



## Verfassungs- und europarechtliche Anforderungen an eine Tierwohlabgabe zur Finanzierung höherer Standards

Berliner Forum  
12.1.2020

Prof. Dr. José Martínez

## Wesentliche Grundzüge des Vorschlags

- Verbesserter Tierschutz
- Methode: Baukastensystem
  1. Erhöhung der ordnungsrechtlichen Tierwohlstandards
  2. **Finanzieller Ausgleich** für Mehrkosten
  3. **komplementäre** Maßnahmen in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, Beratung und Forschung
  4. Anpassungen des **Genehmigungsrechts** für Tierwohl ermöglichende Haltungsanlagen (Bauplanungsrecht/Immissionsschutzrecht)

## Wesentliche Grundzüge des Vorschlags

- Verbesserter Tierschutz
- Methode: Baukastensystem
  1. Erhöhung der ordnungsrechtlichen Tierwohlstandards
  2. **Finanzieller Ausgleich für Mehrkosten**
  3. **komplementäre** Maßnahmen in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, Beratung und Forschung
  4. Anpassungen des **Genehmigungsrechts** für Tierwohl ermöglichende Haltungsanlagen (Bauplanungsrecht/Immissionsschutzrecht)

## Verschärfung des Ordnungsrechts

- EU-rechtlich unproblematisch da regelmäßig Mindestanforderungen
  - RL 98/58/EG allgemeiner Schutz **landwirtschaftlicher Nutztiere**
  - RL 2008/119/EG Mindestanforderungen **Kälber**
  - RL 2007/43/EG Mindestanforderungen **Masthühner**
  - RL 1999/74/EG Mindestanforderungen **Legehennen**
  - RL 2008/120/EG Mindestanforderungen **Schweine**

- Ausgleich für höhere Kosten tiergerechter  
Haltungsverfahren
- Durch eine Kombination von
  - Prämien zur Abdeckung der laufenden Kosten (für alle drei Stufen) und
  - einer Investitionsförderung (ausschließlich für Stufen zwei und drei)
  - zu einem hohen Anteil von insgesamt etwa 80-90 % auszugleichen
- Dauer: Langfristig (ca. 20 Jahre)

## Finanzieller Ausgleich

Förderrechtliche - Finanzrechtliche

Perspektive

## Finanzieller Ausgleich

**Förderrechtliche**

-

Finanzrechtliche

Perspektive

## Differenzieren: Unionsbeihilfe – staatliche Beihilfe

- Nur staatliche Beihilfen unterliegen vollumfänglich der EU-Beihilfenkontrolle
- Unionsbeihilfen sind immer zulässig

## Ausgangspunkt EU:

Weder für Unionsbeihilfen noch für staatl. Beihilfen liegt bisher eine passgenaue Regelung vor



Folge:

1. Schaffung eines passgenauen neuen Rechtsrahmens im Rahmen der GAP-Reform  
oder
2. Nutzung des bestehenden Rechtsrahmens mit punktuellen Reformbedarf

## Als Unionsbeihilfe

- Art. 33 Abs. 1 ELER-VO sieht kofinanzierte Unionsbeihilfen nach dem ELER-Fonds in zwei verschiedenen Fällen vor:
  - a) Unionsbeihilfen für überobligatorische Tierwohleistungen
  - b) Unionsbeihilfen für die Teilnahme von Landwirt\*innen und Zusammenschlüssen von Landwirt\*innen an Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (Höchstfördersatz und -betrag von 3.000 € pro Betrieb und Jahr beschränkt)

### Als Unionsbeihilfe

- Art. 33 Abs. 1 ELER-VO sieht kofinanzierte Unionsbeihilfen nach dem ELER-Fonds in zwei verschiedenen Fällen vor:
  - a) Unionsbeihilfen für überobligatorische Tierwohleistungen
  - b) Unionsbeihilfen für die Teilnahme von Landwirt\*innen und Zusammenschlüssen von Landwirt\*innen an Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (Höchstfördersatz und -betrag von 3.000 € pro Betrieb und Jahr beschränkt)

## Als Unionsbeihilfe

- ELER-Beihilfen für überobligatorische Tierwohleleistungen
- Offene Fragen:
  - Überobligatorisch = base line
  - Bis zu sieben Jahre
  - Förderhöchstbetrag beträgt nach Anhang II der ELER-VO 500 € pro Großvieheinheit (GVE)

## Als Unionsbeihilfe

- ELER-Beihilfen für überobligatorische Tierwohlleistungen
- Offene Fragen:
  - Überobligatorisch = base line
    - Lösung: Ausnahmegenehmigung durch Kommission aufgrund besonderer einmaliger Belastung
    - Sonderregelung in neuer ELER-VO
  - Bis zu sieben Jahre
  - Förderhöchstbetrag beträgt nach Anhang II der ELER-VO 500 € pro Großvieheinheit (GVE)

## Als Unionsbeihilfe

- ELER-Beihilfen für überobligatorische Tierwohleleistungen
- Offene Fragen:
  - Überobligatorisch = base line
  - Bis zu sieben Jahre
    - Lösung
      - Politische Selbstverpflichtung auf 20 Jahre
      - Rechtliche Verpflichtung auf sieben Jahre
  - Förderhöchstbetrag beträgt nach Anhang II der ELER-VO 500 € pro Großvieheinheit (GVE)

## Als Unionsbeihilfe

- ELER-Beihilfen für überobligatorische Tierwohleleistungen
- Offene Fragen:
  - Überobligatorisch = base line
  - Bis zu sieben Jahre
  - Förderhöchstbetrag beträgt nach Anhang II der ELER-VO 500 € pro Großvieheinheit (GVE)
    - Lösung: Ausformung der einzelnen Tierwohlstufen

## Als rein staatliche Beihilfe

- Wenn ELER-konform ausgerichtet und notifiziert ist
- Umsetzbar über
  - als Bundesförderprogramm (gesetzliche Regelung)
    - Verwaltet durch den Bund
    - Verwaltet durch die Länder (durch Bund vollständig oder teilweise finanziert)
  - Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ nach Art. 91a Abs. 1 GG
    - Wenn durch Verbrauchssteuer finanziert, dann auch mit höherer Erstattung durch Bund )
- -



- Tierwohlabgabe (Verfassungsrecht)
  - Als Verbrauchssteuer grundsätzlich keine finanzverfassungsrechtlichen Grenzen
  - Als Sonderabgabe nicht gestaltbar aufgrund Grenzen des Verfassungsrechts (insb. keine homogene Gruppe der Belasteten und keine Gruppennützigkeit)

- Tierwohlabgabe als Verbrauchssteuer (Europarecht)
  - Da nicht harmonisiert, grd. keine EU-rechtlichen Grenzen (Beispiel Kaffeesteuer; Alkopopsteuer)
  - Aber: Vorgaben des Art. 1 III UAbs. 1 lit. a SystemRL beachten (keine Formalitäten im Binnenmarkt)

- Tierwohlabgabe als Verbrauchssteuer (Europarecht)
  - Problem: Steuerungswirkung der Abgabe nur sinnvoll, wenn sie sowohl für im Inland produzierte als auch für importierte Fleischprodukte gezahlt werden müssen.
  - Wenn die Tierwohlabgabe nur inländischen Tierhaltern zugute kommt => parafikalische Abgabe (**europ. unzulässig**)
  - Politische Herausforderung: Ist die Förderung ausländischer Produzenten möglich und gewollt?

- Handlungsbedarf im Förderbereich:
  - Verbindliche Zulässigkeit der Finanzierung rein obligatorischer Maßnahmen (EU-Gesetzgeber/Kommission)
  - Zeitliche Dimension
  - Administrative Umsetzung (Bund/Länder/GAK)
- Handlungsbedarf im Abgabebereich
  - Verhinderung unzulässiger parafiskalischer Abgaben