verbrauchsteuer nicht gebunden. Vor diesem Hintergrund sind keine zwingenden Gründe dafür ersichtlich, dass im Rahmen einer Verbrauchsteuer auf tierische Produkte die gleichen Möglichkeiten der Beförderung unter Steueraussetzung oder einer Steuerentlastung vorzusehen wären wie im Rahmen der bestehenden Verbrauchsteuern. Insbesondere lässt sich auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht entnehmen, dass speziell die bei einer Verbringung in andere Mitgliedstaaten/Ausfuhr in Drittländer bzw. Drittgebiete vorgesehenen Möglichkeiten

⁶⁰⁶ Vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 1 KaffeeStG; s. auch § 11 Abs. 1 Nr. 1/§ 13 Abs. 1 EnergieStG; § 12 Abs. 1 Nr. 1/§ 13 Abs. 1 TabakStG; § 15 Abs. 1 Nr. 1/§ 16 Abs. 1 AlkStG; § 11 Abs. 1 Nr. 1/§ 12 Abs. 1 BierStG; § 11 Abs. 1 Nr. 1/§ 12 Abs. 1 SchaumwZwStG.

⁶⁰⁷ Vgl. *Schröder-Schallenberg*, in: Bongartz/Schröder-Schallenberg, Verbrauchsteuerrecht, 3. Aufl. 2018, Rn. D 85 ff.

⁶⁰⁸ Vgl. § 21 Abs. 2 und 3 KaffeeStG; s. auch § 30 AlkStG; § 25 BierStG; § 25 SchaumwZwStG.

⁶⁰⁹ *Bongartz*, in: Bongartz/Schröder-Schallenberg, Verbrauchsteuerrecht, 3. Aufl. 2018, Rn. E 135.

⁶¹⁰ Vgl. *Kokott*, Das Steuerrecht der Europäischen Union, 2018, § 8, Rn. 620.

der Steueraussetzung und -entlastung zwingend zum Typusbegriff der Verbrauchssteuer gehören.⁶¹¹ Eine Verbrauchsteuer könnte daher grundsätzlich auch auf die tierischen Produkte erhoben werden, die in andere Mitgliedstaaten verbracht oder in Drittländer/Drittgebiete ausgeführt werden.

c) Ertragshoheit

- (490) Das Aufkommen einer Verbrauchsteuer auf tierische Produkte stünde gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG dem Bund zu. Für die Finanzierung der Transformation der Nutztierhaltung bedeutet dies, dass das mit der Verbrauchsteuer generierte Aufkommen jedenfalls dann ungehindert für diesen Zweck in Anspruch genommen werden könnte, wenn die Förderung durch Behörden des Bundes oder im Rahmen eines Geldleistungsgesetzes im Sinne von Art. 104a Abs. 3 GG erfolgte.⁶¹² Soweit die Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK, Art. 91a GG) durchgeführt würde, erschiene eine Erhöhung der Erstattungsbeiträge des Bundes nach § 10 GAKG zweckmäßig.⁶¹³

d) Zweckbindung

- (491) Für eine Verbrauchsteuer auf tierische Produkte bestünde nach Maßgabe des Haushalts- und Verfassungsrechts⁶¹⁴ grundsätzlich die Möglichkeit einer Zweckbindung. § 8 Satz 2 BHO regelt ausdrücklich, dass Einnahmen auf die Verwendung für bestimmte Zwecke beschränkt werden dürfen, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist. Mit dieser Regelung wird klargestellt, dass durch Gesetz Ausnahmen vom Grundsatz der Gesamtdeckung gemäß § 8 Satz 1 BHO zugelassen werden können.⁶¹⁵ Eine identische Regelung enthält § 7 Satz 2 HGrG. Ein Beispiel für eine gesetzliche Zweckbindung des Aufkommens einer bestimmten Steuer ist die Regelung in § 4 Satz 1 AlkopopStG.⁶¹⁶ Hiernach ist das Netto-Mehraufkommen aus der Alkopopsteuer zur Finanzierung von Maßnahmen der Suchtprävention der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zu verwenden.

⁶¹¹ S. dazu oben unter Rn. (449) ff.

⁶¹² S. dazu oben unter Rn. (436).

⁶¹³ Dazu oben unter Rn. (435).

⁶¹⁴ Zu den insoweit aber bestehenden unionsrechtlichen Problemen s. sogleich unter Rn. (495) ff.

⁶¹⁵ Vgl. *Gröpl*, in: *Gröpl, BHO/LHO*, 2. Aufl. 2019, § 8, Rn 13.

⁶¹⁶ Für weitere Beispiele s. *Gröpl*, in: *Gröpl, BHO/LHO*, 2. Aufl. 2019, § 8, Rn. 17.

(492) Des Weiteren ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Zweckbindung von Einnahmen auch verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich ist. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, „dass dem Grundsatz der Gesamtdeckung des Haushalts Verfassungsrang nicht zukommt. Es kann dahinstehen, ob diese Auffassung uneingeschränkt zutrifft. Eine – möglicherweise verfassungswidrige – Einengung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers könnte allenfalls angenommen werden, wenn Zweckbindungen in unvertretbarem Ausmaß stattfänden [...]“. ⁶¹⁷ Hierfür ist im Falle der Einführung einer zweckgebundenen Verbrauchsteuer auf tierische Produkte nichts ersichtlich. Zum einen ist die Anzahl der bestehenden gesetzlichen Zweckbindungen bislang überschaubar. ⁶¹⁸ Zum anderen würde eine Verbrauchsteuer auf tierische Produkte mit einem Aufkommen im Umfang von rund 3 bis 5 Mrd. Euro je Jahr im Gesamthaushalt des Bundes kaum ins Gewicht fallen. ⁶¹⁹

(493) Alternativ zu einer im Verbrauchsteuergesetz geregelten gesetzlichen Zweckbindung im Sinne von § 8 Satz 2 BHO könnte eine Zweckbindung auch durch die Schaffung eines öffentlich-rechtlichen Sondervermögens („Tierwohlfonds“) erreicht werden. Als Vorbild könnte der Energie- und Klimafonds (EKF) nach dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG) dienen. Dem EKF fließen als Einnahmen u. a. auch Zuführungen aus dem Bundeshaushalt zu (§ 4 Abs. 1 Nr. 5 EKFG). Die Zweckbindung würde insoweit durch die Zweckbestimmung des Sondervermögens (Förderung der Transformation der Nutztierhaltung) herbeigeführt.

e) Vereinbarkeit mit Art. 30, 110 AEUV

(494) Die Möglichkeit einer Zweckbindung unterliegt allerdings unionsrechtlichen Schranken. Eine Verbrauchsteuer, die unterschiedslos auf inländische und aus anderen Mitgliedstaaten nach Deutschland eingeführte tierische Lebensmittel erhoben würde (dazu aa)), verstieße gegen das Verbot diskriminierender bzw. zollgleicher Abgaben aus Art. 30/Art. 110 AEUV, wenn das damit erzielte Aufkommen im Wege der Zweckbindung der Finanzierung der vorgesehenen Tierwohlbeihilfen vorbehalten würde (dazu bb)).

⁶¹⁷ BVerfGE 110, 274 (294 f.). Zur grundsätzlichen Zulässigkeit von Zweckbindungen s. auch *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 105, Rn. 7; *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand 70. EL 2013, Art. 110, Rn. 144; *Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Vorbemerkungen zu Abschnitt X, Rn. 85.

⁶¹⁸ S. dazu oben Fn. 616.

⁶¹⁹ Der Bundeshaushalt für das Jahr 2021 sieht Ausgaben in Höhe von 498,62 Mrd. Euro vor, vgl. § 1 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2021 v. 21.12.2020, BGBl. I S. 3208.

aa) Unterschiedslose Erhebung auf inländische und eingeführte Erzeugnisse

(495) Ungeachtet der Verbrauchsteuerrichtlinien muss die Einführung einer Verbrauchsteuer auf tierische Erzeugnisse auf ihre Vereinbarkeit mit dem EU-Primärrecht überprüft werden. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund der vom KNW entwickelten Konzeption, die Einnahmen aus der Verbrauchsteuer zur Finanzierung von Beihilfen zugunsten der Nutztierhalter in Deutschland zu verwenden, die Abgabe jedoch nicht nur auf deutsche Erzeugnisse, sondern auch auf in anderen Mitgliedstaaten gewonnene und in Deutschland vermarktete tierische Produkte zu erheben. Das KNW spricht sich ausdrücklich dafür aus, die Abgabe auf der Endverbraucherebene zu erheben, „um inländische und importierte Produkte gleich zu belasten.“⁶²⁰

(496) Dabei handelt es sich nicht um ein ökonomisches Randphänomen. Deutschland importiert erhebliche Mengen Fleisch aus anderen Mitgliedstaaten und aus Drittstaaten. Bei einer inländischen Nettoerzeugung von etwa 8,6 Mio. t und Gesamtausfuhren in Höhe von rund 3,8 Mio. t wurden im Jahr 2019 rund 2,8 Mio. t Fleisch nach Deutschland eingeführt, und zwar etwa 1,1 Mio. t Schweinefleisch, 1 Mio. t Geflügelfleisch, 0,5 Mio. t Rind- und Kalbfleisch sowie 0,2 Mio. t andere Fleischsorten.⁶²¹ Hinzu kamen ca. 0,8 Mio. t an Lebendviehimporten. Die Importe nach Deutschland betragen somit 2019 knapp 25 % der auf dem deutschen Markt verfügbaren Fleischmenge. Auch im Milchsektor wurden 2019 nicht unerhebliche Mengen nach Deutschland importiert, nämlich 857.000 t Käse, 222.000 t Konsummilch und 134.500 t Butter.⁶²²

bb) Rechtliche Einordnung als zollgleiche Abgabe (Art. 30 AEUV) oder diskriminierende inländische Abgabe (Art. 110 AEUV)

(497) Eine solche unterschiedslose Erhebung der Verbrauchsteuer auf inländische und eingeführte tierische Erzeugnisse verletzt das Verbot zollgleicher bzw. diskriminierender Abgaben aus Art. 30 und 110 AEUV, sofern das dadurch generierten Aufkommen zweckgebunden (nur) zugunsten der Nutztierhalterinnen und Nutztierhalter in Deutschland verwendet würde.

⁶²⁰ KNW-Empfehlungen, S. 18.

⁶²¹ BLE, Bericht zur Markt- und Versorgungslage Fleisch 2020, S. 16 https://www.ble.de/DE/Themen/Landwirtschaft/Kritische-Infrastruktur/Marktversorgung/Versorgungslage_node.html (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁶²² BLE, Bericht zur Markt- und Versorgungslage mit Milch und Milcherzeugnissen, 2020, S. 23.

(1) Einfuhrseite

- (498) Nach ständiger Rechtsprechung stellt eine parafiskalische Abgabe eine gegen Art. 30 AEUV verstoßende zollgleiche Abgabe dar, wenn die Vorteile, die sich aus der Zuweisung des Aufkommens dieser Abgabe ergeben, die Belastungen, die das inländische Erzeugnis bei seinem Inverkehrbringen treffen, vollständig ausgleichen. Gleichen diese Vorteile nur einen Teil der das einheimische Erzeugnis treffenden Belastung aus, so fällt die Abgabe unter Art. 110 AEUV. In beiden Fällen stünden der Erhebung der Abgabe somit unionsrechtliche Vorschriften entgegen.⁶²³ Im Fall eines Verstoßes gegen Art. 30 AEUV ist die auf das Erzeugnis erhobene Belastung als Abgabe zollgleicher Wirkung in vollem Umfang rechtswidrig und muss ggf. zurückerstattet werden. Bei einem Verstoß gegen Art. 110 AEUV ist die Abgabe insoweit verboten, als sie die Belastung der im Inland verarbeiteten oder in den Verkehr gebrachten Erzeugnisse teilweise ausgleicht, und muss entsprechend herabgesetzt und ggf. zurückerstattet werden.⁶²⁴
- (499) Wie bereits gezeigt wurde, handelt es sich bei einer zweckgebundenen Verbrauchssteuer auf den Verbrauch tierischer Erzeugnisse um eine parafiskalische Abgabe im Sinne dieser Rechtsprechung.⁶²⁵ Während diese gleichermaßen auf in Deutschland und im EU-Ausland erzeugte Produkte erhoben würde, soll ihr Ertrag nach der Konzeption des KNW lediglich der Finanzierung der Umsetzung der Tierwohlstrategie in Deutschland dienen. Dass die Abgabenerhebung auf der Ebene der Verbraucher, die Verwendung des Ertrags aber auf der Ebene der Erzeuger erfolgen würde, wäre unschädlich, da – wie es der EuGH in der Rechtssache C-206/06 formuliert hat – für die Anwendung der Art. 30 und 110 AEUV „die Eigenschaft des Abgabenschuldners unerheblich ist, soweit sich die Abgabe auf das Erzeugnis oder eine im Zusammenhang mit dem Erzeugnis erforderliche Tätigkeit bezieht.“⁶²⁶

⁶²³ EuGH, Urt. v. 08.06.2006 – Visserijbedrijf D. J. Koornstra & Zn., C-517/04, EU:C:2006:375, Rn. 26 und 28; Urt. v. 24.11.2003 – Enirisorse, C-34/01 bis C-38/01, EU:C:2003:640, Rn. 57 ff.; Urt. v. 21.10.2003 – Van Calster, C-261/01 und C-262/01, EU:C:2003:571, Rn. 48 f.; Urt. v. 23.04.2002 – Niels Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, Rn. 23; Urt. v. 27.10.1993 – Scharbatke, C-72/92, EU:C:1993:858, Rn. 18;

⁶²⁴ EuGH, Urt. v. 23.04.2002 – Niels Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, Rn. 42; Urt. v. 27.10.1993 – Scharbatke, C-72/92, EU:C:1993:858, Rn. 10.

⁶²⁵ S. oben unter Rn. C.III.3.d)aa) und Rn. (379) f.

⁶²⁶ EuGH, Urt. v. 17.07.2008 – Essent Netwerk Noord BV, C-206/06, EU:C:2008:413, Rn. 49; Urt. v. 17.09.1997 – UCAL, C-347/95, EU:C:1997:37, Rn. 17 ff.; Urt. v. 25.07.1977 – Interzuccheri, 105/76, EU:C:1977:92, Rn. 10 ff. S. auch *Bartosch*, EU-Beihilfenrecht, 3. Aufl. 2020, Art. 107 AEUV, Rn. 112; *Jaeger*, in: Montag/Säcker, European State Aid Law, 2017, Part VII Tax Measures, Rn. 89 m. w. N.

- (500) Ob und inwieweit eine Diskriminierung vorliegt, bemisst sich danach, ob mit dem Aufkommen aus der Abgabe Tätigkeiten gefördert werden sollen, die speziell den belasteten inländischen, nicht aber den aus anderen Mitgliedstaaten importierten Erzeugnissen zugutekommen. Hierzu hat die Kommission in ihrem Beschluss zum deutschen Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) zunächst festgestellt, „dass die Finanzierung nationaler Förderregelungen für erneuerbare Energiequellen im Wege einer parafiskalischen Abgabe auf den Stromverbrauch zu einer Diskriminierung eingeführten Stroms aus erneuerbaren Energiequellen führen könnte.“⁶²⁷ Im konkreten Fall kam sie dann zu dem Schluss, eine ausgleichspflichtige Ungleichbehandlung liege (nur) im Hinblick auf den aus dem EU-Ausland nach Deutschland importierten EE-Strom vor, d .h. Strom, der unter das EEG fiele, wenn er in Deutschland erzeugt würde.⁶²⁸ Keine Diskriminierung sei hingegen in Bezug auf importierten Strom gegeben, der bei einer Erzeugung in Deutschland nicht nach dem EEG gefördert würde.⁶²⁹ Könnte man diesen Ansatz *mutatis mutandis* auf die Tierwohlabgabe übertragen, würde sich ihre Unvereinbarkeit mit Art. 30/110 AEUV auf die nach Deutschland importierten tierischen Erzeugnisse beschränken, die den für die deutsche Tierwohlförderung geltenden Anforderungen entsprechen. Davon wäre zumindest zu Beginn der Umstellung nur ein kleiner Teil der Importe betroffen, u. a. etwa Einfuhren tierischer Produkte, die nach den Kriterien des ökologischen Landbaus erzeugt werden.
- (501) Es ist jedoch fraglich, ob mit Blick auf die Tierwohlförderung eine solche Parallele zum Fördersystem für erneuerbare Energien gezogen werden könnte. Zum einen stellt die Produktion von Strom aus erneuerbaren Quellen in der gesamten EU eine etablierte Form der Stromerzeugung dar. So sind die Mitgliedstaaten durch die RL 2009/28/EG verpflichtet, bestimmte Anteile u. a. ihrer Stromproduktion auf erneuerbare Energie umzustellen.⁶³⁰ Die Mitgliedstaaten sind insoweit ermächtigt, diesen Prozess durch Förderungen zu unterstützen.⁶³¹ Demgegenüber handelt es sich bei der deutschen Tierwohlstrategie um eine rein nationale Initiative, die spürbar über die unionsrechtlichen Haltungsnormen hinausginge. Außerdem beruht die vom KNW konzipierte Transformationsstrategie ganz bewusst auf der Einschätzung, dass ohne die vorgese-

⁶²⁷ Beschluss (EU) 2015/1585 v. 25.11.2014, ABl. 250/122, Rn. 220.

⁶²⁸ Beschluss 2015/1585, Rn. 233.

⁶²⁹ Beschluss 2015/1585, Rn. 222.

⁶³⁰ Art. 3 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.04.2009, ABl. 2009 L 140/16, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2015/1513 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 09.09.2015, L 239/1.

⁶³¹ Art. 3 Abs. 3 lit. a) RL 2009/28/EG.

hene umfassende und dauerhafte Tierwohlförderung die Umstellung der Nutztierhaltung auf das avisierte strengere Tierwohlniveau nicht erreicht und vor allem nicht auf Dauer beibehalten werden könnte. Damit einhergehend zielt die Transformationsstrategie darauf ab, die gesamte deutsche Tierhaltung bis 2030 auf ein höheres Tierwohlniveau zu heben, dieses zu halten und bis 2040 weiter auszubauen. In der Sache ginge es bei den Tierwohlbeihilfen somit nicht nur um die spezifische Förderung von Erzeugnissen, die wie Ökostrom nach besonderen Kriterien hergestellt werden, sondern um die Förderung der gesamten tierischen Erzeugung in Deutschland. Insofern würden sämtliche Importe aus anderen Mitgliedstaaten der Union über die unterschiedslose Erhebung einer Verbrauchsteuer die subventionierte schrittweise Umstellung der deutschen Tierhaltung auf mehr Tierwohl mitfinanzieren, ohne diese selbst mitvollziehen zu können. Gleichzeitig würden sie des Wettbewerbs- (sprich: Preis-)Vorteils beraubt, den sie als im Einklang mit Unionsrecht erzeugte Produkte andernfalls auf dem deutschen Markt genießen. Darin läge eine Diskriminierung im Sinne der Rechtsprechung des EuGH zu parafiskalischen Abgaben.

- (502) Diese Einschätzung liegt in der Sache auf einer Linie mit dem Urteil des EuGH im KfZ-Maut-Fall.⁶³² Dabei ging es zwar nicht um eine indirekte Abgabe auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten, sondern um die generelle Erhebung einer direkten Abgabe für die Benutzung deutscher Autobahnen, deren Aufkommen in vollem Umfang zweckgebunden für die Verbesserung der deutsche Verkehrsinfrastruktur zu verwenden gewesen wäre. Der EuGH erblickte jedoch in dem Umstand eine Diskriminierung gemäß Art. 18 AEUV, dass die Abgabe infolge der KfZ-Steuerentlastungen für deutsche PKW-Halter im Ergebnis allein von Autofahrern aus anderen Mitgliedstaaten zu tragen gewesen wäre.⁶³³
- (503) Für die Frage, ob ein vollständiger oder teilweiser Nachteilsausgleich vorliegt, – und damit für die Abgrenzung von Art. 30 und Art. 110 AEUV – ist „für einen Referenzzeitraum [zu] prüfen, in welchem finanziellen Verhältnis die Beträge, die aufgrund der fraglichen Abgabe insgesamt auf die im Inland verarbeiteten oder in den Verkehr ge-

⁶³² EuGH, Urt. v. 18.06.2019 – Österreich/Deutschland, C-591/17, EU:C:2019:504.

⁶³³ EuGH, Urt. v. 18.06.2019 – Österreich/Deutschland, C-591/17, EU:C:2019:504, Rn. 69; s. dazu *Streinz*, JuS 2019, 825 (826 f.).

brachten inländischen Erzeugnisse erhoben wurden, zu den Vorteilen stehen, die diesen Erzeugnissen ausschließlich zugutekommen“.⁶³⁴ Ein vollständiger Ausgleich – und damit ein Verstoß gegen Art. 30 AEUV – läge vor, wenn insoweit „die finanzielle Gleichwertigkeit beider Beträge festgestellt würde“.⁶³⁵

- (504) Legt man diese Kriterien an das vom KNW favorisierte Finanzierungsmodell an, sprechen gute Gründe dafür, dass die Belastung der inländischen Erzeugnisse vollständig ausgeglichen wird und damit ein Verstoß gegen Art. 30 AEUV gegeben wäre. Angesichts der Zweckbindung würde voraussichtlich das gesamte Abgabenaufkommen für die Finanzierung der beiden Tierwohlbeihilfen eingesetzt werden, so dass die Belastung und die Begünstigung der inländischen Erzeugnisse finanziell gleichwertig wären. Das entspräche einer Situation, in der vordergründig zwar alle tierischen Produkte auf dem deutschen Markt zur Erhebung der Abgabe herangezogen würden, die Belastung ökonomisch betrachtet jedoch nur die Erzeugnisse aus den anderen Mitgliedstaaten träge. Für die inländischen Erzeugnisse stellte sie sich nämlich als „Gegenleistung für erhaltene Vorteile oder Beihilfen“ dar.⁶³⁶ Doch selbst dann, wenn man von einem lediglich teilweisen Nachteilsausgleich ausginge, verstieße das Finanzierungsmodell gegen das in Art. 110 AEUV verankerte Verbot der Erhebung diskriminierender Steuern.
- (505) Der ins Auge gefasste Finanzierungsmodus unterscheidet sich von der Konstellation, die den meisten Urteilen des EuGH zu parafiskalischen Abgaben zugrunde lag. Dort handelte es sich nämlich in der Regel um beitragsartige Abgaben, die von einem bestimmten Kreis von Wirtschaftsbeteiligten erhoben wurden, um sie anschließend über Fördermaßnahmen an diesen zurückfließen zu lassen. Im Falle der Tierwohlbeihilfen wäre dies insofern anders, als die Verbrauchsteuer zulasten der Verbraucher mit dem Ziel erhoben würde, aus ihrem Ertrag die den deutschen Tierhaltern bei der Umstellung auf strengere Haltungsstandards entstehenden Kosten zu erstatten. Dieser Kostenersatz käme nicht notwendigerweise allen deutschen Nutztierhaltern zugute, sondern nur den am Umstellungsprozess teilnehmenden Landwirtinnen und Landwirten. Dieser Umstand steht der Anwendung der vom EuGH für die Behandlung parafiskalischer Abgaben entwickelten Grundsätze jedoch nicht entgegen. Diese stellen nicht in erster Linie auf den gleichmäßigen Rückfluss der erhobenen Mittel an den belasteten

⁶³⁴ EuGH, Urt. v. 23.04.2002 – Niels Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, Rn. 43. Urt. v. 17.09.1997 – UCAL, C-347/95, EU:C:1997:411, Rn. 25.

⁶³⁵ EuGH, Urt. v. 17.09.1997 – UCAL, C-347/95, EU:C:1997:411, Rn. 25.

⁶³⁶ EuGH, Urt. v. 16.12.1992 – Demoor u. a., C-144/91 und C-145/91, EU:C:1992:518, Rn. 16.

Personenkreis ab. Ausschlaggebend ist vielmehr die Vermeidung einer diskriminierenden Behandlung zwischen inländischen Erzeugnissen und solchen aus anderen Mitgliedstaaten und damit auch der Diskriminierung zwischen inländischen und ausländischen Erzeugern.⁶³⁷ Es geht somit darum festzustellen, ob die durch die Belastung bestimmter Erzeugnisse und damit ihrer Erzeuger erlösten Mittel der Gesamtheit dieser Erzeugnisse und damit auch ihren Erzeugern zur Verfügung stehen oder ob die aus anderen Mitgliedstaaten stammenden Erzeugnisse und damit auch ihre Erzeuger von der Verwendung ausgeschlossen sind.

(2) Ausfuhrseite

- (506) Nach dem vom KNW favorisierten Konzept würde die zweckgebundene Verbrauchsteuer auf alle in Deutschland gewonnenen tierischen Erzeugnisse erhoben, d. h. auch auf die Produkte, die für die Ausfuhr in andere Mitgliedstaaten oder Drittländer bestimmt sind. In dieser ausfuhrbezogenen Gestaltung läge jedoch keine Anwendung einer verbotenen zollgleichen Maßnahme gemäß Art. 30 AEUV oder einer diskriminierenden inländischen Steuererhebung i. S. v. Art. 110 AEUV.⁶³⁸
- (507) Ersteres wäre der Fall, wenn die Vorteile, die sich aus der Zuweisung des Abgabenaufkommens ergeben, nur die Belastung vollständig ausgleichen würden, die das inländische, im Inland verarbeitete oder in den Verkehr gebrachte Erzeugnis bei seinem Inverkehrbringen trifft. Dies wäre jedoch nicht der Fall. Zum einen stünden die Tierwohlbeihilfen allen Tierhaltern offen, unabhängig davon, ob die Produkte, die von den von ihnen gehaltenen Tieren stammen, in Deutschland vermarktet würden oder in den Export gingen.⁶³⁹ Zum anderen werden Rinder, Schweine und Geflügel typischerweise nicht spezifisch im Hinblick auf den Inlandsabsatz oder den Export der von ihnen stammenden Erzeugnisse gehalten, sondern die von ihnen gewonnenen Erzeugnisse je nach Nachfrage im Inland abgesetzt oder exportiert. Aus den gleichen Gründen läge auch keine diskriminierende inländische Steuer vor.

3. Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für tierische Produkte

- (508) Alternativ zur Einführung einer „Tierwohlabgabe“ als Verbrauchsteuer kommt für die Aufbringung der Mittel für die Transformation der Nutztierhaltung grundsätzlich auch eine Anhebung des derzeit nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Anlage 2 UStG auf 7 %

⁶³⁷ EuGH, Urt. v. 17.07.2008 – Essent Netwerk Noord BV, C-206/06, EU:C:2008:413, Rn. 40.

⁶³⁸ Vgl. dazu EuGH, Urt. v. 23.04.2002 – Niels Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, Rn. 19.

⁶³⁹ EuGH, Urt. v. 23.04.2002 – Niels Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, Rn. 39.

ermäßigten Umsatzsteuersatzes für tierische Produkte auf den Normalsatz von 19 % in Betracht. Rechtstechnisch könnte dies durch eine einfache Streichung der zurzeit unter Nr. 2,⁶⁴⁰ 4,⁶⁴¹ 5,⁶⁴² 26,⁶⁴³ 28⁶⁴⁴ und 35⁶⁴⁵ der Anlage 2 UStG aufgeführten tierischen Produkte erfolgen. Verfassungs- und Unionsrecht stehen einer solchen Anhebung im Grundsatz nicht entgegen (dazu a)). Zu beachten sind dabei aber der Grundsatz der steuerlichen Neutralität (dazu b)) und der allgemeine Gleichheitsgrundsatz (dazu c)). Das Mehraufkommen einer Anhebung stünde Bund und Ländern gemeinsam zu (dazu d)). Eine Zweckbindung erscheint nach Maßgabe des Haushalts- und Verfassungsrechts möglich (dazu e)); sie birgt jedoch erneut die Gefahr eines Konflikts mit dem Verbot zollgleicher bzw. diskriminierender inländischer Abgaben aus Art. 30/Art. 110 AEUV (dazu f)).

a) Grundsätzliche Zulässigkeit

(509) Grundsätzliche verfassungs- oder unionsrechtliche Hindernisse für eine Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für tierische Produkte sind nicht ersichtlich. Insbesondere sind die Mitgliedstaaten unionsrechtlich nicht zur Einführung oder Beibehaltung ermäßigter Mehrwertsteuersätze verpflichtet. Bei der in Art. 98 Abs. 1 RL 2006/112/EG (Mehrwertsteuerrichtlinie) vorgesehenen Möglichkeit, ein oder zwei ermäßigte Mehrwertsteuersätze anzuwenden, handelt es sich um eine Kann-Bestimmung, aufgrund derer die Mitgliedstaaten ausnahmsweise vom Grundsatz des normalen Steuersatzes abweichen dürfen.⁶⁴⁶ Die Mitgliedstaaten können sich daher grundsätzlich dafür entscheiden, auf einige der in den Anhang III zur Mehrwertsteuerrichtlinie aufgeführten Waren einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz anzuwenden, während sie auf andere dort aufgeführte Waren den normalen Steuersatz anwenden; dies gilt auch für Waren innerhalb einer der in Anhang III der Mehrwertsteuerrichtlinie in einer

⁶⁴⁰ Fleisch und genießbare Schlachtnebenerzeugnisse.

⁶⁴¹ Milch und Milcherzeugnisse; Vogeleier und Eigelb, ausgenommen ungenießbare Eier ohne Schale und ungenießbares Eigelb; für den hier ebenfalls aufgeführten natürlichen Honig könnte der ermäßigte Satz beibehalten werden.

⁶⁴² Andere Waren tierischen Ursprungs, und zwar Mägen von Hausrindern und Hausgeflügel und rohe Knochen.

⁶⁴³ Genießbare tierische Fette und Öle.

⁶⁴⁴ Zubereitungen von Fleisch.

⁶⁴⁵ Milchmischgetränke mit einem Anteil an Milch oder Milcherzeugnissen (z. B. Molke) von mindestens fünfundsiebzig Prozent des Fertigerzeugnisses.

⁶⁴⁶ Vgl. EuGH, Urt. v. 17.06.2010 – Kommission/Frankreich, C-492/08, EU:C:2010:348, Rn. 35; EuGH, Urt. v. 09.03.2017 – Oxycure Belgium, C-573/15, EU:C:2017:189, Rn. 25; *Kokott*, Das Steuerrecht der Europäischen Union, 2018, § 8, Rn. 474, 477.

Nummer zusammengefassten Produkte.⁶⁴⁷ Diese Möglichkeit einer selektiven Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes ist nach der Rechtsprechung des EuGH „u. a. dadurch gerechtfertigt, dass, da dieser Satz die Ausnahme ist, die Beschränkung seiner Anwendung auf konkrete und spezifische Aspekte der Kategorie der fraglichen Leistung in Einklang mit dem Grundsatz steht, dass Befreiungen oder Ausnahmenvorschriften eng auszulegen sind“.⁶⁴⁸

b) Steuerliche Neutralität

- (510) Ein Mitgliedstaat, der sich dafür entscheidet, den ermäßigten Mehrwertsteuersatz selektiv auf bestimmte in Anhang III der Mehrwertsteuerrichtlinie aufgeführte Gegenstände oder Dienstleistungen anzuwenden, muss allerdings den Grundsatz der steuerlichen Neutralität beachten.⁶⁴⁹ Nach diesem Grundsatz ist es nicht zulässig, „gleichartige Gegenstände oder Dienstleistungen, die miteinander in Wettbewerb stehen, hinsichtlich der Mehrwertsteuer unterschiedlich zu behandeln“.⁶⁵⁰ Bei der Beantwortung der Frage, ob Gegenstände oder Dienstleistungen gleichartig sind, ist nach der Rechtsprechung des EuGH „in erster Linie auf die Sicht des Durchschnittsverbrauchers abzustellen. Gegenstände oder Dienstleistungen sind gleichartig, wenn sie ähnliche Eigenschaften haben und beim Verbraucher nach einem Kriterium der Vergleichbarkeit in der Verwendung denselben Bedürfnissen dienen und wenn die bestehenden Unterschiede die Entscheidung des Durchschnittsverbrauchers zwischen diesen Gegenständen oder Dienstleistungen nicht erheblich beeinflussen“.⁶⁵¹
- (511) Hieran müsste sich auch eine selektive Anhebung des bislang ermäßigten Umsatzsteuersatzes für tierische Produkte messen lassen. Die Gefahr eines Verstoßes gegen den Grundsatz der steuerlichen Neutralität wäre hier gegeben, wenn nicht-tierische Nahrungsmittel, auf die nach wie vor der ermäßigte Steuersatz Anwendung fände, im Wettbewerb zu tierischen Produkten stünden, für die die Umsatzsteuer auf den Normalsatz angehoben würde. Insoweit würde die Anhebung des Umsatzsteuersatzes auf

⁶⁴⁷ EuGH, Urt. v. 09.03.2017 – Oxycure Belgium, C-573/15, EU:C:2017:189, Rn. 26; EuGH, Urt. v. 27.06.2019 – Belgisch Syndicaat van Chiropraxie u. a., C-597/17, EU:C:2019:544, Rn. 45.

⁶⁴⁸ EuGH, Urt. v. 09.11.2017 – AZ, C-499/16, EU:C:2017:846, Rn. 24.

⁶⁴⁹ EuGH, Urt. v. 09.03.2017 – Oxycure Belgium, C-573/15, EU:C:2017:189, Rn. 28; EuGH, Urt. v. 27.06.2019 – Belgisch Syndicaat van Chiropraxie u. a., C-597/17, EU:C:2019:544, Rn. 46.

⁶⁵⁰ EuGH, Urt. v. 09.03.2017 – Oxycure Belgium, C-573/15, EU:C:2017:189, Rn. 30; EuGH, Urt. v. 27.06.2019 – Belgisch Syndicaat van Chiropraxie u. a., C-597/17, EU:C:2019:544, Rn. 47; EuGH, Urt. v. 19.12.2019 – Segler-Vereinigung Cuxhaven, C-715/18, EU:C:2019:1138, Rn. 36.

⁶⁵¹ EuGH, Urt. v. 27.06.2019 – Belgisch Syndicaat van Chiropraxie u. a., C-597/17, EU:C:2019:544, Rn. 48.

tierische Produkte einen Wettbewerbsvorteil für nicht-tierische Nahrungsmittel bewirken.

- (512) Konkret zu prüfen wäre dabei, ob der Umstand, dass es sich bei einem Produkt um ein nicht-tierisches Nahrungsmittel handelt, aus Sicht des Durchschnittsverbrauchers für die Kaufentscheidung bei Nahrungsmitteln entscheidend ist.⁶⁵² Zu untersuchen wäre, ob es auf dem deutschen Markt nicht-tierische Nahrungsmittel gibt, die aus Sicht der Verbraucher tierischen Produkten gleichartig sind, so dass gegenseitige Ersetzbarkeit anzunehmen ist.⁶⁵³ Sollte dabei festgestellt werden, dass es solche Waren gibt, würde sich die Eigenschaft als nicht-tierisches Nahrungsmittel als für den Durchschnittsverbraucher nicht entscheidend erweisen und könnte durch die Anwendung verschiedener Umsatzsteuersätze beeinflusst werden.⁶⁵⁴ In diesem Fall wäre die selektive Anhebung des Umsatzsteuersatzes für das mit dem betreffenden nicht-tierischen Nahrungsmittel gleichartige tierische Produkt mit dem Grundsatz der steuerlichen Neutralität nicht vereinbar.⁶⁵⁵ Bewirkte der ermäßigte Umsatzsteuersatz für nicht-tierische Nahrungsmittel hingegen keine Förderung ihres Absatzes im Verhältnis zu tierischen Produkten, ergäbe sich daraus, dass es sich bei diesen beiden Kategorien von Nahrungsmitteln nicht um gleichartige Waren handelt, die in einem Wettbewerbsverhältnis zueinander stehen.⁶⁵⁶ Der Grundsatz der steuerlichen Neutralität stünde der Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes dann nicht entgegen. Zusammengefasst am Beispiel von Butter und Margarine: Führt die Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Butter dazu, dass der durchschnittliche Verbraucher statt Butter in Zukunft Margarine erwirbt, indiziert dies, dass die Anhebung des ermäßigten Satzes nicht wettbewerbsneutral ist. Konsumiert der durchschnittliche Verbraucher hingegen ungeachtet der Anwendung des Normalsatzes weiterhin Butter und weicht nicht auf Margarine aus, wäre die Anhebung des ermäßigten Satzes als steuerlich neutral einzuordnen.

c) Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)

- (513) Zu beachten wäre bei einer Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für tierische Produkte bei gleichzeitiger Beibehaltung des ermäßigten Satzes für nicht-tierische Nahrungsmittel auch der allgemeine Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Bei der

⁶⁵² Vgl. EuGH, Urt. v. 09.11.2017 – AZ, C-499/16, EU:C:2017:846, Rn. 32.

⁶⁵³ Vgl. EuGH, Urt. v. 09.11.2017 – AZ, C-499/16, EU:C:2017:846, Rn. 33.

⁶⁵⁴ Vgl. EuGH, Urt. v. 09.11.2017 – AZ, C-499/16, EU:C:2017:846, Rn. 34.

⁶⁵⁵ Vgl. EuGH, Urt. v. 09.11.2017 – AZ, C-499/16, EU:C:2017:846, Rn. 34.

⁶⁵⁶ Vgl. EuGH, Urt. v. 09.11.2017 – AZ, C-499/16, EU:C:2017:846, Rn. 35.

Erschließung von Steuerquellen genießt der Gesetzgeber insoweit zwar „eine weitgehende Gestaltungsfreiheit. Will er eine bestimmte Steuerquelle erschließen, andere hingegen nicht, dann ist der allgemeine Gleichheitssatz grundsätzlich nicht verletzt, solange sich die Verschiedenbehandlung mit finanzpolitischen, volkswirtschaftlichen, sozialpolitischen oder steuertechnischen Erwägungen rechtfertigen lässt“.⁶⁵⁷ Allerdings überschreitet der Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Grenzen seiner Gestaltungsfreiheit, „wenn er eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt, obgleich zwischen den beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten [...]. Für die am Maßstab des Gleichheitssatzes vorzunehmende Prüfung kommt es somit darauf an, ob eine ganze Gruppe von Steuerpflichtigen ohne hinreichenden sachlichen Grund stärker belastet wird als andere und dadurch in eine empfindlich ungünstigere Wettbewerbslage gerät [...]. Die gesetzliche Auswirkung darf nicht weiter greifen, als der die Verschiedenbehandlung legitimierende Zweck es rechtfertigt, und sie darf schutzwürdige Belange der Nichtbegünstigten nicht ohne hinreichenden sachlichen Grund vernachlässigen [...]“.⁶⁵⁸

- (514) Gemessen hieran dürfte als hinreichender sachlicher Grund für eine Belastung tierischer Produkte mit dem Normalsatz der Umsatzsteuer das mit der Aufhebung der Ermäßigung verfolgte gesetzgeberische Ziel der Transformation der Nutztierhaltung angeführt werden können. Tierische Produkte unterscheiden sich von nicht-tierischen Nahrungsmitteln gerade dadurch, dass ihre Erzeugung die Haltung von Tieren voraussetzt und damit Anlass zu Maßnahmen zur Erhöhung des Tierwohls bietet.

d) Ertragshoheit

- (515) Das Aufkommen einer Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für tierische Produkte stünde gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 1 GG Bund und Ländern gemeinsam zu. Die jeweiligen Anteile ergeben sich nicht aus dem Grundgesetz selbst, sondern werden gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 3 GG durch Bundesgesetz festgesetzt. Die Verteilungsregelung der Umsatzsteuer gilt daher als das „bewegliche Element“ im vertikalen Finanzausgleich.⁶⁵⁹ Der Bundesgesetzgeber hat zur Umsetzung das Finanzausgleichsgesetz (FAG) erlassen. Der gegenwärtige Verteilschlüssel für die Umsatzsteuer ergibt sich aus § 1 Abs. 1 FAG. Hiernach erhalten der Bund 52,81398351 %, die Länder

⁶⁵⁷ BVerfGE 85, 238 (244).

⁶⁵⁸ BVerfGE 85, 238 (244 f.); s. auch BVerfG, Beschl. v. 18.03.2005 – 1 BvR 1822/00, juris-Rn. 9.

⁶⁵⁹ Vgl. *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 106, Rn. 28; *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 106, Rn. 20.

45,19007254 % und die Gemeinden 1,99594395 % des Aufkommens aus der Umsatzsteuer. Die sich hieraus ergebenden Beträge werden anschließend um die in § 1 Abs. 2 FAG aufgeführten Euro-Beträge verändert. § 1 Abs. 5 FAG enthält sodann noch eine weitere Modifikation der Beträge nach § 1 Abs. 2 FAG, um die besonderen Belastungen nach den dort genannten Gesetzen auszugleichen. Die Verteilung zwischen den Ländern erfolgt gemäß § 2 FAG vorbehaltlich des gemäß § 4 FAG durchzuführenden Finanzkraftausgleichs nach dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen. Hierbei sind die Einwohnerzahlen zugrunde zu legen, die das Statistische Bundesamt zum 30. Juni des Kalenderjahres, für das der Ausgleich durchgeführt wird (Ausgleichsjahr), festgestellt hat. Die Einzelheiten des Finanzkraftausgleiches sind in §§ 4–10 FAG geregelt.

- (516) Vor diesem Hintergrund besteht grundsätzlich auch ein gesetzgeberischer Spielraum für die Verteilung des Mehraufkommens aus einer Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für tierische Produkte. Zum Vorbild genommen werden könnte beispielsweise die in Art. 4 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 19.12.2018⁶⁶⁰ getroffene Regelung, mit der § 1 FAG um einen Absatz 5 ergänzt wurde. Dieser ordnet an, dass sich zum Ausgleich für „Belastungen der Länder aus dem KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696) und aus der Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch durch die Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696)“ die in § 1 Abs. 2 FAG genannten Beträge für die Jahre 2020 bis 2022 für den Bund jeweils um bestimmte Beträge verringern, während sich die den Ländern zustehenden Beträge entsprechend erhöhen. Ein ähnlicher Mechanismus erschiene auch zum Ausgleich etwaiger „Unwuchten“ geeignet, die sich bei der Finanzierung der Transformation der Nutztierhaltung aus Umsatzsteuermitteln ergeben könnten. Je nach Ausgestaltung des Fördersystems könnten besondere zusätzliche Belastungen der Länder oder des Bundes mit Ausgaben zur Förderung des Tierwohls mit einer solchen Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung aufgefangen werden. Dies dürfte jedenfalls solange gelten, wie die zur Finanzierung der Transformation der Nutztierhaltung benötigten Mittel bzw. auszugleichenden Belastungen im Verhältnis zum Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer so gering sind, dass sie nicht geeignet sind, die vertikale Umsatzsteuerverteilung insgesamt aus dem Gleichgewicht zu bringen. Hierfür

⁶⁶⁰ BGBl. I 2018, S. 2696.

besteht in Anbetracht eines Gesamtaufkommens der Umsatzsteuer im Jahr 2019 von rund 243 Mrd. Euro⁶⁶¹ derzeit kein Anhaltspunkt.⁶⁶²

e) Zweckbindung

- (517) Eine Zweckbindung für die Verwendung des Mehraufkommens einer Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf tierische Produkte erschiene nach Maßgabe des Haushalts- und Verfassungsrechts grundsätzlich möglich. Für eine Zweckbindung von Umsatzsteuereinnahmen gibt es zwar – soweit ersichtlich – keine Präzedenzfälle. § 8 Satz 2 BHO/§ 7 Satz 2 HGrG enthalten mit Blick auf die Zulässigkeit von Zweckbindungen jedoch keine Beschränkungen auf bestimmte Einnahmequellen. Verfassungsrang hat der Gesamtdeckungsgrundsatz ohnehin nicht.⁶⁶³ Eine Zweckbindung müsste ggf. auch nicht zwingend im UStG verankert werden. Zweckbindungen wurden in der Vergangenheit vielmehr auch und gerade in „Nicht-SteuerGesetzen“ festgelegt.⁶⁶⁴ Eine Zweckbindung von Umsatzsteuereinnahmen zur Finanzierung der Transformation der Nutztierhaltung könnte daher grundsätzlich auch in einem „Tierwohlfördergesetz“ geregelt werden. Zu beachten ist, dass der Bundesgesetzgeber eine Zweckbindung nur für denjenigen Teil der Umsatzsteuereinnahmen festlegen könnte, der ihm nach Art. 106 Abs. 3 GG i. V. m. § 1 FAG zufließt.

f) Vereinbarkeit mit Art. 30, 110 AEUV

- (518) Da die Umsatzsteuer auch auf tierische Erzeugnisse erhoben wird, die aus anderen Mitgliedstaaten nach Deutschland eingeführt werden, wäre die Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Produkte tierischen Ursprungs mit einer Zweckbindung des dadurch erzielten Mehraufkommens für die Finanzierung der Tierwohlbeihilfen ebenso wie im ähnlich gelagerten Fall der zweckgebundenen Verbrauchsteuer⁶⁶⁵ als Erhebung einer unzulässigen zollgleichen Abgabe (Art. 30 AEUV) oder einer diskriminierenden inländischen Abgabe (Art. 110 AEUV) zu bewerten. Dieses Problem

⁶⁶¹ Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuer-schaetzungen_und_Steuereinnahmen/1-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerarten-und-gebietskoerperschaften.html (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁶⁶² Zu den regionalen Umverteilungseffekten s. unten unter Rn. (632) ff.

⁶⁶³ S. oben unter Rn. (492).

⁶⁶⁴ Vgl. z. B. Art. 1 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes (Zweckbindung des Aufkommens aus der Mineralölsteuer); § 213 Abs. 4 SGB VI (Zweckbindung eines Teiles der Einnahmen des Bundes aus dem Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform); s. auch *Gröpl*, in: *Gröpl, BHO/LHO*, 2. Aufl. 2018, § 8, Rn. 17.

⁶⁶⁵ S. hierzu oben unter Rn. (494) ff.

ließe sich auch hier nur vermeiden, wenn auf eine Zweckbindung des Mehraufkommens verzichtet würde. Dabei wäre jedoch wiederum zu beachten, dass auch ohne förmliche gesetzliche Zweckbindung anhand von Wortlaut, Systematik, Anwendungspraxis und wirtschaftlichem Rahmen zu prüfen ist, ob ein zwingender Verwendungszusammenhang gegeben ist.⁶⁶⁶ Ein solcher ließe sich allerdings weiter aufbrechen, wenn z. B. entgegen den Vorschlägen des KNW nicht allein eine Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für tierische Produkte ins Auge gefasst würde, sondern für sämtliche derzeit dem ermäßigten Satz unterliegende Lebensmittel. In diesem Falle bedürfte es wegen der Verbreiterung des Steuergegenstands auch keiner Anhebung auf den Normalsatz von 19 %. Es würde vielmehr voraussichtlich eine deutliche geringere Anhebung ausreichen, um das für die Finanzierung der Transformation der Nutztierhaltung notwendige Mehraufkommen zu erzielen. Das EU-Mehrwertsteuerrecht stünde einem solchen Vorgehen nicht entgegen, da es hiernach „einen oder zwei“ ermäßigte Mehrwertsteuersätze geben darf (Art. 98 Abs. 1 RL 2006/112/EG). Es bestünde demnach Raum für die Einführung eines zweiten ermäßigten Umsatzsteuersatzes. Nach überschlägiger Schätzung würde eine Anhebung auf einen Satz von knapp unter 10 % ausreichen, um die Kosten der Tierwohlstrategie zu decken.⁶⁶⁷ Zugleich würde die gleichförmige Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für sämtliche Lebensmittel einem etwaigen Verstoß gegen den Grundsatz der steuerlichen Neutralität⁶⁶⁸ vorbeugen.

4. „Ergänzungsabgabe Tierwohl“

- (519) Ein in den Empfehlungen des KNW nicht näher betrachtetes Finanzierungsinstrument wäre eine Ergänzungsabgabe des Bundes auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG sieht – ohne nähere Voraussetzungen – vor, dass das Aufkommen aus einer „Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer“ dem Bund zusteht. Wie bereits dargelegt, würde eine derartige Steuer unabhängig vom Verbrauch oder Erwerb tierischer Produkte erhoben – mit der Folge, dass sich die dargelegten unionsrechtlichen Probleme einer Zweckbindung von vornherein nicht stellen würden (s. oben unter Rn. (391)). Es gibt mehrere Vorbilder für derartige Ergänzungsabgaben.

⁶⁶⁶ S. oben unter Rn. (389).

⁶⁶⁷ S. hierzu unten unter Rn. (629).

⁶⁶⁸ Dazu oben unter Rn. (510) ff.

- (520) Erstmals führte der Bund mit dem Ergänzungsabgabengesetz vom 21.12.1967 eine auf unbegrenzte Zeit angelegte Ergänzungsabgabe in Höhe von 3 % der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer ein.⁶⁶⁹ Diese Abgabe sollte die gleichzeitig beschlossene Erhöhung der Umsatzsteuer im Hinblick auf das Prinzip der leistungsfähigkeitsgerechten Besteuerung abmildern, indem höhere Einkommen durch die Ergänzungsabgabe stärker direkt belastet wurden.⁶⁷⁰ Ein erhöhter Finanzbedarf des Bundes stand demgegenüber – soweit ersichtlich – nicht im Raum.⁶⁷¹ 1969 wurde die Ergänzungsabgabe zum 01.01.1975 bzw. 01.01.1977 wieder abgeschafft.⁶⁷² Das Bundesverfassungsgericht entschied 1972, dass die Ergänzungsabgabe verfassungskonform sei.⁶⁷³
- (521) Im Jahre 1991 führte der Bund mit dem Solidaritätszuschlag zum zweiten Mal eine Ergänzungsabgabe, nunmehr in Höhe von 7,5 %, ein.⁶⁷⁴ Der auf den Zeitraum von Juli 1991 bis Juni 1992 befristete Solidaritätszuschlag wurde mit mehreren, kurzfristig aufgetretenen Ausgabenbedarfen des Bundes begründet. Diese resultierten laut der Gesetzesbegründung aus den Mehrbelastungen „aus dem Konflikt am Golf“ sowie infolge der „Unterstützung der Länder in Mittel-, Ost- und Südosteuropa auf dem Weg zur Marktwirtschaft und Demokratie“. Zudem wurde auch auf „zusätzliche, früher nicht absehbare Aufgaben in den neuen Bundesländern“ verwiesen, „die sich aus externen Entwicklungen, insbesondere aus dem Zusammenbruch der früheren RGW-Abatzmärkte, ergeben“.⁶⁷⁵
- (522) Mit dem im Juni 1993 beschlossenen Föderalen Konsolidierungsprogramm hat der Bund zum bislang dritten Mal von seiner Befugnis zur Erhebung von Ergänzungsabgaben Gebrauch gemacht und den seit 1995 bis heute existierenden Solidaritätszuschlag geschaffen.⁶⁷⁶ Zweck des Solidaritätszuschlags war die im sog. „Solidarpakt“

⁶⁶⁹ Gesetz über eine Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer (Ergänzungsabgabengesetz) als Art. 1 des Gesetzes zur Verwirklichung der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes, I. Teil (2. StÄndG 1967) v. 21.12.1967, BGBl. I 1254.

⁶⁷⁰ BT-Drs. 5/2087, S. 8.

⁶⁷¹ *Kube*, DStR 2017, 1792 (1795 f.).

⁶⁷² *Kube*, DStR 2017, 1792 (1793).

⁶⁷³ BVerfG, Beschl. v. 09.02.1972 – 1 BvL 16/69, BVerfGE 32, 333, NJW 1972, 757.

⁶⁷⁴ Gesetz zur Einführung eines befristeten SolZ und zur Änderung von Verbrauchsteuer- und anderen Gesetzen (Solidaritätsgesetz) v. 24.06.1991, BGBl. I 1991, 1318.

⁶⁷⁵ BT-Drs. 12/220, S. 6.

⁶⁷⁶ Art. 31 des Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG) v. 23.06.1993, BGBl. I S. 944.

vorwiegend vom Bund übernommene längerfristige und nachhaltige Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung.⁶⁷⁷ Eine Aufkommensbindung wurde jedoch gesetzlich nicht vorgesehen.⁶⁷⁸ Von 1995 bis 1997 betrug der Zuschlag 7,5 % der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer. Seit 1998 beträgt der Steuersatz 5,5 %.⁶⁷⁹ Da der „Solidarpakt“ zum 31.12.2019 ausgelaufen ist, werden immer wieder Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Solidaritätszuschlags geäußert.⁶⁸⁰ Bislang wurde er jedoch stets von der höchstrichterlichen Rechtsprechung als verfassungskonform angesehen.⁶⁸¹ Eine Richtervorlage aus Niedersachsen ist seit knapp sieben Jahren beim Bundesverfassungsgericht anhängig.⁶⁸²

- (523) Zuletzt wurde diskutiert, einen sog. „Gesundheits-Soli“ einzuführen, um die zusätzlichen Mittel, die der Bund den gesetzlichen Krankenkassen zum Ausgleich der durch die Corona-Pandemie entstandenen Mehrbelastungen gewährt (hat), zu finanzieren.⁶⁸³
- (524) Nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung bestünden gegen eine in vergleichbarer Weise und zu diesem Zweck erhobene „Ergänzungsabgabe Tierwohl“ keine verfassungsrechtlichen Bedenken.
- (525) Ergänzungsabgaben dürfen – wie bereits erwähnt – nur als subsidiäres Finanzierungsmittel zur Deckung zusätzlicher konkreter Finanzbedarfe des Bundes erhoben werden.⁶⁸⁴ Dies ergibt sich zwar nicht unmittelbar aus dem Wortlaut, aber aus der Systematik sowie der Entstehungsgeschichte. In systematischer Hinsicht würde ansonsten eine Aushöhlung des Steueraufkommens der Länder drohen, da gemäß Art. 106

⁶⁷⁷ Vgl. *Seiler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 106, Rn. 118.

⁶⁷⁸ *Kube*, DStR 2017, 1792 (1793).

⁶⁷⁹ Gesetz zur Senkung des SolZ v. 21.11.1997, BGBl. I S. 2743.

⁶⁸⁰ Vgl. *Seiler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 106, Rn. 118 m. w. N.

⁶⁸¹ BFH, BStBl. II 2006, S. 692; BFH, BStBl. II 2012, S. 43 (44 ff.); vgl. auch *Seiler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 106, Rn. 118 Fn. 7 m. w. N.

⁶⁸² BVerfG, 2 BvL 6/14 auf Vorlage des Nds. FG v. 21.08.2013, 7 K 143/08, DStRE 2014, 534 ff.

⁶⁸³ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Zulässigkeit einer Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung, WD 4 – 3000 – 135/20, S. 4 ff.

⁶⁸⁴ Vgl. *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 106, Rn. 21; *Kube*, in: BeckOK Grundgesetz, 45. Edition Stand 15.11.2020, Art. 106, Rn. 14; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 106, Rn. 49.

Abs. 3 GG die Einkommen- und Körperschaftsteuer dem Bund und den Ländern gemeinsam zusteht.⁶⁸⁵ In der Begründung zur Finanzreform von 1955 heißt es dementsprechend, dass die Ergänzungsabgabe „dazu bestimmt [ist], anderweitig nicht auszugleichende Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt zu decken“.⁶⁸⁶

- (526) Ein zusätzlicher konkreter Finanzbedarf des Bundes wäre vorliegend aber kaum in Abrede zu stellen. Entscheidend ist allein, dass dem Bund ein Finanzbedarf entsteht, der den Ländern und Gemeinden jedenfalls nicht in demselben Umfang entstanden ist, so dass durch eine Anhebung der Einkommens- bzw. Körperschaftsteuer die Länder bzw. Gemeinden nicht benötigte Mehreinnahmen erhalten würden.⁶⁸⁷ Dass der Finanzbedarf ausschließlich beim Bund und nicht auch zusätzlich bei den Ländern entsteht, ist hingegen nicht erforderlich.⁶⁸⁸ Zudem steht dem Gesetzgeber bei der Beurteilung eines zusätzlichen Finanzbedarfs ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.⁶⁸⁹ Die Anforderungen an die Begründung des Bedarfs sind nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs nicht allzu hoch.⁶⁹⁰
- (527) Unproblematisch könnte ein solcher „Solidaritätsbeitrag Tierwohl“ auch als „subsidiäres“ Finanzierungsmittel qualifiziert werden. Dem steht insbesondere nicht entgegen, dass die Deckung des zusätzlichen Finanzbedarfs, entsprechend den Vorschlägen des KNW, prinzipiell auch durch die Einführung einer Verbrauchsteuer möglich – wenn auch im Hinblick auf die Zweckbindung unionsrechtlich problematisch – wäre.

⁶⁸⁵ Seiler, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 106, Rn. 117.

⁶⁸⁶ BT-Drs. 2/480, S. 72. Das BVerfG hat in seinem Beschl. v. 09.02.1972 – 1 BvL 16/69, BVerfGE 32, 333 (341), NJW 1972, 757 (758), klargestellt, dass die Gesetzesbegründung „zu unbestimmt“ sei, um die Erhebung von Ergänzungsabgaben auf „vorübergehende Bedarfsspitzen oder Notfälle“ zu beschränken.

⁶⁸⁷ Vgl. die Erwiderung der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates zur Finanzreform von 1955, BT-Drs. 2/480, Anl. C II 7, S. 229; BVerfG, Beschl. v. 09.02.1972 – 1 BvL 16/69, BVerfGE 32, 333 (340), NJW 1972, 757 (757 f.); *Tappe*, NVwZ 2020, 517 (519); *Hoch*, DStR 2018, 2410 (2411, Fn. 13); Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Zulässigkeit einer Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung, WD 4 – 3000 – 135/20, S. 5.

⁶⁸⁸ BFH, Urt. v. 21.07.2011 – II R 52/10, BFHE 234, 250, DStRE 2011, 1199 (Rn. 20).

⁶⁸⁹ *Tappe*, NVwZ 2020, 517 (519); vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 09.02.1972 – 1 BvL 16/69, BVerfGE 32, 333 (342 f.), NJW 1972, 757.

⁶⁹⁰ BFH, Urt. v. 21.07.2011 – II R 52/10, BFHE 234, 250, DStRE 2011, 1199 (Rn. 19); vgl. auch *Kube*, DStR 2017, 1792 (1796).

- (528) Wie sich aus der Entstehungsgeschichte⁶⁹¹ sowie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt, steht es nämlich zur Disposition des Bundes, einen zusätzlichen Finanzbedarf durch die Einführung einer Personalsteuer anstelle der Erhöhung der Bundesverbrauchsteuern oder einer Anpassung der Beteiligungsquoten an der Umsatzsteuer zu decken.⁶⁹² Die Ergänzungsabgabe ist also nicht subsidiär gegenüber Bundesverbrauchsteuern. Mit anderen Worten ergäbe sich die erforderliche Subsidiarität der Ergänzungsabgabe zum einen daraus, dass der zusätzliche Finanzbedarf des Bundes nicht bereits aus dem ihm zugewiesenen Anteil am bisherigen Steueraufkommen gedeckt werden kann. Zum anderen bezöge er sich darauf, dass eine Erhöhung der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer wegen der Beteiligung der Länder und Kommunen gerade nicht zweckmäßig wäre.
- (529) Auch unionsrechtlich erweist sich – wie bereits erwähnt⁶⁹³ – im Hinblick auf Art. 30/110 AEUV die Einführung einer „Ergänzungsabgabe Tierwohl“ als unproblematisch. Denn eine solche Abgabe würde nicht an das Erzeugnis anknüpfen, so dass es nicht zu der unionsrechtlich problematischen Asymmetrie käme, nach der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten belastet werden, ohne zugleich von der Förderung zu profitieren. Die „Ergänzungsabgabe Tierwohl“ würde vielmehr an das Einkommen anknüpfen und dementsprechend nur Einkommen von Personen mit (Wohn-)Sitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland sowie inländische Einkommen von Personen mit anderweitigem Wohnsitz oder Aufenthalt belasten.
- (530) Dies bedeutet: Aus Sicht des Unionsrechts wäre eine Zweckbindung des mit einer „Ergänzungsabgabe Tierwohl“ erzielten Aufkommens unproblematisch. Auch haushalts- und verfassungsrechtlich dürfte eine Ausgestaltung als Zwecksteuer zulässig sein.⁶⁹⁴

⁶⁹¹ BT-Drs. 2/480, Anl. C II 7, S. 229.

⁶⁹² BVerfG, Beschl. v. 09.02.1972 – 1 BvL 16/69, BVerfGE 32, 333, 340 f., NJW 1972, 757: „Bei der Schaffung des Art. 106 Abs. 1 Nr. 7 GG a.F. ging man davon aus, daß ein zusätzlicher Finanzbedarf des Bundes gedeckt, eine Erhöhung der Verbrauchsteuern aber vermieden werden sollte.“; s. Begründung der Finanzreform 1955, BT-Drs. 2/480, S. 72 sowie die Erwiderung der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates zur Finanzreform von 1955, BT-Drs. 2/480, Anl. C II 7, S. 229 und die Begründung der Finanzreform 1969, BT-Drs. V/2861, S. 21: „[Die Ergänzungsabgabe] sollte die finanzpolitische Bedeutung haben, daß der Bund künftig – und zwar ohne daß er dazu der Zustimmung des Bundesrates bedarf – bei Zunahme seines Steuerbedarfs unter volks- und finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten zwischen einer Erhöhung der ihm zustehenden Verbrauchsteuern und der Erhebung einer Personalsteuer wählen konnte.“; vgl. auch Kube, DStR 2017, 1792 (1795 f.); Tappe, NVwZ 2020, 517 (519): „Braucht der Bund also Einnahmen und will er das Einkommen (nicht den Verbrauch) belasten, ist die Ergänzungsabgabe – nach den historischen Motiven und der Rechtsprechung des BVerfG – das „richtige“ Mittel“.

⁶⁹³ S. oben unter Rn. (391).

⁶⁹⁴ Seiler, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 106, Rn. 117; vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Zulässigkeit einer Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und

Nach § 7 Satz 2 HGrG bzw. § 8 Satz 2 BHO ist eine Zweckbindung möglich. Verfassungsrechtlich ist eine Zweckbindung zulässig, solange diese nicht „in unvertretbarem Ausmaß“ stattfindet.⁶⁹⁵ Dafür gäbe es vorliegend keine Anhaltspunkte.

- (531) Die Höhe einer solchen *Ergänzungsabgabe* ist auf einen geringfügigen Prozentsatz der Einkommens- oder Körperschaftsteuer begrenzt, um diese nicht auszuhöhlen.⁶⁹⁶ Eine konkrete Obergrenze lässt sich zwar hieraus nicht herleiten, allerdings wird regelmäßig nur ein Steuerzuschlag von wenigen Prozentpunkten in Betracht kommen.⁶⁹⁷
- (532) In zeitlicher Hinsicht könnte eine solche *Ergänzungsabgabe* grundsätzlich nur solange erhoben werden, wie der staatliche Finanzierungsbedarf gegeben ist. Eine von vornherein vorgesehene Befristung der *Ergänzungsabgabe* ist hingegen verfassungsrechtlich nicht geboten. „Der Begriff *Ergänzungsabgabe* besagt lediglich, dass diese Abgabe die Einkommen- und Körperschaftsteuer, also auf Dauer angelegte Steuern, ergänzen, d. h. in einer gewissen Akzessorietät zu ihnen stehen soll.“⁶⁹⁸
- (533) Teilweise wird in der Literatur gefordert, dass eine *Ergänzungsabgabe* nicht der Finanzierung einer Daueraufgabe (z. B. der Finanzierung von Bildungseinrichtungen) dienen dürfe.⁶⁹⁹ Eine „*Ergänzungsabgabe Tierwohl*“ würde indes nicht der Finanzierung einer Daueraufgabe, sondern einem längerfristigen Transformationsprozess dienen.
- (534) Allenfalls mit Blick auf den Wortlaut von Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG, der von der *Ergänzungsabgabe* im Singular spricht, könnte infrage gestellt werden, ob neben dem

Körperschaftsteuer zur Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung, WD 4 – 3000 – 135/20, S. 11 ff.

⁶⁹⁵ BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995 – 2 BvR 413/88 u.a., NVwZ 1996, 469 (472); BVerfG, Urt. v. 20.04.2004 – 1 BvR 1748/99, 905/00, NVwZ 2004, 846 (848).

⁶⁹⁶ *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 106, Rn. 21; *Kube*, in: BeckOK Grundgesetz, 45. Edition Stand 15.11.2020, Art. 106, Rn. 14; BVerfGE 32, 333 (338).

⁶⁹⁷ *Seiler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 106, Rn. 117; für zulässig erachtet werden in der Literatur Zuschläge zwischen maximal 5,5 % und 10 %, vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Zulässigkeit einer *Ergänzungsabgabe* zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung, WD 4 – 3000 – 135/20, S. 11 Fn. 43 m. w. N. sowie *Kube*, DStR 2017, 1792 (1796 f.).

⁶⁹⁸ BVerfG, Beschl. v. 09.02.1972 – 1 BvL 16/69, BVerfGE 32, 333 (340).

⁶⁹⁹ *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 106, Rn. 21; *Seiler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 106, Rn. 117; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 106, Rn. 49; *Hoch*, DStR 2018, 2410 (2411).

bisherigen Solidaritätszuschlag die Einführung einer weiteren Ergänzungsabgabe zulässig wäre.⁷⁰⁰ Eine solche – weder im Schrifttum noch in der Rechtsprechung je erwogene Eingrenzung – erschiene hingegen allzu formalistisch und mit dem Zweck des Art. 106 Abs. 1 GG kaum vereinbar. Im Übrigen dürfte eine solche Einschränkung durch die – zumindest teilweise – Umwidmung des bisherigen Solidaritätszuschlags zu einem „Solidaritätsbeitrag Tierwohl“ jederzeit umgangen werden können.⁷⁰¹ Auch eine Begründung des erhöhten Finanzbedarfs durch mehrere Ausgabebedarfe (z. B. anhaltende Finanzierung der Folgen der Wiedervereinigung sowie Tierwohlbeihilfen) dürfte grundsätzlich möglich sein.⁷⁰² Daher sollte die Erhöhung des bisherigen Solidaritätszuschlags – sollte man diesen noch für verfassungskonform halten – wegen des für die Transformationsstrategie Tierwohl erforderlichen Mehrbedarfs auf z. B. 7,5 % grundsätzlich möglich sein.

5. „Sonderabgabe Tierwohl“

- (535) Nicht ratsam erscheint es, zur Finanzierung der Transformation der Nutztierhaltung eine „Sonderabgabe Tierwohl“ einzuführen.
- (536) Bereits die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer solchen Sonderabgabe erschiene zweifelhaft. Dem Gesetzgeber ist es verfassungsrechtlich versagt, „eine öffentliche Aufgabe nach seiner Wahl im Wege der Besteuerung oder durch Erhebung einer parafiskalischen Sonderabgabe zu finanzieren [...]. Demgemäß ist die Erhebung von Sonderabgaben nur unter engen Voraussetzungen verfassungsrechtlich zulässig.“⁷⁰³ Sie muss nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine „seltene Ausnahme“ bleiben.⁷⁰⁴ Einer Sonderabgabe darf sich der Gesetzgeber „nur im Rahmen der

⁷⁰⁰ Vgl. hierzu näher Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Zulässigkeit einer Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung, WD 4 – 3000 – 135/20, S. 13 f. mit dem Hinweis darauf, dass diese Frage bislang von der Literatur nicht adressiert wurde.

⁷⁰¹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 09.02.1972 – 1 BvL 16/69, BVerfGE 32, 333 (342 f.), NJW 1972, 757 (758): „Während des Laufes der ErgA können sich zudem für den Bund neue Aufgaben ergeben, für deren Erfüllung die bei der allgemeinen Verteilung des Steueraufkommens zur Verfügung stehenden Einnahmen nicht ausreichen, so daß die erneute Einführung der ErgA und damit auch die Fortführung einer bereits bestehenden gerechtfertigt wäre.“; vgl. auch *Tappe*, NVwZ 2020, 517 (519).

⁷⁰² Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Zulässigkeit einer Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung, WD 4 – 3000 – 135/20, S. 14.

⁷⁰³ BVerfGE 67, 256 (276); vgl. auch BVerfGE 101, 141 (148); BVerfGE 113, 128 (149).

⁷⁰⁴ BVerfGE 91, 186 (203); BVerfGE 101, 141 (147); siehes. auch *Kube*, in: BeckOK Grundgesetz, 45. Edition Stand 15.11.2020, Art. 105, Rn. 16; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 105, Rn. 19.

Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit einer Sonderabgabe darf nur eine homogene Gruppe belegt werden. Die Gruppe muss zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck in einer Beziehung spezifischer Sachnähe stehen, aufgrund derer ihr eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. Das Abgabenaufkommen muss außerdem grundsätzlich gruppennützig verwendet werden [...].⁷⁰⁵ Diese Voraussetzungen gelten für alle Sonderabgaben, mit denen ein Finanzierungszweck – sei es als Haupt- oder als Nebenzweck – verfolgt wird.⁷⁰⁶

- (537) Diese Voraussetzungen dürften bei einer Sonderabgabe Tierwohl kaum zu erfüllen sein. Zwar ließe sich mit dem Ziel der Transformation der Nutztierhaltung noch ein Sachzweck benennen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Bei einer Sonderabgabe Tierwohl, die nicht auf Ebene der landwirtschaftlichen Primärerzeuger selbst, sondern beim Endverbraucher oder aber auf einer der Zwischenstufen der Wertschöpfung erhoben wird, würde es aber bereits am Merkmal der Gruppenhomogenität fehlen. Eine homogene Gruppe zeichnet sich dadurch aus, dass sie „durch eine vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar“ ist; es ist dem Gesetzgeber verwehrt, „für eine beabsichtigte Abgabenerhebung beliebig Gruppen nach Gesichtspunkten zu bilden, die nicht in der Rechts- oder Sozialordnung materiell vorgegeben sind. Dabei rechtfertigt die Homogenität einer Gruppe eine Sonderabgabe nur, wenn sie sich aus einer spezifischen Sachnähe der Abgabepflichtigen zu der zu finanzierenden Aufgabe ergibt. Die mit der Abgabe belastete Gruppe muss dem mit der Erhebung verfolgten Zweck evident näherstehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Aus dieser Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Erhebungszweck muss eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen. Bei einer nicht in die besondere Verantwortung der belasteten Gruppe fallenden Aufgabe handelt es sich um eine öffentliche Angelegenheit, deren Lasten nur die Allgemeinheit treffen dürfen und die deshalb nur mit von der Allgemeinheit zu erbringenden Mitteln, d. h. im Wesentlichen mit Steuermitteln finanziert werden darf.“⁷⁰⁷ Eine diesen Anforderungen genügende spezifische

⁷⁰⁵ BVerfGE 136, 194 (Rn. 116) m. w. N.

⁷⁰⁶ BVerfGE 67, 256 (278); BVerfGE 82, 159 (181).

⁷⁰⁷ BVerfGE 82, 159 (180); s. auch *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 105, Rn. 19.

Sachnähe der Endverbraucher tierischer Produkte oder der Akteure auf den unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen zur Art und Weise der Nutztierhaltung dürfte sich schwerlich begründen lassen.

- (538) Selbst wenn dies aber anders beurteilt würde, fehlte es einer bei den Endverbrauchern oder sonstigen Akteuren der verschiedenen Wertschöpfungsstufen erhobenen Sonderabgabe, die zur Finanzierung der Transformation der Nutztierhaltung verwendet wird, am Merkmal der Gruppennützigkeit. Zwischen den von der Sonderabgabe bewirkten Belastungen und den mit ihr finanzierten Begünstigungen muss eine sachgerechte Verknüpfung bestehen. Diese wird hergestellt, wenn das Abgabenaufkommen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also gruppennützig, verwendet wird. „Fremdnützig“ Sonderabgaben sind grundsätzlich unzulässig, „es sei denn, dass die Natur der Sache eine finanzielle Inanspruchnahme der Abgabepflichtigen zugunsten fremder Begünstigter aus triftigen Gründen eindeutig rechtfertigt.“⁷⁰⁸ Das Aufkommen einer Sonderabgabe Tierwohl würde primär im Interesse der durch die Förderung begünstigten Landwirtinnen und Landwirte bzw. im Interesse der an einer Verbesserung des Tierwohls interessierten Allgemeinheit und damit aus Perspektive der Abgabepflichtigen fremdnützig verwendet. Es sind hier auch keine triftigen Gründe ersichtlich, aus denen der Natur der Sache nach eine fremdnützige Inanspruchnahme eindeutig gerechtfertigt wäre. Auch für eine – grundsätzlich ausreichende⁷⁰⁹ – mittelbare Verwendung des Abgabenaufkommens im Interesse der Abgabepflichtigen sind keine hinreichenden Anknüpfungspunkte erkennbar. Eine gruppennützige mittelbare Aufkommensverwendung hat das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit angenommen, wenn die Abgabepflichtigen – ungeachtet eines fehlenden direkten Rückflusses des Aufkommens – mittelbare Vorteile in Gestalt einer „Gegenleistung“⁷¹⁰ oder der Entlastung von ansonsten bestehenden Verpflichtungen genossen.⁷¹¹ Auch für solche Vorteile ist aber vorliegend nichts ersichtlich.

- (539) Weniger strenge Anforderungen würden zwar für eine Sonderabgabe mit Lenkungs-funktion gelten.⁷¹² Eine solche Abgabe dürfte aber nicht der Finanzierung einer bestimmten Sachaufgabe dienen, weder als Haupt- noch als Nebenzweck.⁷¹³ Dies dürfte

⁷⁰⁸ BVerfGE 82, 159 (180).

⁷⁰⁹ BVerfGE 110, 370 (392).

⁷¹⁰ Vgl. BVerfGE 55, 274 (316).

⁷¹¹ Vgl. BVerfGE 110, 370 (392).

⁷¹² Vgl. *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 105, Rn. 17; *Kment*, in: Jarass/Piero, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 105, Rn. 10.

⁷¹³ *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 105, Rn. 17; vgl. auch Vgl. BVerfGE 82, 159 (181); BVerfGE 67, 256 (278).

mit dem Ziel einer Sonderabgabe Tierwohl, das gerade darin liegt, die finanziellen Mittel für die Transformation der Nutztierhaltung zu generieren, nicht in Einklang zu bringen sein.

6. Umwandlung von EU-Direktzahlungen

(540) Eine ebenfalls vom KNW erwogene Option zur Finanzierung der Tierwohlbeihilfen bestünde in der „Umwandlung der EU-Direktzahlungen“. Damit können unterschiedliche Ansätze gemeint sein, nämlich

- die Finanzierung der Transformation der Nutztierhaltung im Rahmen der Direktzahlungsregelung,
- die Verschiebung von Direktzahlungsmitteln in die zweite Säule, um die Förderung in der Politik der ländlichen Entwicklung anzusiedeln, oder
- die Einbindung der Maßnahmen in die ländliche Entwicklung bei überwiegender oder ausschließlicher Finanzierung durch zusätzliche nationale Mittel.

(541) Jede dieser Lösungen stellte allerdings keinen bloß finanziellen Vorgang dar, sondern liefe auf eine „Vergemeinschaftung“ der deutschen Tierwohlförderung in dem Sinne hinaus, dass sie in das System der EU-Agrarförderung und insbesondere die Politik der ländlichen Entwicklung eingebunden würde und somit auch den einschlägigen Unionsvorschriften unterworfen wäre. Rechtlich ergäbe sich so zwar der Vorteil, dass die Tierwohlförderung sowohl nach geltendem Recht⁷¹⁴ als auch nach den im Rahmen der GAP-Reform zu erwartenden Regeln⁷¹⁵ nicht formell in den Anwendungsbereich des EU-Beihilfenrechts fiel. Allerdings kämen die Beihilferegeln im Rahmen der Genehmigung des deutschen Strategieplans zumindest indirekt zum Tragen.

a) Nach geltendem Recht (Verordnung (EU) Nr. 1307/2013)

(542) Die Anwendung der gegenwärtig geltenden DirektzahlungsVO 1307/2013, die im Rahmen der GAP-Reform mit Wirkung zum 01.01.2021 durch eine Neuregelung ersetzt werden sollte, wurde mittlerweile durch eine spezielle Übergangsverordnung so

⁷¹⁴ Art. 13 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.12.2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates, ABl. 2013 L 347/608, zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2020/1314 der Kommission v. 10.07.2020, ABl. 2020 L 307/1.

⁷¹⁵ Art. 131 KOM-V SPVO.

angepasst, dass ihre Anwendung bis Ende 2022 ermöglicht wird.⁷¹⁶ Selbst unter dieser Prämisse böte die VO 1307/2013 jedoch keine Grundlage für eine unionsgestützte Umsetzung der Transformationsstrategie. Zum einen bietet sie nicht die erforderlichen Spielräume, um die im Wesentlichen entkoppelte direkte Einkommensförderung national weitgehend auf Tierwohlziele umzustellen. Auch der gemäß Art. 14 VO 1307/2013 mögliche Transfer von Direktzahlungsmitteln in die Politik der ländlichen Entwicklung (VO 1305/2013) wäre für sich genommen nicht zielführend. Der angesichts des maximalen Übertragungssatzes von 15 % jährlich transferierbare Betrag von etwa 720 Mio. Euro würde bei weitem nicht ausreichen, um die Transformationsstrategie zu finanzieren. Im Übrigen verbliebe bis zu ihrem voraussichtlichen Auslaufen Ende 2022 auch nicht ansatzweise die Zeit, die für die Schaffung der geplanten Tierwohlförderung erforderlich wäre.

b) Nach Inkrafttreten der GAP-Reform

aa) Stand der Reformverhandlungen

- (543) Die Kommission hat am 01.06.2018 ihren Vorschlag für eine Strategieplanverordnung vorgelegt (KOM-V SPVO), die nach ihrer Annahme an die Stelle sowohl der VO 1307/2013 (Direktzahlungen) als auch der VO 1305/2013 (Politik der ländlichen Entwicklung) treten soll. Im Augenblick ist geplant, dass die Verhandlungen über den Vorschlag in der ersten Hälfte des Jahres 2021 beendet werden können, was einen Abschluss des formellen Gesetzgebungsverfahrens in der zweiten Jahreshälfte 2021 erwarten lässt. Die neue SPVO wäre dann ab dem Jahresbeginn 2023 anwendbar.⁷¹⁷ Auch wenn sich ihre genaue Ausgestaltung derzeit noch in der Schwebe befindet, lassen sich auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission und der Verhandlungspositionen von EP und Rat durchaus Aussagen über ihre Eignung zur Umsetzung der Transformationsstrategie treffen.
- (544) Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Kommission in ihren jüngst veröffentlichten, an Deutschland gerichteten Empfehlungen für die Gestaltung des deutschen Stra-

⁷¹⁶ Art. 9 VO 2020/2220.

⁷¹⁷ S. die Erwägungsgründe 1 bis 4 VO 2020/2220.

tegischen Plans die Notwendigkeit einer Verbesserung des Tierwohls besonders unterstreicht⁷¹⁸ und in diesem Zusammenhang auf die den Tierhaltern dadurch entstehenden zusätzlichen Belastungen hinweist.⁷¹⁹ Insoweit gibt es gute Gründe, die Transformation der Nutztierhaltung in den deutschen Strategieplan zu integrieren, und zwar unabhängig davon, ob letztlich eine Beihilfen- oder eine ELER-Lösung den Vorzug erhalten wird.

bb) Neuregelung der direkten Einkommensförderung: „Eco-Schemes“

- (545) Im Rahmen der SPVO werden die Mitgliedstaaten aufgrund des sog. neuen Umsetzungsmodells (nationale Strategiepläne) auch im Bereich der direkten Einkommensförderung deutlich größere Spielräume für die Ausgestaltung der GAP auf ihrem Territorium erhalten. Im Hinblick auf die Transformationsstrategie gilt das vor allem für das neuartige Instrument der sog. Eco-Schemes.⁷²⁰
- (546) Unter dem Oberbegriff der „Eco-Schemes“ oder „Öko-Regelungen“ werden die Mitgliedstaaten über spürbar erweiterte Möglichkeiten verfügen, um Direktzahlungsmittel für ökologische Zwecke einzusetzen. Ob davon auch Tierwohlzwecke erfasst werden, ist aus rechtlicher Sicht derzeit allerdings fraglich. Im Vorschlag der Kommission ist lediglich von Maßnahmen die Rede, um „auf förderfähigen Hektarflächen dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden anzuwenden“ (Art. 28 Abs. 2 KOM-V SPVO). Auch im Hinblick auf die zu verfolgenden Ziele verweist Art. 28 Abs. 4 nur auf Art. 6 Abs. 1 lit. d), e) und f), nicht jedoch auf das tierwohlrelevante Ziel in lit. j). Der Rat hat diese Ausrichtung in seiner Verhandlungsposition im Grundsatz beibehalten und lediglich Art. 28 Abs. 3 KOM-V SPVO dahingehend ergänzt, dass „die dem Klima- und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden“ so zu konzipieren seien, dass sie u. a. auch zu den Zielen gemäß lit. i) (Tierschutz) beitragen können. Nur das EP spricht sich ausdrücklich für die Aufnahme

⁷¹⁸ „**Promote higher levels of animal welfare** by putting in place more ambitious measures to support farmers in improving their livestock management practices, especially as regards the welfare of pigs.”, s. Commission recommendations for Germany's CAP strategic plan v. 18.12.2020, SWD(2020) 373 final, S. 7. S. auch das Factsheet der Kommission „List of potential Agricultural Practices that Eco-Schemes could support“ von Januar 2021, in dem „Husbandry and animal welfare plans“ ausdrücklich als Maßnahme erwähnt werden, die durch Eco-Schemes gefördert werden könnten, https://ec.europa.eu/info/news/commission-publishes-list-potential-eco-schemes-2021-jan-14_en (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁷¹⁹ Commission recommendations for Germany's CAP strategic plan v. 18.12.2020, SWD(2020) 373 final, S. 22.

⁷²⁰ Art. 28 KOM-V SPVO.

des Tierschutzes in Art. 28 Abs. 1 und 2 KOM-V SPVO aus. Ungeachtet dieser Unklarheiten scheint die Kommission allerdings davon auszugehen, dass “Husbandry and animal welfare plans” Maßnahmen darstellen, die durch Eco-Schemes gefördert werden könnten.⁷²¹ Für die Finanzierung von Investitionen wäre der Rahmen der Eco-Schemes, die auch künftig den Charakter jährlicher Direktzahlungen haben werden, von Haus aus nicht geeignet.

(547) Jenseits der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten ist allerdings zweifelhaft, ob auf dieser Grundlage die angestrebte Umstellung auf mehr Tierwohl bei der Nutztierhaltung organisiert werden könnte:

- Zum einen wird die Laufzeit der Eco-Schemes auf den relativ kurzen Zeitraum 2023–2027 und damit auf vier Jahre begrenzt sein, was nicht der angestrebten Langfristigkeit und Verlässlichkeit der Förderung entspräche. Auch ist nicht absehbar, wie die GAP danach ausgestaltet sein wird.
- Zum anderen dürfte der für Eco-Schemes verfügbare Finanzrahmen bei weitem nicht ausreichen, um die für die Tierwohlprämie erwarteten Kosten zu tragen. Im Jahr 2019 wurde in Deutschland ein Betrag von etwa 4,8 Mrd. Euro für die Gewährung von Direktzahlungen ausgegeben.⁷²² Berücksichtigt man, dass dieser Betrag unter dem neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 etwas niedriger ausfallen dürfte, müsste im Lichte des in dieser Studie angesetzten Finanzbedarfs⁷²³ mehr die Hälfte des für Einkommenstransfers verfügbaren Direktzahlungsbudgets für die Tierwohlprämie reserviert werden. Dadurch würde die bisherige Höhe des für entkoppelte Direktzahlungen verfügbaren Betrags erheblich reduziert.
- Außerdem könnte Deutschland nach dem Kommissionsvorschlag theoretisch zwar sein gesamtes Direktzahlungsbudget ganz überwiegend für Eco-Schemes verwenden,⁷²⁴ es ist jedoch zum einen unsicher, ob das Verhandlungsergebnis diesen

⁷²¹ S. das Factsheet der Kommission “List of potential Agricultural Practices that Eco-Schemes could support” von Januar 2021, https://ec.europa.eu/info/news/commission-publishes-list-potential-eco-schemes-2021-jan-14_en (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁷²² BMEL, Auswertungen zu den gewährten Direktzahlungen für das Antragsjahr 2019, Tabelle 2. BMEL Website <https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/daten/DFT-0101013-2019.pdf> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁷²³ S. unten unter Rn. (602) ff.

⁷²⁴ Art. 86 Abs. 6 KOM-V SPVO.

Spielraum bestätigen wird,⁷²⁵ zum anderen dürfte eine Festlegung des Anteils der Eco-Schemes am Direktzahlungsbudget von mehr als 30 % aus politischen Gründen wenig realistisch sein. Insoweit erscheint eine Finanzierung der Tierwohlprämie im Rahmen der Eco-Schemes weder agrarpolitisch realistisch noch verteilungspolitisch vertretbar.

cc) Politik der ländlichen Entwicklung: ELER-Option

(548) Der gegenwärtige Verhandlungsstand gibt Grund zur Annahme, dass die ab 2023 im Rahmen der GAP verfügbare Politik der ländlichen Entwicklung in ihren Grundstrukturen der von der VO 1305/2013 verfolgten Konzeption im Wesentlichen entsprechen dürfte. Dazu gehören im Kern ein Katalog konkretisierungsbedürftiger Interventionstypen, die Programmierung durch die Mitgliedstaaten sowie das Prinzip der EU-Kofinanzierung.

(1) Interventionstypen

(549) Wie bereits im Zusammenhang mit der beihilfenrechtlichen Prüfung skizziert, sieht der KOM-V SPVO weitgefaste Interventionstypen vor, innerhalb derer sowohl die Förderung tierwohlbezogener Investitionen (Art. 68) als auch die Gewährung einer Tierwohlprämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten und zusätzlichen Kosten (Art. 65) realisierbar wären. Diese schließen an zwei Regelungen an, nach denen schon jetzt Tierwohlförderung betrieben wird, nämlich Art. 17 (Investitionsförderung) und Art. 33 VO 1305/2013 (Ausgleich zusätzlicher Kosten und Einkommensverluste). Während die Investitionsförderung im Wesentlichen unproblematisch umsetzbar bliebe,⁷²⁶ müssten im Hinblick auf die Tierwohlprämie dieselben Gesichtspunkte berücksichtigt werden, die schon im Zusammenhang mit dem EU-Beihilfenrecht diskutiert wurden. Dabei geht es insbesondere um

- den Baseline-Grundsatz, der im Hinblick auf die Verbindlichkeit der Tierwohlstufen 1 ab 2030 und 2 ab 2040 zu Einschränkungen des Prämienumfangs führen würde,
- die grundsätzliche Begrenzung der Laufzeit der Verpflichtungen auf sieben Jahre sowie

⁷²⁵ Das EP fordert in seiner Verhandlungsposition, dass mindestens 60 % des für direkte Einkommensstützung vorgesehenen Budgets für klassische Direktzahlungen verwendet werden, s. Änderungsantrag 1134 in der EP-Verhandlungsposition zu Art. 86 KOM-V SPVO (Art. 84 Abs. 4a).

⁷²⁶ S. dazu die entsprechenden Erläuterungen zur Investitionsförderung durch staatliche Beihilfen unter Rn. (319) ff.

- den relativ kurzen Programmierungszeitraum bis 2027.

(2) Finanzierungsfragen: Mitteltransfer aus der ersten in die zweite Säule oder zusätzliche nationale Finanzierung

- (550) Die für die Politik der ländlichen Entwicklung in Deutschland jährlich zur Verfügung stehenden Mittel wären für sich genommen bei weitem nicht ausreichend, um die für die Tierwohlprämie von 2,9 Mrd. Euro (2025) veranschlagten Kosten aufzubringen. So sind für die Jahre 2014–2020 für sämtliche ELER-Maßnahmen in Deutschland EU-Mittel in Höhe von ca. 9,4 Mrd. Euro vorgesehen, zu denen nationale Kofinanzierungsmittel in Höhe von 4,7 Mrd. Euro und zusätzliche nationale Mittel von 2,8 Mrd. Euro hinzukommen.⁷²⁷ Das ergibt einen Gesamtbetrag in Höhe von 16,9 Mrd. Euro und einen jährlichen Durchschnitt von ca. 2,4 Mrd. Euro, der allerdings aufgrund der fluktuierenden Ausgabenprofile zu jährlich unterschiedlichen Mittelansätzen führt. Auf der Grundlage des MFR 2021–2027 stünden in dieser Periode jährlich Mittel in Höhe von insgesamt 1,95 Mrd. Euro zur Verfügung.⁷²⁸
- (551) Um im ELER-Bereich ein für die Umsetzung der Transformation der Nutztierhaltung adäquates Finanzvolumen zu mobilisieren, ohne die übrigen Kernanliegen der Politik der ländlichen Entwicklung zu vernachlässigen, kämen grundsätzlich drei ggf. miteinander kombinierbare Optionen in Betracht.
- Zum einen könnte der von Deutschland programmierte EU-Kofinanzierungssatz so gesenkt werden, dass durch die damit korrespondierende Erhöhung der nationalen öffentlichen Mittel ausreichende Spielräume für eine Ausdehnung des ELER-Gesamtvolumens geschaffen werden, ohne die anderen ELER-Maßnahmen zu beschneiden.⁷²⁹
 - Weiter könnte Deutschland in größerem Umfang als bislang⁷³⁰ auf die Möglichkeit der Verschiebung von Direktzahlungsmitteln in die zweite Säule zurückgreifen, um im Rahmen der Politik der ländlichen Entwicklung zusätzliche Finanzierungsspielräume zu schaffen. Nach den Plänen der Kommission sollen die Mitgliedstaat-

⁷²⁷ BMEL, Umsetzung der ELER-Förderperiode 2014 bis 2020 für ländliche Räume in Deutschland, <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/eu-foerderung/eler-2014-2020-umsetzung.html#doc21780bodyText2> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁷²⁸ S. unten unter Rn. (615) ff.

⁷²⁹ Art. 85 Abs. 2 KOM-V SPVO sieht einen Mindestsatz der ELER-Beteiligung von 20 % vor.

⁷³⁰ Gegenwärtig liegt der in Deutschland angewendete Übertragungssatz bei 6 %.

ten bis zu 30 % (15 + 15 %) ihrer Direktzahlungsmittel in die zweite Säule transferieren können, wovon allerdings nach den Transferregeln nur die erste Tranche für Tierschutzzwecke verwendet werden könnte.⁷³¹ Nach den Vorstellungen des Rats läge der Transfersatz bei 40 % (25 + 15 %), wobei ebenfalls nur die ersten 25 % für Tierwohlprojekte einsetzbar wären.⁷³² Die vom EP angestrebten Prozentsätze liegen unter denen der Kommission. Die übertragenen EU-Mittel könnten gemäß Art. 90 Abs. 3 lit. b) KOM-V SPVO zwar ohne nationale Kofinanzierung verwendet werden; allerdings würde diese Bestimmung Deutschland nicht daran hindern, dennoch eine nationale Kofinanzierung vorzusehen, durch die das ELER-Gesamtfinanzierungsvolumen ausgedehnt werden könnte. In diesem Lichte sollte näher geprüft werden, in welchem Umfang ein Rückgriff auf den Mitteltransfer von der ersten in die zweite Säule realisierbar wäre, ohne eine fachlich und politisch nicht mehr vertretbare Kürzung der für entkoppelte Direktzahlungen oder für zusätzliche Ausgaben in den Bereichen Umwelt- und Klimaschutz verfügbaren Mittel herbeizuführen.

- Schließlich könnte eine Ausdehnung der zusätzlichen nationalen Finanzierung gemäß Art. 132 KOM-V SPVO erwogen werden. Dabei handelt es sich insoweit um ein hybrides Instrument zur Förderung der ländlichen Entwicklung, als Leistungen, die ihrer Natur nach als staatliche Beihilfen zu qualifizieren wären, in den rechtlichen Rahmen der Politik der ländlichen Entwicklung eingebunden werden.⁷³³ Zu diesem Zweck würde es ausreichen, Investitionsförderung und Tierwohlprämie im deutschen Strategieplan als Maßnahmen der ländlichen Entwicklung (Art. 68 und 65 KOM-V SPVO) so zu verankern, dass für diese Maßnahmen „zu irgendeinem Zeitpunkt während des Zeitraums des GAP-Strategieplans eine Unterstützung der Union gewährt wird“,⁷³⁴ während der Großteil der Finanzierung über zusätzliche nationale Mittel erfolgen würde. Der gegenwärtig (2014–2020) bei etwa 16 % liegende Anteil der zusätzlichen nationalen Finanzierung am Gesamtvolumen der in Deutschland für die Finanzierung der Politik der ländlichen Entwicklung eingesetzten Mittel müsste dazu massiv aufgestockt werden, was rechtlich jedoch grundsätzlich möglich wäre.

⁷³¹ Art. 90 Abs. 1 KOM-V SPVO.

⁷³² Durch Mittelverschiebungen in der zweiten Säule von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zu Tierwohl und die Finanzierung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen aus der zweiten Tranche, würde letztere indirekt vollumfänglich zur Finanzierung der Tierwohlmaßnahmen beitragen.

⁷³³ So wie schon gegenwärtig durch Art. 82 VO 1305/2013.

⁷³⁴ So der Text in Art. 132 KOM-V SPVO.

- (552) Alle drei Optionen beruhen somit auf der Ausdehnung des ELER-Gesamtfinanzierungsvolumens durch die Bereitstellung höherer nationaler Mittel. Der damit verbundene zusätzliche nationale Finanzbedarf könnte seinerseits aus den Einnahmen aus der neu eingeführten Tierwohlabgabe gedeckt werden.
- (553) Wie bereits erwähnt, fallen die im Rahmen der Politik der ländlichen Entwicklung gewährten Beihilfen nicht unter Art. 107 Abs. 1 AEUV. Im Hinblick auf die zusätzlichen nationalen Finanzmittel ergibt sich das gegenwärtig aus Art. 82 VO 1305/2013 und dürfte gemäß Art. 131 f. KOM-V SPVO auch zukünftig unverändert gelten. Damit wären jedoch weder die im Beihilfenrecht noch die im Zusammenhang mit der Abgabenerhebung identifizierten unionsrechtlichen Probleme automatisch gelöst. Art. 82 VO 1305/2013 wurde im Rahmen der GAP-Reform von 2013 eingeführt, um die Kohärenz solcher Zahlungen mit den für eine ELER-Förderung in Betracht kommenden Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sicherzustellen und die entsprechenden Verfahren zu vereinfachen.⁷³⁵ Gleichzeitig wurde ihre Genehmigung durch die Kommission daran geknüpft, dass sie die Kriterien nach der VO 1305/2013 erfüllen. Es ist somit davon auszugehen, dass die Kommission eine ELER-Konstruktion als Bestandteil des deutschen Strategieplans nur genehmigen würde, wenn sie die zentralen Vorgaben der SPVO erfüllte⁷³⁶ und die Finanzierung nicht auf der Erhebung einer anderweitig unionsrechtlich unzulässigen Abgabe beruhte. Insoweit sprächen unabhängig von der gewählten Abgabelösung auch hier gute Gründe für die Wahl eines Finanzierungsmodells, das ohne die Erhebung einer diskriminierenden Abgabe auskommt (etwa durch den Verzicht auf eine formelle Zweckbindung).

(3) Durchführungsfragen: Zu beachtende GAP-Vorschriften

- (554) Es ist darauf hinzuweisen, dass die ELER-Option, wie bereits erwähnt, zur Einbindung der Tierwohlstrategie in das Fördersystem der GAP führen würde. Zum einen unterlägen Aufstellung, Genehmigung, Änderung und Verwaltung der deutschen Tierwohlförderung den durch die SPVO im Hinblick auf den Strategieplan vorgegebenen Anforderungen. Hinzu käme die Anwendung von Titel VII (Art. 121 ff.) KOM-V SPVO über die Überwachung, Berichterstattung und Evaluierung der Leistung des GAP-Strategieplans. Zum anderen wären die in Art. 51–53 KOM-V HZVO⁷³⁷ vorgesehenen Mechanismen (jährlicher Rechnungsabschluss, jährlicher Leistungsabschluss und

⁷³⁵ S. Erwägungsgrund 57 VO 1305/2013.

⁷³⁶ S. Art. 103 Abs. 5 SPVO.

⁷³⁷ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, COM(2018) 393 final v. 01.06.2018.

Konformitätsverfahren) jedenfalls insoweit anwendbar, als Unionsmittel zur Finanzierung eingesetzt würden. Das gälte jedoch nicht im Falle einer Finanzierung ausschließlich durch zusätzliche nationale Mittel i. S. v. Art. 132 KOM-V SPVO, da die genannten Mechanismen sich gemäß Art. 5 Abs. 2 und Art. 6 KOM-V HZVO nur auf Ausgaben aus dem Unionshaushalt beziehen, nicht jedoch auf Ausgaben, die aus nationalen Finanzquellen finanziert werden.

7. Vergleichende Bewertung der verschiedenen Finanzierungsoptionen

(555) Bei der vergleichenden Bewertung rechtlich machbarer Mechanismen der Mittelaufbringung sind neben dem grundsätzlichen Potential, eine hinreichende Finanzierung bereitzustellen (dazu a)), mögliche Lenkungswirkungen auf den Verbrauch und die Produktion (dazu b)) sowie Verwaltungskosten (dazu c)) zu berücksichtigen.⁷³⁸ Im Ergebnis sind dabei vor allem angesichts der geringeren Verwaltungskosten Vorteile einer Wert- gegenüber einer Mengensteuer feststellbar (dazu d)).

a) Finanzvolumen

(556) Bezüglich des ersten Kriteriums hat das KNW bereits darauf verwiesen, dass die Umwidmung von GAP-Mitteln aufgrund des konkurrierenden Mittelanspruchs anderer Ziele wie etwa Umwelt und Klima kaum ausreichend wäre, um die Finanzierung der Tierwohlstrategie zu sichern.⁷³⁹ Demgegenüber sind Steuern und Abgaben durchaus geeignet, die Finanzierungsanforderungen zu erfüllen. Eine Finanzierung durch allgemeine Steuermittel wäre jedoch nicht zielspezifisch, da die Belastung unabhängig von dem Verbrauch tierischer Produkten erfolgen würde. Aufgrund des fehlenden Verursachungsbezuges kann diese Finanzierungsoption keine Lenkungswirkung entfalten; sie wird daher vom KNW zu Recht nicht weiter in Betracht gezogen.⁷⁴⁰

b) Lenkungswirkung

(557) Die vom KNW diskutierten Finanzierungsoptionen – die Aufhebung der bestehenden Umsatzsteuerermäßigung für tierische Produkte sowie die mengenbezogene Produktabgabe – setzen auf nachvollziehbare Weise am Verbrauch tierischer Produkte an. Beide Finanzierungsoptionen haben eine erwünschte Lenkungswirkung, indem sie den

⁷³⁸ KNW-Empfehlungen, S. 16.

⁷³⁹ KNW-Empfehlungen, S. 16.

⁷⁴⁰ KNW-Empfehlungen, S. 16.

Verbrauch mit den höheren Kosten der Produktion nach Tierwohlkriterien konfrontieren.⁷⁴¹ Auf der Seite der Produktion können sich aufgrund der spezifischen Umsetzung der Besteuerung jedoch auch unerwünschte Lenkungswirkungen ergeben.

(558) Eine ungewollte Lenkungswirkung entsteht, wenn Importprodukte nicht erfasst werden und daher kostengünstiger angeboten werden. Die Folge wäre ein Wettbewerbsnachteil der heimischen Produkte. Eine ebenfalls problematische Lenkungs- und Wettbewerbswirkung entsteht, wenn höherpreisige Premiumprodukte, die hohe Tierschutzstandards erfüllen, durch eine wertbezogene Steuer absolut betrachtet stärker belastet werden. Dieser höhere Preiszuschlag begrenzt den Spielraum für Preiszuschläge für solche Premiumprodukte, zumal die Mehrzahlungsbereitschaft im Hochpreissegment abnimmt.⁷⁴² Dieser unerwünschte Lenkungseffekt einer Verschlechterung der relativen Wettbewerbsposition für Premiumprodukte tritt bei der mengenbezogenen Steuer nicht auf.

(559) Die nachteiligen Wettbewerbswirkungen der Wertsteuer für Premiumprodukte könnten jedoch unabhängig vom Marktgeschehen dadurch ausgeglichen werden, dass die Tierwohlprämie für die kostspieligere Produktion nach den ambitionierteren Tierwohlstandards der Stufe 3 hinreichend hochgesetzt wird. Der unerwünschte Wettbewerbseffekt aufgrund einer Teilerfassung der zu steuernden Produkte ist nur durch eine lückenlose Erfassung aller im selben Markt konkurrierenden Produkte zu vermeiden. Diesbezüglich kann davon ausgegangen werden, dass die vollständige Erfassung aller Produkte prinzipiell machbar ist. Jedoch dürfte dies mit sehr hohen Kosten einhergehen.

c) **Verwaltungskosten**

(560) Umsetzungs- und Verwaltungskosten entstehen als Anfangsinvestition bei der Etablierung eines neuen Steuer- oder Abgabensystems sowie als laufende Kosten der Umsetzung. Diesbezüglich zeigt sich ein deutlicher Vorteil der Finanzierungsoption über die Aufhebung der Umsatzsteuerermäßigung für tierische Produkte: Hier kann auf ein vollständig etabliertes Steuersystem zurückgegriffen werden. Unabhängig von der spezifischen Höhe der Erfassungs- und Kontrollkosten dieses Systems dürfte ein höherer Umsatzsteuersatz zur Finanzierung der Tierwohlstrategie nicht mit nennenswerten zusätzlichen Kosten verbunden sein.

⁷⁴¹ KNW-Empfehlungen, S. 17.

⁷⁴² *Zühlsdorf/Spiller/Gauly/Kühl*, Wie wichtig ist den Verbrauchern der Tierschutz? Präferenzen, Verantwortlichkeiten, Handlungskompetenzen und Politikoptionen, 2018, S. 42.

- (561) Bei der Mengensteuer zeigt sich hinsichtlich der Umsetzungs- und Verwaltungskosten eine deutlich andere Situation: Das System der Erfassung und Kontrolle muss erst noch etabliert werden. Da die Mengensteuer, anders als die Wertsteuer, nicht auf die homogene Einheit eines Geldwertes Bezug nimmt, sondern auf Kilogramm oder Liter sehr unterschiedlicher Produkte, erfordert die Erfassung des Steuergegenstands eine nach Produktart differenzierte Produktnomenklatur. Diese Differenzierung erfolgt zum einen nach Maßgabe der Tiere, aus welchen die Produkte gewonnen werden, zum anderen aber auch nach der Art der Verwendung in Verarbeitungsprodukten.⁷⁴³ Daraus resultiert eine hochgradig ausdifferenzierte, komplexe Nomenklatur, deren Etablierung zu sehr hohen Anfangsinvestitionen sowie laufenden Erfassungs- und Kontrollkosten führen dürfte.
- (562) Weitere Kosten bei der Umsetzung der Mengensteuer resultierten daraus, dass zur Erfassung der zu steuernden Mengen Steuerlager eingerichtet und kontrolliert werden müssen.⁷⁴⁴ Es ist davon auszugehen, dass der Umfang der Verwaltungs- und Kontrollkosten mit der Anzahl der Steuerlager wächst. Diesbezüglich kann die Nutzung des Flaschenhalses der Schlachtbetriebe und Molkereien zur Kostensenkung beitragen. Jedoch ist die Einrichtung von Steuerlagern nach dem Flaschenhalsprinzip relativ weit von der relevanten Ebene der Steuererhebung beim Verbraucher entfernt. Infolgedessen ergibt sich das Problem der Erfassung von Produkten, die nicht über die Schlacht- und Molkereibetriebe vermarktet werden.
- (563) Die Erfassung von Produkten außerhalb des Flaschenhalses der Schlachtbetriebe und Molkereien betrifft zum einen die Direktvermarktung, die jedoch nur 1,6 % des Gesamtumfangs der Verbraucherausgaben für Lebensmittel ausmacht und damit nur eine geringfügige Marktwirkung habe dürfte.⁷⁴⁵ Zum anderen betrifft diese zusätzliche Erfassung die Importe, die trotz eines rechnerischen Selbstversorgungsgrades von 115 % bei Fleisch, 110 % bei Milch sowie 70 % bei Eiern⁷⁴⁶ für diese Produktgruppen 30 % bis 40 % des heimischen Konsums ausmachen.⁷⁴⁷ Eine Untererfassung der importierten Verbrauchsmengen hätte daher signifikante Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Tierproduktion. Dies stünde im Widerspruch zur erklärten Zielsetzung, die Finanzierung der Tierwohlstrategie und die Wettbewerbsfähigkeit der

⁷⁴³ S. dazu oben unter Rn. (457) ff.

⁷⁴⁴ S. dazu oben unter Rn. (473) ff.

⁷⁴⁵ Statista 2021.

⁷⁴⁶ Bundesinformationszentrum, Der Selbstversorgungsgrad in Deutschland, BLE, Bonn 2020.

⁷⁴⁷ Statista 2020.

deutschen Tierhaltung miteinander zu vereinbaren.⁷⁴⁸ Um mögliche Wettbewerbsnachteile für die heimische Produktion zu vermeiden, müssten über die kostensparende Nutzung des Flaschenhalsprinzips hinaus Steuerlager für eine lückenlose Erfassung und Kontrolle des Imports von tierischen Produkten eingerichtet und betrieben bzw. die Bezieher importierter Waren der Steueraufsicht unterworfen werden. Dies würde den Aufwand für die Finanzierung der Tierwohlstrategie durch eine Mengenabgabe noch einmal deutlich erhöhen.

d) Fazit

- (564) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Mobilisierung des erforderlichen Finanzvolumens und die Vermeidung von unerwünschten Wettbewerbseffekten sowohl mit der Wert- als auch der Mengensteuerung erreicht werden könnte. Jedoch führt die Finanzierung durch die Mengensteuer, insbesondere unter der Prämisse der Vermeidung unerwünschter Wettbewerbseffekte, aber auch aufgrund der Neueinrichtung des Besteuerungssystems und der hohen Komplexität der Erfassung und Kontrolle zu ungleich höheren Verwaltungskosten.
- (565) In der vergleichenden Betrachtung sei zudem daran erinnert, dass der unerwünschte Effekt der Wertsteuer auf die Wettbewerbsstellung der tierwohlgerechten Premiumproduktion durch eine höhere Tierwohlprämie in der Tierwohlstufe 3 kompensiert werden könnte. Schließlich ist zu erwähnen, dass die vom KNW als Vorteil der Mengensteuer genannte Zweckbindung⁷⁴⁹ prinzipiell auch für die Wertsteuer machbar wäre. Sie ist jedoch aufgrund der Asymmetrie zwischen der Belastung aller Produkte und der Begünstigung lediglich der heimischen Produzenten unionsrechtlich für keine der Finanzierungsoptionen zulässig.⁷⁵⁰

⁷⁴⁸ KNW-Empfehlungen, S. 16.

⁷⁴⁹ KNW-Empfehlungen, S. 16 und 17.

⁷⁵⁰ S. dazu oben unter Rn. (494) ff., (518).

V. **Ökonomische Analyse der Tierwohlförderung und des Finanzierungsbedarfs**

- (566) Die Umsetzung der betrieblichen Anpassungen zur Erreichung der verschiedenen Tierwohlstufen verursacht erhebliche Mehrkosten (dazu 1.). Die Umstellung von Produktionsverfahren nach Tierwohlkriterien sowie Investitionsentscheidungen zugunsten tierwohlgerechter Ställe werden daher nur dann erfolgen, wenn diese Mehrkosten und die mit der Umstellung verbundenen Einkommensverluste durch geeignete Maßnahmen langfristig zuverlässig ausgeglichen werden. Als Fördermaßnahmen sieht das KNW sowohl eine Tierwohlkennzeichnung als auch eine Tierwohlprämie und Investitionsförderung vor. Da Marktdurchdringung und Angebotsumfang von Tierwohlprodukten einander bedingen, wird es mit einer isolierten Einführung einer Tierwohlkennzeichnung nicht gelingen, in nennenswertem Umfang Preiszuschläge für Tierwohlprodukte durchzusetzen. Ohne eine hinreichende Marktdurchdringung haben Landwirtinnen und Landwirte keine Aussicht auf nennenswerte Mehrerlöse und folglich auch keinen Anreiz, in die kostspieligere Produktion nach Tierwohlkriterien zu investieren. Die Tierwohltransformation ist daher in erster Linie außerhalb des Marktes durch den Einsatz der Investitionsförderung und der Tierwohlprämie umzusetzen. Die Kennzeichnung ist jedoch eine essentielle Komplementärmaßnahme, um Transparenz im Markt herzustellen und Tierwohlkenntnisse in der öffentlichen Diskussion zu verankern (dazu 2. und 3.).
- (567) Die Resultate der detaillierten Kostenkalkulation bestätigen die Aussage des KNW, dass den laufenden Kosten ein deutlich höheres Gewicht zukommt als den Investitionskosten. Dies zeigt sich insbesondere gegen Ende des Betrachtungszeitraums, wenn – im Einklang mit den Zielvorstellungen des KNW – ein höherer Anteil der Tiere in den Tierwohlstufen 2 und 3 gehalten wird. Auf Basis der dieser Studie zugrundeliegenden Kostenkalkulation sowie grober Schätzungen für die nicht in diese Kalkulation einbezogenen Tierarten ergeben sich höhere Umstellungskosten von 2,9 Mrd. Euro in 2025, 4,3 Mrd. Euro in 2030 und 4,0 Mrd. Euro in 2040 (dazu 4.).
- (568) Die Analyse der regionalen Verteilung des Finanzierungsbedarfs nach Maßgabe der regionalen Tierbestände und des regionalen Mittelaufkommens entsprechend der regionalen Bevölkerung ergibt einen Nettoumverteilungsbedarf zwischen den Bundesländern von insgesamt 32 % des Finanzvolumens (dazu 5.).

1. Betriebliche Anpassungen zur Erreichung der verschiedenen Tierwohlstufen

- (569) In der Staffelung der vom KNW empfohlenen drei Tierwohlstufen ist Stufe 1 als Einstiegsstufe angelegt.⁷⁵¹ Nach Maßgabe der Kriterien für die Tierwohlstufe 1 ist die Umstellung – abhängig von betrieblichen Gegebenheiten – auch in bestehenden Stallanlagen möglich.⁷⁵² Jedoch geht der gegenüber dem gesetzlichen Standard erhöhte Platzbedarf pro Tier ohne eine Erweiterung der Gesamtfläche durch Umbau oder Neubau zwangsläufig mit einer Reduktion des Tierbestands einher. Die für den Produktionsbereich „Schwein“ vorgeschlagenen Tierwohlstandards für die Stufe 1 gehen von einem gegenüber dem gesetzlichen Standard erhöhten Platzbedarf von 20 % aus.⁷⁵³ Daraus resultiert bei gleichbleibender Stallfläche eine Bestandsreduktion von 20 %.
- (570) Die höheren Anforderungen der Stufe 2 und 3 hinsichtlich Platzangebot, Bodenbeschaffenheit und Klimazugang sind im Rahmen konventioneller Stallbauten derzeit nicht rentabel erfüllbar, wobei auch diesbezüglich betriebsindividuelle Gegebenheiten eine Rolle spielen. Generell kann davon ausgegangen werden, dass in den Stufen 2 und 3 ein Stallneubau oder ein substantieller Umbau erforderlich ist. Sofern der Einstieg in die Tierwohlstufe 3 von Stufe 2 aus erfolgt, kann davon ausgegangen werden, dass wesentliche bauliche Investitionen bereits getätigt wurden. Es bedarf jedoch zusätzlicher, je nach betrieblichen Gegebenheiten möglicherweise substantieller Ergänzungsinvestitionen, um Möglichkeiten für den Auslauf der Tiere zu schaffen.
- (571) Zusätzlich zu den Investitionen in neue Ställe und Stalltechnologie (Licht, Klima, Fütterung, Wasserversorgung und Entmistung) gehen alle Tierwohlstufen mit einem erhöhten Arbeits- und Managementaufwand und daher mit höheren laufenden Kosten einher. Dieser höhere Aufwand resultiert aus der regelmäßigen Versorgung der Tiere mit Raufutter und Spielmaterial, der Entmistung bei Stroheinstreu, der Reinigung der geschlossenen Bodenplatten, den höheren Ansprüchen des Umtriebs und des Tiermonitorings sowie den Managementanforderungen der Weidewirtschaft.

⁷⁵¹ KNW-Empfehlungen, S. 10.

⁷⁵² S. oben unter Rn. (71).

⁷⁵³ *BMEL*, Referentenentwurf einer Verordnung zur Verwendung des Tierwohlkennzeichens (TierWKV), 2020.

a) Gebäudekosten

- (572) Die Tierwohlstufen 2 und 3 stellen erhöhte Anforderungen an die bauliche und technische Ausgestaltung von Ställen. Diese Anforderungen gelten für den pro Tier verfügbaren Platz, die Beschaffenheit von Liegeflächen und Bodenplatten, Entmistungstechnik und Dunglager, Außenklimakontakt und Auslauf, Lichteinfall sowie die Fütterungstechnik und die Wasserversorgung. Gemäß einer Analyse der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft (DLG)⁷⁵⁴ für den Produktionsbereich „Mastschwein“ ergeben sich in die Stufen 2 und 3 gegenüber dem gesetzlichen Standard um 39 % bzw. 111 % erhöhte Gebäudekosten.
- (573) Hinsichtlich der Erfassung der mit der Umstellung auf Tierwohlkriterien verbundenen Gebäudekosten ist zu berücksichtigen, dass eine Investition in den Umbau oder Neubau von Ställen, auch wenn diese im Einklang mit den Kriterien einer bestimmten Tierwohlstufe getätigt wird, in der Regel die Betriebsentwicklung als primären Zweck verfolgt, während die Produktion nach Tierwohlkriterien als Nebenbedingung anzusehen ist. Infolgedessen wäre es nicht sachgerecht, die gesamten Kosten eines mit Tierwohlkriterien kompatiblen Stalls dem Tierwohlziel zuzurechnen.
- (574) Hinsichtlich der Erfassung der Kosten und des Finanzierungsbedarfs im Zeitablauf ist zu beachten, dass der Investitionsaufwand nicht kontinuierlich anfällt, sondern zum Zeitpunkt der Realisierung eines Bauvorhabens. Bei der Umstellung auf die Produktion nach Tierwohlkriterien der Stufen 2 und 3 fällt der Zeitpunkt dieser Umstellung mit dem Zeitpunkt der Investition in der Regel zusammen.

b) Laufende Kosten

- (575) Als weitere Elemente der Mehrkosten aufgrund der Produktion nach Tierwohlkriterien sind die laufenden Kosten zu erfassen. Diese bestehen zum einen als zusätzliche Arbeitskosten aufgrund des höheren Aufwands für die Entmistung, die Fütterung, die Reinigung der Bodenflächen sowie das Tiermonitoring. Zum anderen sind höhere Direktkosten anzusetzen. Diese ergeben sich aufgrund der Bereitstellung von Raufutter und Beschäftigungsmaterial, einem bewegungs- und klimabedingt erhöhten Futterbedarf sowie höheren Ferkelkosten.

⁷⁵⁴ DLG, Schweinehaltung in Deutschland – Zahlen und Fakten, DLG-Kompakt 1/2019.

(576) Das KNW geht davon aus, dass die laufenden Kosten ein höheres Gewicht haben als die durch die jährliche Abschreibung erfassten Gebäudekosten.⁷⁵⁵ Die bereits erwähnte Analyse der DLG errechnet für die Tierwohlstufen 2 und 3 im Produktionsbereich „Schwein“, dass die laufenden Kosten je nach Tierwohlstufe 50–60 % der gesamten Mehrkosten für die Erreichung dieser Tierwohlstufen entsprechen.⁷⁵⁶

c) Einkommensverluste

(577) Einkommensverluste sind für die Erreichung der Tierwohlstufe 1 zu berücksichtigen. Die Produktion nach den Kriterien dieser Stufe ist, je nach betrieblichen Gegebenheiten, ohne Erweiterungsumbau oder Stallneubau möglich.⁷⁵⁷ Jedoch impliziert ein höherer Platzanspruch pro Tier auf gegebener Fläche, dass die Produktion zwangsläufig mit einer Bestandsreduktion einhergeht. Diese Bestandsreduktion führt zu Einkommensminderungen, die der Produktion in Tierwohlstufe 1 als zusätzliche Opportunitätskosten zugerechnet werden müssen.

(578) Die Opportunitätskosten in Form von Einkommensminderungen können aufgrund der anzunehmenden 20-prozentigen Bestandsreduktion signifikant und damit für die Entscheidung der Landwirte und Landwirtinnen über die Teilnahme an der Tierwohlstufe 1 bestimmend sein. In den Tierwohlstufen 2 und 3 dürften Einkommensminderungen aufgrund einer Bestandsreduktion keine Rolle spielen, da ein Stallneubau die Wahrung der jeweiligen Bestandsgröße erlaubt.

2. Wirksamkeit der Maßnahmen zur Förderung der Umstellung auf höhere Tierwohlstandards

(579) Die Umstellung von Produktionsverfahren nach Tierwohlkriterien sowie die Investitionsentscheidung zugunsten der im Vergleich zu herkömmlichen Ställen deutlich kostspieligeren Variante tierwohlgerechter Ställe wird aufgrund der oben erwähnten Mehrkosten und der Einkommensverluste nur dann erfolgen, wenn diese Mehrkosten und Einkommensverluste durch geeignete Maßnahmen langfristig zuverlässig ausgeglichen werden.

⁷⁵⁵ KNW-Empfehlungen, S. 10.

⁷⁵⁶ DLG, Schweinehaltung in Deutschland – Zahlen und Fakten, DLG-Kompakt 1/2019.

⁷⁵⁷ Isermeyer, Tierwohl: Freiwilliges Label, obligatorische Kennzeichnung oder staatliche Prämie? Thünen Working Paper 124, 2019. S. 43.

(580) In diesem Zusammenhang unterstreicht das KNW, dass der Kostenausgleich für ambitionierte Tierwohlziele nicht allein über marktseitige Maßnahmen wie die Tierwohlkennzeichnung gelingen kann. Daher empfiehlt das KNW, „den Erzeugern die höheren Kosten tiergerechter Haltungsverfahren mit einer Kombination von Prämien zur Abdeckung der laufenden Kosten (für alle 3 Stufen) und einer Investitionsförderung (ausschließlich für Stufen 2 und 3) zu einem hohen Anteil von insgesamt etwa 80–90 % auszugleichen. Zudem sollten Strategien zur Markt- und Preisdifferenzierung vorangetrieben werden, um die marktseitigen Wertschöpfungspotenziale auszuschöpfen“.⁷⁵⁸

a) **Kompensationswirkung der Tierwohlkennzeichnung**

(581) Eine Maßnahme, die auf eine Kompensation von Mehrkosten mittels höherer Marktpreise abstellt, ist die Einführung einer Tierwohlkennzeichnung. Die dieser Maßnahme zugrundeliegende Logik beruht auf der Erwartung, dass Verbraucher eine höhere Zahlungsbereitschaft für gekennzeichnete Tierwohlprodukte artikulieren, mit der Folge, dass Preiszuschläge realisierbar werden und die entsprechend höheren Markterlöse die höheren Produktionskosten der Produktion nach Tierwohlkriterien abdecken. Das Funktionieren dieses Mechanismus setzt voraus, dass es dem Handel gelingt, Tierwohlprodukte von Standardprodukten getrennt zu vermarkten und eine hinreichend hohe Marktdurchdringung mit Tierwohlproduktion sicherzustellen.

(582) Die Marktdurchdringung ist maßgeblich abhängig von der Zahlungsbereitschaft der Verbraucher, die wiederum durch den Informationsstand der Verbraucher bestimmt wird.⁷⁵⁹ Die Markttrennung wird, in Anbetracht unterschiedlich hoher Kosten, bei Frischfleisch, Eiern und Milch eher gelingen als bei Weiterverarbeitungsprodukten.⁷⁶⁰ Für Weiterverarbeitungsprodukte ergeben sich zudem besondere Schwierigkeiten einer effektiven Information über die Beachtung von Tierwohlkriterien im Produktionsprozess, da der Bezug zum konsumierten Produkt weniger direkt ist. Entsprechend schwieriger ist die Mobilisierung einer höheren Zahlungsbereitschaft und die Durchsetzung von Preiszuschlägen.⁷⁶¹ Diese Schwierigkeiten bestehen gleichermaßen für

⁷⁵⁸ KNW-Empfehlungen, S. 13.

⁷⁵⁹ *Weinrich et al.*, Zahlungsbereitschaftsanalysen in mehrstufigen Labelssystemen. Das Beispiel Tiereschutzlabel. Berichte über Landwirtschaft, 92/2, S. 9.

⁷⁶⁰ *Isermeyer*, Tierwohl: Freiwilliges Label, obligatorische Kennzeichnung oder staatliche Prämie? Thünen Working Paper 124, 2019. S. 6.

⁷⁶¹ *Busch/Spiller*, Warum wir eine Tierschutzsteuer brauchen – Die Bürger-Konsumenten-Lücke, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Diskussionsbeitrag 2001, Georg-August-Universität Göttingen, 2020.

den Außer-Haus-Konsum, der – mit steigender Tendenz – gegenwärtig mehr als ein Drittel des Konsums ausmacht.⁷⁶²

(583) Der Markttrennungs- und Vermarktungsaufwand seitens des Einzelhandels und der Endverarbeitung wird wiederum nur dann mit dem nötigen Engagement betrieben werden, wenn ein hinreichend großer Umfang an Tierwohlprodukten bereitgestellt werden kann, so dass dieser Aufwand ökonomisch tragfähig wird. Dies wird ohne das Zusammenspiel mit der Tierwohlförderung über die Tierwohlprämie und Investitionsbeihilfen nur in einem begrenzten Umfang und dann auch zunächst nur über den Einstieg in die Stufe 1 gelingen, da der Preisaufschlag für Tierwohlprodukte sich erst durch eine erfolgreiche Markteinführung einstellen wird und die Landwirte und Landwirtinnen nicht bereit sein werden, ohne eine zuverlässige Rentabilitätserwartung aufgrund eines Tierwohl-Preiszuschlags oder aufgrund kompensierender staatlicher Maßnahmen in die deutlich kostspieligeren Tierwohlställe der Stufen 2 und 3 zu investieren.⁷⁶³

(584) Der Umfang der Marktdurchdringung ist davon abhängig, ob ein hinreichend großes Angebot an Tierwohlprodukten zur Verfügung steht. Umgekehrt wird der Umfang der angebotenen Tierwohlprodukte davon bestimmt, ob die Marktdurchdringung umfangreich genug ist, um ökonomische Perspektiven und Anreize für die Produktion nach Tierwohlkriterien zu bieten. Aufgrund dieser wechselseitigen Abhängigkeit wird es die isolierte Einführung einer Tierwohlkennzeichnung nicht erlauben, einen Preiszuschlag für ein größeres Marktsegment von Tierwohlprodukten durchzusetzen. Entsprechend folgert das KNW, dass marktbasierende Maßnahmen wie die Kennzeichnung oder Label alleine nicht die Wirkkraft entfalten, die für die Erreichung der ambitionierten Tierwohlziele erforderlich ist.⁷⁶⁴

b) Kompensationswirkung der Tierwohlprämie

(585) In den Empfehlungen des KNW hat die Tierwohlprämie eine tragende Rolle für den breitangelegten Einstieg in die Produktion nach Tierwohlkriterien.⁷⁶⁵ Die Interventi-

⁷⁶² *EHI Retail Institute*, Supermärkte füllen Versorgungslücke, www.ehi.org/de (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁷⁶³ *Isermeyer*, Tierwohl: Freiwilliges Label, obligatorische Kennzeichnung oder staatliche Prämie? Thünen Working Paper 124, 2019. S. 2.

⁷⁶⁴ KNW-Empfehlungen, S. 13.

⁷⁶⁵ KNW-Empfehlungen, S. 13.

onslogik der Tierwohlprämie basiert darauf, dass die Produktion nach Tierwohlkriterien nur erfolgen wird, wenn die damit verbundenen höheren Kosten und Einkommensverluste ausgeglichen werden.

- (586) Da Mehrkosten und Einkommensminderungen der Produktion nach Tierwohlkriterien aufgrund der in den vorangehenden Absätzen beschriebenen ökonomischen Mechanismen nicht oder nur begrenzt über isolierte marktbasierende Mechanismen abgegolten werden, muss ein Anreiz zum Einstieg in diese Form der Produktion über die direkte Kompensation etabliert werden. Die Zahlung der Tierwohlprämie auf der Erzeugerstufe zielt darauf ab, kostenbedingte Wettbewerbsnachteile der Produktion nach Tierwohlkriterien auszugleichen, ohne das Marktgeschehen zu stören.
- (587) Wie vorstehend ausgeführt, kann eine Tierwohlprämie die angestrebte Teilnahmequote erreichen, wenn sie bei jedem Mitglied der Zielgruppe mindestens die zusätzlichen laufenden Kosten der Produktion nach Tierwohlkriterien abdeckt.⁷⁶⁶ Nur wenn diese Bedingung erfüllt ist, wird sich die in der Zielprojektion anvisierte Anzahl der Landwirte und Landwirtinnen entschließen, an den Maßnahmen teilzunehmen.
- (588) Diese Überlegungen erlauben eine Beurteilung der Empfehlung des KNW, die „höheren Kosten tiergerechter Haltungsverfahren ... zu einem hohen Anteil von insgesamt etwa 80–90 % auszugleichen“. Diese Empfehlung impliziert, dass eine zunächst auf 100 % kalkulierte Prämie um 10–20 % reduziert werden soll. Eine Reduktion um 20 % würde absehbar dazu führen, dass Landwirte und Landwirtinnen, deren betriebsindividuellen Kosten und Einkommensminderungen in die Spanne von 80–100 % des ursprünglich kalkulierten Wertes fallen, durch die reduzierte Prämie keine hinreichende Kompensation mehr erhalten und daher nicht an der Produktion nach Tierwohlkriterien teilnehmen. Für Landwirte und Landwirtinnen, deren betriebsindividuelle Kosten und Einkommensminderungen niedriger sind als die auf 80–90 % reduzierte Tierwohlprämie, ist diese reduzierte Prämie immer noch ausreichend, um eine Teilnahme zu gewährleisten. Die Reduktion der rechnerisch auf 100 % ermittelten Prämie auf 80–90 % führt daher lediglich zu einer Verringerung der Teilnahmequote. Für diejenigen, die auch bei der verringerten Prämie noch teilnehmen, stellt die als Teilkompensation gedachte Tierwohlprämie jedoch keineswegs eine 80- bis 90-prozentige Kompensation dar, sondern eine solche zu 100 %. Eine Teilkompensation ist für die Gruppe der teilnehmenden Landwirte infolgedessen nicht realisierbar.

⁷⁶⁶ S. oben unter Rn. (271) ff.

(589) Die Teilkompensation kann nur dann durchgesetzt werden, wenn die Landwirte und Landwirtinnen aufgrund rechtlicher Vorgaben ohnehin gezwungen sind, die Standards einzuhalten. Diese Bedingung soll gemäß den Empfehlungen des KNW erst ab 2030 für die Tierwohl-Standards der Stufe 1 und ab 2040 für die Tierwohl-Standards der Stufe 2 erfüllt sein. Jedoch stünde eine Teilkompensation für verpflichtende Standards vor dem grundsätzlichen Problem, dass Tierwohlprämien nach den bestehenden und den für die Zukunft anvisierten Regeln des EU-Förderrechts nicht zulässig wären.⁷⁶⁷ Diese Option wäre nur umsetzbar, wenn es gelingt, eine entsprechende Regelung im Zuge der gegenwärtigen Diskussionen um die GAP-Reform zu etablieren.

c) Kompensationswirkung der Investitionsförderung

(590) Die Empfehlungen des KNW sehen vor, dass die höheren Kosten tiergerechter Verfahren durch die Kombination von Prämien und Investitionsförderung (ausschließlich für Stufen 2 und 3) „zu einem hohen Anteil von insgesamt etwa 80–90 % auszugleichen“ sind.⁷⁶⁸ Wie vorstehend unter Rn. (287) f. ausgeführt, erscheint es plausibel, den Ausgleich von 80–90 % nicht auf das gesamte Investitionsvolumen, sondern auf die Kostendifferenz zwischen konventionellen Ställen und solchen, die mit den Kriterien der Tierwohlstufen 1 und 2 kompatibel sind, anzuwenden. Diese Lesart der KNW-Empfehlung entspricht auch der Überlegung, dass Investitionsentscheidungen in erster Linie langfristigeren Zielen der Betriebsentwicklung folgen, während die Entscheidung für die Produktion nach Tierwohlkriterien als bestimmende Nebenbedingung anzusehen ist.

(591) Eine exemplarische Analyse auf Grundlage eines Kostenvergleichs von tierwohlgerechten und herkömmlichen Ställen⁷⁶⁹ legt nahe, dass die bestehende Förderintensität der Premium-Förderung von zusätzlich 20 % gegenüber der Basisförderung⁷⁷⁰ für einige Tierarten und Tierhaltungsstufen bereits einen höheren Anreiz bietet als der Mehrkostenausgleich von 80–90 %. Die in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesene Kalkulation unterstellt, dass die Ställe der Tierwohlstufen 2 und 3 in den Genuss der Premium-Förderung kommen. Auf dieser Basis wird der Kostenausgleichseffekt der Premium-Förderung kalkuliert und mit einem Kostenausgleich zu 85 % (gemittelter

⁷⁶⁷ S. oben unter Rn. (309) ff.

⁷⁶⁸ KNW-Empfehlungen, S. 13.

⁷⁶⁹ *Deblitz/Rohlmann/Tergast/Thobe/Verhaagh*, Ermittlung der einzelbetrieblichen und sektoralen Kosten der Nutztierstrategie, Thünen Working Paper, 2020 (vorläufig).

⁷⁷⁰ Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2019–2022, Förderbereich 2: Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen, A.1.0 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP), BMEL, 2019.

Wert von 80 % und 90 %) verglichen. Sofern die bestehende Premium-Förderung günstiger ist als der Kostenausgleich gemäß KNW-Empfehlung, zeigt sich dies in der Tabelle als negativer „Premium-Fördersatz gemäß KNW-Empfehlung“ und einem Wert von Null für die äquivalente Anhebung des Premium-Fördersatzes. Wenn dieser Wert positiv ist, impliziert dies, dass die bestehende Premium-Förderung den Kostenausgleich zu 85 % nicht erreicht und um den ausgewiesenen Wert angehoben werden müsste.

Äquivalenz "Premiumförderung" zu "Mehrkostenausgleich" ¹		Stufe 0	Stufe 2	Stufe 3
Mast-rinder	Kosten in € pro Stall	778.536	759.541	808.528
	Zusatzförderung "Premium" (plus 20%)		151.908	161.706
	Zusatzförderung "Mehrkostenausgleich" (80-90%)		-16.145	25.493
	Premium Fördersatz gemäß KNW Ausgleich		-22%	-17%
	Äquivalente Anhebung des Premiumfördersatzes		0%	0%
Milch-kühe	Kosten in € pro Stall	893.257	1.342.856	1.348.456
	Zusatzförderung "Premium" (plus 20%)		268.571	269.691
	Zusatzförderung "Mehrkostenausgleich" (80-90%)		382.158	386.918
	Premium Fördersatz gemäß KNW Ausgleich		28%	29%
	Äquivalente Anhebung des Premiumfördersatzes		8%	9%
Mast-schweine	Kosten in € pro Stall	1.088.866	1.367.380	1.829.113
	Zusatzförderung "Premium" (plus 20%)		273.476	365.823
	Zusatzförderung "Mehrkostenausgleich" (80-90%)		236.737	629.210
	Premium Fördersatz gemäß KNW Ausgleich		17%	34%
	Äquivalente Anhebung des Premiumfördersatzes		0%	14%
Mast-hühner	Kosten in € pro Stall	533.906	951.229	1.255.330
	Zusatzförderung "Premium" (plus 20%)		190.246	251.066
	Zusatzförderung "Mehrkostenausgleich" (80-90%)		354.724	613.210
	Premium Fördersatz gemäß KNW Ausgleich		37%	49%
	Äquivalente Anhebung des Premiumfördersatzes		17%	29%

¹) Werte in € und Preisen von 2019

(592) Wie der Tabelle zu entnehmen ist, besteht ein Vorteil der bestehenden Premium-Förderung für Mastschweine und Mastgeflügel der Haltungsstufe 2 sowie für Mastrinder in den Haltungsstufen 2 und 3. Um eine dem Mehrkostenausgleich von 80–90 % äquivalente Förderung sicherzustellen, müsste hingegen die Förderintensität für Milchkühe in der Stufe 2 um weitere 8 % und in der Stufe 3 um weitere 9 % erhöht werden. Für Mastschweine der Stufe 3 besteht ein Anpassungsbedarf von zusätzlich 14 % und für Masthühner der Stufe 2 von 17 % und Stufe 3 von zusätzlich 29 %.

(593) Diese Förderintensitäten sind aufgrund der im EU-Rechtsrahmen vorgegebenen Begrenzung der Förderintensität auf höchstens 40 % der förderfähigen Kosten gegenwärtig nicht zulässig.⁷⁷¹ Für die Zukunft sieht der Vorschlag der Europäischen Kommission für die GAP-Strategiepläne jedoch eine Förderintensität von bis zu 75 % der förderfähigen Kosten vor. Mit einer solchen Höchstgrenze der Förderintensität, die bislang von den beteiligten Institutionen nicht in Frage gestellt wurde,⁷⁷² wären die Empfehlungen des KNW, die Mehrkosten der Investition in tierwohlgerechte Anlagen zu 80–90 % kompensieren, zukünftig realisierbar.

3. Wirksamkeit der Kombination verschiedener Maßnahmen

(594) Das KNW empfiehlt die Tierwohlkennzeichnung als Strategie zur Markt- und Preisdifferenzierung mit dem Ziel, eine höhere Zahlungsbereitschaft von Verbraucherinnen und Verbrauchern für Tierwohlprodukte zu bewirken. Jedoch geht das KNW davon aus, dass anspruchsvolle Ziele mit marktbasierenden Maßnahmen allein nicht erreichbar sind.⁷⁷³ Diese Schlussfolgerung kann auf Grundlage der in den vorangehenden Abschnitten ausgeführten qualitativen ökonomischen Analyse bestätigt werden.

(595) Die Kennzeichnung hat jedoch die wichtige Funktion, Kenntnisse über Tierwohlkriterien und ihre Umsetzung in der öffentlichen Diskussion zu verankern. Damit ist die Kennzeichnung eine essentielle Komplementärmaßnahme zur Herstellung von Transparenz hinsichtlich der Beachtung von Tierwohlkriterien im Produktionsprozess. Wenn die Produktion nach Tierwohlkriterien durch das Zusammenspiel der Tierwohlprämie und der Investitionsförderung zu einer umfassenden Marktdurchdringung mit Tierwohlproduktion führt, kann die Kennzeichnung dazu beitragen, im Handel einen Preiszuschlag zu etablieren und somit marktseitige Wertschöpfungspotenziale auszuschöpfen.

(596) Das KNW verweist als wichtigste Maßnahme der Tierwohlförderung auf die Tierwohlprämie. Diesbezüglich unterstreicht das KNW, dass die laufenden Kosten „den größten Anteil an den Kosten des Tierwohls ausmachen“.⁷⁷⁴ Die herausgehobene Rolle der Tierwohlprämie wird durch die ökonomische Analyse bestätigt. Eine breit angelegte Transformation der Landwirtschaft in Richtung Tierwohl wird nur gelingen,

⁷⁷¹ S. oben unter Rn. (339) ff.

⁷⁷² S. oben unter Rn. (339) ff.

⁷⁷³ KNW-Empfehlungen, S. 13.

⁷⁷⁴ KNW-Empfehlungen, S. 13.

wenn die Mehrkosten und Einkommensminderungen der teilnehmenden Landwirte und Landwirtinnen abgedeckt werden.

- (597) Zusätzlich zur Etablierung einer anreizkompatiblen Prämienhöhe⁷⁷⁵ ist die Wirksamkeit der Tierwohlprämie im Gesamtkontext der Tierwohlstrategie abhängig von der langfristigen Zuverlässigkeit der Prämiengewährung. Die Landwirtinnen und Landwirte werden nur dann in die deutlich kostspieligeren Um- und Neubauten von Ställen nach Maßgabe der Tierwohlstufen 2 und 3 investieren, wenn die Produktion nach den Kriterien dieser Tierwohlstufen langfristig rentabel ist. Da die laufenden Kosten den wesentlichen Anteil der Mehrkosten ausmachen, ist die Langfristigkeit der Kostenabdeckung durch die Tierwohlprämie daher ein wesentlicher Parameter unternehmerischer Entscheidungen zugunsten der Produktion nach Tierwohlkriterien. Diese Entscheidungen unterliegen aufgrund der damit verbundenen Gebäudeinvestitionen einem langfristigen Planungshorizont.
- (598) Die dritte vom KNW empfohlene Maßnahme, die Investitionsförderung, kann ebenfalls nicht unabhängig von den übrigen Maßnahmen beurteilt werden. Umfassende bauliche Investitionen sind für eine rentable Produktion in den Tierwohlstufen 2 und 3 unabdingbar. Jedoch sind die Tierwohlstufen 2 und 3 nicht allein durch bauliche Investitionen zu verwirklichen. Erforderlich sind auch die mit höheren laufenden Kosten verbundenen Veränderungen von Fütterung, Einstreu, Entmistung, Herdenmanagement und Monitoring. Infolgedessen wird eine Investitionsentscheidung zugunsten des kostspieligeren Tierwohl-Stallbaus davon abhängen, ob auch die Abdeckung der höheren laufenden Kosten durch eine Tierwohlprämie langfristig gesichert ist.
- (599) Hinsichtlich der Abstimmung der verschiedenen Maßnahmen untereinander ist zudem die Problematik der Doppelförderung zu beachten. Sofern im Zusammenspiel von staatlicher Tierwohlkennzeichnung, Tierwohlprämie und Investitionsbeihilfen eine stärkere Marktdurchdringung von Tierwohlprodukten erfolgt und damit Preiszuschläge realisierbar werden, könnte argumentiert werden, dass die gleichgerichtete Wirkung der verschiedenen Maßnahmen eine Doppel- oder Mehrfachförderung impliziert.⁷⁷⁶ Die denkbare Doppelförderung von Kennzeichnung und Tierwohlprämie wird

⁷⁷⁵ S. oben unter Rn. (297) ff.

⁷⁷⁶ *Isermeyer*, Tierwohl: Freiwilliges Label, obligatorische Kennzeichnung oder staatliche Prämie? Thünen Working Paper 124, 2019, S. 32.

vermieden, wenn marktbasierende Preiszuschläge in späteren Anpassungen der Prämienkalkulation berücksichtigt werden.⁷⁷⁷

- (600) Eine Doppelförderung, die darauf basiert, dass die Kalkulation der Tierwohlprämien – entsprechend einer verbreiteten Praxis⁷⁷⁸ – nicht nur die laufenden Kosten und Einkommensminderungen, sondern auch die Abschreibungskosten einbezieht, muss entsprechend den Vorgaben des EU-Rechts dadurch vermieden werden, dass Investitionskosten bei der Kalkulation von Tierwohlprämien unberücksichtigt bleiben.⁷⁷⁹ Den erhöhten Kosten von Gebäuden, die eine Produktion nach Tierwohlkriterien erlauben, kann schließlich durch höhere Fördersätze für die tierwohlbezogene Investitionsförderung Rechnung getragen werden.
- (601) Alle vom KNW empfohlenen Maßnahmen verfolgen neben der Verwirklichung höherer Tierwohlstandards das Ziel, aus einer nationalen Umsetzung der Tierwohlstrategie resultierende Wettbewerbsnachteile für die deutsche Landwirtschaft zu vermeiden. Solche Wettbewerbsnachteile könnten auch durch die Einführung höherer Tierwohlstandards auf EU-Ebene vermieden werden. Wenngleich die EU-Tierschutzstandards gegenwärtig einer Prüfung unterzogen werden, ist jedoch gegenwärtig nicht absehbar, ob und in welchem Zeitrahmen eine Anpassung dieser Standards erfolgen wird.⁷⁸⁰

4. Umstellungskosten und Finanzbedarf der Tierwohlförderung

- (602) Die für Tierwohlprämien und Investitionsbeihilfen erforderlichen Finanzmittel entsprechen der Summe der durch Tierwohlmaßnahmen erzeugten Zusatzkosten und Einkommensminderungen und des Mehraufwands für tierwohlkompatible Investitionen. Bei der Berechnung der erforderlichen Finanzmittel wird – gemäß den Empfehlungen

⁷⁷⁷ *Isermeyer*, Tierwohl: Freiwilliges Label, obligatorische Kennzeichnung oder staatliche Prämie? Thünen Working Paper 124, 2019, S. 33.

⁷⁷⁸ *DLG*, Schweinehaltung in Deutschland – Zahlen und Fakten, DLG-Kompakt 1/2019.

⁷⁷⁹ Art. 10 Abs. 2 lit. e) der Durchführungsverordnung der Kommission (EU) 808/2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, ABl. 2013, Nr. L 227/18; zuletzt geändert durch Durchführungsverordnung der Kommission (EU) 2020/1009, ABl. 2020, Nr. L 224/1.

⁷⁸⁰ „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, Mitteilung der Kommission v. 20.05.2020 an das europäische Parlament und den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2020) 381 final, S. 9 f.

des KNW – davon ausgegangen, dass die Zusatzkosten der Produktion nach Tierwohlstandards der Stufen 1, 2 und 3 zu 80–90 % kompensiert werden sollen.⁷⁸¹

- (603) Hinsichtlich der Investitionsbeihilfen wird diese Vorgabe bereits durch die gegenwärtig gültige Förderintensität von 40 % des Investitionsvolumens für die meisten Tierarten und Tierwohlstufen annäherungsweise ermöglicht.⁷⁸² Infolgedessen wird der Umfang der Investitionskosten auf Basis der gegenwärtig gültigen maximalen Förderintensität kalkuliert. Der tatsächliche Wert dürfte, abhängig von der zukünftigen Erhöhung der Förderintensität sowie der Differenzierung der Förderintensität nach Tierwohlstufen 2 und 3, von dem errechneten Wert abweichen.
- (604) Für die Berechnung des Gesamtumfangs der für die Tierwohlprämie erforderlichen Finanzmittel wird der errechnete Wert entsprechend der Vorgabe des KNW, eine Kompensation von 80–90 % sicherzustellen,⁷⁸³ auf den gemittelten Prozentsatz von 85 % reduziert. Wenngleich grundsätzlich Zweifel bestehen, ob der vom KNW empfohlene Ansatz der Prämienkalkulation für die Erreichung der angestrebten Teilnahmequoten zielführend ist,⁷⁸⁴ erscheint es vertretbar, den Prämienumfang zunächst auf dieser Basis zu berechnen. Diesbezüglich ist darauf zu verweisen, dass eine exakte Kalkulation der zieladäquaten Prämienhöhe aufgrund fehlender Daten ohnehin nicht möglich ist und infolgedessen die Prämienhöhe auf Basis der Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung iterativ angepasst werden muss. Entsprechend kann der tatsächliche Finanzierungsbedarf der Tierwohlprämie, abhängig von der Kostenverteilung innerhalb der Zielgruppe, von dem errechneten Wert abweichen.
- (605) Die Berechnung der Mehrkosten, Einkommensminderungen und Investitionsvolumina basiert auf dem Vergleich von herkömmlichen Verfahren (Ausgangssituation) und Verfahren im Einklang mit Tierwohlkriterien aufgrund von Daten des Jahres 2019. Angesichts der noch nicht abgeschlossenen Arbeiten zur Konkretisierung der Tierwohlstufen 1, 2 und 3 sowie der nur begrenzt verfügbaren Daten für die Kosten einzelner Verfahrenselemente wird von wenigen, typischen Standard-Konstellationen

⁷⁸¹ *Deblitz/Rohlmann/Tergast/Thobe/Verhaagh*, Ermittlung der einzelbetrieblichen und sektoralen Kosten der Nutztierstrategie, Thünen Working Paper, 2020 (vorläufig).

⁷⁸² S. diesbezüglich auch oben unter Rn. (339) ff.

⁷⁸³ KNW-Empfehlungen, S. 13.

⁷⁸⁴ S. oben unter Rn. (297) ff.

und Tierhaltungsverfahren ausgegangen. Die Kostenkalkulation für die Schweineproduktion nach Kriterien der Stufe 3 erfasst zusätzlich zur konventionellen Produktion auch die Produktion nach Kriterien der Biolandwirtschaft.⁷⁸⁵

- (606) In den vorliegenden Berechnungen wird davon ausgegangen, dass die Einhaltung der Kriterien der Stufe 1 auf der gegebenen Stallfläche zwangsläufig mit einer Verringerung des Tierbestands einhergeht.⁷⁸⁶ Die durch die Bestandsreduzierung entstehenden Einkommensminderungen werden der Produktion in Stufe 1 als zusätzliche Opportunitätskosten zugerechnet. Für die Stufen 2 und 3 wird aufgrund der ambitionierteren Kriterien, insbesondere hinsichtlich Platzangebot und Außenzugang, eine Umsetzung mit einem Neubau unterstellt. Der Investitionsbedarf für den Bau von Tierwohlställen der Stufen 2 und 3 wird nach Maßgabe des erwarteten Einstiegs in diese Stufen ermittelt.⁷⁸⁷
- (607) Die zusätzlichen laufenden Kosten, die Opportunitätskosten aufgrund der Einkommensminderung und die tierwohlbedingten Mehrkosten für Investitionen werden für die Ermittlung des zu finanzierenden Förderumfangs auf Beträge pro Tier und pro kg umgerechnet. Die Hochrechnung basiert auf der Statistik der Tierzahlen aus der Viehzählung vom November 2019. Die ebenfalls denkbare Hochrechnung über die Zahl der Stallplätze bzw. die Zahl der Betriebe und Zahl der Tierplätze je Betrieb scheidet daran, dass diese Zahlen nicht bzw. nicht flächendeckend verfügbar sind.
- (608) Für die Hochrechnung der einzelbetrieblichen Ergebnisse in den Sektoren werden weitere Annahmen getroffen:⁷⁸⁸
- Fördersätze: Für Investitionen wird entsprechend der bestehenden Förderpraxis eine Förderintensität von 40 % der Gesamtinvestitionssumme zugrunde gelegt. Bei den variablen Kosten wird eine Kompensation von 85 % angesetzt, entsprechend dem gemittelten Wert des vom KNW empfohlenen Ausgleichs von 80–90 %.

⁷⁸⁵ Deblitz/Rohlmann/Tergast/Thobe/Verhaagh, Ermittlung der einzelbetrieblichen und sektoralen Kosten der Nutztierstrategie, Thünen Working Paper, 2020 (vorläufig).

⁷⁸⁶ S. oben unter Rn. (569).

⁷⁸⁷ Deblitz/Rohlmann/Tergast/Thobe/Verhaagh, Ermittlung der einzelbetrieblichen und sektoralen Kosten der Nutztierstrategie, Thünen Working Paper, 2020 (vorläufig).

⁷⁸⁸ Deblitz/Rohlmann/Tergast/Thobe/Verhaagh, Ermittlung der einzelbetrieblichen und sektoralen Kosten der Nutztierstrategie, Thünen Working Paper, 2020 (vorläufig).

- Die für die Hochrechnung zugrunde gelegten Zielwerte und Zielerreichungsgrade für die drei Tierwohlstufen sind den Empfehlungen des KNW entnommen. Entsprechend dieser Zielwerte wird für das Jahr 2025 eine Teilnahme von 50 % des Produktionsvolumens in der Stufe 1 und 10 % in der Stufe 2 angenommen. Im Jahr 2030 befinden sich aufgrund des Übergangs zwischen den Stufen 1 und 2 nur noch 45 % in Stufe 1, während das Produktionsvolumen in Stufe 2 auf 40 % anwächst. 2040 erfolgen 70 % der Produktion in Stufe 2. Für Stufe 3 und den Ökolandbau wird eine Teilnahme von jeweils 15 % des gesamten Produktionsvolumens angenommen.⁷⁸⁹

(609) Die Hochrechnung bezieht die variablen Jahreskosten für den jeweiligen Gesamtbestand der teilnehmenden Tiere sowie die je Betrieb einmaligen Investitionskosten für die jährlich neu hinzukommenden Tierzahlen ein. Außerdem wird hinsichtlich der Investitionsförderung davon ausgegangen, dass die Investition im Jahr des Eintritts in die Produktion einer bestimmten Tierwohlstufe getätigt wird, während die Tierwohlprämie fortlaufend ab dem Jahr der Umstellung gewährt wird.

(610) In der nachfolgenden Tabelle werden die Ergebnisse der vorliegenden Berechnungen⁷⁹⁰ zusammengefasst. Gezeigt werden die Investitionskosten und die laufenden Kosten, einschließlich der Opportunitätskosten in Form der Einkommensminderung in Stufe 1. Die verschiedenen Kostenelemente werden für die Produktionsbereiche Mastrinder, Milchkühe, Mastschweine und Masthühner ausgewiesen, und zwar jeweils für die in den Empfehlungen des KNW benannten Zieljahre sowie als Summe für den gesamten Zeitraum von 2021–2040. In den letzten drei Zeilen werden die Kostensummen über alle analysierten Tierarten ausgewiesen.

⁷⁸⁹ KNW-Empfehlungen, S. 12.

⁷⁹⁰ *Deblitz/Rohlmann/Tergast/Thobe/Verhaagh*, Ermittlung der einzelbetrieblichen und sektoralen Kosten der Nutztierstrategie, Thünen Working Paper, 2020 (vorläufig).

Finanzierungsbedarf ¹		2025	2030	2040	2021-2040
Mastrinder	Investition	53	93	67	1.295
	Laufende Kosten	79	128	151	2.209
	Gesamtkosten	133	221	218	3.503
Milchkühe	Investition	514	1.020	692	13.687
	Laufende Kosten	817	1.161	1.176	19.555
	Gesamtkosten	1.330	2.182	1.868	33.242
Mastschweine	Investition	407	344	276	7.299
	Laufende Kosten	395	555	545	9.640
	Gesamtkosten	802	899	822	16.939
Masthühner	Investition	49	94	86	1.351
	Laufende Kosten	117	229	406	4.567
	Gesamtkosten	166	323	492	5.918
Gesamt²⁾	Investition	1.022	1.551	1.122	23.632
	Laufende Kosten	1.408	2.073	2.277	35.970
	Gesamtkosten	2.431	3.624	3.399	59.602
¹⁾ Werte in Mio. € und Preisen von 2019					
²⁾ Ohne Sauen, Puten und Legehennen					

- (611) In den Berechnungen fehlen als wichtige Produktionsbereiche die Haltung von Sauen, Puten und Legehennen, für die noch keine detaillierten Kalkulationen vorliegen. Ausgehend von den Schätzungen, welche dem KNW für diese Bereiche vorgelegen haben⁷⁹¹, wird angenommen, dass sich das Gesamtvolumen der Kosten bei Einbezug dieser Tierarten in der Größenordnung, je nach Jahr, von etwa 15–17 % erhöht.⁷⁹² Zudem muss die marktseitige Tierwohlfinanzierung der Initiative Tierwohl (ITW), welche gegenwärtig ein Mittelvolumen von 132 Mio. Euro pro Jahr aufbringt,⁷⁹³ abgezogen werden. Entsprechend würden sich die Gesamtkosten der Umstellung auf tierwohlgerechte Verfahren im Jahr 2025 auf etwa 2,9 Mrd. Euro, im Jahr 2030 auf 4,3 Mrd. Euro und im Jahr 2040 auf 4,1 Mrd. Euro erhöhen. Die vorliegenden Resultate der detaillierten Kostenkalkulation⁷⁹⁴ bestätigen die Aussage des KNW, dass die laufenden Kosten ein deutlich höheres Gewicht haben als die Investitionskosten. Dies zeigt sich insbesondere gegen Ende des Betrachtungsbereichs, wenn nämlich – im

⁷⁹¹ Grethe, Überlegungen zur Berechnung des erforderlichen Budgets für die staatliche Förderung eines höheren Tierwohlniveaus, Präsentation auf der 3. Sitzung des KNW am 10.09.2019.

⁷⁹² Annahmen: für Legehennen 0,06 Mrd. Euro (2015), 0,09 Mrd. Euro (2030) und 0,12 Mrd. Euro (2040); für Puten jeweils 30 % der Beträge für Masthühner; für Sauen 60 % jeweils der Beträge für Mastschweine.

⁷⁹³ Initiative Tierwohl, Gemeinsam verantwortlich handeln, ITW 2020.

⁷⁹⁴ Deblitz/Rohlmann/Tergast/Thobe/Verhaagh, Ermittlung der einzelbetrieblichen und sektoralen Kosten der Nutztierstrategie, Thünen Working Paper, 2020 (vorläufig).

Einklang mit den Zielvorstellungen des KNW – ein höherer Anteil der Tiere in den Tierwohlstufen 2 und 3 gehalten wird.

- (612) Gegenüber den Schätzungen des KNW, welches für das Jahr 2025 einen jährlichen Finanzbedarf von 1,2 Mrd. Euro, für 2030 einen Finanzbedarf von 2,4 Mrd. Euro und für 2040 einen Finanzbedarf von 3,6 Mrd. Euro zugrunde legt,⁷⁹⁵ ergeben sich aus den vorliegenden Kalkulationen deutlich höhere Kosten, insbesondere zu Beginn des Betrachtungszeitraumes, und ein flacherer Kostenverlauf.
- (613) Der Kostengipfel im Jahr 2030 und der danach abflachende Kostenverlauf resultieren daraus, dass die Investitionen ihren Schwerpunkt mit dem Einstieg in die Tierwohlstufe 2 in den Jahren kurz vor und nach dem Zieljahr 2030 haben. Danach ist anzunehmen, dass die Investitionstätigkeit rückläufig ist. Die höheren Kosten zum Beginn des Betrachtungszeitraums sind nach den Annahmen der vorliegenden Kalkulationen darauf zurückzuführen, dass die zu diesem Zeitpunkt dominierende Tierwohlstufe 1 zwar im Wesentlichen in bestehenden Stallhüllen stattfindet, aber dennoch im Bereich Schwein kostspielige Anpassungen in Form von Bodenbelägen, Fütterungsvorrichtungen sowie Entmistungstechnik erfordert. Hinsichtlich des Arbeitsaufwands ist die Tierwohlstufe 1 aufgrund der nicht angepassten Stalltechnik in den Produktionsbereichen Schwein und Milch mit erheblichen Arbeitskosten verbunden. Und schließlich resultieren aus dem erhöhten Platzbedarf der Tiere bei einem in Tierwohlstufe 1 begrenzt verfügbarem Raum Kapazitätsreduktionen und folglich Einkommensminderungen, die dieser Tierwohlstufe als Opportunitätskosten zugerechnet werden.
- (614) Aus diesem Befund lässt sich die weitergehende Schlussfolgerung ziehen, dass die Tierwohlstufe 1 eine wenig effiziente Form der Tierwohlverbesserung ist. Der vom KNW betonte hohe Stellenwert des Zusammenspiels und gleichzeitigen Einsatzes von Investitionsförderung und Tierwohlprämie für den Übergang in die Tierwohlstufen 2 und 3 wird durch die Kostenanalyse bestätigt.

5. Ökonomische Bewertung der Mittelaufbringung nach Maßgabe des ermittelten Finanzierungsbedarfs

a) Finanzierung durch GAP-Mittel

- (615) Die vom KNW vorgeschlagenen Tierwohlfördermaßnahmen existieren bereits in der heutigen GAP und sind nach Maßgabe des Kommissionsvorschlags auch zukünftig

⁷⁹⁵ KNW-Empfehlungen, S. 13.

vorgesehen. Bereits in der laufenden Förderperiode werden diese Maßnahmen durch eine Kombination aus EU-Mitteln und nationalen Mitteln in der sogenannten zweiten Säule der GAP finanziert. Entsprechend stellt sich die Frage, inwieweit die GAP zur Umsetzung der Tierwohlstrategie beitragen kann.

- (616) Im Jahresdurchschnitt der laufenden Finanzperiode 2014–2020 werden in Deutschland insgesamt 2,41 Mrd. Euro für die zweite Säule aufgebracht. Davon stammen 56 % aus dem ELER, 28 % stammen aus der nationalen Kofinanzierung und 16 % werden darüber hinaus als zusätzliche nationale Mittel bereitgestellt.⁷⁹⁶ Von diesen Mitteln wurde nur ein relativ kleiner Anteil für die Tierwohlförderung bereitgestellt, entsprechend 3,2 % des gesamten Mittelumfangs der zweiten Säule. Das Fördervolumen für den tiergerechten Stallbau betrug im Jahr 2018 für die Basisförderung und die Premiumförderung insgesamt 0,076 Mrd. Euro.⁷⁹⁷ Die Tierwohlprämien umfassten 1 % der zweiten Säule entsprechend 0,024 Mrd. Euro.⁷⁹⁸ Mittel der ersten Säule der GAP, die pro Jahr 4,85 Mrd. Euro umfassen, stehen in der laufenden Finanzperiode nicht für Tierwohlmaßnahmen zur Verfügung.⁷⁹⁹
- (617) Bei einer konservativen Übertragung der Prozentsätze für die ELER-Kofinanzierung und der nationalen Mittel auf die Budgetansätze der Förderperiode 2021–2027⁸⁰⁰ ergäbe sich für Deutschland ein Finanzvolumen der zweiten Säule von insgesamt 1,95 Mrd. Euro. Sofern der Mitteleinsatz für Tierwohl gemäß den Annahmen des KNW gegenüber konkurrierenden Maßnahmen keine höhere Gewichtung erhält,⁸⁰¹ ergäbe sich daraus eine Tierwohlfinanzierung aus der zweiten Säule von 0,082 Mrd. Euro.
- (618) Zusätzliche Mittel könnten aus der ersten Säule mobilisiert werden. Gemäß dem Ratskompromiss bestünde die Möglichkeit einer Standardübertragung von bis zu 25 % und einer zusätzlichen Übertragung für umweltbezogene Maßnahmen von bis zu 15 %. Mit einer 25 %-Übertragung könnten bis zu 1,23 Mrd. Euro für die Finanzierung von Tierwohlmaßnahmen bereitgestellt werden. Mit der 15 %-Übertragung für Umweltmaßnahmen könnten weitere 0,73 Mrd. Euro mobilisiert werden, indem die umweltbezogenen Maßnahmen der zweiten Säule aus Übertragungsmitteln finanziert werden,

⁷⁹⁶ *BMEL*, Umsetzung der ELER-Förderperiode 2014 bis 2020 für ländliche Räume in Deutschland, 2019.

⁷⁹⁷ *BMEL*, GAK Berichterstattung 2018, Förderbereich 2: Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen A. 1.0 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP), 2020.

⁷⁹⁸ *BMEL*, Umsetzung der ELER-Förderperiode 2014 bis 2020 für ländliche Räume in Deutschland, 2019.

⁷⁹⁹ *BMEL*, Grundzüge der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und ihrer Umsetzung in Deutschland, 2019.

⁸⁰⁰ *Europäische Kommission*, Langfristiger EU-Haushalt 2021–2027 und Next Generation EU, 2020.

⁸⁰¹ KNW-Empfehlungen, S. 17.

während die dadurch in der zweiten Säule freiwerdenden Mittel der Tierwohlfinanzierung zur Verfügung gestellt werden. Rechnerisch ließen sich bis zu 1,97 Mrd. Euro, entsprechend 50 % des Finanzierungsbedarfs der Tierwohlstrategie aus der ersten Säule mobilisieren. Ein noch größerer Spielraum ergäbe sich, wenn der Vorschlag des Europäischen Parlaments, die Öko-Regelungen für Tierwohlmaßnahmen zu verwenden, angenommen würde.

- (619) Jedoch ist zu berücksichtigen, dass die Mittelverwendung für Tierwohlmaßnahmen nicht nur in der zweiten Säule mit anderen Verwendungsansprüchen konkurriert. Eine solche Konkurrenz besteht auch für die Mittel der ersten Säule und zwar hinsichtlich der direkten Einkommensübertragung sowie der Umsetzung von Umweltmaßnahmen im Rahmen der Öko-Regelung. Sollte es infolgedessen bei der gegenwärtig praktizierten Mittelübertragung von 6 % bleiben, erhielte die zweite Säule lediglich zusätzlich 0,29 Mrd. Euro,⁸⁰² die dort im Prinzip für Tierwohlmaßnahmen verwendet werden könnten. In diesem Szenario würde die GAP insgesamt einen Finanzbeitrag von 0,38 Mrd. Euro, entsprechend 9 % des Finanzierungsbedarfs, für die Tierwohlförderung bereitstellen.

b) Finanzierung durch eine mengenbezogene Abgabe

- (620) Angesichts der als begrenzt eingestuften Möglichkeiten, die Tierwohlstrategie über die GAP zu finanzieren, schlägt das KNW eigenständige Finanzierungsmechanismen vor. Wesentliche Kriterien bei der Beurteilung der Finanzierungsoptionen sind neben dem Primärziel, zusätzliche Mittel in ausreichendem Umfang zu generieren, die Vermeidung von Marktstörungen, der Minimierung des Verwaltungsaufwands, die Möglichkeit der Zweckbindung sowie die Vermeidung unerwünschter Verteilungseffekte.⁸⁰³
- (621) Das KNW empfiehlt die mengenbezogene Abgabe auf tierische Produkte als am besten geeignete Lösung.⁸⁰⁴ Um den angenommenen Finanzierungsbedarf von 3,6 Mrd. Euro zu decken, schlägt das KNW vor, 40 Cent pro kg Fleisch und Fleischverarbeitungsprodukte, 2 Cent pro kg Milch und Frischmilchprodukte sowie Eier und 15 Cent pro kg Käse, Butter und Milchpulver zu erheben. Angesichts der unter Rn. (602) ff. dargelegten Kostenkalkulationen⁸⁰⁵ und dem gegenüber der Kalkulation des KNW höheren Finanzierungsbedarf müssten diese Abgabesätze um 18 % angehoben werden,

⁸⁰² *Agra-Europe*, Gemeinsame Agrarpolitik: Umschichtung bleibt bei 6 %, 04.06.2020.

⁸⁰³ KNW-Empfehlungen, S. 17.

⁸⁰⁴ KNW-Empfehlungen, S. 18.

⁸⁰⁵ *Deblitz/Rohlmann/Tergast/Thobe/Verhaagh*, Ermittlung der einzelbetrieblichen und sektoralen Kosten der Nutztierstrategie, Thünen Working Paper, 2020 (vorläufig).

um den Finanzierungsbedarf von 4,2 Mrd. Euro im Jahr 2030 abzudecken. Damit ergibt sich eine Abgabe von 47 Cent pro kg Fleisch und Fleischverarbeitungsprodukte und 18 Cent pro kg Käse, Butter und Milchpulver. Die Abgabe für Milch und Frischmilchprodukte sowie Eier bliebe abgerundet bei den vom KNW vorgeschlagenen Werten.

- (622) Mit Blick auf die Gesamtnachfrage verweist das KNW auf die erwünschte Lenkungswirkung der mengenbezogenen Abgabe hinsichtlich einer Verringerung des Konsums tierischer Produkte.⁸⁰⁶ Hinsichtlich möglicher Marktstörungen ist darauf zu verweisen, dass sowohl inländische als auch importierte Produkte erfasst werden müssten, um Wettbewerbsnachteile für die heimische Produktion zu vermeiden. Die Erfassung und Belastung der Importe ist zweifellos mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden, da zusätzlich zur kostenminimierenden Ansatzstelle am Flaschenhals der Schlachtbetriebe und Molkereien die grenzüberschreitenden Warenströme erfasst werden müssten. Ohnehin ist davon auszugehen, dass der Verwaltungsaufwand des Abgabensystems aufgrund der neu zu gestaltenden Erfassungs-, Kontroll- und Verwaltungsmechanismen gegenüber dem etablierten System der Umsatzsteuer deutlich höher sein dürfte.
- (623) In Bezug auf die relative Belastung der Verbraucher vermeidet die Mengenabgabe eine Akzentuierung höherer Abgaben im Hochpreisbereich. Dies könnte positiv bewertet werden, wenn man die gleichmäßigere Abgabenhöhe als Vorteil sieht. In diesem Zusammenhang wird oft darauf verwiesen, dass eine gleichmäßigere Belastung über alle Preisstufen die Benachteiligung von besonders nachhaltig produzierten Produkten, die sich wie die Bioprodukte ebenfalls im höheren Preissegment befinden, vermeidet. Unter sozialen Gesichtspunkten könnte die weniger hohe Belastung des Hochpreissegments und damit der kaufkräftigeren Verbraucher auch als Nachteil gesehen werden. Generell gilt für konsumbezogene Abgaben oder Steuern, dass einkommensschwächere Gruppen relativ zum Einkommen höher belastet werden. Dieser Effekt müsste, unabhängig davon, ob die Belastung über die mengen- oder wertbezogen ist, durch geeignete Maßnahmen kompensiert werden.⁸⁰⁷
- (624) Schließlich wird hinsichtlich der mengenbezogenen Abgabe die Möglichkeit der Zweckbindung als Vorteil genannt. Es bestehen jedoch begründete Zweifel, dass diese Möglichkeit als realisierbarer Vorteil angesehen werden kann. Sofern die Abgabe auf

⁸⁰⁶ KNW-Empfehlungen, S. 17.

⁸⁰⁷ S. hierzu unten unter Rn. (635) ff.

alle Produkte einschließlich der Importe erhoben wird, bestehen wettbewerbsrechtliche Bedenken: Wenn einerseits die importierten Produkte mit der Abgabe belegt werden, andererseits aber die nichtdeutschen Produzenten nicht in den Genuss des Abgabezwecks, nämlich der Durchführung von Tierwohlmaßnahmen, kommen, könnte darin eine binnenmarktwidrige Benachteiligung gesehen werden.⁸⁰⁸

- (625) Die Lösung dieses Problems durch den Einbezug nichtdeutscher Produzenten in die Förderung dürfte – abgesehen von den damit verbundenen Kontrollproblemen – mit Schwierigkeiten bei der Erfassung der zu fördernden Produktion konfrontiert sein. Ausländische Produzenten werden möglicherweise nur einen Teil ihrer Produktion in Deutschland auf den Markt bringen und dort der Abgabe unterliegen. Jedoch wäre eine Begünstigung durch deutsche Tierwohlmaßnahmen nur für diesen Produktionsanteil zu rechtfertigen. Für die Tierwohlprämie ist die Gewährung für jedes importierte Tier noch vorstellbar. Für die Investitionsförderungen, die einen wesentlichen Teil der Tierwohlförderung ausmacht, kann die Zuordnung der Förderwürdigkeit von Investitionen auf Grundlage von Produktionsanteilen als nicht machbar verworfen werden.

c) Finanzierung durch eine wertbezogene Abgabe

- (626) Die Finanzmittel für die Tierwohlstrategie könnten auch durch eine Anhebung des Umsatzsteuersatzes für tierische Produkte auf den Standard-Umsatzsteuersatz von 19 % mobilisiert werden. Gegenwärtig wird für tierische Produkte ein ermäßigter Umsatzsteuersatz von 7 % erhoben, wofür soziale Gründe wie die Sicherung des Grundbedarfs angeführt werden.⁸⁰⁹ Ein Vorteil der Tierwohlfinanzierung durch die Aufhebung der Umsatzsteuerermäßigung liegt darin, dass das System der Umsatzsteuererhebung etabliert ist und die Finanzmittel auf Basis bestehender Mechanismen erhoben werden könnten.⁸¹⁰ Auch das KNW hat auf den Vorteil eines geringen Verwaltungsaufwands verwiesen.⁸¹¹
- (627) Die Umsatzsteuerermäßigung ist aufgrund ihrer nachfragestimulierenden Wirkung im Zusammenhang mit den Klima- und Umweltwirkungen der Tierproduktion kritisiert

⁸⁰⁸ S. hierzu oben unter Rn. (314) ff.

⁸⁰⁹ *Eggert et al.*, Sollte der ermäßigte Mehrwertsteuersatz abgeschafft werden? *Wirtschaftsdienst*, 90. Jahrgang, 2010, Heft 11, S. 742–748.

⁸¹⁰ *Bundesinformationszentrum Landwirtschaft*, Mehr Tierwohl kostet Geld – Doch wer soll das bezahlen?, BLE 2020.

⁸¹¹ KNW-Empfehlungen, S. 17.

worden.⁸¹² Von der Aufhebung der Umsatzsteuerermäßigung wird eine positive Lenkungswirkung bezüglich der Verringerung des Konsums tierischer Produkte erwartet.⁸¹³ Auch wenn die Abschaffung der Umsatzsteuerermäßigung für tierische Produkte deshalb eher im klima- und umweltpolitischen Kontext thematisiert wird, ist es naheliegend, diesen Schritt auch hinsichtlich des Finanzierungspotentials für die Tierwohlstrategie in Betracht zu ziehen.⁸¹⁴

- (628) Die Wissenschaftlichen Beiräte für „Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz“ und für „Waldpolitik“ haben das Finanzaufkommen aufgrund einer Abschaffung der Umsatzsteuerermäßigung in ihrem gemeinsamen Gutachten „Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft“ kalkuliert.⁸¹⁵ Dabei werden zwei Szenarien mit unterschiedlichen mengenmäßigen Nachfragereaktionen zugrunde gelegt. Diese Berechnungen ergeben ein Finanzvolumen von 5,5 bis 6,3 Mrd. Euro (Einzelhandel und Außer-Haus-Konsum), welches ausreichend wäre, um den ermittelten Finanzierungsbedarf der Tierwohlförderung von 2,9 bis 4,3 Mrd. Euro abzudecken.
- (629) Im Zusammenhang mit der Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes wurde in Rn. (518) die Möglichkeit aufgezeigt, zur Finanzierung der Transformation der Nutztierhaltung den ermäßigten Umsatzsteuersatz nicht nur für tierische Produkte, sondern für sämtliche Nahrungsmittel anzuheben. Ausgehend von den Konsumausgaben privater Haushalte für Nahrungsmittel (ohne Getränke und Tabakwaren) von nominal 161,92 Mrd. Euro im Jahr 2019⁸¹⁶ müsste dieser Umsatzsteuersatz um lediglich 2,7 % angehoben werden, um den Finanzierungsbedarf der Tierwohlstrategie, bezogen auf den geschätzten Höchstbetrag von 4,3 Mrd. Euro im Jahr 2030, zu decken. Bei dieser Option entfielen die als Vorteil der Wertsteuer erwähnte Lenkungswirkung.⁸¹⁷
- (630) Hinsichtlich der Marktwirkungen wäre die höhere Umsatzsteuer sowohl auf inländische als auch auf importierte Produkte anwendbar. Insofern gehen von der Aufhebung der Ermäßigung keine negativen Wettbewerbseffekte für die deutschen Produzenten

⁸¹² Sachverständigenrat für Umweltfragen, Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem, Sondergutachten, 2015.

⁸¹³ KNW-Empfehlungen, S. 17.

⁸¹⁴ Bundesinformationszentrum Landwirtschaft, Mehr Tierwohl kostet Geld – Doch wer soll das bezahlen?, BLE 2020.

⁸¹⁵ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz und Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik, Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft, Gutachten 2016, S. 99.

⁸¹⁶ Statista, Konsumausgaben in Deutschland für Nahrungsmittel bis 2019, Statistisches Bundesamt 2020.

⁸¹⁷ KNW-Empfehlungen, S. 17.

aus. Jedoch ergibt sich das Problem, dass die Wertsteuer die höherpreisigen Produkte absolut höher besteuert. Dies könnte dazu führen, dass der Spielraum für Preiszuschläge zur Kompensation der höheren Kosten nachhaltiger und tiergerechter Produktionsverfahren unter Druck gerät. Dieser offenkundige Nachteil könnte jedoch durch eine entsprechende Ausgestaltung der Tierwohlprämie für die Stufe 3 aufgefangen werden. In den Kalkulationen der Mehrkosten für die Tierwohlstufe 3 sind die höheren Kosten der Bio-Produktion bereits berücksichtigt.⁸¹⁸

- (631) Wie bereits im Zusammenhang mit der mengenbezogenen Abgabe ausgeführt, führt die Belastung des Konsums zu einer relativ höheren Belastung von Beziehern geringer Einkommen, die auch bei der Anwendung der Umsatzsteuerlösung durch geeignete sozialpolitische Maßnahmen kompensiert werden müsste.⁸¹⁹

d) Regionale Verteilungseffekte

- (632) Hinsichtlich der Umsatzsteuerlösung wird ein Nachteil darin gesehen, dass diese Mittel zu 47,7 % an die Bundesländer fließen.⁸²⁰ Daraus ergäbe sich ein Vorteil der Bundesländer mit einem hohen Steueraufkommen und niedrigen Tierzahlen.⁸²¹
- (633) Jedoch zeigt eine Gegenüberstellung der regionalen Verteilung des Tierwohl-Finanzierungsbedarfs und der Mittelaufbringung gemäß Umsatzsteueranteil, dass die Umverteilungseffekte, ausgewiesen als Saldo zwischen Mittelaufbringung und Finanzierungsbedarf, grundsätzlich moderat sind. Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass lediglich die Umverteilungssalden für Niedersachsen und Bayern mit 19 % bzw. 7 % relativ hoch sind. Dabei ist zu betonen, dass die Netto-Verteilungsposition von Nordrhein-Westfalen und Bayern nicht als Vorteil verbucht werden kann, da diese beiden Bundesländer aufgrund der hohen Tierzahlen die Hauptlast der Tierwohltransformation tragen. Das gesamte Umverteilungsvolumen bleibt mit 32 % des Finanzierungsbedarfs innerhalb der Grenzen des Bundesanteils.

⁸¹⁸ S. oben unter Rn. (602) ff.

⁸¹⁹ S. unten unter Rn. (635) ff.

⁸²⁰ Der Finanzausgleich unter den Ländern für die Zeit vom 01.01.2019 – 31.12.2019, BMF/V A4.

⁸²¹ *Bundesinformationszentrum Landwirtschaft*, Mehr Tierwohl kostet Geld – Doch wer soll das bezahlen? BLE 2020.

	Mittelauf- bringung nach Konsum in %	Mittelauf- bringung nach Umsatz- Steuer- anteil in %	Finanzierungs- bedarf nach Tierwohl- Kosten-Anteil in %	Saldo: Mittelauf- bringung nach Konsum und Finanzierungs- bedarf in %	Saldo: Mittelauf- bringung nach Umsatzsteuer- anteil und Finanzierungs- bedarf in %
Baden-Württemberg	13,3%	11,5%	6,64%	-6,70%	-4,91%
Bayern	15,8%	13,6%	21,10%	5,34%	7,46%
Berlin	4,4%	3,8%	0,00%	-4,39%	-3,80%
Brandenburg	3,0%	3,9%	3,24%	0,21%	-0,66%
Bremen	0,8%	0,9%	0,05%	-0,77%	-0,84%
Hamburg	2,2%	1,9%	0,02%	-2,20%	-1,90%
Hessen	7,6%	6,5%	2,73%	-4,83%	-3,81%
Mecklenburg-Vorpommern	1,9%	2,9%	3,62%	1,68%	0,67%
Niedersachsen	9,6%	10,3%	29,44%	19,82%	19,15%
Nordrhein-Westfalen	21,6%	19,4%	15,27%	-6,31%	-4,15%
Rheinland-Pfalz	4,9%	4,8%	1,77%	-3,15%	-3,03%
Saarland	1,2%	1,5%	0,21%	-0,98%	-1,34%
Sachsen	4,9%	7,2%	3,14%	-1,77%	-4,03%
Sachsen-Anhalt	2,6%	4,1%	3,18%	0,53%	-0,92%
Schleswig-Holstein	3,5%	3,5%	7,59%	4,10%	4,06%
Thüringen	2,6%	4,0%	2,00%	-0,58%	-1,96%
Deutschland	100,0%	100%	100,00%	0,00%	0,00%

- (634) Die Tabelle zeigt zudem, dass sich die Nettoumverteilung der Mittelaufbringung nach dem Konsum, gemessen am Bevölkerungsanteil, bei einer Mengenabgabe in einer ähnlichen Größenordnung ergeben würde. Daraus kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass beiden Finanzierungsoptionen hinsichtlich ihrer regionalen Verteilungswirkung durchaus vergleichbar sind.

VI. Sozialpolitische Implikationen

- (635) Soweit die geplanten Fördermaßnahmen über eine Abgabe auf tierische Nahrungsmittel finanziert werden, führt dies zu einer Mehrbelastung für Verbraucher (dazu 1.). Diese wirkt sich insbesondere auf Angehörige niedrigerer Einkommensgruppen aus. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich grundsätzlich eine soziale Flankierung der geplanten Maßnahmen. Dies ist bereits im geltenden Recht angelegt und würde namentlich die Erhöhung existenzsichernder Sozialleistungen (dazu 2.) und des steuerrechtlichen Existenzminimums (dazu 3.) umfassen. Spezifischer zusätzlicher Entlastungen bedarf es insoweit nicht. Sie stehen dem Gesetzgeber aber grundsätzlich frei (dazu 4.).

1. Ausgangslage

- (636) Soweit die Finanzierung über eine Abgabe auf tierische Nahrungsmittel erfolgt, führt dies zu einer Mehrbelastung für Verbraucher.⁸²² Tierische Nahrungsmittel haben nach Angaben der Bundesregierung im Wägungsschema des vom Statistischen Bundesamt berechneten Verbraucherpreisindex einen Anteil von rund 3,4 %.⁸²³ Die Empfehlungen des KNW gehen von einer Abgabenhöhe von etwa 0,40 Euro pro kg Fleisch und fleischverarbeiteten Produkten, 0,02 Euro pro Ei und Liter Milch bzw. Frischmilchprodukten sowie 0,15 Euro pro kg Käse, Butter und Milchpulver aus. Hieraus ergibt sich eine rechnerische durchschnittliche Mehrbelastung von etwa 35 Euro pro Kopf und Jahr.⁸²⁴
- (637) Der genannte Betrag bedarf freilich der Einordnung. Insbesondere ist auch in Rechnung zu stellen, dass etwa Fleisch und Fleischwaren für Verbraucher in Relation zu anderen Konsumgütern langfristig deutlich preiswerter geworden sind.⁸²⁵ Dass eine Tierwohlabgabe für Verbraucher generell zu unzumutbaren Mehrausgaben führen könnte, ist auch deshalb nicht anzunehmen.
- (638) Indes trifft die Mehrbelastung Angehörige niedrigerer Einkommensgruppen in besonderem Maße: Zum einen müssen niedrigere Einkommensgruppen generell einen höheren Anteil ihres Einkommens für Konsumausgaben aufwenden, weshalb sie von Verbrauchsabgaben überproportional belastet werden. Zum anderen legen Studien nahe, dass insbesondere der Fleischkonsum in unteren sozialen Schichten tendenziell höher ist.⁸²⁶
- (639) Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich eine soziale Flankierung der geplanten Maßnahmen. Die Empfehlungen des KNW sprechen insoweit eine „Anhebung der Hartz-IV-Sätze“, eine „Absenkung der Einkommensteuer in niedrigen Einkommensgruppen“ oder „pauschale Transfers an Haushalte mit niedrigem Einkommen“ an. Diese Varianten werden nachfolgend näher beleuchtet.

⁸²² S. oben unter Rn. (623), (631).

⁸²³ S. BT-Drs. 19/21679, S. 5.

⁸²⁴ S. BT-Drs. 19/21679, S. 5.

⁸²⁵ Vgl. hierzu *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung*, 2015, S. 73.

⁸²⁶ S. hierzu *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung*, 2015, S. 74.

2. Anhebung existenzsichernder Sozialleistungen

- (640) Die Erhebung einer Tierwohlabgabe auf tierische Nahrungsmittel hätte eine Erhöhung existenzsichernder Sozialleistungen zur Folge. Dies würde bereits im Rahmen des geltenden Rechts erfolgen. Spezifischer zusätzlicher Maßnahmen bedarf es insoweit nicht; sie wären aber grundsätzlich möglich.
- (641) Unter existenzsichernden Sozialleistungen werden hier steuerfinanzierte Transferleistungen verstanden, die einen anderweitig nicht gedeckten, grundlegenden Bedarf decken und so die wirtschaftliche Grundlage für die Führung eines menschenwürdigen Daseins schaffen sollen. Hierzu gehören insbesondere die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II („Hartz IV“), die sozialhilferechtliche Hilfe zum Lebensunterhalt sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII.⁸²⁷
- (642) Die Ausgaben für Nahrungsmittel sind vom sogenannten Regelbedarf umfasst (§ 20 Abs. 1 SGB II, § 27a Abs. 1 und 2 SGB XII). Der Regelbedarf ist ein monatlicher Pauschalbetrag, der den davon umfassten Lebensunterhalt abdecken soll, über dessen Verwendung die Leistungsberechtigten indes eigenverantwortlich entscheiden können und müssen. Die Ermittlung und Fortschreibung des Regelbedarfs erfolgen im Bereich der Sozialhilfe nach den §§ 28, 28a und 40 SGB XII, die wiederum durch das Regelbedarf-Ermittlungsgesetz (RBEG) und die Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung ausgefüllt werden. Dieselben Regelungen kommen über den Verweis in § 20 Abs. 1a SGB II auch für das Arbeitslosengeld II zur Anwendung.⁸²⁸
- (643) Danach wird der Regelbedarf grundsätzlich anhand der sogenannten Statistikmethode ermittelt: Jeweils nach Vorliegen einer neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) sind sie im RBEG neu festzulegen (§ 28 Abs. 1 SGB XII). Hierzu beauftragt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales das Statistische Bundesamt mit Sonderauswertungen zu den tatsächlichen Verbrauchsausgaben unterer Einkommensgruppen, d. h. bei Einpersonenhaushalten die unteren 15 % und bei Familienhaushalten jeweils die unteren 20 % (§ 28 Abs. 1 und 3 SGB XII). Von der Erhebung grundsätzlich ausgeschlossen bleiben Haushalte, die selbst existenzsichernde Sozialleistungen

⁸²⁷ Vgl. hierzu *Berlit*, in: *Berlit/Conradis/Pattar*, Existenzsicherungsrecht, 3. Aufl. 2019, Kapitel 7, Rn. 34 f.

⁸²⁸ Ausführlich zur Ermittlung und Fortschreibung des Regelbedarfs *Pattar*, in: *Berlit/Conradis/Pattar*, Existenzsicherungsrecht, 3. Aufl. 2019, Kapitel 24.

gen beziehen (§ 3 RBEG). Die EVS ist eine amtliche Statistik des Statistischen Bundesamtes, die alle fünf Jahre – zuletzt 2018 – erhoben wird. Das RBEG 2020, das zum 01.01.2021 in Kraft tritt und die Regelbedarfe ausgehend von der EVS 2018 neu ermittelt, weist für Einpersonenhaushalte regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren in Höhe von 150,93 Euro aus.

- (644) Mehrbelastungen aufgrund einer Tierwohlabgabe werden daher durch die Statistikmethode abgebildet: Steigen in Folge einer Abgabe auf tierische Nahrungsmittel die betreffenden Ausgaben der Referenzhaushalte, so erhöht dies den Regelbedarf. Mit anderen Worten steigen also auch die jeweiligen existenzsichernden Sozialleistungen. Dies geschieht freilich mit einer gewissen Verzögerung, da die jeweiligen Mehrausgaben erst in einer EVS-Sonderauswertung festgestellt und anschließend durch den Gesetzgeber in das RBEG aufgenommen werden müssen.
- (645) In den Jahren, in denen keine Neuermittlung anhand einer EVS erfolgt, werden die Regelbedarfe fortgeschrieben. Grundlage hierfür ist ein Mischindex, in den die Preisentwicklung der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen zu 70 % und die durchschnittliche Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter zu 30 % einfließen (§ 28a SGB XII). Damit fließen Mehrbelastungen aufgrund einer Tierwohlabgabe anteilig auch in die jährliche Fortschreibung der Regelbedarfe ein.
- (646) Vergleichbares gilt im Übrigen auch im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG). Soweit dort Grundleistungen in Form von Geldleistungen erbracht werden, wird deren Höhe grundsätzlich ebenfalls anhand der EVS ermittelt (§ 3a Abs. 5 AsylbLG) bzw. jährlich entsprechend § 28a SGB XII fortgeschrieben (§ 3a Abs. 4 AsylbLG). Dabei bleiben bestimmte im sozialrechtlichen Regelbedarf anerkannte Verbrauchsausgaben unberücksichtigt. Die Abweichungen betreffen allerdings nicht den Bedarf für Nahrungsmittel.⁸²⁹
- (647) Nach alledem werden etwaige Mehrbelastungen in Folge einer Tierwohlabgabe bereits im Rahmen des geltenden Rechts existenzsichernder Sozialleistungen berücksichtigt. Einer spezifischen Gesetzesänderung bedarf es insoweit nicht. Selbstverständlich ist es allerdings denkbar, anlässlich der Einführung einer Tierwohlabgabe bestimmte Sozialleistungen über den vorstehend beschriebenen Mechanismus hinaus im Wege einer

⁸²⁹ Vgl. hierzu BT-Drs. 19/10052, S. 20 ff.; *Korff*, in: *Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching*, BeckOK Sozialrecht, 58. Edition 2020, § 3a AsylbLG, Rn. 2 ff.

Gesetzesänderung anzuheben.⁸³⁰ Damit könnten beispielsweise auch die oben beschriebenen Verzögerungseffekte vermieden oder ausgeglichen werden, die bei einer Anpassung aufgrund einer neuen EVS auftreten. Dies ist letztlich eine politische Entscheidung. Dabei wären allerdings die verfassungsrechtlichen Vorgaben an die Ermittlung der Höhe existenzsichernder Leistungen, insbesondere im Hinblick auf Transparenz, methodische Vertretbarkeit und Systemgerechtigkeit, zu beachten. Ein „gegriffener“ pauschaler Zuschlag erschiene vor diesem Hintergrund nicht unproblematisch.⁸³¹

3. Anhebung des steuerrechtlichen Existenzminimums

- (648) Für das Einkommensteuerrecht gilt Vergleichbares: Die Erhebung einer Tierwohlabgabe auf tierische Nahrungsmittel hätte auch eine Erhöhung des steuerfrei zu belastenden Existenzminimums zur Folge. Weitergehende Entlastungen sind selbstverständlich möglich.
- (649) Der Staat ist nicht nur verfassungsrechtlich verpflichtet, durch Sozialleistungen ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG). Ebenso ist er durch Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 GG daran gehindert, dem Einzelnen das selbst erzielte Einkommen insoweit zu entziehen, als dieser es zur Schaffung der Mindestvoraussetzungen eines menschenwürdigen Daseins für sich und seine Familie benötigt. Demnach ist das Einkommen jedenfalls in Höhe des sozialrechtlich bestimmten Existenzminimums steuerfrei zu stellen (Prinzip der Steuerfreiheit des Existenzminimums).⁸³² Dabei hat der Steuergesetzgeber auch zu beachten, dass eine Erhöhung indirekter Steuern und Abgaben den Lebensbedarf vermehrt und die existenzsichernden Abzüge deshalb anzupassen sind. Eine Erhöhung indirekter Abgaben muss daher grundsätzlich über eine Entlastung bei der direkten Besteuerung – d. h. bei der Einkommensteuer – kompensiert werden.⁸³³
- (650) Diese Vorgaben werden insbesondere durch den einkommensteuerrechtlichen Grundfreibetrag nach § 32a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 EStG sowie den Familienleistungsausgleich

⁸³⁰ Vgl. etwa zur Erhöhung des Wohngelds in Folge der sogenannten CO₂-Bepreisung das Gesetz zur Entlastung bei den Heizkosten im Wohngeld im Kontext der CO₂-Bepreisung, BGBl I 2020, 1015.

⁸³¹ Vgl. hierzu BVerfGE 125, 175; 132, 134; 137, 34.

⁸³² BVerfGE 82, 60 (85); 120, 125 (154 f.); 152, 274 (juris-Rn. 104 ff.).

⁸³³ BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 23.08.1999, 1 BvR 2164/98, juris-Rn. 6; Nichtannahmebeschl. v. 06.12.2007, 1 BvR 2129/07, juris-Rn. 9.

nach § 31 EStG umgesetzt. Hierzu legt die Bundesregierung alle zwei Jahre einen Bericht über die Höhe des von der Einkommensteuer freizustellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern vor (sogenannter Existenzminimumbericht). Dieser bemisst das steuerrechtliche Existenzminimum prospektiv und grundsätzlich anhand des sozialrechtlich anerkannten Existenzminimums – d. h. wiederum auf Grundlage der EVS.⁸³⁴

- (651) Demnach gelten hier die obigen Ausführungen entsprechend: Die Erhebung einer Tierwohlabgabe auf tierische Nahrungsmittel hätte auch eine Erhöhung des steuerrechtlichen Existenzminimums zur Folge. Grund hierfür ist die Anhebung existenzsichernder Sozialleistungen, die wiederum bei der Einkommensbesteuerung zu beachten ist. Die steuerliche Entlastung wirkt sich in erster Linie zugunsten von Personen mit geringen Einkommen aus. Darüber hinaus betrifft sie aber alle Einkommensteuerepflichtigen: Da nur das Einkommen oberhalb des Existenzminimums besteuert wird, führt die Anhebung des Letzteren zu einer geringeren Einkommensteuerlast.
- (652) Dieser Mechanismus ist bereits im bestehenden System des EStG angelegt; spezifischer zusätzlicher Maßnahmen bedarf es insoweit nicht. Auch hier treten allerdings die bereits beschriebenen Verzögerungseffekte auf. Selbstverständlich steht es dem Gesetzgeber aber auch grundsätzlich frei, die Einführung einer Tierwohlabgabe durch weitere, über den Bereich des Existenzminimums hinausgehende Entlastungen bei der Einkommensteuer zu flankieren. Auch dies ist letztlich eine politische Entscheidung. So wurde beispielsweise die sogenannte CO₂-Bepreisung durch eine Anhebung der Pendlerpauschale kompensiert.⁸³⁵ Allerdings ist dabei zu beachten, dass sich das KNW von einer Tierwohlabgabe auch eine gewisse klima- und umweltpolitisch gewollte Lenkungswirkung verspricht. Diese könnte konterkariert werden, wenn etwa gleichzeitig eine neue „Fleischpauschale“ oder ähnliches eingeführt würde.

4. Pauschale Transferzahlungen

- (653) Die dritte vom KNW angedachte Möglichkeit besteht in pauschalen Transferzahlungen an Haushalte mit niedrigen Einkommen. Damit würde letztlich eine weitere, bislang nicht bestehende staatliche Transferleistung eingeführt. Dies wäre – eine entsprechende Gesetzesänderung vorausgesetzt – grundsätzlich möglich. Indes spricht der

⁸³⁴ S. etwa den Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2022 (13. Existenzminimumbericht) v. 23.09.2020.

⁸³⁵ Vgl. dazu BT-Drs. 19/19929, S. 13.

voraussichtliche Vollzugsaufwand gegen eine solche Vorgehensweise: Die Einführung einer neuen staatlichen Leistung dürfte absehbar den Aufbau entsprechender Kapazitäten einer Leistungsverwaltung notwendig machen. Vor diesem Hintergrund erscheint es grundsätzlich vorzugswürdig, die soziale Verträglichkeit der geplanten Maßnahmen im Rahmen der bereits bestehenden Systeme des Sozial- und Steuerrechts sicherzustellen.

VII. Umwelt- und Klimaverträglichkeit der Tierproduktion nach Tierwohlkriterien

- (654) Tierhaltungssysteme nach Tierwohlkriterien erfordern ebenso wie herkömmliche Tierhaltungssysteme eine gezielte Aussteuerung der Umwelt- und Klimaeinwirkungen. Es bestehen jedoch Anhaltspunkte dafür, dass die Maßnahmen zur Steigerung des Tierwohls und solche zur Erfüllung von Umwelt- und Klimaanforderungen in mehrfacher Hinsicht wirkungskongruent sind. Dies gilt für die Erfüllung bestimmter baulicher und technischer Vorgaben, für die Erhöhung der Tiergesundheit und die stärkere Betonung der Grünlandbewirtschaftung sowie für die Gesamtwirkung umweltverträglicher Produktionssysteme wie den Biolandbau.
- (655) Die Nutztierhaltung erfährt durch die Umsetzung der Tierwohlstrategie eine Erhöhung der Wertschöpfung, die das KNW als „Weniger-aber-besser-Strategie“ bezeichnet. Die Transformation der landwirtschaftlichen Produktion nach Tierwohlkriterien trägt bei entsprechender Ausgestaltung auch zur Verbesserung der Klima- und Umweltverträglichkeit der Landwirtschaft bei, wodurch eine hohe Effizienz des für diese Bereiche eingesetzten Maßnahmenbündels ermöglicht wird.
- (656) Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die Umweltwirkungen der Tierhaltung gegeben (dazu 1.). Auf dieser Grundlage werden anschließend Einflüsse von Tierwohlkriterien auf die Umwelt- und Klimawirkungen der Nutztierhaltung (dazu 2.) sowie mögliche Wirkungskongruenzen von Tierwohl einerseits und Umwelt- und Klimaschutz andererseits (dazu 3.) dargestellt.

1. Umwelt- und Klimawirkungen der Tierproduktion

a) Nährstoffemissionen

- (657) Der durchschnittliche Stickstoffbilanzüberschuss betrug im Jahr 2018 in Deutschland 89 kg/ha, mit einer leicht rückläufigen Tendenz von 20 % über den Zeitraum der ver-

gangenen 15 Jahre.⁸³⁶ Die hohen Stickstoffbilanzüberschüsse führen zu einer fortwährenden Überschreitung der Höchstbelastungsgrenzen des Grundwassers.⁸³⁷ Auf die Gesamtfläche Deutschlands bezogen resultieren die Nitratbilanzüberschüsse zu einem Drittel aus der Tierhaltung, wobei die Nitratzufuhr aus Futtermitteln fast zur Hälfte aus Importfuttermitteln stammt. Die Nitratbilanzüberschüsse liegen aufgrund der regionalen und betrieblichen Konzentration der Tierproduktion in einigen Regionen deutlich über dem Bundesdurchschnitt.⁸³⁸

- (658) Ammoniakemissionen sind maßgeblich auf die Tierhaltung zurückzuführen. Das Bundesumweltamt weist für das Jahr 2018 eine Ammoniak-Gesamtemission von 636 Tsd. t aus, die zu 95 % von der Landwirtschaft und dort zu 70 % von der Nutztierhaltung verursacht wird. Die Ammoniak-Emissionen aus der Tierhaltung stammen zu 43 % aus der Rinderhaltung, zu 19 % aus der Schweinehaltung und zu etwa 8 % aus der Geflügelhaltung.⁸³⁹ Wesentliche Ursachenzusammenhänge betreffen die bauliche und technische Ausgestaltung von Ställen sowie die Lagerung und die Ausbringung von Wirtschaftsdünger. Die wichtigsten Einflussfaktoren für das Emissionsgeschehen sind Bodentyp, Entmistungssystem, Stallklima und Belüftungstechnik, die Zusammensetzung der Futterration und die Futtereffizienz.
- (659) Ammoniak schädigt Ökosysteme sowohl durch die eutrophierende Wirkung des Stickstoffs als auch durch die Versauerung des Bodens.⁸⁴⁰ Ammoniak trägt zudem als Vorstufe zur Bildung von Feinstaub zur Belastung mit Luftschadstoffen bei.⁸⁴¹

⁸³⁶ Statistischer Monatsbericht des Bundesministeriums für Landwirtschaft und Ernährung, Kapitel A. Landwirtschaft, Nährstoffbilanzen und Düngemittel, Nährstoffbilanz insgesamt von 1990 bis 2018, MBT-0111260.

⁸³⁷ Europäische Kommission, Pressemitteilung, 25.07.2019, https://ec.europa.eu/germany/news/20190725-vertragsverletzungsverfahren_de (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁸³⁸ Häußermann et al., Stickstoff-Flächenbilanzen für Deutschland mit Regionalgliederung, Umweltbundesamt, Texte 131/2019.

⁸³⁹ Umweltbundesamt, Ammoniak, 2020, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland/ammoniak-emissionen#entwicklung-seit-1990> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁸⁴⁰ Taube et al., Novellierung der Stoffstrombilanzverordnung: Stickstoff- und Phosphor-Überschüsse nachhaltig begrenzen, Bundesumweltamt, Texte 200/2020, S. 8.

⁸⁴¹ Umweltbundesamt, Ammoniak, Geruch und Staub, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft/ammoniak-geruch-staub#emissionen-der-landwirtschaft> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

(660) Phosphoremission bereiten insbesondere als Einträge in die Nord- und Ostsee Probleme, wobei die landwirtschaftlichen Emissionen 50 % bzw. 63 % der gesamten Phosphatfracht in die Oberflächengewässer ausmachen.⁸⁴² Während Phosphatmissionen aus nicht-landwirtschaftlichen Quellen in den letzten Jahren zurückgegangen sind, ist die Landwirtschaft – trotz Reduzierung der P-Bilanzüberschüsse in vielen Regionen Deutschlands – zum größten Verursacher der phosphat-bedingten Gewässereutrophierung avanciert.⁸⁴³

b) Treibhausgasemissionen

(661) Im Jahr 2018 waren die Tierhaltung und die damit verbundene Verdauung für Treibhausgasemissionen von insgesamt 25,1 Mio. t CO₂-Äquivalenten verantwortlich. Weitere 9,3 Mio. t stammten aus dem Wirtschaftsdünger. Damit entfallen auf die Tierproduktion 54 % der gesamten landwirtschaftlichen Treibhausgasemission und 4,1 % der gesamten deutschen Treibhausgas-Emissionen des Jahres 2018.⁸⁴⁴

(662) Das anteilig wichtigste Treibhausgas aus der Tierhaltung ist Methan (CH₄), welches während des Verdauungsvorgangs (Fermentation) bei Wiederkäuern entsteht und 25-mal so wirksam ist wie Kohlendioxid (CO₂).⁸⁴⁵ Die Methanemissionen aus der Wiederkäuerverdauung gehen nahezu vollständig auf die Haltung von Rindern und Milchkühen zurück. Zudem entstehen Methanemissionen bei der Lagerung von Wirtschaftsdüngern (Festmist, Gülle), die 19 % der landwirtschaftlichen Methanemissionen ausmachen. Der größte Anteil des Methans aus Wirtschaftsdünger stammt aus Exkrementen von Rindern und Schweinen, während die Emissionen aus Geflügelausscheidungen insoweit vernachlässigbar sind.⁸⁴⁶

⁸⁴² *Umweltbundesamt*, Einträge von Nähr- und Schadstoffen in die Oberflächengewässer, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/wasser/flussgewaesser/eintraege-von-naehr-schadstoffen-in-die> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁸⁴³ *Taube et al.*, Novellierung der Stoffstrombilanzverordnung: Stickstoff- und Phosphor-Überschüsse nachhaltig begrenzen, Bundesumweltamt, Texte 200/2020, S. 8.

⁸⁴⁴ *Umweltbundesamt*, Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen, 2020, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁸⁴⁵ *Umweltbundesamt*, Die Treibhausgase, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/treibhausgas-emissionen/die-treibhausgase> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁸⁴⁶ *Umweltbundesamt*, Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen, 2020, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

- (663) Lachgas (N₂O) ist ein Treibhausgas, das rund 300-mal so klimaschädlich ist wie Kohlendioxid.⁸⁴⁷ Lachgas-Emissionen entstehen hauptsächlich bei der Ausbringung von mineralischen und organischen Düngern auf landwirtschaftlichen Böden, beim Wirtschaftsdünger-Management sowie aus Lagerungsprozessen von Gärresten und organischem Dünger. Zudem entsteht Lachgas, wenn reaktive Stickstoffverbindungen wie Nitrat und Ammoniak durch Auswaschung oder atmosphärische Deposition in die umliegenden Naturräume gelangen und dort durch Nitrifikations- und Denitrifikationsvorgänge freigesetzt werden.⁸⁴⁸
- (664) Im Jahr 2018 betragen die gesamten Lachgas-Emissionen aus dem Bereich Wirtschaftsdünger (inklusive Wirtschaftsdünger-Gärreste) 12,2 Tsd. t, was 12,9 % der gesamten landwirtschaftlichen Lachgasemission entspricht. Der auf die Tierproduktion zurückzuführende Anteil dürfte aber noch höher sein, wenn man berücksichtigt, dass der den landwirtschaftlichen Böden zugerechnete Emissionsanteil auch Lachgasemissionen aus Ausscheidungen beim Weidegang sowie aus atmosphärischen Depositionen von reaktiven Stickstoffverbindungen enthält, die zum Teil aus der Tierproduktion stammen.⁸⁴⁹
- (665) Neben den direkten Beiträgen der Tierhaltung zur Emission von Treibhausgasen sind insbesondere die indirekten, durch Futterbau verursachten Treibhausgasemissionen von Bedeutung, wobei der Nutzung drainierter Moorstandorte eine wichtige Rolle zukommt. Die in erster Linie durch Futterbau belegte Moornutzung ist in Deutschland für 35 % der Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft verantwortlich.⁸⁵⁰ Auf umgewidmeten Mooren und Grünland ist durch den hohen Humusgehalt nach Düngung ein besonders hoher Ausstoß an Treibhausgasen zu verzeichnen (neben Lachgas ist dies hier auch CO₂).⁸⁵¹

⁸⁴⁷ Umweltbundesamt, Die Treibhausgase, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/treibhausgas-emissionen/die-treibhausgase> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁸⁴⁸ Umweltbundesamt, Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen, 2020, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁸⁴⁹ Ebd.

⁸⁵⁰ Taube, Umwelt- und Klimawirkungen der Landwirtschaft. Eine kritische Einordnung – Statusbericht, Herausforderungen und Ausblick, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, 2016.

⁸⁵¹ Umweltbundesamt, Lachgas und Methan, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft/lachgas-methan> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

c) Geruchs- und Staubbelastigungen sowie luftgetragene Schadstoffe

- (666) In der Tierproduktion werden zudem Gerüche und Stäube freigesetzt, die im Nahbereich des Emittenten zu Umwelt- und Gesundheitsproblemen führen können. Staubemissionen entstehen durch Fütterung, hier vor allem Trockenfütterung, durch Einstreu sowie Hautabrieb. Sie gehen häufig mit der Emission von Mikroorganismen und Keimen einher.⁸⁵²
- (667) Das Geruchsbelastigungspotenzial unterscheidet sich nach Geruchsstundenhäufigkeit sowie nach Art der für die Tierarten spezifischen Gerüche. In einer Analyse der Landwirtschaftskammer NRW wurde folgende Reihenfolge des Belastigungspotenzials tierartsspezifischer Gerüche festgestellt, beginnend mit dem geringsten Belastigungsempfinden: Rinder – Schweine – Mastgeflügel. Diese Analyse bestätigt die Erfahrungen aus der Praxis, dass von Tierhaltungsgerüchen – mit Ausnahme von Geflügelgerüchen – häufig ein geringeres Belastigungspotenzial ausgeht, als dies durch eine Messung auf Basis von Richtwerten naheliegen würde.⁸⁵³
- (668) Zusätzlich zu den bereits erwähnten Ammoniakbelastungen der Luft gibt es weitere, überwiegend aus der Tierproduktion stammende Beiträge der Landwirtschaft zu Luftschadstoffemissionen. Diese betragen 10 % der Gesamtemission der Stickstoffoxide, 28 % der flüchtigen organischen Verbindungen (ohne Methan), 53 % der Säurebildner sowie 16 % der Stäube und 15 % des Feinstaubes. Diese Luftschadstoffe können Gesundheitsschäden verursachen; die drei erstgenannten Luftschadstoffe führen zudem zur Eutrophierung und Versauerung von Ökosystemen.⁸⁵⁴

d) Antibiotika im Boden und im Grundwasser

- (669) Die Nutztierhaltung kann zu Belastungen von Boden und Grundwasser mit Antibiotika führen. Diese gelangen über den Wirtschaftsdünger (Dung, Gülle und Gärreste) in die Umwelt. Die wiederholte Ausbringung auf Ackerflächen und der dadurch verursachte

⁸⁵² *Weißensteiner et al.* Tierwohl und Umweltschutz – Zielkonflikt oder Win-Win-Situation, Umweltbundesamt, Texte 51/219, S. 31.

⁸⁵³ *Landwirtschaftskammer NRW*, Emissionsschutzbegutachtung – Grundlagen Teil 2: Geruch, 2017, S. 6.

⁸⁵⁴ *Umweltbundesamt*, Luftschadstoffemissionen in Deutschland, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland#entwicklung-der-luftschadstoffbelastung> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

kontinuierliche Eintritt von Antibiotika in den Boden führt dort zur Anreicherung solcher Wirkstoffe.⁸⁵⁵ Beim Eintrag von wasserlöslichen Substanzen wie den Sulfonamiden kann es durch Auswaschung zudem zur Kontamination von Grund- und Oberflächengewässer kommen.⁸⁵⁶

- (670) Absorption und Fixierung der unterschiedlichen Antibiotika sind von der chemisch-physikalische Beschaffenheit der Wirkstoffe, klimatischen Bedingungen, Bodentyp und Menge und Qualität der organischen Substanz abhängig. Tetracykline werden weitgehend unverändert ausgeschieden und auch während der Lagerung der Gülle erfolgt nur ein geringer Abbau.⁸⁵⁷ Wenngleich Rückstände von Tetracyklingen und Sulfonamiden in Wirtschaftsdüngern und deren Verlagerung in Böden und Grundwasser durch Messungen dokumentiert wurden, sind Mobilisierungsverhalten, Pflanzenaufnahme und Umweltwirkungen noch nicht hinreichend erforscht.⁸⁵⁸ Unter Laborbedingungen konnte nachgewiesen werden, dass Tetracykline durch Gemüse aufgenommen werden.⁸⁵⁹ Zudem finden sich Hinweise darauf, dass die Ausbreitung von Antibiotika-Resistenzgenen im Boden ein weiteres Risiko darstellt.⁸⁶⁰

e) **Ökosystemleistungen von Grünland**

- (671) Zusätzlich zu den direkten Umwelt- und Klimawirkungen sind positive Komplementäreffekte der insbesondere mit der Rinder- und Milchkuhhaltung verbundenen Grünlandwirtschaft zu verzeichnen. Grünland gilt als potentiell artenreiches Agrarökosystem, wobei der ökologische Wert in Bezug auf die Pflanzengesellschaft und die Habitat-Funktionen sich je nach Intensität der Nutzung deutlich unterscheidet. Extensiv genutzte Grünlandflächen zeichnen sich gegenüber intensiv genutzten Wiesen und Mähweiden mit hohen Erträgen und Futterqualitäten durch eine höhere biologische Vielfalt

⁸⁵⁵ *Weißensteiner et al.*, Tierwohl und Umweltschutz – Zielkonflikt oder Win-Win-Situation, Umweltbundesamt, Texte 51/219, S. 37.

⁸⁵⁶ *Umweltbundesamt*, Eintrag und Vorkommen von Tierarzneimitteln in der Umwelt, 2018, <https://www.umweltbundesamt.de/eintrag-vorkommen-von-tierarzneimitteln-in-der> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁸⁵⁷ *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, BMEL 2015, S. 134.

⁸⁵⁸ *Umweltbundesamt*, Konzepte zur Minderung von Arzneimitteleinträgen aus der landwirtschaftlichen Tierhaltung in die Umwelt, 2016, S. 63.

⁸⁵⁹ *Chowdhury et al.*, Studies on uptake and distribution of antibiotics in red cabbage, *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, 2015, S. 61 ff.

⁸⁶⁰ *Kreuzig et al.*, Antibiotika in Schweinegülle: Entwicklung von Strategien für Güllebehandlungsverfahren zur gleichzeitigen Verminderung der Güllebelastung mit Antibiotika und Antibiotika-Resistenzgenen, BLE, 2014.

aus. Dauergrünland ist ein besonders wichtiger Lebensraum für brütende oder rastende Vogelarten.⁸⁶¹

- (672) Eine zentrale klimarelevante Funktion des Grünlands ist das CO₂-Rückhaltevermögen. Die 10 % landwirtschaftlicher Nutzflächen mit den höchsten CO₂-Vorräten bestehen im Wesentlichen aus Grünland und repräsentieren mehr als 35 % der gesamten CO₂-Vorräte landwirtschaftlicher Böden in Deutschland.⁸⁶² Das CO₂-Rückhaltevermögen wird, ebenso wie die Emissionen von Lachgas aus Grünland, durch die Nutzungsintensität bestimmt. Ein besonders hohes CO₂-Rückhaltevermögen ergibt sich für Dauergrünland und Moorflächen.⁸⁶³ Auf Moorflächen ist sind jedoch lediglich extrem extensive Nutzungsformen als klimaverträglich einzustufen, wobei der Beitrag zur Tierhaltung in der Gewinnung von Futter und Einstreu besteht.⁸⁶⁴ Die Beweidung ist zwar prinzipiell möglich, spielte aber nur eine marginale Rolle.⁸⁶⁵

2. Umwelt- und klimawirksame Anpassungen der Tierproduktion nach Tierwohlkriterien

- (673) Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik verweist darauf, dass viele der unter Gesichtspunkten der Tiergerechtigkeit als vorteilhaft eingestuften Verfahren auch unter Umweltaspekten empfohlen werden können. Wenn zudem davon ausgegangen wird, dass die Umwelt- und Klimaeffekte der Tierproduktion zu einem gewissen Maß mit der Produktionsmenge korrelieren, würde sich eine Mengenreduktion in Folge der Tierwohlstrategie auch positiv auf die Umwelt- und Klimaeffekte der Landwirtschaft auswirken.⁸⁶⁶
- (674) Mengeneffekte ergeben sich zum einen in der Frühphase der Tierwohltransformation, wenn die Umstellung auf die Tierwohlstufe 1 mit einem 20 % höheren Platzanspruch

⁸⁶¹ Bundesamt für Naturschutz, Grünland-Report, 2014, S. 24.

⁸⁶² Bundesamt für Naturschutz, Grünland-Report, 2014, S. 5.

⁸⁶³ Bundesregierung, Klimaschutz Programme 2030 zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, 2019, S. 126.

⁸⁶⁴ Kowatzsch *et al.*, Nutzungsmöglichkeiten auf Niedermoorstandorten, Land Mecklenburg-Vorpommern, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz, Institut für Dauerhaft Umweltgerechte Entwicklung von Naturräumen der Erde (DUENE) e.V. und Institut für Botanik und Landschaftsökologie, Greifswald 2008.

⁸⁶⁵ Greifswald Moor Centrum, Wasserbüffel – Landwirtschaft auf nassen Mooren, 2016.

⁸⁶⁶ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten 2015, S. 201.

auf Basis herkömmlicher Ställe unvermeidlich mit einer Kapazitätsreduktion einhergeht. Mengenwirkungen ergeben sich zudem durch die angestrebte Etablierung eines marktbasiereten Preiszuschlags im Gefolge der Kennzeichnung sowie der Etablierung eines Preiszuschlags in Form von Abgaben oder Steuern zur Finanzierung von Tierwohlmaßnahmen. Das Ausmaß der Mengenwirkung ergibt sich je nach Preiselastizität der Nachfrage und des Umfangs des Preiszuschlags. Das Gutachten für Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft verweist auf Mengeneffekte aufgrund einer Aufhebung der Umsatzsteuervergünstigung für tierische Produkte. Danach ergibt sich eine Mengenreduktion in Höhe von 4–11 % bei Fleischprodukten, 2–11 % bei Milchprodukten und 2–8 % bei Eiern und Eiprodukten.⁸⁶⁷

- (675) Ein häufig genannter Problemkomplex der Tierwohl-Produktionssysteme betrifft Emissionen von Ammoniak, Stäuben und Geruch aus Offenställen sowie der Draußen- und Weidehaltung. In geschlossenen Ställen sind Filter und Ablufttechniken Mittel der Wahl zur Verringerung dieser Emissionen. Diese Technologien sind in offenen Ställen nicht ohne weiteres verwendbar.⁸⁶⁸ Jedoch kann durch entsprechende Dachkonstruktionen auch ohne Seitenwände ein kontrollierter Abluftvolumenstrom erreicht werden, so dass entsprechende Abluftbehandlungstechniken einsetzbar werden.⁸⁶⁹ Gegenwärtig erfolgen Tests auf Praxistauglichkeit von Abluftreinigungsanlagen in Kombination mit einer Unterflurabsaugung in Schweineställen, die auch für freibelüftete Ställe geeignet sind.⁸⁷⁰
- (676) Hinsichtlich der Ammoniakemissionen aus Offenställen zeigt sich, dass die Temperaturen im Jahresmittel im Außenklimastall niedriger sind als im zwangsbelüfteten Stall, was das Ammoniakfreisetzungspotenzial im Außenklimastall tendenziell reduziert.⁸⁷¹ Wesentlich für die Reduktion von Ammoniakemissionen sind eine effektive Kot-Harn-Trennung, die Minimierung der Kotabsetzfläche sowie das Trockenhalten dieser Flächen. Technisch sind diese Resultate durch den Einsatz von Entmistungstechniken

⁸⁶⁷ *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz und Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik*, Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft, Gutachten 2016, S. 99.

⁸⁶⁸ *DLG*, Hinweise zum Betrieb von Abluftreinigungsanlagen für die Schweinehaltung, Merkblatt 403, 2018.

⁸⁶⁹ *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten 2015, S. 178.

⁸⁷⁰ *Umweltbundesamt*, Ammoniak, Geruch und Staub, 2020, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft/ammoniak-geruch-staub> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁸⁷¹ *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten 2015, S. 178.

wie Unterflurschiebern, durch eine geeignete Buchtenstruktur sowie die Überdachung der Freiflächen zu erreichen.⁸⁷² Weitere Möglichkeiten der Verminderung von Ammoniakemissionen bestehen in der Verhinderung von enzymbasierten Ammoniak-Reaktionen durch den Einsatz von Enzyminhibitoren.⁸⁷³

- (677) Während eine regelmäßige Reinigung der Oberflächen erforderlich ist, wird der Umfang der verunreinigten Oberfläche in der Schweinehaltung insbesondere durch die Buchtengestaltung und das dadurch konditionierte Ausscheidungsverhalten der Tiere bestimmt. Hinsichtlich der Buchtengestaltung gibt es eine Wirkungskongruenz hinsichtlich der Erreichung von Tierwohl- und Umweltzielen.⁸⁷⁴
- (678) Ammoniakemissionen entstehen nicht nur in Ställen, sondern zu einem erheblichen Anteil auch bei der Düngerlagerung und der Düngerausbringung. Geeignete Abdeckungen des Düngelagers und emissionsarme Ausbringung durch bodennahe Ausbringung mittels Schleppschlauch- oder Injektionstechniken⁸⁷⁵ und die unmittelbare Einarbeitung in den Boden sind daher als wesentliche Stellschrauben der Emissionsreduktion anzusehen.⁸⁷⁶
- (679) Festzuhalten bleibt, dass die für die Tierwohlstufen 2 und 3 vorgesehenen Offenställe ein gewisses Problempotential für Ammoniakemissionen sowie Staub- und Geruchsbelästigungen aufweisen. Auch wenn Stallbau-, Abluft- und Entmistungstechniken Lösungen anbieten, müssen letztere in flankierenden Stallbau- und Managementvorschriften verankert werden. In diesem Zusammenhang wird es auch erforderlich sein, mögliche Konflikte mit dem Baurecht und der Baugenehmigungspraxis zu lösen.⁸⁷⁷
- (680) Hinsichtlich der Nitratemissionen aus der Tierhaltung ist über die Emissionsproblematik hinaus das Potential der Düngersubstitution hervorzuheben. Die Nutztierhaltung ermöglicht grundsätzlich, den mit hohem Energieeinsatz erzeugten Mineraldünger zu substituieren. Dies kann zunächst durch eine gezielte Verwendung des herkömmlichen

⁸⁷² Arden, Frei belüftete Ställe doch keine Klimakiller? Top-Agrar online, März 2020.

⁸⁷³ Grimm, Emissionen contra Tierwohl, BLW 24, 2018, S. 26 ff.

⁸⁷⁴ Weißensteiner et al., Tierwohl und Umweltschutz – Zielkonflikt oder Win-Win-Situation, Umweltbundesamt, Texte 51/219, S. 20.

⁸⁷⁵ Messner, Gülletechnik im Rahmen der neuen Düngeverordnung, Landwirtschaftliches Zentrum für Rinderhaltung, Grünlandwirtschaft, Milchwirtschaft, Wild und Fischerei, Baden-Württemberg, 2018.

⁸⁷⁶ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten 2015, S. 128.

⁸⁷⁷ S. hierzu oben unter Rn. (108) ff.

Wirtschaftsdüngers erfolgen, wobei sich die hohe räumliche Konzentration des Wirtschaftsdüngeraufkommens und die hohen Kosten des Transports in Ackerbauregionen jedoch als Hindernisse erweisen. Infolgedessen werden neue Wege gesucht, den organischen Dünger in einen in Biogasanlagen vergärbaren Anteil und einen transportwürdigen, als Stickstoffdünger verwendbaren Anteil aufzutrennen. Auf diese Weise könnte die Tierhaltung erheblich zur Verbesserung der Klimabilanz sowie der Humus- und der Energiebilanz der Landwirtschaft beitragen. Solche Verfahren sind gegenwärtig in der Erprobung,⁸⁷⁸ wobei sich bereits als vielversprechend bewertete, praxistaugliche Ansätze zeigen.⁸⁷⁹

- (681) In der Rinder- und Milchviehhaltung liegt ein Schwerpunkt der Tierwohlkriterien beim Weidegang und damit beim Inwertsetzen des Grünlands. Grünland ist aufgrund seines CO₂-Rückhaltevermögens für die Vermeidung von Treibhausgasemissionen von zentraler Bedeutung. Für norddeutsche Gunststandorte konnte gezeigt werden, dass tierwohlverträgliche „Weidemilchsysteme“ mit moderatem Milchleistungsniveau je Kuh und Jahr und geringem zusätzlichem Einsatz von Konzentratfutter wirtschaftlich tragfähig und in Bezug auf Klima und Umwelt günstiger sein können als die konventionelle Hochleistungsmilchproduktion.⁸⁸⁰ Darüber hinaus zeigt sich, dass Zweinutzungsrasen (Milch und Fleisch) unter Umständen geringere Treibhausgasemissionen je Produkteinheit verursachen als spezialisierte Milch- bzw. Fleischerassen, da die im Hinblick auf Treibhausgase wenig effiziente Fleischerzeugung aus Mutterkuhsystemen die günstigen Ökoeffizienzparameter der Hochleistungsmilchrassen überkompensieren kann.⁸⁸¹
- (682) Beim Grünlandmanagement durch die Beweidung gehen wesentliche Umwelt- und Klimafunktionen mit Tierwohlkriterien Hand in Hand. Beweidetes Grünland, insbesondere extensiv bewirtschaftetes Dauergrünland, hat ein hohes CO₂-Rückhaltevermögen, ist durch artenreichen Pflanzenbewuchs gekennzeichnet und dient als Habitat

⁸⁷⁸ *Innovationsbüro EIP Schleswig-Holstein*, EIP-Projekt ENEGÜLL, http://www.eip-agrar-sh.de/eip-innovationsprojekte/projektetails-call-2/?tx_wqipinnovationsprojekte_pi1%5Baction%5D=show&tx_wqipinnovationsprojekte_pi1%5Bcontroller%5D=Innovationsprojekt&tx_wqipinnovationsprojekte_pi1%5Binnovationsprojekt%5D=55&cHash=1b4d8a36d32bda82caad4b7bddc16104 (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁸⁷⁹ *Eberhard*, Umsetzung der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ –2018, Thünen Institut 2018, S. 11.

⁸⁸⁰ *Taube*, Das Projekt „Ökoeffiziente Weidemilcherzeugung“ auf dem Versuchsgut Lindhof im Kontext von Risikomanagement. Schriftenreihe der Agrar- und Ernährungswissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel Nr. 124, 2017.

⁸⁸¹ *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten 2015, S. 132.

für viele Vogelarten.⁸⁸² Die Beweidung von Bergwiesen ist eine wichtige Maßnahme zum Schutz gegen Erosion, Oberflächenabtrag und Lawinen.⁸⁸³

- (683) Für alle Tierarten verfolgt die Tierwohlstrategie eine Erhöhung der Tiergesundheit durch das Zusammenspiel von Haltungsform, Gesundheitsmonitoring und funktionalen Zuchtzielen, etwa in Bezug auf die Robustheit der Tiere. Mit der Verbesserung der Tiergesundheit sind positive Auswirkungen auf die Mortalität und die Futtermittelverwertung verbunden. Letztere determiniert den Umfang organischer Ausscheidung und ist daher Hauptfaktor der Umweltwirkungen der Tierhaltung.⁸⁸⁴ Zudem ist eine Verbesserung der Tiergesundheit wesentlich für die Verringerung des Einsatzes von Tiermedikamenten und die damit verbundene Verringerung der Ausscheidungen solcher Medikamente.
- (684) Eine prominente Form des positiven Zusammenspiels von Tierwohl und Klima- und Umweltverträglichkeit eines gesamten Produktionssystems ist der Ökolandbau. Aufgrund der Betonung des Gleichgewichts zwischen Viehhaltung und Bodenproduktion, der damit einhergehenden Grünlandbewirtschaftung und Sicherung des CO₂-Rückhaltevermögens, der gegenüber der Intensivnutzung des Grünlands geringeren Lachgasemissionen, des geringeren Antibiotikaeinsatzes und der Biodiversitätseffekt wird dem Ökolandbau ein in der Breite angelegtes positives Klima- und Umweltprofil zugeschrieben.⁸⁸⁵
- (685) Der Klimabeitrag des Ökolandbaus basiert insbesondere auf dem Verzicht auf die Verwendung des mit hohem Energieeinsatz hergestellten mineralischen Düngers. Durch den höheren Humusgehalt des Oberbodens werden zudem größere Mengen an Kohlendioxid gespeichert. Hinsichtlich des Schutzes von Gewässern und Habitaten ergeben sich im Ökolandbau deutlich geringere N-Salden, die auf das Verbot mineralischer

⁸⁸² Bundesamt für Naturschutz, Grünland-Report, Bonn 2014, S. 24.

⁸⁸³ Ländliches Fortbildungsinstitut, Basiswissen Almwirtschaft – Von der Bedeutung der Almen, Almwirtschaft Österreich, Innsbruck 2013, S. 48.

⁸⁸⁴ Weissensteiner et al. Tierwohl und Umweltschutz – Zielkonflikt oder Win-Win-Situation, Umweltbundesamt, Texte 51/219, S. 35.

⁸⁸⁵ Umweltbundesamt, Ökolandbau 2020, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/landwirtschaft-umweltfreundlich-gestalten/oekolandbau#Umweltleistung%20des%20C3%96kolandbaus> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

Stickstoffdünger, den begrenzten Zukauf an Futtermitteln, die flächengebundene Tierhaltung und den geringeren und gezielten Einsatz von Stallmist und Gülle zurückzuführen sind.⁸⁸⁶

- (686) Der Ökolandbau wird als Referenzsystem für die Tierwohlstufe 3 zugrunde gelegt. Angesichts der positiven Klimawirkungen dieses Produktionssystems sieht der Klimaschutzplan der Bundesregierung vor, dass der Ökolandbau bis 2030 auf einen Flächenanteil von 20 % ausgebaut werden soll.⁸⁸⁷ In diesem Zusammenhang wird auf den Einklang von Kreislaufwirtschaft sowie flächengebundener und besonders tiergerechter Haltung verwiesen. Die Kreislaufwirtschaft steht für das Prinzip, Nährstoffe, die dem Boden in Form von Futter und Feldfrüchten entzogen wurden, durch eine sorgfältige und möglichst verlustfreie Verwendung von organischem Dünger wieder zuzuführen. Dabei müssen Tierbesatz und Fläche in einem ausgewogenen Verhältnis stehen und ein wesentlicher Teil der vorhandenen Fläche für die Futterproduktion verwendet werden. Die tiergerechte Haltung im Ökolandbau basiert auf der Betonung der Weidewirtschaft und folgt besonderen Regeln, die in allgemeiner Form im Rechtsrahmen der EU⁸⁸⁸ und spezifisch in den Leitlinien der Öko-Verbände niedergelegt werden.⁸⁸⁹

3. Wirkungskongruenz von Tierwohl- und Umwelt- und Klimamaßnahmen

- (687) Die vorangehenden Ausführungen zeigen, dass Tierwohl und Umwelt- und Klimaaanforderungen in mehrfacher Hinsicht gleichgerichtete Wirkungen entfalten, wobei im Rahmen dieser Studie lediglich Tendenzaussagen gemacht werden können. Für eine Quantifizierung solcher Wirkungen wären weitere umfassende technische Analysen der relevanten Produktionssysteme erforderlich,⁸⁹⁰ wobei zudem zu berücksichtigen

⁸⁸⁶ Haas, Wasserschutz im Ökologischen Landbau: Leitfaden für Land- und Wasserwirtschaft, BLE 2010, S. 11.

⁸⁸⁷ Umweltbundesamt, Ökolandbau, 2020, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/landwirtschaft-umweltfreundlich-gestalten/oekolandbau#Umweltleistung%20des%20C3%96kolandbaus> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁸⁸⁸ Verordnung (EU) Nr. 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.05.2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen, ABl. 2018 L 150/1.

⁸⁸⁹ Landwirtschaftliches Technologiezentrum Augustenberg, Der ökologische Landbau und seine Regeln, Merkblätter für die Umweltgerechte Landbewirtschaftung, Nr. 19 (7., überarbeitete Aufl.) Ökologischer Landbau, Karlsruhe 2020 sowie Ökolandbauportal, Regeln für die Umstellung in der Tierhaltung, BLE 2019, <https://www.oekolandbau.de/landwirtschaft/umstellung/ablauf-und-planung/regeln-fuer-die-umstellung-der-tierhaltung/> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2021).

⁸⁹⁰ S. z. B. Broer/Becker, Abschlussbericht – Emissionsmessungen an Außenklimaställen in der Schweinehaltung, LUFA Nord-West, 2019.

ist, dass sich die Haltungssysteme nach Tierwohlkriterien sowie die komplementären Umwelttechnologien vielfach noch in der Entwicklung befinden.⁸⁹¹

- (688) Eine gleichgerichtete Wirkung besteht für viele bauliche und technische Vorgaben, für die Erhöhung der Tiergesundheit, die stärkere Betonung der Grünlandbewirtschaftung sowie die Förderung umweltverträglicher Gesamtsysteme wie den Biolandbau. Schließlich bringt die Kapazitätsreduzierung, die aus der Umstellung auf die Tierwohlstufe 1 ohne Umbau oder aus Preiszuschlägen als mittelfristige Folge der Tierwohlkennzeichnung oder der Steuern und Abgaben zur Finanzierung von Tierwohlmaßnahmen resultiert, gleichzeitig eine Verringerung der Gewässerbelastung durch Nitrat sowie der klimaschädlichen Lachgasemissionen mit sich.
- (689) Die Umwelt- und Klimaverträglichkeit von Tierhaltungssystemen nach Tierwohlkriterien ergibt sich dennoch nicht als Automatismus. Ebenso wie herkömmliche Tierhaltungssysteme erfordern auch Tierhaltungssysteme nach Tierwohlkriterien eine gezielte Aussteuerung der Umwelt- und Klimaeinwirkungen durch geeignete technische und managementbezogene Vorgaben, deren Spezifizierung durchaus von den Vorgaben für konventionelle Haltungssysteme abweichen kann. Unterschiede zeigen sich zum Beispiel hinsichtlich der Reduktion von Ammoniakemissionen, die sowohl in geschlossenen als auch in offenen Ställen erreichbar ist, jedoch durch jeweils unterschiedliche technische Vorkehrungen.
- (690) Diese Überlegungen legen nahe, dass Tierwohlkriterien durch Kriterien zum Umwelt- und Klimaschutz ergänzt werden müssen, wobei die daraus folgenden technischen und managementbezogenen Vorgaben – wie ausgeführt – kontextspezifisch ausgestaltet werden müssen. Daraus ergeben sich Handlungsanforderungen für die Anpassung des Baurechts und die darauf bezogene Genehmigungspraxis. In diesem Zusammenhang wird insbesondere zu beachten sein, dass gegenwärtig vielfältige Anstrengungen unternommen werden, Stallbau und Stalltechnik an die Anforderungen des Klima- und Umweltschutzes sowie des Tierwohls anzupassen. Infolgedessen müssen die rechtlichen Vorgaben und die Genehmigungspraxis hinreichend flexibel sein, um technischen Fortschritten auf diesen Gebieten Rechnung zu tragen.⁸⁹²

⁸⁹¹ *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, BMEL 2015, S. 188.*

⁸⁹² S. hierzu auch oben unter Rn. (155).

- (691) Zwangsläufig sind mit den genannten technischen und managementbezogenen Vorgaben ebenso wie mit der möglichen Kapazitätsreduktion Kosten und Einkommensverluste verbunden. Die Empfehlungen des KNW sehen daher vor, dass diese Kosten und Einkommensverluste durch spezifische Tierwohlmaßnahmen wie die Tierwohlprämie und Investitionsbeihilfen aufgefangen werden. Die Nutztierhaltung erfährt auf diese Weise eine Erhöhung der Wertschöpfung, die das KNW als „Weniger-aber-besser-Strategie“ bezeichnet.⁸⁹³ Die Finanzierung solcher Maßnahmen leistet Beiträge sowohl für die Transformation der landwirtschaftlichen Produktion nach Tierwohlkriterien als auch zur Verbesserung der Klima- und Umweltverträglichkeit der Landwirtschaft. Diese Wirkungskongruenz bewirkt eine hohe Effizienz des Maßnahmenbündels, welches seine Dringlichkeit zudem aus dem gleichzeitig bestehenden hohen Handlungsdruck in den Themenfeldern Tierwohl, Umwelt und Klima begründen kann.

VIII. Gesellschaftliche Akzeptanz und Durchsetzbarkeit

- (692) Befragungen verweisen auf einen hohen gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit, Tierwohl in der Nutztierhaltung sicherzustellen. Auch in der Gruppe der Landwirtinnen und Landwirte, denen bei der Umsetzung von Tierwohlanforderungen eine zentrale operative Funktion zukommt, ist der hohe Stellenwert des Tierwohls unstrittig. In einer Befragung aus dem Jahre 2017 halten 90 % der befragten Schweinehalter die Verbesserung des Tierwohls für wichtig.
- (693) Die Diskrepanz zwischen der in Befragungen artikulierten, hohen Zahlungsbereitschaft und dem beobachtbaren Kaufverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher wird als „Bürger-Konsumenten-Lücke“ bezeichnet. Wenngleich dieses Phänomen die Aussagefähigkeit einer hohen Zahlungsbereitschaft begrenzt, kann diese als Indikator für den hohen gesellschaftlichen Stellenwert des Tierwohls herangezogen werden. Zugleich zeigt die „Bürger-Konsumenten-Lücke“, dass die anspruchsvollen Ziele der Tierwohlstrategie auf absehbare Zeit nicht allein mit marktbasierter Maßnahmen erreichbar sind.
- (694) Im Folgenden werden auf Grundlage verschiedener Studien die Einstellung zum Tierwohl (dazu 1.) und die Zahlungsbereitschaft für Tierwohlprodukte (dazu 2.) dargestellt. Im Anschluss daran werden Ergebnisse dieser und weiterer Studien hinsichtlich

⁸⁹³ KNW-Empfehlungen, S. 6.

der Akzeptanz von Tierwohlmaßnahmen (dazu 3.) sowie der Relevanz von Transparenz schaffenden Maßnahmen (dazu 4.) eingeordnet.

1. Einstellungen zur Erhöhung des Tierwohls

- (695) Befragungen verweisen auf einen ausgeprägten gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit, Tierwohl in der Nutztierhaltung sicherzustellen. In einer EU-weiten Befragung zu diesem Thema erklären 96 % der Befragten, dass der Tierschutz von Nutztieren wichtig oder sehr wichtig sei.⁸⁹⁴ In Deutschland durchgeführte Studien bestätigen eine Präferenz von bis zu 80 % der Befragten für Fleisch aus Produktionssystemen, die nach Tierwohlkriterien produzieren.⁸⁹⁵
- (696) Auch in der Gruppe der Landwirtinnen und Landwirte, denen bei der Umsetzung von Tierwohlanforderungen die zentrale operative Funktion zukommt, ist der hohe Stellenwert des Tierwohls unstrittig. In einer Befragung aus dem Jahre 2017 halten 90 % der befragten Schweinehalter die Verbesserung des Tierwohls für wichtig. Als Faktoren des Tierwohls wird der Tiergesundheit nach Ansicht von 91 % der Befragten ein besonderer Stellenwert zugemessen. Den Umgang mit Tieren sehen 80 % der Befragten als wichtig an. Bauliche Faktoren des Tierwohls, wie Platzbedarf und Buchtengestaltung, finden Zustimmungswerte von 50–70 %, während die Möglichkeit, angebotene Verhaltensweise auszuleben, von 68 % der Befragten als relevant angesehen wird.⁸⁹⁶

2. Zahlungsbereitschaft der Verbraucher für tierwohlgerechtere Erzeugnisse

- (697) In der Konzeption von Tierwohlstrategien spielt eine wichtige Rolle, wie die höheren Kosten der tiergerechten Produktion durch Preisaufschläge abgedeckt werden können. Sofern diese Preisauflschläge nicht – wie in der ersten Phase der ITW – als generelle

⁸⁹⁴ *Europäische Kommission*, Einstellungen der Europäer zum Tierschutz, Spezial Eurobarometer 442, 2016, S. 5.

⁸⁹⁵ *Zühlsdorf/Jürkenbeck/Spiller*, Lebensmittelmarkt und Ernährungspolitik 2018: Verbrauchereinstellungen zu zentralen lebensmittel- und ernährungspolitischen Themen, 2018, S. 6.

⁸⁹⁶ *Heise/Gröner/Theuvsen*, Tierwohl als Differenzierungsstrategie zur Erreichung einer höheren Prozessqualität in der Schweinefleischproduktion? Die Sicht der Landwirte, in: *Otten et al.*, Heutige und zukünftige Herausforderungen an die Qualitätswissenschaft in Forschung und Praxis. Bericht zur GQW Jahrestagung, 2017, S. 153, 164.

Preiserhöhungen auf alle vertriebenen Fleischprodukte umgelegt,⁸⁹⁷ sondern spezifisch für Tierwohlprodukte etabliert werden, hängt der Erfolg solcher Strategien von der Zahlungsbereitschaft der Konsumenten für gekennzeichnete Tierwohlprodukte ab.

- (698) Praktische Erfahrungen hinsichtlich der Zahlungsbereitschaft für Tierwohlprodukte beziehen sich bislang auf relativ kleine Marktanteile dieser Produkte. Die Abschätzung der Bereitschaft von Verbrauchern, für einen größeren Umfang von Tierwohlprodukten mehr Geld auszugeben, ist daher auf Befragungen angewiesen. Die Ergebnisse solcher Studien zeigen erhebliche Unterschiede in den Resultaten, die unter anderem in Unterschieden in der Formulierung und Fragenanordnung begründet sind.⁸⁹⁸
- (699) Eine Eurobarometer-Umfrage für die gesamte EU kommt zu dem Ergebnis, dass 59 % der Befragten bereit sind, für Tierschutz mehr zu bezahlen, wobei die Mehrheit der zahlungsbereiten Gruppe lediglich einen Preisaufschlag zwischen 6 % und 10 % akzeptieren würde.⁸⁹⁹ Eine Befragung in Deutschland bestätigt die grundsätzliche Bereitschaft von zwei Dritteln der Befragten, einen Preiszuschlag für Tierwohlprodukte zu zahlen. Aus der Gruppe derjenigen, die eine grundsätzliche Mehrzahlungsbereitschaft geäußert haben, sind 89,2 % der Befragten bereit, einen Preisaufschlag von 33 % zu zahlen; 61,3 % der zahlungsbereiten Personen würden einen Zuschlag von 67 % akzeptieren. Im Durchschnitt aller Befragten lag der akzeptierte Preiszuschlag für Tierwohlprodukte bei knapp 60 % des Preises für Standardprodukte. Diese Befragung zeigt zudem, dass die prozentuale Mehrzahlungsbereitschaft im Hochpreissegment deutlich abnimmt: Für ein Premiumprodukt, welches im Ausgangspunkt bereits um 75 % über dem Preis eines Standardproduktes liegt, sinkt der von den Befragten im Durchschnitt akzeptierte Preiszuschlag auf knapp 40 %.⁹⁰⁰
- (700) Die Aussagefähigkeit solcher Zahlungsbereitschaftsanalysen für das Marktgeschehen ist jedoch begrenzt, da sich die in Befragungen geäußerte Zahlungsbereitschaft häufig nicht im tatsächlichen Kaufverhalten widerspiegelt. Dies zeigt sich auch darin, dass der Marktanteil von Fleischprodukten mit speziellen Tierwohllabeln unterhalb von

⁸⁹⁷ Heise/Overbeck/Theuvsen, Die Initiative Tierwohl aus der Sicht verschiedener Stakeholder: Bewertungen, Verbesserungsmöglichkeiten und zukünftige Entwicklungen, Berichte über Landwirtschaft. Band 95, Ausgabe 1, 2017, S. 2.

⁸⁹⁸ Janssen/Rödiger/Hamm, Labels for Animal Husbandry Systems Meet Consumer Preferences: Results from a Meta-analysis of Consumer Studies, *Journal of Agric Environ Ethics* 29, 2016, S. 1071, 1079.

⁸⁹⁹ Europäische Kommission, Einstellungen der Europäer zum Tierschutz, Spezial Eurobarometer 442, 2016, S. 14.

⁹⁰⁰ Zühlsdorf/Spiller/Gauly/Kühl, Wie wichtig ist den Verbrauchern der Tierschutz? Präferenzen, Verantwortlichkeiten, Handlungskompetenzen und Politikoptionen, 2018, S. 42.

1 % liegt.⁹⁰¹ Auch der Marktanteil von Biofleisch liegt, trotz der in Umfragen geäußerten hohen Wertschätzung der Biolandwirtschaft,⁹⁰² lediglich bei 1–2 %, während die Marktanteile von Biomilch 4 % und von Bioeiern 11 % erreichen.⁹⁰³

- (701) Die Diskrepanz zwischen artikulierter Zahlungsbereitschaft und beobachtbarem Kaufverhalten wird in der Marktanalyse als „Bürger-Konsumenten-Lücke“ bezeichnet.⁹⁰⁴ Wenngleich dieses Phänomen die Aussagefähigkeit von Zahlungsbereitschaftsanalysen begrenzt, kann die in Befragungen ermittelte Zahlungsbereitschaft als Indikator für den gesellschaftlichen Stellenwert des Tierwohls herangezogen werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein solcher Indikator Bürgerpräferenzen systematisch unterschätzt, da Konsumenten, die kein Fleisch verzehren, keine Zahlungsbereitschaft für Fleisch artikulieren. Ohnehin gilt für diese Gruppe, ebenso wie für kritische Konsumenten mit bewusst niedrigem Fleischkonsum, dass Einstellungen zum Tierwohl nicht über ein differenziertes Kaufverhalten in Bezug auf tierische Produkte, sondern hauptsächlich als Forderungen nach staatlichen Maßnahmen zur Sicherung des Tierwohls zur Geltung gebracht werden.⁹⁰⁵

3. Akzeptanz von Tierwohlmaßnahmen

- (702) Angesichts der beobachtbaren Bürger-Konsumenten-Lücke kommt das KNW zu der Schlussfolgerung, dass die anspruchsvollen Ziele der Tierwohlstrategie auf absehbare Zeit nicht allein mit marktbasierenden Maßnahmen durch an die Verbraucherinnen und Verbraucher gerichteten Informationen erreicht werden können. Daher liegt der Schwerpunkt der Tierwohlstrategie des KNW beim Einsatz der staatlichen Maßnahmen in Form der Investitionsförderung und der Tierwohlprämie.⁹⁰⁶

⁹⁰¹ Pirsich, Tierwohl in der Fleischbranche Label – Verbrauchereinstellungen – Vermarktungswege, Dissertation, 2017.

⁹⁰² infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Ökobarometer 2019, Umfrage zum Konsum von Biolebensmitteln, BLE, 2020.

⁹⁰³ Busch/Spiller, Warum wir eine Tierschutzsteuer brauchen – Die Bürger-Konsumenten-Lücke, Diskussionsbeitrag Nr. 2001, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Universität Göttingen, 2020, S. 5.

⁹⁰⁴ Weinrich/Kühl/Zühlsdorf/Spiller, Consumer Attitudes in Germany towards Different Dairy Housing Systems and Their Implications for the Marketing of Pasture Raised Milk, International Food and Agribusiness Management Review, Volume 17 Issue 4, 2014, S. 208.

⁹⁰⁵ Heinje, Umbau der Geflügelhaltung – Verbrauchermeinungen zur tiergerechten Masthähnchenhaltung, Berichte über Landwirtschaft. Band 97, Ausgabe 1, 2019, S. 14.

⁹⁰⁶ KNW-Empfehlungen, S. 13.

- (703) Befragungen zur Wertschätzung von Tierwohl geben Anhaltspunkte für eine generell hohe Akzeptanz staatlicher Tierwohlmaßnahmen. 45 % der Befragten der Euro-Barometer Studie aus dem Jahr 2015 antworten, dass der Tierschutz durch Behörden zu regeln sei; weitere 40 % der Befragten sehen Behörden zusammen mit Unternehmen in der Verantwortung für die Handhabung des Tierschutzes. Der Verantwortung der Verbraucherinnen und Verbraucher und dem darauf abgestellten Handeln der Unternehmen wird dagegen mit lediglich 12 % der Nennungen eine eher untergeordnete Rolle zugewiesen.⁹⁰⁷
- (704) Im Ergebnis der bereits erwähnten Befragung in Deutschland aus dem Jahr 2016 steht der Staat ebenfalls vor den Unternehmen und den Verbrauchern auf Rang 1 der Akteure mit Umsetzungs- und Gestaltungsverantwortung. Der Handlungswille der Verbraucher wird hingegen niedrig eingeschätzt.⁹⁰⁸ Eine grundsätzlich positive Einstellung zur subventionierten Tierwohlförderung kommt darin zu Ausdruck, dass 76,5 % der Befragten eine Umschichtung von Subventionen zur Finanzierung von Tierwohlmaßnahmen gutheißen.⁹⁰⁹
- (705) Während 64 % der Befragten bereit sind, mehr Geld dafür zu zahlen, wenn Fleisch nach höheren Tierwohlstandards produziert wurde, wird eine Fleischsteuer lediglich von 24,7 % der Befragten befürwortet.⁹¹⁰ Diese offenkundige Diskrepanz in den Antworten basiert möglicherweise darauf, dass der Umfang der Fleischsteuer höher eingeschätzt wird als die Höhe eines tierwohlbedingten Preiszuschlags. Hinsichtlich der Akzeptanz einer Fleischsteuer setzt jedoch offensichtlich ein Umdenken ein: In einer Befragung des gleichen Instituts aus dem Jahr 2018 sprechen sich 42 % der Befragten für eine Steuer/Abgabe zugunsten von Tierschutzmaßnahmen aus. Zudem signalisieren 26 % teilweise Zustimmung, während 33 % dagegen sind.⁹¹¹

⁹⁰⁷ Europäische Kommission, Einstellungen der Europäer zum Tierschutz, Spezial Eurobarometer 442, 2016, S. 14.

⁹⁰⁸ Zühlsdorf/Jürkenbeck/Spiller, Lebensmittelmarkt und Ernährungspolitik 2018: Verbrauchereinstellungen zu zentralen lebensmittel- und ernährungspolitischen Themen, 2018, S. 7.

⁹⁰⁹ Zühlsdorf/Spiller/Gauly/Kühl, Wie wichtig ist Verbrauchern das Thema Tierschutz? Präferenzen, Verantwortlichkeiten, Handlungskompetenzen und Politikoptionen. Chartbook zur Umfrage im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. (vzbv), 2016, S. 23.

⁹¹⁰ Ebd., S. 26 und S. 30.

⁹¹¹ Zühlsdorf/Jürkenbeck/Spiller, Lebensmittelmarkt und Ernährungspolitik 2018: Verbrauchereinstellungen zu zentralen lebensmittel- und ernährungspolitischen Themen. Chartbook zur repräsentativen Umfrage, 2018, S. 29.

- (706) Die Landwirtinnen und Landwirte zeigen in einer Umfrage aus dem Jahr 2016 eine vorsichtig positive Haltung zur Teilnahme an Tierwohlmaßnahmen. Knapp 60 % der befragten Produzenten sind grundsätzlich bereit, an Tierwohlprogrammen teilzunehmen und gut 35 % planen dies sogar für die Zukunft. Bei der Teilnahmeentscheidung weisen die Landwirte der Rentabilität der Tierwohlmaßnahmen eine entscheidende Rolle zu.⁹¹²
- (707) Hinsichtlich der Akzeptanz von Tierwohlmaßnahmen ist schließlich darauf zu verweisen, dass die Arbeit des KNW aufgrund der übergreifenden Beteiligung von Vertretern aus Politik, Wissenschaft, Praxis, Wirtschaft sowie Verbänden von einem breiten Konsens getragen wurde. Dieser Konsens zeigt sich auch in den verbände- und interessen-gruppenübergreifend überwiegend positiven Reaktionen auf die Empfehlungen des KNW.⁹¹³ Eine dezidiert skeptische Haltung wurde jedoch vom Verbraucherverband in Bezug auf die Tierwohlabgabe geäußert.⁹¹⁴

4. Kontinuierliche Information über die Tierwohlstrategie und ihre Wirkungen

- (708) Die Befragungen zu Tierwohlpräferenzen zeigen, dass die Zahlungsbereitschaft für Tierwohl-Produkte maßgeblich von der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Tierwohlkriterien und der darauf bezogenen Maßnahmen abhängt. In der erwähnten Befragung von 2016 äußern 65,4 % der befragten Verbraucher Interesse, beim Einkauf von Fleisch und Wurst weitergehende Informationen über die Tierhaltung zu bekommen. Der Wunsch nach mehr Informationen korreliert mit der von 60 % der Befragten geäußerten Bereitschaft, mehr Geld für Fleisch zu bezahlen, wenn die Haltungsbedingungen für die Tiere besser sind. Dies ist ein deutliches Indiz dafür, dass Verbraucher nur dann mehr Geld ausgeben werden, wenn sie Verbesserung in der Haltung anhand glaubwürdiger Informationen nachvollziehen können.⁹¹⁵

⁹¹² *Theuvsen/Heise/Pirsich*, Tierwohl und Wirtschaftlichkeit, Tierwohl zwischen öffentlicher Diskussion und ökonomischen Zwängen, Landinfo 3/2016.

⁹¹³ *Deter*, Fleischsteuer/Umbau der Tierhaltung – Stimmen zu den Empfehlungen der Borchert-Kommission. top-agrar online, 12.02.2020.

⁹¹⁴ *Awater-Esper*, Umbau der Nutztierhaltung, Verbraucherverband lässt Tierwohlnetzwerk im Regen stehen. Top agrar online, 11.02.2020.

⁹¹⁵ *Zühlsdorf/Spiller/Gauly/Kühl*, Wie wichtig ist Verbrauchern das Thema Tierschutz? Präferenzen, Verantwortlichkeiten, Handlungskompetenzen und Politikoptionen. Chartbook zur Umfrage im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. (vzbv), 2016, S. 32.

- (709) In Zahlungsbereitschaftsanalysen wurden weitreichende Informations- und Glaubwürdigkeitsdefizite in Bezug auf Tierwohlstandards aufgezeigt.⁹¹⁶ Mit einer Befragungskonstellationen, in welcher die Zahlungsbereitschaft mit und ohne vorherige Aufklärung über die Bedeutung von Tierwohlkennzeichen ermittelt wurde, konnte gezeigt werden, dass sich der Anteil der Teilnehmer, die bereit sind, Label-Produkte zu kaufen, nach der Aufklärung deutlich erhöht. Der Anteil der Befragten mit einer positiven Haltung zur Glaubwürdigkeit eines Kennzeichens verdoppelte sich durch die Aufklärung.⁹¹⁷
- (710) Diese Befunde unterstreichen die wichtige Rolle, die einem transparenten und engagiert beworbenen Tierwohlkennzeichen hinsichtlich der Mobilisierung marktseitiger Beiträge zur Abdeckung der Mehrkosten der Produktion nach Tierwohlkriterien zukommt. Infolgedessen ist es konsequent, dass auch das KNW die Wirkung eines Tierwohlkennzeichens im Zusammenspiel mit der Bewerbung und der Information hinsichtlich eines solchen Kennzeichens hervorhebt.⁹¹⁸

⁹¹⁶ *Busch/Spiller*, Warum wir eine Tierschutzsteuer brauchen – Die Bürger-Konsumenten-Lücke, Diskussionsbeitrag Nr. 2001, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Universität Göttingen, 2020, S. 7.

⁹¹⁷ *Weinreich/Franz/Spiller*, Zahlungsbereitschaft in mehrstufigen Labelsystemen. Das Beispiel Tierschutzlabel, Berichte über Landwirtschaft. Band 97, Ausgabe 1, 2019, S. 9.

⁹¹⁸ KNW-Empfehlungen, S. 12.