

**Rechtsgutachten zu Möglichkeiten
der Förderung des Tierwohls in der
Nutztierhaltung auf Unionsebene**

Erstattet durch:

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Frank Fellenberg, LL.M. (Cambridge),
Rechtsanwältin und Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Kathrin Dingemann und
Rechtsanwältin Dr. Vera Schürmann

Berlin, im Oktober 2024

Berlin Leipziger Platz 3 · 10117 Berlin · berlin@redeker.de

Bonn Willy-Brandt-Allee 11 · 53113 Bonn · bonn@redeker.de

Brüssel 172, Av. de Cortenbergh · 1000 Brüssel · bruessel@redeker.de

Leipzig Stentzlers Hof · Petersstraße 39-41 · 04107 Leipzig · leipzig@redeker.de

London 4 More London Riverside · London, SE1 2AU · london@redeker.de

München Maffeistraße 4 · 80333 München · muenchen@redeker.de

www.redeker.de

INHALTSVERZEICHNIS

A. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	4
B. Hintergrund und Gang der Untersuchung.....	5
C. Rechtliche Würdigung der Möglichkeiten einer Förderung des Tierwohls in der Nutztierhaltung auf Unionsebene	10
I. Möglichkeiten politischer Einflussnahme zur Förderung des Tierwohls	11
1. Die Expertengruppe der Kommission „EU-Plattform für den Tierschutz“..	11
a) Aufgabenzuschnitt und Kompetenz	11
b) Möglichkeiten der politischen Einflussnahme	14
2. Strategischer Dialog zur Zukunft der EU-Landwirtschaft.....	16
a) Aufgabenzuschnitt und Kompetenz	16
b) Ergebnisse des Strategischen Dialogs im Abschlussbericht	17
3. Fazit	19
II. Materielle Regulierungsoptionen des Tierwohls und finanzielle Förderungsmöglichkeiten im Rahmen der GAP.....	21
1. Die Sachkompetenz der EU für Tierwohlbelange und Haltungsbedingungen	21
2. Regulierung durch den Erlass zwingender Vorschriften	23
a) Geltender europäischer Rechtsrahmen für die Haltung von Nutztieren	23
(1) Nutztierrichtlinie vom 20.07.1998	24
(2) Legehennenrichtlinie vom 19.07.1999	25
(3) Masthühnerrichtlinie vom 28.06.2007	26
(4) Kälberrichtlinie vom 18.12.2008.....	26
(5) Schweinerichtlinie vom 18.12.2008	27
b) Bereits identifizierter Reformbedarf auf Unionsebene	28
c) Keine finanzielle Förderung der Einhaltung verpflichtender Normen im Rahmen der GAP	32
d) Keine finanzielle Förderung der Einhaltung verpflichtender Normen neben der GAP	35
3. Definition freiwilliger Haltungsstandards in Kombination mit EU-weiter Tierhaltungskennzeichnung.....	35
a) Möglichkeit der Definition freiwilliger Standards für Haltungsbedingungen.....	35

b)	Unterstützende Einführung eines verpflichtenden Tierwohlkennzeichens auf der Verpackung von tierischen Produkten	37
c)	Finanzielle Förderung der Einhaltung freiwilliger höherer Standards	38
III.	Möglichkeiten der Finanzierung der Förderung höherer Tierwohlstandards auf Unionsebene neben den Mitteln der GAP	40
1.	Verbrauchssteuer auf tierische Produkte.....	41
a)	Harmonisierungskompetenz aus Art. 113 AEUV	41
b)	Kompetenztitel für die Umweltpolitik aus Art. 191, 192 AEUV	42
2.	Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für Produkte tierischen Ursprungs.....	44

A.

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

1. Auf Unionsebene wurden bereits verschiedene Strukturen und Formate etabliert, die der Verbesserung des Tierwohls und der Tiergesundheit dienen sollen und in ihrer Ausrichtung zum Teil mit der Borchert-Kommission vergleichbar sind. Maßgebliche Akteure sind insbesondere die EU-Plattform für Tierwohl und der von der Europäischen Kommission etablierte strategische Dialog zur Zukunft der EU-Landwirtschaft, der im September 2024 mit der Übergabe des Abschlussberichtes an die Kommission beendet wurde. Der im Abschlussbericht formulierte Vorschlag, den Dialog in einem einzurichtenden Europäischen Agrar- und Ernährungsforum (European Board on Agri-Food, EBAF) fortzusetzen, ist sachgerecht und sollte aufgegriffen werden (dazu **C.I.**).
2. Es bestehen im Wesentlichen zwei Optionen, um die Tierwohlstandards auf Unionsebene anzuheben. Für beide Optionen verfügt die EU über die erforderlichen Kompetenzen (dazu **C.II.1.**); aus den letzten Jahren liegen zudem bereits umfangreiche Vorarbeiten vor, so dass eine vergleichsweise kurzfristige Umsetzung bei entsprechendem politischen Impetus jeweils möglich erscheint:
 - Zum einen können die Haltungsstandards, die in den bestehenden Richtlinien für bestimmte Nutztierarten bereits festgelegt sind, angehoben und der derzeitige Rechtsrahmen ergänzt werden. Namentlich sind dies die Nutztierrichtlinie, die Legehennenrichtlinie, die Masthühnerrichtlinie, die Schweinerichtlinie und die Kälberrichtlinie. Sämtliche dieser Richtlinien sind bereits viele Jahre alt und gewährleisten nur ein suboptimales Tierwohlniveau. Zu beachten ist allerdings, dass die finanzielle Förderung der Einhaltung verpflichtender Tierwohlstandards im aktuellen rechtlichen Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) überwiegend ausgeschlossen ist. Neue, obligatorische Rechtsakte sollten deshalb jedenfalls möglichst lange Umsetzungsfristen vorsehen, innerhalb derer Investitionen insbesondere für den Umbau von Ställen finanziell gefördert werden können (dazu **C.II.2.**).
 - Um einen verlässlichen und langfristigen finanziellen Ausgleich für Landwirte sicherstellen zu können, erscheint es daher vorzugswürdig, angelehnt an einen entsprechenden Vorschlag der Borchert-Kommission für Deutschland unionsweite abgestufte Standards für bessere Haltungsbedingungen von Nutztieren zu definieren und festzulegen, deren Einhaltung für die Landwirte fakultativ ist. Die Einführung solcher freiwilligen Standards sollte durch die Einführung einer Kennzeichnungspflicht (sog. EU-Tierwohllabel) flankiert werden, die Anreize für entsprechende Kaufentscheidungen der Verbraucher bietet (dazu **C.II.3.**).

3. Begrenzt sind demgegenüber die Möglichkeiten der EU, weitere Mittel für die finanzielle Förderung der Anhebung der Tierwohlstandards zu erschließen und damit die höheren laufenden Kosten tiergerechter Haltungsverfahren sowie die etwa mit dem Umbau von Ställen verbundenen Investitionskosten über EU-Zahlungen auszugleichen. Die Einführung einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erhebung einer Verbrauchssteuer auf tierische Produkte ist zwar nicht gänzlich ausgeschlossen. Allerdings ist umstritten, ob der dafür heranzuziehende Kompetenztitel für Umweltpolitik auch Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls erfasst. Voraussetzung hierfür wäre zudem eine politisch schwer vorstellbare Einstimmigkeit im Rat. Hinzu kommt, dass die Union für die durch eine solche Steuer generierten Einnahmen der Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht die Ertragshoheit hätte. Dasselbe gilt bei einer unionsweiten Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf tierische Produkte. Auch die hierdurch generierten Erträge würden in erster Linie den mitgliedstaatlichen Haushalten zufließen. Die geringen Mehreinnahmen für den EU-Haushalt infolge der von den Mitgliedstaaten zu zahlenden höheren Mehrwertsteuer-Eigenmittelbeträge reichen für einen finanziellen Ausgleich der Landwirte bei weitem nicht aus (dazu **C.III.**).

B.

Hintergrund und Gang der Untersuchung

Die Frage, wie sich die Nutztierhaltung spezifisch mit Blick auf das Tierwohl verbessern lässt, ist seit geraumer Zeit Gegenstand politischer Debatten. In Deutschland wurde im Jahr 2019 das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (sog. Borchert-Kommission) gegründet, das sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft, der Praxis, der Agrar-, Wirtschafts- und Umweltverbände sowie des Veterinärwesens zusammensetzte.¹ Ziel der Borchert-Kommission war es, Konzepte zur Förderung des Tierwohls in der Nutztierhaltung zu entwickeln, die aufgrund der umfassenden Beteiligung der unterschiedlichen Interessensgruppen auf eine breite Akzeptanz der betroffenen Akteure stoßen sollten. Im Februar 2020 legte die Borchert-Kommission ihre Empfehlungen für den Umbau der Nutztierhaltung im Rahmen einer langfristigen Transformationsstrategie vor. Darin schlug sie vor, tierartspezifische Zielbilder zu entwickeln, auf deren Grundlage unterschiedliche Tierwohlstufen definiert werden sollten (Stufe 1/Stall plus, Stufe 2/verbesserte Ställe, Stufe 3/Premium). Die Tierwohlstufen sollten nach den Empfehlungen des Netzwerks Vorgaben zu den Kriterien Platzverfügbarkeit, Bodenbeschaffenheit, Stallklima, Lichtverhältnisse, Freiluftauslauf und

¹ BMEL, Pressemitteilung vom 09.07.2019, abrufbar unter <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/148-nutztierhaltung.html>.

Futterangebot enthalten. Langfristig sollten diese Tierwohlstufen im Wege einer Anhebung der gesetzlichen Standards über das EU-Niveau verpflichtend eingeführt werden, die Stufe 1 etwa bis zum Jahr 2030. Zum Jahr 2040 sollte die deutsche Nutztierhaltung sodann vollständig in die Tierwohlstufe 2 überführt werden und ein hinreichend großer Marktanteil in der Tierwohlstufe 3 erreicht werden, um technische und organisatorische Innovationen zu fördern und die Kleinstmengenproblematik in der Wertschöpfungskette zu überwinden. In den Empfehlungen wurde zudem die Notwendigkeit einer verlässlichen und langfristigen förderpolitischen Begleitung der Transformation der Nutztierhaltung hervorgehoben. Geschehen sollte dies nach den Vorstellungen des Kompetenznetzwerks zunächst mithilfe der dargestellten langen Übergangszeiträume für die Anhebung gesetzlicher Standards über das EU-Niveau, in denen die Umstellung in höhere Tierwohlstufen ausschließlich freiwillig und durch Förderanreize erfolgt. Auch nach Ablauf der Übergangszeiträume solle die Förderung zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen der Landwirte in Deutschland aufgrund der höheren Standards beibehalten werden. Vorgeschlagen wurde, den Erzeugern die höheren Kosten tierwohlgerechter Haltungsverfahren mit einer Kombination von Prämien zur Deckung der laufenden Kosten sowie einer Investitionsförderung zu einem hohen Anteil von 80 bis 90 % auszugleichen. Finanziert werden solle dies vorzugsweise durch eine mengenbezogene Abgabe auf tierische Produkte (Verbrauchssteuer). Zudem solle die Einhaltung höherer Tierwohlstufen durch ein zunächst freiwilliges staatliches und auf längere Sicht verpflichtendes unionsrechtliches Tierwohlkennzeichen unterstützt werden, das informierte Kaufentscheidungen der Verbraucher ermöglicht.²

Die erarbeiteten Empfehlungen wurden im Jahr 2021 im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) im Rahmen einer von unserer Sozietät erstellten Machbarkeitsstudie auf ihre rechtliche Umsetzbarkeit untersucht.³ Die Studie bestätigt die Umsetzbarkeit der Vorschläge in weiten Teilen, kommt aber u. a. zu dem Ergebnis, dass eine Tierwohlprämie grundsätzlich nur für Standards oberhalb der rechtlich verpflichtenden Vorgaben gewährt werden könnte. Mit einer Anhebung der gesetzlich vorgeschriebenen Standards entfielen damit auch die Förderfähigkeit durch eine Tierwohlprämie. Zudem begegnet die Tierwohlprämie in der vom Kompetenznetzwerk vorgesehenen Form danach insbesondere im Hinblick auf die langfristige Prämienzusage unionsrechtlichen Bedenken. Dasselbe

² Borchert-Kommission, Empfehlungen vom 11.02.2020, abrufbar unter https://www.bmel.de/Shared-Docs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.html.

³ *Karpenstein et al.*, Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung, 2021, abrufbar unter <https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/nutztiere/umbau-nutztierhaltung.html>.

gilt für die Finanzierung der Fördermaßnahmen durch eine parafiskalisch ausgestaltete Steuer.

Im April 2022 aktualisierte die Borchert-Kommission ihre Vorschläge zur Honorierung und Finanzierung von Tierwohl sowie zur Haltungskennzeichnung.⁴ Aufbauend auf den Ergebnissen der Machbarkeitsstudie erachtete das Netzwerk u. a. neben der Einführung einer mengenbezogenen, als Verbrauchsteuer ausgestalteten Tierwohlabgabe auch die Rücknahme des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf tierische Produkte als mögliches Finanzierungsinstrument.

Weil die Empfehlungen in der Folge nach Auffassung des Netzwerks nicht in hinreichender Form umgesetzt wurden, stellte die Borchert-Kommission im August 2023 ihre Arbeit ein.⁵

Grund für die bislang unterbliebene umfassende politische Umsetzung der Empfehlungen der Borchert-Kommission einschließlich einer langfristigen Anhebung der gesetzlichen Haltungsstandards ist nicht zuletzt, dass die Landwirtinnen und Landwirte – und damit auch die Nutztierhaltung – in den Mitgliedstaaten der EU untereinander im Wettbewerb stehen. Strengere Vorgaben in einem Mitgliedstaat gehen damit potenziell stets zulasten der jeweiligen nationalen Landwirtschaft. Zudem stellen sich hinsichtlich der langfristigen finanziellen Förderung der laufenden Kosten höherer Tierwohlstandards (Tierwohlprämie) sowie der hierfür erforderlichen Investitionen, wie in der Machbarkeitsstudie im Einzelnen aufgezeigt, Probleme hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Europarecht.

Auch auf europäischer Ebene existieren schon länger Bestrebungen, die Nutztierhaltung – über die bereits bestehenden Regulierungen und Kontrollstrukturen hinaus – zu reformieren. Bereits 2017 hatte die Europäische Kommission die Expertengruppe der Kommission „EU-Plattform für Tierschutz“ (Tierschutz-Plattform) ins Leben gerufen, um durch eine bessere Zusammenarbeit und Vernetzung aller Akteure einen Beitrag zur Verbesserung des Tierschutzes zu leisten.⁶ Im Mai 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission im Rahmen ihres „Green Deals“ die „Farm to Fork“-Strategie (F2F-Strategie), welche darauf abzielt, die Produktion und den Konsum von Lebensmitteln in der EU wertorientierter, resilienter und nachhaltiger zu gestalten.⁷ Im Rahmen dieser Strategie kündigte die Kommission

⁴ Borchert-Kommission, Empfehlungen vom 19.04.2022, abrufbar unter <https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/nutztiere/umbau-nutztierhaltung.html>.

⁵ Borchert-Kommission, Statement vom 22.08.2023, abrufbar unter <https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/nutztiere/umbau-nutztierhaltung.html>.

⁶ Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 06.06.2017, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_17_1426.

⁷ Vgl. Europäische Kommission, „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, COM(2020) 381 final, S. 4 ff.

auch eine Überprüfung und Überarbeitung der bestehenden EU-Tierschutzgesetzgebung einschließlich der Richtlinien zur Haltung von Nutztieren (sog. Fitness Check) an.⁸ Als Ergebnis dieses Fitness-Checks stellte die Kommission fest, dass die EU-Gesetzgebung zwar bereits insgesamt eine Verbesserung der Haltungsbedingungen für Nutztiere bewirkt habe. Gleichwohl liege in der EU aber weiterhin ein suboptimales Tierschutzniveau vor, weswegen weiterhin Handlungsbedarf bestehe, um die erklärten Ziele des Green Deals zu erreichen.⁹ Der Fitness-Check veranlasste die Kommission in der Folge zunächst dazu, Vorarbeiten für ein umfangreiches Gesetzgebungspaket zur Stärkung des Tierwohlschutzes auf den Weg zu bringen.¹⁰

Der politische Antrieb der Kommission scheint sich in jüngerer Zeit jedoch – wohl auch angesichts der massiven Bauernproteste – verloren zu haben.¹¹ Zuletzt richtete die Kommission den „Strategischen Dialog zur Zukunft des Agrar- und Lebensmittelsektors in der EU“ (Strategischer Dialog) ein, um gemeinsam mit den europäischen Landwirten eine Vision für die Zukunft der Landwirtschaft in Europa zu entwickeln. Mit der Ankündigung des Strategischen Dialogs in der Rede zur Lage der Union von Kommissionspräsidentin *Ursula von der Leyen* vom 13.09.2023¹² ging ein vorläufiges Zurückstellen bzw. eine Reduzierung der ursprünglich angekündigten Gesetzesvorhaben einher.¹³ Die im Dezember 2023 vorgelegten

⁸ Europäische Kommission, „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, COM(2020) 381 final, S. 9 f.

⁹ Europäische Kommission, Commission Staff Working Document: Fitness Check of the EU Animal Welfare legislation, SWD (2022) 328 final vom 04.10.2022, S. 62; zusammenfassend auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Tierschutzrechtliche Regelungen auf EU-Ebene und darüber hinausgehende nationale Tierschutzregelungen ausgewählter EU-Staaten, WD 5 – 3000 – 033/23, 10.05.2023, S. 5 ff.

¹⁰ Europäische Kommission, Revision of the animal welfare legislation, abrufbar unter https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/evaluations-and-impact-assessment/revision-animal-welfare-legislation_en.

¹¹ Vgl. zu den Protesten nur Tageschau, Vereint im Protest, Beitrag vom 22.02.2024, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/protest-landwirte-mehrere-eu-laender-100.html>. Darüber hinaus hat die Kommission im Rahmen der erheblichen Proteste nunmehr auch eine Überprüfung der Verpflichtungen der Landwirtinnen und Landwirte aus der GAP vorgeschlagen, um weitere Entlastungen zu ermöglichen, vgl. Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 15.03.2024, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_24_1493.

¹² *Ursula von der Leyen*, Lage der Union, 13.09.2023, abrufbar unter https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2023_de.

¹³ *Struna*, Commission says new rules on animal welfare postponed in name of strategic dialogue, abrufbar unter <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/commission-says-new-rules-on-animal-welfare-postponed-in-name-of-strategic-dialogue/>; *Fortuna et al.*, Von der Leyen plant Kurswechsel in der EU-Agrarpolitik, abrufbar unter https://www.euractiv.de/section/gap-reform/news/von-der-leyen-plant-kurswechsel-in-der-eu-agrarpolitik/?_ga=2.50244902.145696496.1711621988-1656469794.1711621988; *Dahm*, EU-Kommission legt stark gestütztes Tierschutzpaket vor, abrufbar unter <https://www.euractiv.de/section/landwirtschaft-und-ernahrung/news/eu-kommission-legt-stark-gestuetztes-tierschutzpaket-vor/>; Albert Schweitzer Stiftung, Pressemitteilung vom 01.12.2023; abrufbar unter <https://albert-schweitzer-stiftung.de/aktuell/end-the-cage-age-beschwerde-eingelegt>.

Novellierungsvorschläge der Kommission waren auf den Bereich der Tiertransporte beschränkt.¹⁴ Vorschläge für die angekündigten Neufassungen der Richtlinie 98/58/EG über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (Nutztierrichtlinie),¹⁵ der Richtlinie 1999/74/EG zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen (Legehennenrichtlinie),¹⁶ der Richtlinie 2007/43/EG mit Mindestvorschriften zum Schutz von Masthühnern (Masthühnerrichtlinie),¹⁷ der Richtlinie 2008/120/EG über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen (Schweinerichtlinie)¹⁸ und der Richtlinie 2008/119/EG über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (Kälberrichtlinie)¹⁹ wurden hingegen – jedenfalls vorerst – nicht vorgelegt. Ein Gesetzesvorschlag für die Einführung eines europäischen Tierwohlkennzeichens fehlt bislang ebenfalls.²⁰ Die Europäische Bürgerinitiative „End the Cage Age“ hat wegen der Untätigkeit der Kommission sowohl Beschwerde bei der Europäischen Ombudsstelle eingereicht²¹ als auch im März 2024 eine Untätigkeitsklage vor dem Europäischen Gericht (EuG) erhoben.²² Aufgrund der Verzögerungen der

¹⁴ Europäische Kommission, COM(2023) 770 final vom 07.12.2023.

¹⁵ Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20.07.1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere, ABl. L 221 vom 08.08.1998, S. 23, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.03.2017.

¹⁶ Richtlinie 1999/74/EG des Rates vom 19. Juli 1999 zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen, ABl. L 203 vom 03.08.1999, S. 53, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.03.2017.

¹⁷ Richtlinie 2007/43/EG des Rates vom 28.06.2007 mit Mindestvorschriften zum Schutz von Masthühnern, ABl. L 182 vom 12.07.2007, S. 19, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.03.2017.

¹⁸ Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18.12.2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen, ABl. L 047 vom 18.02.2009, S. 5, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.03.2017.

¹⁹ Richtlinie 2008/119/EG des Rates vom 18.12.2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern, Amtsblatt ABl. L 010 vom 15.01.2009, S. 7, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.03.2017.

²⁰ Zu den einzelnen Elementen der geplanten Revision der Tierwohlgesetzgebung Europäische Kommission, Revision of the animal welfare legislation, abrufbar unter https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/evaluations-and-impact-assessment/revision-animal-welfare-legislation_en.

²¹ Europäische Ombudsstelle, Mitteilung vom 20.12.2023, abrufbar unter <https://www.ombudsman.europa.eu/de/opening-summary/de/179469>; dazu Albert Schweitzer Stiftung, Pressemitteilung vom 24.04.2024, abrufbar unter <https://albert-schweitzer-stiftung.de/aktuell/end-the-cage-age-beschwerde-ingelegt>; siehe dazu auch Europäisches Parlament, Parlamentarische Anfrage vom 15.12.2023, abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-9-2023-000059_DE.html.

²² Anhängig beim EuG als Rs. T-151/24; der Antrag ist insbes. darauf gerichtet, festzustellen, dass die Kommission gegen die Verträge verstoßen hat, indem sie in Reaktion auf die Europäische Bürgerinitiative „End the Cage Age“ keine einen neuen Zeitplan für die Annahme eines Legislativvorschlags enthaltende Mitteilung zur Änderung ihrer Mitteilung über die Europäische Bürgerinitiative „End the Cage Age“, C(2021)4747 final, vom 30. Juni 2021 angenommen hat. S. hierzu auch Albert Schweitzer Stiftung, Pressemitteilung vom 18.03.2024, abrufbar unter <https://albert-schweitzer-stiftung.de/aktuell/end-the-cage-age-klagt-gegen-eu-kommission>.

Gesetzgebungsvorhaben wurde zudem teilweise bereits Mitte des Jahres 2023 eine europäische Borchert-Kommission gefordert, die den Transformationsprozess vorantreiben solle.²³

Vor diesem Hintergrund hat uns die Albert Schweizer Stiftung für unsere Mitwelt beauftragt, zu beurteilen, welche Möglichkeiten bestehen, die Transformation der Nutztierhaltung durch die Etablierung eines der Borchert-Kommission vergleichbaren Expertengremiums auf EU-Ebene voranzutreiben bzw. die Vorschläge der Borchert-Kommission auf Unionsebene umzusetzen. Gegenstand der Begutachtung soll sein,

- wie die Erhöhung von Tierwohlstandards auf Unionsebene, etwa über der Borchert-Kommission vergleichbare Gremien, am besten vorangetrieben werden kann (dazu **C.I.**),
- welche Optionen zur Erhöhung von Tierwohlstandards in materiellrechtlicher Hinsicht auf Unionsebene bestehen (dazu **C.II.**) und
- inwiefern auch die finanzielle Förderung der Mehrkosten höherer Nutztierhaltungsstandards auf europäischer Ebene geregelt werden kann (dazu **C.III.**).

C.

Rechtliche Würdigung der Möglichkeiten einer Förderung des Tierwohls in der Nutztierhaltung auf Unionsebene

Auf Unionsebene bestehen bereits verschiedene Strukturen und Formate, die der Verbesserung des Tierwohls und der Tiergesundheit dienen und in ihrer Ausrichtung zum Teil mit der Borchert-Kommission vergleichbar sind. Der im Abschlussbericht zum Strategischen Dialog zur Zukunft der EU-Landwirtschaft aus September 2024 unterbreitete Vorschlag, ein dauerhaftes Dialoggremium für den Umbau der Landwirtschaft einzusetzen, erscheint – insbesondere als Ergänzung zur EU-Plattform für den Tierschutz – sachgerecht (dazu **I.**).

In materiell-rechtlicher Hinsicht können Lücken im bestehenden Rechtsrahmen der europäischen Tierschutzgesetzgebung, die durch Vorarbeiten der bestehenden Gremien bereits weitgehend identifiziert und aufgearbeitet sind, entweder durch die Einführung neuer und die Ergänzung weiterer verpflichtender Mindeststandards oder durch die verbindliche Definition fakultativer Tierwohlstufen in Kombination mit einer verpflichtenden

²³ Vgl. dazu *Michel-Berger*, Umbau Nutztierhaltung: Was tun nach dem Ende der Borchert-Kommission?, agrarheute vom 19.09.2023, <https://www.agrarheute.com/politik/umbau-nutztierhaltung-tun-ende-borchert-kommission-611175>.

Haltungskennzeichnung geschlossen werden. Die EU verfügt insoweit über die erforderlichen Kompetenzen (dazu **II.**).

Begrenzt sind demgegenüber die Möglichkeiten der EU, weitere Mittel für die finanzielle Förderung der Anhebung der Tierwohlstandards zu erschließen und damit die höheren laufenden Kosten tiergerechter Haltungsverfahren sowie die etwa mit dem Umbau von Ställen verbundenen Investitionskosten über EU-Zahlungen jedenfalls teilweise auszugleichen (dazu **III.**).

I. Möglichkeiten politischer Einflussnahme zur Förderung des Tierwohls

Das Thema Tierwohl und Nutzungsbedingungen wird und wurde auf Unionsebene bereits in verschiedenen Formaten behandelt. Politisch und interdisziplinär diskutiert wird die Intensivierung von Tierschutz- und Tierwohlbelangen bereits seit dem Jahr 2017 in der Expertengruppe der Kommission „EU-Plattform für den Tierschutz“ (Tierschutz-Plattform) (dazu **1.**). Die letzte Kommission hat zudem – wohl auch in Reaktion auf die heftigen Proteste der Landwirte in ganz Europa – den Strategischen Dialog zur Zukunft der EU-Landwirtschaft eingerichtet, in dessen Rahmen zukunftsfähige Lösungen für aktuelle Probleme in der europäischen Landwirtschaft erarbeitet werden sollten, die von allen beteiligten Interessensvertretern akzeptiert werden können. Dessen Arbeitsergebnisse wurden der Kommissionspräsidentin am 04.09.2024 in Form eines Abschlussberichts mit Empfehlungen übergeben (dazu **2.**). Der Vorschlag des Strategischen Dialogs, eine weitere Plattform für den Dialog über die Umstellung der Landwirtschaft, das Europäische Agrar- und Ernährungsforum, einzurichten, erscheint sachgerecht und soll nach ersten öffentlichen Verlautbarungen der Kommission offenbar auch umgesetzt werden (dazu **3.**).

1. Die Expertengruppe der Kommission „EU-Plattform für den Tierschutz“

a) Aufgabenzuschnitt und Kompetenz

Auf Initiative der sogenannten Vught-Gruppe, bestehend aus Deutschland, den Niederlanden, Dänemark und Schweden,²⁴ richtete die Europäische Kommission durch

²⁴ Positionspapier von den Niederlanden, Deutschland, Schweden und Dänemark, Einrichtung einer EU-Tierschutzplattform, abrufbar unter <https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/tierschutz/eu-tierschutz-plattform.html>. Bereits im Jahr 2014 regten Deutschland, Dänemark und die Niederlande in einer gemeinsamen Erklärung an, den Tierschutz auf europäischer Ebene zu verbessern, vgl. Gemeinsame

Beschluss vom 24.01.2017 die Expertengruppe der Kommission „Plattform für den Tierschutz“ (Tierschutz-Plattform) ein, die sie bei der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit ansiedelte.²⁵ Die Plattform soll die Kommission dabei unterstützen, koordinierte Maßnahmen zum Tierschutz zu entwickeln. Schwerpunkte sind die bessere Anwendung der EU-Tierschutzvorschriften durch den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren sowie die direkte Einbeziehung von Interessengruppen, der Ausbau und die Nutzung von freiwilligen Verpflichtungen der Branche und die Förderung der EU-Tierschutzstandards weltweit.

Die Expertengruppe setzt sich aus (maximal) 75 Vertretern aus Unternehmens- und Berufsverbänden, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaft, Mitgliedstaaten des EWR, internationalen Organisationen und der European Food Safety Agency (EFSA) zusammen.²⁶ Von diesen 75 Mitgliedern der Tierschutz-Plattform entfallen 40 auf Mitglieder von Unternehmens- und Berufsverbänden, Organisationen der Zivilgesellschaft und unabhängige Sachverständige aus Forschungsinstituten; 35 Mitglieder vertreten die Mitgliedstaaten des EWR, im Tierschutz tätige internationale Organisationen und die EFSA. Die Schweiz nimmt als Beobachterin an der Plattform für Tierschutz teil.²⁷ Seit ihrer Gründung hat sich die Tierschutz-Plattform bis Juni 2024 insgesamt zu 15 Sitzungen getroffen.²⁸ Deutschland wird bei diesen durch das BMEL vertreten.²⁹

Die Tierschutz-Plattform gibt im Rahmen ihres Mandats Empfehlungen zu bestimmten Fragen im Zusammenhang mit dem Tierschutz ab.³⁰ Ihre Berichte und Schlussfolgerungen nimmt die Plattform nach Art. 7 Abs. 6 des Beschlusses 2017/C 31/12 im

Erklärung der Niederlande, Deutschlands und Dänemarks für mehr Tierschutz vom 14.12.2014, ebenfalls abrufbar unter <https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/tierschutz/eu-tierschutzplattform.html>.

²⁵ Vgl. Beschluss der Kommission zur Einrichtung der Expertengruppe der Kommission „Plattform für den Tierschutz“ (Englisch: EU Platform on Animal Welfare), 2017/C 31/12 vom 24.01.2017.

²⁶ Art. 4 des Beschlusses der Kommission zur Einrichtung der Expertengruppe der Kommission „Plattform für den Tierschutz“, 2017/C 31/12 vom 24.01.2017.

²⁷ Europäische Kommission, Factsheet, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_17_1426; eine aktuelle Übersicht über die Mitglieder der Tierschutz-Plattform findet sich unter <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3504>.

²⁸ Eine Dokumentation aller Sitzungen ist abrufbar unter https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eu-platform-animal-welfare/platform-meetings_en.

²⁹ Vgl. BMEL, Tierschutz in der EU: Plattform für Vernetzung und Austausch, abrufbar unter <https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/tierschutz/eu-tierschutzplattform.html> sowie die Anwesenheitsliste auf der Seite der Tierschutz-Plattform, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3504&fromMeetings=true&meetingId=50715>.

³⁰ Vgl. Europäische Kommission, Plattform Beschlüsse, abrufbar unter https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eu-platform-animal-welfare/platform-conclusions_en.

Konsens an. Bei Abstimmungen wird mit einfacher Mehrheit der Mitglieder entschieden. Mitglieder, die Gegenstimmen abgegeben haben, haben das Recht auf ein Dokument mit einer Zusammenfassung der Gründe für ihre Position, das dem entsprechenden Bericht bzw. der entsprechenden Schlussfolgerung beigelegt wird. Das Mandat der Tierschutz-Plattform wurde im Mai 2021 zum zweiten Mal durch die Kommission verlängert und läuft derzeit bis zum 30.06.2025. Um eine bessere Bearbeitung spezifischer Themen zu ermöglichen, können die Vorsitzenden der Tierschutz-Plattform Untergruppen zur Untersuchung spezifischer Fragen einrichten.³¹ Den Vorsitz der Plattform übernimmt die Generaldirektorin für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit oder deren Stellvertreterin;³² zuletzt hatte *Sandra Gallina* als Generaldirektorin für Gesundheit und Lebensmittel den Vorsitz inne.³³ Während zu Beginn der Tierschutz-Plattform lediglich drei Untergruppen zu den Themen Animal Transport, Pigs und Welfare Labeling existierten, deren Mandate 2020 bzw. 2021 ausliefen, kündigte die Kommission im November 2021 an, sechs neue Untergruppen zu mandatieren: Animal Transport, Animal Welfare at the Time of Killing, Animal Welfare Labeling, Welfare of Poultry, Welfare of Calves and Dairy Cows und Welfare of Pigs. Alle sechs Untergruppen nahmen ihre Arbeit im März 2022 auf und sind bis heute aktiv. Die eingerichteten Untergruppen spiegeln die ursprünglich im Rahmen der F2F-Strategie entwickelten Ambitionen der Kommission wider, die teilweise veraltete Tierschutzgesetzgebung der Union auf den Gebieten Tierwohlkennzeichnung, Schlachtung, Transport und Haltungsbedingungen zu reformieren.³⁴

Die Schlussfolgerungen und Berichte, die die Plattform veröffentlicht, sind in ihrem Zuschnitt sehr unterschiedlich. Bei manchen Veröffentlichungen handelt es sich um Zusammenstellungen von Informationen, seltener auch um konkrete Empfehlungen für Gesetzesvorhaben auf Unionsebene.³⁵ Die Empfehlungen der Untergruppe Animal Transport dürften Einfluss auf den Kommissionsentwurf für eine Verordnung zum

³¹ Generaldirektion für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Leadership and Organisation abrufbar unter https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/health-and-food-safety_en#leadership-and-organisation.

³² Art. 6 des Beschlusses der Kommission zur Einrichtung der Expertengruppe der Kommission „Plattform für den Tierschutz“, 2017/C 31/12 vom 24.01.2017.

³³ Neuer Kommissar für Gesundheit und Tierschutz soll der – allerdings umstrittene – Olivér Várhelyi werden, siehe https://commission.europa.eu/about-european-commission/president-elect-ursula-von-der-leyen/commissioners-designate-2024-2029_en?prefLang=de.

³⁴ *Fortuna et. al.*, „Farm-to-Fork“-Entwurf: Mit Blick auf Emissionen aus der Tierhaltung und das Tierwohl, abrufbar unter <https://www.euractiv.de/section/landwirtschaft-und-ernahrung/news/eus-draft-food-policy-to-address-livestock-farming-emissions-animal-welfare/>.

³⁵ Vgl. die Veröffentlichungen der Tierschutz-Plattform, abrufbar unter https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eu-platform-animal-welfare/platform-conclusions_en.

Tierschutz während des Transports gehabt haben, den die Kommission im Dezember 2023 vorgelegt hat.³⁶ Die konkretesten Forderungen finden sich bislang in den Schlussfolgerungen der Untergruppe Animal Welfare Labeling: In den Schlussfolgerungen, die den sinnvollen Rahmen eines zukünftigen, möglichen Gesetzes umreißen, spricht sich die Untergruppe klar für die Einführung eines (zunächst) freiwilligen Tierwohlkennzeichens auf Unionsebene aus, das sowohl für verarbeitete als auch unverarbeitete Produkte tierischen Ursprungs anwendbar ist und verschiedene Tierwohlstufen definiert.³⁷ Das Vorhaben hat die Kommission jedoch zumindest in der letzten Legislaturperiode nicht mehr weiterverfolgt.³⁸

b) Möglichkeiten zur Forcierung des Tierwohl über die Tierschutz-Plattform

Die Tierschutz-Plattform ist ein Expertengremium, das sich aus unterschiedlichen Interessenvertretern zusammensetzt, sich spezifisch mit Belangen des Tierwohlschutzes auseinandersetzt und politisch tragbare Lösungen sucht. Zusammensetzung und Mandat der Plattform, die angesichts der seit 2017 regelmäßig mindestens halbjährlich erfolgten Zusammenkünfte³⁹ bereits auf eine gewisse Tradition zurückblicken kann, sind durchaus mit der deutschen Borchert-Kommission zu vergleichen. Ausweislich der Tagesordnungen der vergangenen Treffen der Tierschutz-Plattform werden auf diesen Treffen sowohl Gesetzesvorhaben durch die Kommission vorgestellt als auch wissenschaftliche Gutachten der EFSA zum Thema Tierschutz besprochen.⁴⁰

Über die Empfehlungen und Schlussfolgerungen, die die Tierschutz-Plattform bzw. die eingerichteten Untergruppen auf Anfrage der Kommission abgeben, kann die

³⁶ Vgl. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of animals during transport and related operations, amending Council Regulation (EC) No 1255/97 and repealing Council Regulation (EC) No 1/2005, 07.12.2023, COM (2023) 770 final.

³⁷ Subgroup on animal welfare labelling, Conclusions of the animal welfare labelling subgroup, abrufbar unter https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eu-platform-animal-welfare/platform-conclusions_en.

³⁸ Vgl. dazu auch Albert Schweitzer Stiftung, Pressemitteilung vom 06.10.2023, abrufbar unter <https://albert-schweitzer-stiftung.de/aktuell/eu-kommission-streicht-tierschutzvorhaben>; und die Mitteilung des Europäischen Parlaments zur Plenartagung vom 11.03. bis zum 14.03.2024, abrufbar unter <https://www.europarl.europa.eu/news/de/agenda/briefing/2024-03-11/15/tierschutz-fur-einen-klaren-zeitplan-zur-aktualisierung-der-eu-vorschriften>.

³⁹ Nach Art. 7 Abs. 2 des Beschlusses der Kommission zur Einrichtung der Expertengruppe der Kommission „Plattform für den Tierschutz“, 2017/C 31/12 vom 24.01.2017.

⁴⁰ Vgl. nur die Tagesordnungen des 12., 13. und 14. Treffens der Tierschutz-Plattform vom 05./06.12., 15./16.06.2023 und 07.12.2023, abrufbar unter https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eu-platform-animal-welfare/platform-meetings_en.

Plattform Einfluss auf Gesetzgebungsvorschläge der Kommission ausüben.⁴¹ In ihren Empfehlungen ist die Tierschutz-Plattform nicht an wissenschaftliche Neutralität gebunden, sondern kann politische Erwägungen einbeziehen.

Der Aufgabenkreis der Tierschutz-Plattform ist allerdings begrenzt. Als politisches Diskursformat ist sie zudem nicht unmittelbar in den Gesetzgebungsprozess eingebunden, sondern dient in erster Linie dem Dialog zwischen den zuständigen Behörden, Wirtschafts- und Tierschutzorganisationen, der Gesellschaft und Wissenschaftlern über Fragen des Tierschutzes und damit dem Informations- und Erfahrungsaustausch – auch wenn in ihrem Rahmen Gesetzesvorhaben diskutiert werden. Diese werden jedoch durch die Kommission eingebracht, um sie im Rahmen der allgemeinen Beratungsfunktion der Plattform zu debattieren.⁴² Es ist nicht Aufgabe der Tierschutz-Plattform, selbst Gesetzgebungsentwürfe zu entwickeln bzw. auf diese hinzuwirken.⁴³ Dennoch fordert die Tierschutz-Plattform die Kommission in den von ihr veröffentlichten Empfehlungen – wie zum Thema Tierwohlkennzeichnung – teilweise mit recht konkreten Vorschlägen dazu auf, legislativ tätig zu werden.⁴⁴

Prima facie erscheint die Tierschutz-Plattform somit als ein guter Anknüpfungspunkt, um den europäischen Tierschutzgesetzgebungsprozess zu forcieren. Da ihr Teilnehmerkreis auf maximal 75 Mitglieder begrenzt ist⁴⁵ und von den 30 Plätzen, die auf Nichtregierungsorganisationen entfallen, bereits alle besetzt sind,⁴⁶ wären entsprechende Initiativen insbesondere über die bereits teilnehmenden (Tierschutz-) Organisationen möglich. Auch die Mitgliedstaaten sind als Teilnehmer an der Plattform beteiligt. Spezifisch die Mitgliedstaaten der Vught-Gruppe könnten adressiert werden, um ihrer Rolle als Treiber des europäischen Tierwohlschutzes auch in diesem

⁴¹ Vgl. Art. 2 lit. a), Art. 3 und Art. 7 Abs. 6 des Beschlusses der Kommission zur Einrichtung der Expertengruppe der Kommission „Plattform für den Tierschutz“, 2017/C 31/12 vom 24.01.2017.

⁴² Vgl. insofern die Diskussionspunkte des 14. Treffens der Plattform vom 07.12.2023, bei dem u.a. auch Gesetzgebungsvorschläge der Kommission diskutiert wurden. Allerdings wurden diese durch die Kommissarin für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit *Stella Kyriakides* und den Vizepräsidenten der Kommission *Šefčovič* eingebracht. S. hierzu die Agenda des Treffens, abrufbar unter https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eu-platform-animal-welfare/platform-meetings_en.

⁴³ Art. 2 des Beschlusses der Kommission zur Einrichtung der Expertengruppe der Kommission „Plattform für den Tierschutz“, 2017/C 31/12 vom 24.01.2017.

⁴⁴ Vgl. bspw. die Empfehlungen der Untergruppe Tierwohlkennzeichnung, abrufbar unter https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eu-platform-animal-welfare/platform-conclusions_en.

⁴⁵ Art. 4 des Beschlusses der Kommission zur Einrichtung der Expertengruppe der Kommission „Plattform für den Tierschutz“, 2017/C 31/12 vom 24.01.2017.

⁴⁶ Für eine Übersicht der teilnehmenden Organisationen s. auf der Webseite der Kommission zur Tierschutzplattform unter „Type C – Organisation“, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3504>.

Gremium weiterhin gerecht zu werden.⁴⁷ Bestehende Kanäle und Strukturen zum BMEL können somit genutzt werden, um weitergehende Vorschläge zur Stärkung des Tierwohlschutzes im Rahmen der Tierschutz-Plattform einzubringen.

2. Strategischer Dialog zur Zukunft der EU-Landwirtschaft

a) Aufgabenzuschnitt und Kompetenz

In ihrer Rede zur Lage der Europäischen Union am 13.09.2023 kündigte Kommissionspräsidentin *Ursula von der Leyen* an, einen Strategischen Dialog zur Zukunft der Landwirtschaft in der Europäischen Union (Strategischer Dialog) einzurichten.⁴⁸ Ziel dieses Dialogs war es nach Angaben der Kommission, in vertrauensvoller Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure nach Wegen zu suchen, wie die EU die Landwirte unterstützen und die Agrarpolitik an ihre Bedürfnisse anpassen kann. Zum Strategischen Dialog versammelte die Kommission deswegen nicht nur Landwirte, sondern darüber hinaus auch Inhaber lokaler Lebensmittelgeschäfte, europäische Einzelhändler, Verbraucherorganisationen, Umweltgruppen, Finanzinstitute und Hochschulen. Den Vorsitz des Strategischen Dialogs übernahm *Peter Strohschneider*, der zuvor der Zukunftskommission Landwirtschaft der deutschen Bundesregierung vorstand.⁴⁹ Die 29 Teilnehmer⁵⁰ widmeten sich in vier Untergruppen in insgesamt sieben Plenarsitzungen im Zeitraum vom 25.01.2024 bis zum 29.08.2024 den folgenden vier Fragen:⁵¹

⁴⁷ Vgl. insofern die Ziele und Lösungsvorschläge aus dem Positionspapier zur Überarbeitung der EU-Rechtsvorschriften für Tiertransporte der Vught-Gruppe vom Juli 2022, abrufbar unter <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/102-tierschutz-tiertransporte-vught.html> und die Vorschläge und Präsentationen der EU-Plattform für Tierschutz vom 07.12.2023, https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eu-platform-animal-welfare/platform-meetings_en

⁴⁸ *Ursula von der Leyen*, Rede zur Lage der Union 2023, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_23_4426.

⁴⁹ Europäische Kommission, Strategischer Dialog zur Zukunft der EU-Landwirtschaft, abrufbar unter https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_de.

⁵⁰ Drei der 29 Mitglieder waren Tierschutzorganisationen, von denen allerdings keine einen expliziten Fokus auf die Nutztierhaltung legt. Vertreten waren laut Teilnehmerliste *BirdLife Europe*, *Eurogroup for Animals* und *Greenpeace Europe*, abrufbar unter https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_de.

⁵¹ Europäische Kommission, Strategic Dialogue on the future of EU agriculture: 2nd Plenary meeting, abrufbar unter https://agriculture.ec.europa.eu/news/strategic-dialogue-future-eu-agriculture-2nd-plenary-meeting-2024-03-13_en?prefLang=de.

- Wie können wir unseren Landwirtinnen und Landwirten und den ländlichen Gemeinschaften, in denen sie leben, eine bessere Perspektive, einschließlich eines angemessenen Lebensstandards, bieten?
- Wie können wir die Landwirtschaft unter Achtung der Grenzen unseres Planeten und seines Ökosystems unterstützen?
- Wie können wir die enormen Chancen, die uns Wissen und technologische Innovation bieten, besser nutzen?
- Wie können wir dafür sorgen, dass das europäische Lebensmittelsystem in einer vom Wettbewerb geprägten Welt einer erfolgreichen und prosperierenden Zukunft entgegensehen kann?⁵²

Ziel des Strategischen Dialogs war es, anhand der aufgeführten Leitfragen im Dialog mit den betroffenen Akteuren Perspektiven und Empfehlungen für die europäische Agrarpolitik zu entwickeln, die es ermöglichen, Landwirtschaft und Naturschutz in der EU zusammenzudenken.⁵³ Am 04.09.2024 übergab der Vorsitzende *Peter Strohschneider* einen von den 29 Mitgliedern einstimmig beschlossenen Abschlussbericht des Strategischen Dialogs mit dem Titel „Eine gemeinsame Perspektive für Landwirtschaft und Ernährung in Europa“ an die alte und neue Kommissionspräsidentin *Ursula von der Leyen*.⁵⁴

b) Ergebnisse des Strategischen Dialogs im Abschlussbericht

Obwohl der Prozess des Strategischen Dialogs von inhaltlicher Offenheit geprägt war, finden sich im Abschlussbericht verhältnismäßig konkrete Richtlinien, Forderungen und Handlungsempfehlungen für die Europäische Kommission. Der Bericht betont die Notwendigkeit eines konstanten Dialogs mit den betroffenen Akteuren und steckt

⁵² Europäische Kommission, Strategischer Dialog zur Zukunft der EU-Landwirtschaft, abrufbar unter https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_de.

⁵³ Vgl. FAQ der Kommission zum strategischen Dialog, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_24_418; so äußerte sich auch der Vorsitzende des Strategischen Dialogs Peter Strohschneider in einem Podcast im Nachgang der zweiten Plenarsitzung vom 11. und 12.03.2024 vgl. Food for Europe, Folge 41 – Zukunft der Landwirtschaft: Strategiedialog mit allen Sektorteilnehmern begonnen, https://soundcloud.com/foodforeurope/41-zukunft-der-landwirtschaft-strategiedialog-begonnen?in=foodforeurope/sets/nahrungfuereuropa_de.

⁵⁴ Strategischer Dialog, Abschlussbericht und Executive Summary, abrufbar unter https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/main-initiatives-strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en#strategic-dialogue-report; vgl. zur Übergabe des Abschlussberichts auch Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 04.09.2024, abrufbar unter https://germany.representation.ec.europa.eu/news/strategischer-dialog-zur-zukunft-der-eu-landwirtschaft-abschlussbericht-uebergeben-2024-09-04_de.

zugleich die notwendigen Rahmenbedingungen für den Umbau zu einer nachhaltigen Landwirtschaft ab. Im Bericht werden auch Forderungen für die europäische Tierwohlgesetzgebung formuliert. Die im Rahmen der F2F-Strategie 2020 angekündigte Überarbeitung der Tierwohlgesetzgebung solle bis 2026 abgeschlossen werden, wobei neueste wissenschaftliche Erkenntnisse genauso wie der sozio-ökonomische Einfluss von Reformvorschlägen für Landwirte zu berücksichtigen seien. Leitbild neuer Tierwohlgesetzgebung solle sein, dass Nutztiere gesund sind (1), ausreichend Platz und Ressourcen haben, um zu gedeihen (2), die Möglichkeit haben, sich artentsprechend zu verhalten (3), Zugang zu nahrhaftem Futter und sauberem Wasser (4) sowie positive psychische Erfahrungen haben (5). Um sozio-ökonomische Auswirkungen auf landwirtschaftliche Betriebe abzufedern, seien artspezifische Übergangszeiten für die verschiedenen Tierarten anzusetzen. Insbesondere für die Abschaffung von Käfigen und anderen geschlossenen Haltungssystemen sollten Erzeuger vollständig finanziell entschädigt werden. Die Kommission solle zudem Kohärenz zwischen dem Tierschutz und den Handelsbestimmungen mit Drittländern herstellen, um die Landwirtschaft in der Union zu schützen.⁵⁵ Die Umstellung der Landwirtschaft solle zum einen durch eine Nachschärfung der GAP auf europäischer und nationaler Ebene,⁵⁶ zum anderen durch die Bereitstellung weiterer öffentlicher und privater Mittel außerhalb des Rahmens der GAP finanziert werden. Dafür solle zusätzlich ein zeitlich begrenzter Fonds (Agri-food Just Transition Fund, AJTF) aufgesetzt werden.⁵⁷

Der Bericht spricht sich außerdem für die Einführung eines mehrstufigen EU-weiten Tierschutzkennzeichens aus, das alle primären und verarbeiteten Fleisch- und Milchzeugnisse in der EU erfasst. Der Vorschlag im Bericht entspricht dabei im Wesentlichen den Empfehlungen der Untergruppe Animal Welfare Labeling der Tierschutz-Plattform (dazu unter C.I.1.a)), insbesondere wird dort ebenfalls eine zunächst nur freiwillige Kennzeichnung befürwortet.⁵⁸

⁵⁵ Strategischer Dialog, Abschlussbericht, S. 66 f., abrufbar unter https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/main-initiatives-strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en#strategic-dialogue-report.

⁵⁶ Strategischer Dialog, Abschlussbericht, S. 44 f., abrufbar unter https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/main-initiatives-strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en#strategic-dialogue-report.

⁵⁷ Strategischer Dialog, Abschlussbericht, S. 66 f., abrufbar unter https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/main-initiatives-strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en#strategic-dialogue-report.

⁵⁸ Strategischer Dialog, Abschlussbericht, S. 67, abrufbar unter https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/main-initiatives-strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en#strategic-dialogue-report.

Zuletzt wird im Abschlussbericht vorgeschlagen, den begonnenen Dialog der verschiedenen Akteure und Interessensvertreter über die Umgestaltung der Landwirtschaft in einem institutionalisierten Rahmen fortzuführen. Dafür soll die Europäische Kommission ein Europäisches Agrar- und Ernährungsforum (European Board on Agri-Food, EBAF) einrichten. Diese neue Plattform, der Akteure des Agrar- und Ernährungssektors, zivilgesellschaftliche Organisationen und Wissenschaftsvertreter angehören sollen, solle Strategien dafür erarbeiten, wie sich der vom Strategischen Dialog erarbeitete konzeptionelle Konsens umsetzen und weiterentwickeln lässt, um nachhaltigere und resilientere Agrar- und Ernährungssysteme zu schaffen.⁵⁹

Es bleibt abzuwarten, welchen Effekt die Empfehlungen im Abschlussbericht des Strategischen Dialogs auf die Gesetzgebung haben werden. Die letzte Kommission hielt den Strategischen Dialog für das entscheidende Format, um Regulierungsoptionen für die Nutztierhaltung zu diskutieren.⁶⁰ Dies erlaubt den Rückschluss, dass auch den erarbeiteten Ergebnissen ein gewisses politisches Gewicht in der nächsten Legislaturperiode zukommen wird. Die Kommission hat zudem bereits angekündigt, die Empfehlung, den Dialog im Rahmen eines einzurichtenden Europäischen Agrar- und Ernährungsforum fortzusetzen, genau zu erwägen. Ferner sollen die vorgelegten Vorschläge „als Richtschnur für die Arbeit der Europäischen Kommission bei der Gestaltung der Vision für Landwirtschaft und Ernährung dienen, die in den ersten 100 Tagen der zweiten Amtszeit von Präsidentin von der Leyen vorgelegt werden soll“.⁶¹

3. Fazit

Mit der Tierschutz-Plattform existiert bereits ein Expertengremium, welches ein geeignetes Forum auch für vertiefte Fachdiskussionen der beteiligten Interessengruppen zu sein scheint, politisch und auch in der breiteren Öffentlichkeit allerdings wenig im Fokus ist. Das Format hat den Vorteil, dass es bereits langjährig etabliert ist und noch bis mindestens Mitte nächsten Jahres über ein gesichertes Mandat verfügt. Um die

⁵⁹ Strategischer Dialog, Executive Summary, S. 8; Strategischer Dialog, Abschlussbericht, S. 50 ff.; beides abrufbar unter https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/main-initiatives-strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en#strategic-dialogue-report.

⁶⁰ In diesem Sinne hat sich die damalige Kommissarin für Kohäsion und Reformen, *Elisa Ferreira*, in einer Sitzung des Europäischen Parlaments am 14.03.2024 geäußert, s. Europäisches Parlament, Ausführlicher Sitzungsbericht vom 14.03.2024, abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2024-03-14_EN.html#creitem4.

⁶¹ Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 04.09.2024, abrufbar unter https://germany.representation.ec.europa.eu/news/strategischer-dialog-zur-zukunft-der-eu-landwirtschaft-abschlussbericht-ubergeben-2024-09-04_de.

etablierte Struktur für den Tierschutz zu bewahren, sollte ihr Mandat auch über diesen Zeitpunkt hinaus verlängert werden. Auf eine Forcierung des Tierwohls auf EU-Ebene – primär wohl über den Versuch einer Beschleunigung und ggf. Verschärfung der von der Kommission angekündigten Vorschläge zur Novellierung der Richtlinien zur Nutztierhaltung – kann angesichts der bereits erfolgten Einsetzung des Gremiums zurzeit nur über die bereits bestellten Mitglieder, für Deutschland etwa das BMEL oder die beteiligten Tierschutzorganisationen, hingewirkt werden.

Der daneben neu etablierte und jüngst mit dem Abschlussbericht beendete Strategische Dialog war demgegenüber zwar primär als Rahmen zur Entwicklung von Zukunftsvisionen für die Landwirtschaft insgesamt und weniger als Expertengremien spezifisch für Fragen der Tierhaltung konzipiert. Er hat es allerdings – auch aufgrund seiner ungleich höheren politischen Beachtung – vermocht, die Möglichkeit der finanziellen Förderung von Tierwohlbelangen innerhalb und außerhalb des Rahmens der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wieder in die politische Diskussion zu bringen und damit auch die finanziellen Bedenken betroffener Landwirte zu adressieren. Wie die Kommission in ihrer Pressemitteilung anlässlich der Übergabe des Abschlussberichts hervorhebt, kommt ihm damit eine wichtige Funktion bei der Förderung des Dialogs und des gegenseitigen Vertrauens der Interessenträger zu, die dazu beitragen kann, den bereits vorliegenden umfangreichen Konzepten zur Transformation der Nutztierhaltung (vgl. näher unten unter C.II.2.b)) als einem Baustein wettbewerbsfähiger und nachhaltiger Agrar- und Lebensmittelsysteme in der EU neuen politischen Auftrieb zu geben.⁶²

Der im Abschlussbericht formulierte Vorschlag, den begonnenen Dialog im Rahmen eines Europäischen Agrar- und Ernährungsforums fortzusetzen, sollte vor diesem Hintergrund unterstützt werden und scheint nach ersten Verlautbarungen von der Kommission auch aufgegriffen zu werden. In diesem Rahmen kann das politische Gewicht, das die Kommission dem Strategischen Dialog beigemessen hat, auch in Zukunft genutzt werden, um Tierwohlthemen zu adressieren und Akzeptanz bei den betroffenen Akteuren zu fördern.

⁶² Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 04.09.2024, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_24_4528.

II. Materielle Regulierungsoptionen des Tierwohls und finanzielle Förderungsmöglichkeiten im Rahmen der GAP

Auf Unionsebene bestehen – einen entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt – weitreichende Möglichkeiten für strengere regulative Vorgaben zu Haltungsbedingungen von Nutztieren. Die EU kann sich dabei auf die in den Art. 38 ff. AEUV verankerte Sachkompetenz der gemeinsamen Agrarpolitik stützen (dazu **1.**). Auf diesen Kompetenztitel gestützt kann sie verbindliche Vorgaben zu Haltungsbedingungen von Nutztierarten aufstellen (dazu **2.**). Alternativ ist etwa auch die Definition freiwilliger höherer Haltungsstandards, ggf. in Kombination mit der Einführung einer verpflichtenden Kennzeichnung der Haltungsbedingungen auf Unionsebene, möglich (dazu **3.**).

1. Die Sachkompetenz der EU für Tierwohlbelange und Haltungsbedingungen

Nach Art. 38 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV legt die Union eine gemeinsame Agrar- (GAP) und Fischereipolitik (GFP) fest und führt sie durch, wozu sie nach Art. 43 Abs. 2 AEUV rechtssetzend aktiv werden kann.⁶³ Der Kompetenztitel der GAP erstreckt sich nach Art. 38 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 und Abs. 3 in Verbindung mit Anhang I Kapitel 1 AEUV auch auf lebende Tiere als Agrarerzeugnisse und somit auch auf die Haltungsbedingungen von Nutztieren.⁶⁴

Kein eigenständiger Kompetenztitel ist dagegen Art. 13 AEUV. Nach dieser Vorschrift sollen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, Binnenmarkt, Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung tragen. Art. 13 AEUV stellt eine Querschnittsklausel dar, die bei der Wahrnehmung der Kompetenzen der EU in den genannten Politikfeldern zu berücksichtigen ist.⁶⁵

Auch wenn mit der GAP eine kompetenzielle Grundlage besteht, das Tierwohl und damit auch Haltungsbedingungen im Rahmen der Agrarpolitik zu regulieren, wurde der Tierwohlschutz auf europäischer Ebene organisatorisch weitgehend in das

⁶³ Zur historischen Bedeutung der Agrarpolitik für die europäischen Gemeinschaften s. etwa *Martinez*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 38 AEUV Rn. 1 ff.

⁶⁴ Vgl. *Martinez*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 38 AEUV Rn. 26 ff.; *Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 81. EL Januar 2024, AEUV Art. 13 Rn.8.

⁶⁵ *Calliess*, in: *ders./Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 13 AEUV Rn. 7 ff.

Lebensmittelrecht integriert. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass Tierschutz und Tiergesundheit in einer Wechselbeziehung zur menschlichen Gesundheit, dem Umweltschutz und der Lebensmittelsicherheit stehen, wie die verschiedenen Lebensmittelkrisen der späten 1990er Jahre gezeigt haben.⁶⁶ Das Lebensmittelrecht betrachtet die Lebensmittelkette als „Kontinuum“⁶⁷ und schließt alle unmittelbar sowie mittelbar zu ihrer Produktion gehörenden Bereiche ein.⁶⁸ Das Lebensmittelrecht lässt sich dabei nicht auf einen einzelnen Kompetenztitel stützen, sondern erfasst – je nach Schwerpunkt der konkreten Regelung – verschiedene Kompetenztitel.⁶⁹

Die Verortung der Tierwohlschutzbelange im Lebensmittelrecht führt nicht zu einer Verdrängung der agrarrechtlichen Kompetenzgrundlage, bedingt jedoch Veränderungen der organisatorischen Zuständigkeit. Denn während originär agrarrechtliche Maßnahmen regelmäßig in die Zuständigkeit der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung fallen,⁷⁰ sind lebensmittelrechtliche Regelungen bislang in den Zuständigkeitsbereich der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit gefallen.⁷¹ Für Tierwohlschutzbelange von Nutztieren hat sich dementsprechend eine weitreichende Zuständigkeit der Generaldirektion Gesundheit entwickelt.⁷² In der Kommission *Ursula von der Leyen II* (2024–2029) soll die Generaldirektion nunmehr auch die Zuständigkeitsbezeichnung „Gesundheit und Tierwohl“ erhalten,⁷³ wobei auch das Lebensmittelrecht weiterhin in der Zuständigkeit der Generaldirektion

⁶⁶ Klaus, in: Streinz/Meisterernst, BasisVO/LFGB, 1. Aufl. 2021, Art. 22 BasisVO Rn. 18.

⁶⁷ Klaus, in: Streinz/Meisterernst, BasisVO/LFGB, 1. Aufl. 2021, Art. 22 BasisVO Rn. 18.

⁶⁸ Holle, in: Sosnitza/Meisterernst, Lebensmittelrecht, 187. EL 2023, Art. 22 BasisVO Rn. 18, Bearbeitungsstand März 2022.

⁶⁹ So wurde bspw. die Verordnung (EG) 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 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 auf Art. 43 Abs. 2, Art. 114 (Harmonisierungskompetenz), Art. 207 (Handelspolitik) und Art. 168 (Gesundheitswesen) AEUV gestützt.

⁷⁰ Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Zuständigkeiten, abrufbar unter https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/agriculture-and-rural-development_de#zust%C3%A4ndigkeiten.

⁷¹ Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit; Zuständigkeiten, abrufbar unter https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/health-and-food-safety_en.

⁷² Für einen Überblick über die verschiedenen Maßnahmen der Generaldirektion Gesundheit zur Förderung des Tierwohls in der Nutztierhaltung s. Europäische Kommission, Tiere, abrufbar unter https://food.ec.europa.eu/animals_en. Lediglich vereinzelt ergeben sich abweichende Zuständigkeiten für Tierwohlschutzbelange, etwa der Generaldirektion Umwelt für den Schutz von Wildtieren, vgl. Europäische Kommission, Umwelt, abrufbar unter https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity_en

⁷³ Zwischenzeitliche Bemühungen, einen eigenen Kommissar für Tierwohl einzusetzen (vgl. etwa <https://www.brusselstimes.com/766491/eu-campaign-for-commissioner-for-animal-welfare-collects-over-300000-signatures>), sind damit nur terminologisch aufgegriffen worden.

verbleibt. Zukünftiger Kommissar soll der zuletzt für den Aufgabenbereich Erweiterung und Nachbarschaft zuständige Ungar *Olivér Várhelyi* werden,⁷⁴ der politisch allerdings umstritten ist und daher als Wackelkandidat gilt.⁷⁵

Übereinstimmend mit der Zuordnung des Tierwohls zum Lebensmittelrecht wird die Kommission im Zuge der Erarbeitung von Gesetzgebungsvorschlägen zu Haltungsbedingungen von Nutztieren durch das Wissenschaftliche Gremium für Tiergesundheit und Tierschutz (AHAW-Gremium) der auf Grundlage der Verordnung (EG) 178/2002 (Lebensmittel-Basisverordnung)⁷⁶ eingerichteten European Food Agency (EFSA) beraten, das regelmäßig wissenschaftliche Gutachten zu notwendigen Verbesserungen von Haltungsbedingungen für Nutztiere erarbeitet.⁷⁷

2. Regulierung durch den Erlass zwingender Vorschriften

Auf Grundlage des Kompetenztitels der GAP hat die Union die Möglichkeit, die Haltungsbedingungen von Nutztieren in der EU durch die Einführung verpflichtender Standards verbindlich zu regulieren. Von dieser Möglichkeit hat sie in der Vergangenheit bereits Gebrauch gemacht (dazu **a**). Allerdings ist der geltende Rechtsrahmen inzwischen veraltet; auf Unionsebene ist deswegen im Rahmen der F2F-Strategie bereits Reformbedarf hinsichtlich der Anhebung der festgelegten Standards und der Einbeziehung weiterer Nutztierarten identifiziert worden (dazu **b**). Der Nachteil solcher verpflichtender Vorgaben liegt darin, dass eine staatliche finanzielle Förderung der Landwirte für die Einhaltung höherer verbindlicher Standards jedenfalls unter dem geltenden Rechtsrahmen weitgehend ausgeschlossen ist (dazu **c**) und **d**)).

a) Geltender europäischer Rechtsrahmen für die Haltung von Nutztieren

Auf Unionsebene existieren mit der Nutztierrichtlinie 98/58/EG, der Legehennenrichtlinie 1999/74/EG, der Masthühnerrichtlinie 2007/43/EG, der Schweinerichtlinie 2008/120/EG und der Kälberrichtlinie 2008/119/EG bislang fünf

⁷⁴ Vgl. *Ursula von der Leyen*, Mission Letter to Olivér Várhelyi, abrufbar unter https://commission.europa.eu/about-european-commission/president-elect-ursula-von-der-leyen/commissioners-designate-2024-2029_en?prefLang=de.

⁷⁵ Vgl. nur <https://background.tagesspiegel.de/gesundheit-und-e-health/briefing/ein-wackelkandidat-fuer-mensch-und-tier>.

⁷⁶ Verordnung (EG) 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 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.

⁷⁷ Dazu ausführlich unten unter C.II.2.b) und Fn. 86 und 87.

mindestharmonisierende Richtlinien mit Anforderungen an die Haltung von Nutztieren, die alle auf Grundlage der GAP-Kompetenz erlassen wurden. Die Nutztierrichtlinie bezieht sich hierbei auf landwirtschaftliche Nutztiere im Allgemeinen. Die vier spezifischen Richtlinien (Legehennenrichtlinie, Masthühnerrichtlinie, Schweinerichtlinie und Kälberrichtlinie) normieren zudem besondere Anforderungen an die Haltung der jeweiligen Tierarten. Daneben existiert die Verordnung (EG) 1/2005 zum Schutz von Nutztieren bei Tiertransporten (Tiertransportrichtlinie)⁷⁸ und die Verordnung (EG) 1099/2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung.⁷⁹

(1) Nutztierrichtlinie vom 20.07.1998

Die Nutztierrichtlinie gilt für die Haltung aller nicht wildlebenden Wirbeltiere, die nicht zu kulturellen oder sportlichen Aktivitäten eingesetzt werden (Art. 1 Abs. 2 Nutztierrichtlinie), sondern „zur Erzeugung von Nahrungsmitteln, Wolle, Häuten oder Fellen oder zu anderen landwirtschaftlichen Zwecken gezüchtet oder gehalten“ werden (Art. 2 Nr. 1 Nutztierrichtlinie). Wo besondere Rechtsakte in Bezug auf die jeweilige Tierart bestehen, gehen diese vor (vgl. Art. 1 Abs. 3 Nutztierrichtlinie). Laut den Erwägungsgründen wurde die Richtlinie erlassen, um eine einheitliche Umsetzung des durch sämtliche EU-Mitgliedstaaten ratifizierten Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen⁸⁰ zu gewährleisten. Gleichwohl handelt es sich um eine mindestharmonisierende Richtlinie, so dass es den Mitgliedstaaten unbenommen bleibt, strengere Anforderungen festzulegen (Art. 1 Abs. 1 Nutztierrichtlinie).

Kernstück der Richtlinie ist die Regelung der Anforderungen an die Haltung von Nutztieren in Art. 3 sowie Art. 4 i. V. m. dem Anhang der Richtlinie. Art. 3 Nutztierrichtlinie regelt generalklauselartig die Verpflichtung des Eigentümers oder Halters, „alle geeigneten Maßnahmen“ zu treffen, „um das Wohlergehen seiner Tiere zu gewährleisten und um sicherzustellen, dass den Tieren keine unnötigen Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden“. Im Anhang finden sich Bestimmungen zu Personal,

⁷⁸ Verordnung (EG) 1/2005 des Rates vom 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. L 003 vom 05.01.2005, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.03.2017.

⁷⁹ Verordnung (EG) 1099/2009 des Rates vom 24.09.2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, ABl. L 303 vom 18.11.2009, S. 1, zuletzt geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2018/723 der Kommission vom 16.05.2018.

⁸⁰ Europarat, Europäisches Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen vom 10.03.1978 (ETS Nr. 087), ratifiziert durch Beschluss des Rates 78/923 (EWG) vom 19.06.1978, ABl. L 323 vom 17.11.1978, S. 2.

Kontrollen, Aufzeichnungen, Bewegungsfreiheit, Gebäuden und Unterkünften sowie Haltung außerhalb von Gebäuden, automatischen oder mechanischen Anlagen und Geräten, Ernährung, Eingriffen und Zuchtmethoden. Regelungstechnisch auffällig ist die gehäufte Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe. So wird festgelegt, die Betriebe müssten „genügend Personal [...], das über die erforderliche Eignung [...] verfügt“ vorhalten; auch müsse ein Tier „nach seinen physiologischen und ethologischen Bedürfnissen angemessen“ ernährt werden.

Im Übrigen sieht die Richtlinie Kontrollpflichten der mitgliedstaatlichen Behörden vor (Art. 6 Nutztierrichtlinie).

(2) Legehennenrichtlinie vom 19.07.1999

Die Legehennenrichtlinie fokussiert sich auf die Haltungsbedingungen von Legehennen. Sie findet Anwendung auf alle Betriebe, in denen 350 oder mehr Legehennen (Art. 1 Abs. 2 Legehennenrichtlinie), also „Hennen im legereifen Alter der Art Gallus (...) für die Erzeugung von Eiern, die nicht zum Ausbrüten bestimmt sind, gehalten werden“ (Art. 2 Abs. 2 lit. a) Legehennenrichtlinie).

Hinsichtlich der Haltungsbedingungen differenziert die Richtlinie zwischen der Haltung in Käfigen und der Haltung in alternativen Systemen. Die Anforderungen an die Alternativsysteme sind in Kapitel I geregelt und gelten seit 2003 für neu gebaute oder umgebaute, seit 2007 für alle Systeme. Die Anforderungen an Käfige unterscheiden wiederum zwischen „nicht ausgestalteten Käfigen“ (Kapitel II) und „ausgestalteten Käfigen“ (Kapitel III). Die weniger strengen Anforderungen an nicht ausgestaltete Käfige galten ab 2003 für jegliche Käfighaltung, wobei der Bau und die Inbetriebnahme solcher Käfige bereits ab diesem Zeitpunkt untersagt sein musste. Seit 2012 ist die Haltung in nicht ausgestalteten Käfigen verboten, so dass dieses Kapitel seitdem weitgehend überholt ist.⁸¹ Die Anforderungen an – nunmehr neben den Alternativsystemen ausschließlich zulässige – ausgestaltete Käfige sind in Kapitel III der Legehennenrichtlinie geregelt. Im Wesentlichen regeln alle drei Kapitel dabei (unterschiedlich strenge) Anforderungen zu Mindestplatzangebot, Nistplätzen, Einstreu sowie Zugang zu Wasser und Nahrung.

Zusätzlich regelt ebenfalls ein Anhang allgemeine Anforderungen an die Haltung von Hühnern. Diese betreffen Kontrollen, Lärmpegel, Beleuchtung, Hygiene, Sicherheit

⁸¹ Eine Ausnahme wurde für das Gebiet Mayotte festgelegt, Art. 5 Abs. 3 RL 2007/43/EG.

der Haltungssysteme gegen Entweichen sowie das Verbot der Verstümmelung mit Ausnahme des Stutzens von Schnabelspitzen.

(3) Masthühnerrichtlinie vom 28.06.2007

Die Masthühnerrichtlinie dient laut Erwägungsgründen der gleichmäßigen Verbesserung der Haltungsbedingungen in „intensiven Haltungssystemen“. Sie findet daher nur auf Betriebe mit 500 oder mehr zur Fleischerzeugung gemästeten Hühnern Anwendung, die nicht nach Biostandards, mit extensiver Bodenhaltung oder Auslaufhaltung produzieren (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 lit. d) Masthühnerrichtlinie).

Die grundlegenden Anforderungen an die Betriebe und Haltungsbedingungen sind in Art. 3 i. V. m. Anhang I der Richtlinie geregelt. Dieser trifft Regelungen zu Ernährung, Einstreu, Umweltbedingungen, Inspektion, Hygiene, Datenerhebung und -aufbewahrung sowie Eingriffe. Art. 3 Abs. 2 bestimmt zudem eine Maximalbelegung von 33 kg/Quadratmeter. Bei Erfüllung der zusätzlichen Haltungsanforderungen nach Anhang II, die im Wesentlichen in erhöhten Berichtspflichten gegenüber den Behörden und Kontrollpflichten bezüglich der Umweltparameter bestehen, darf die Besatzdichte auf 39 kg/Quadratmeter erhöht werden (Art. 3 Abs. 3 und 4 Masthühnerrichtlinie). Bei Vorliegen der zusätzlichen Kriterien nach Anhang 5, die im Wesentlichen die zuverlässige Einhaltung der allgemeinen Verpflichtungen fordern, darf die Besatzdichte zudem auf bis zu 42 kg/Quadratmeter erhöht werden (Art. 3 Abs. 5 Masthühnerrichtlinie).

Art. 4 und Anhang IV der Richtlinie regeln Anforderungen an die Qualifikation und Weiterbildung des Personals, Anhang III regelt die Überwachung im Schlachthof.

Nach Art. 3 Abs. 1 lit. b) i. V. m. Art. 7 Masthühnerrichtlinie sind die mitgliedstaatlichen Behörden zu Kontrollen bezüglich der Einhaltung der Anforderungen verpflichtet. Hervorzuheben – da im Kontext der EU-Nutztierhaltungsrichtlinien einzigartig – ist, dass Art. 9 Masthühnerrichtlinie die Mitgliedstaaten zur Bestimmung wirksamer, angemessener und abschreckender Sanktionen bei Verstoß gegen die Anforderungen der Richtlinie verpflichtet.

(4) Kälberrichtlinie vom 18.12.2008

Die Kälberrichtlinie regelt die Anforderungen an die Haltung von Kälbern, also Rindern bis zum Alter von sechs Monaten, die sich nicht zum Säugen bei der Mutter befinden (Art. 2 Nr. 1 Kälberrichtlinie). Sie findet auf Betriebe Anwendung, in denen

sechs oder mehr Kälber gehalten werden (Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2 lit. a) Kälberrichtlinie).

Die Haltungsbedingungen sind in Art. 4 i. V. m. Anhang I der Richtlinie geregelt und betreffen Baumaterial, Böden, Umweltbedingungen, technische und mechanische Systeme, Beleuchtung und Maße in den Stallungen sowie Beobachtung, Anbindeverbot, Hygiene und die Ernährung der Tiere. Auffällig ist die im Vergleich zu den früheren Richtlinien größere Detailtiefe und das höhere Schutzniveau. So ist etwa zur Absicherung eines hinreichenden Eisengehalts in der Ernährung ein bestimmter Hämoglobingehalt im Blut der Kälber vorgeschrieben. Auch muss durch den zur Verfügung gestellten Platz sichergestellt sein, dass „jedes Kalb sich mühelos hinlegen, liegen, aufstehen und sich putzen kann.“ Art. 5 i. V. m. Art. 10 Abs. 2 Kälberrichtlinie sieht hinsichtlich der Haltungsbedingungen ein vereinfachtes Änderungsverfahren vor, um diese an neue wissenschaftliche Erkenntnisse anzupassen.

Hervorzuheben ist zudem, dass Art. 8 Kälberrichtlinie bei Einfuhr von Kälbern aus Drittstaaten eine behördliche Bescheinigung verlangt, die feststellt, dass die Tiere dort eine mit den Anforderungen der Richtlinie zumindest gleichwertige Behandlung erfahren haben.

(5) Schweinerichtlinie vom 18.12.2008

Schließlich regelt die Schweinerichtlinie die Haltungsanforderungen für zu Zucht- und Mastzwecken gehaltene (Art. 1, Art. 2 Nr. 1) Schweine.

Die Haltungsanforderungen sind in Art. 3 und 4 sowie Anhang I Schweinerichtlinie geregelt, wobei einige Anforderungen für alle Schweine, einige für bestimmte Kategorien wie trächtige Sauen gelten. Die Anforderungen betreffen die verfügbare Bodenfläche und -qualität und bauliche Anforderungen an die Unterbringungseinheiten sowie Umweltbedingungen, Beschäftigungsmaterial, Kontakt zu anderen Tieren, Ernährung und Eingriffe. Auch im Rahmen der Schweinerichtlinie können die Anforderungen in einem vereinfachten Verfahren anhand neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse geändert werden (Art. 5).

Wiederum ist eine Bescheinigung einer gleichwertigen Behandlung bei Einfuhr von Schweinen aus Drittstaaten erforderlich (Art. 9). Zudem statuiert die Richtlinie – ähnlich wie die Richtlinie zu Masthühnern – eine Lehrgangspflicht für Personal (Art. 6).

b) Bereits identifizierter Reformbedarf auf Unionsebene

Im Rahmen der Farm-to-Fork-Strategie ist der teilweise seit 25 Jahren bestehende europäische Rechtsrahmen der Nutztierhaltung im oben unter B. bereits erwähnten Fitness-Check durch die Kommission überprüft worden, um ihn an neue wissenschaftliche Erkenntnisse anzupassen und im Hinblick auf eine verbesserte Durchsetzbarkeit zu überarbeiten. Die Ergebnisse des Fitness-Checks wurden am 04.10.2022 veröffentlicht.⁸² Der Fitness-Check kam zu dem Ergebnis, dass mit Blick auf die bestehenden Richtlinien für die Haltungsbedingungen von Nutztieren hinsichtlich der erklärten Ziele des Green Deals Anpassungsbedarf bestehe.⁸³ Folgende Aspekte wurden durch die Kommission als verbesserungswürdig identifiziert:

- Die spezifischen Bedürfnisse zahlreicher Nutztierarten, z. B. Milchkühe und Fische, würden durch die allgemeine Nutztierrichtlinie nicht hinreichend abgebildet und noch nicht durch besondere Rechtsakte geregelt (Regelungslücke).
- Die bestehenden, besonderen Rechtsakte erlaubten nach wie vor Haltungsformen wie die Käfighaltung, welche das Tierwohl und insbesondere die Bewegungsfreiheit stark beschränkten.
- Die Ausgestaltung der bestehenden Rechtsakte als mindestharmonisierende Richtlinien mit zahlreichen vagen Begriffen habe zu Unterschieden im Rahmen der Umsetzung der Richtlinien durch die Mitgliedstaaten und damit zu unterschiedlichen Schutzniveaus und Binnenmarkthindernissen geführt.
- Es fehlten Konzepte und Indikatoren für eine Bestimmung des Tierwohls und seiner Entwicklung in der Europäischen Union.⁸⁴
- Die bestehenden Informationspflichten gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern reichten nicht aus, um eine hinreichende Grundlage für eine informierte Konsumententscheidung zu gewährleisten.

⁸² Europäische Kommission, Commission Staff Working Document: Fitness Check of the EU Animal Welfare legislation, SWD (2022) 328 final, Brussels, 04.10.2022.

⁸³ Vgl. insoweit zusammenfassend Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Tierschutzrechtliche Regelungen auf EU-Ebene und darüber hinausgehende nationale Tierschutzregelungen ausgewählter EU-Staaten, WD 5 – 3000 – 033/23, 10.05.2023, S. 5 ff.

⁸⁴ Vgl. zusammenfassend Europäische Kommission, Commission Staff Working Document: Fitness Check of the EU Animal Welfare legislation, SWD (2022) 328 final, Brussels, 04.10.2022, S. 62.

- Es müsse ein höheres Kohärenzniveau zwischen der Nutztierhaltungsgesetzgebung und der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie der Handels- und Importpolitik hergestellt werden.⁸⁵
- Der gewährleistete Schutz entspreche nicht den aktuellen sozial-ethischen Erwartungen, wissenschaftlichen und technische Fortschritten und Nachhaltigkeitsbestrebungen.

In diesem Kontext beauftragte die Kommission die EFSA auch mit der Erstellung der oben (s. vorstehend unter C.II.1.) bereits angesprochenen wissenschaftlichen Gutachten zu bestimmten Tierarten.⁸⁶ So wurden in den Jahren 2022 und 2023 Gutachten des AHAW-Gremiums zu den Haltungsbedingungen von Schweinen, Masthühnern, Milchkühen, Kälbern, Enten, Gänsen, Wachteln und Legehennen veröffentlicht.⁸⁷ Die Gutachten dienen dem Zweck, die Kriterien für die Verbesserung der Haltungsbedingungen der jeweiligen Nutztiere aufzustellen, die anschließend im Rahmen von Sekundärrechtsakten vorgeschrieben werden können.

Die bereits vorgelegten Gutachten der EFSA legen dabei wissenschaftliche Erkenntnisse zu Bedürfnissen bestimmter Nutztiergruppen offen, welche die bestehenden Richtlinien nicht gewährleisten. So kommt ein Gutachten von März 2023 etwa zu dem Ergebnis, dass Kälber auch während ihrer ersten Lebenswochen nicht in Einzelbuchten untergebracht werden sollten;⁸⁸ die Kälberrichtlinie gestattet eine solche Unterbringung aber bis zur achten Lebenswoche (Art. 3 Abs. 1 lit. a) Kälberrichtlinie). Ebenso empfehlen Gutachten von Februar 2023 unter anderem die Vermeidung von Verstümmelungen, Futterbeschränkungen und Käfighaltung von Masthühnern und Legehennen,⁸⁹ während bislang etwa die Haltung in ausgestalteten Käfigen (Kapitel III der

⁸⁵ Europäische Kommission, Commission Staff Working Document: Fitness Check of the EU Animal Welfare legislation, SWD (2022) 328 final, Brussels, 04.10.2022, S. 65 f.

⁸⁶ Vgl. im Einzelnen *Nielsen et al.*, Welfare of pigs on farm, abrufbar unter <https://www.efsa.europa.eu/de/efsajournal/pub/7421>; *Nielsen et al.*, Welfare of laying hens on farm, abrufbar unter <https://www.efsa.europa.eu/de/efsajournal/pub/7789>; *Nielsen et al.*, Welfare of broilers on farm, abrufbar unter <https://www.efsa.europa.eu/de/efsajournal/pub/7788>; *Nielsen et al.*, Welfare of calves, abrufbar unter <https://www.efsa.europa.eu/de/efsajournal/pub/7896>; *Nielsen et al.*, Welfare of ducks, geese and quail on farm, abrufbar unter <https://www.efsa.europa.eu/de/efsajournal/pub/7992>; *Nielsen et al.*, Welfare of dairy cows, abrufbar unter <https://www.efsa.europa.eu/de/efsajournal/pub/7993>.

⁸⁷ *Nielsen et al.*, Welfare of pigs on farm, EFSA Journal, Vol. 20, Heft 8, 2022; *Nielsen et al.*, Welfare of laying hens on farm, EFSA Journal, Vol. 21, Heft 2, 2023; *Nielsen et al.*, Welfare of broilers on farm, EFSA Journal, Vol. 21, Heft 2, 2023; *Nielsen et al.*, Welfare of calves, EFSA Journal, Vol. 21, Heft 3, 2023; *Nielsen et al.*, Welfare of ducks, geese and quail on farm, EFSA Journal, Vol. 21, Heft 5, 2023; *Nielsen et al.*, Welfare of dairy cows, EFSA Journal, Vol. 21, Heft 5, 2023.

⁸⁸ *Nielsen et al.*, Welfare of calves, EFSA Journal, Vol. 21, Heft 3, 2023.

⁸⁹ *Nielsen et al.*, Welfare of laying hens on farm, EFSA Journal, Vol. 21, Heft 2, 2023; *Nielsen et al.*, Welfare of broilers on farm, EFSA Journal, Vol. 21, Heft 2, 2023.

Legehennen-Richtlinie) und das Schnabelkürzen bei Legehennen (Nr. 8 des Anhangs zur Legehennen-Richtlinie) unter gewissen Voraussetzungen noch gestattet sind.

Darüber hinaus hat das AHAW-Gremium im Januar 2024 eine „Roadmap for actions for the project More Welfare“ veröffentlicht.⁹⁰ In dieser hat es das Ziel ausgegeben, ab 2027 mit der Entwicklung neuer Methoden zur qualitativen und quantitativen Ermittlung des Tierwohls von Nutztieren zu beginnen. Ab 2030 sollen auf dieser Grundlage dann standardisierte Daten erhoben werden, die eine Ermittlung des gegebenen Tierwohls ermöglichen.

Zu ähnlichen Ergebnissen wie der Fitness-Check kam bereits der wissenschaftliche Dienst des Europäischen Parlaments (European Parliamentary Research Service, im Folgenden: EPRS) in einer Studie zur Evaluierung der Umsetzung und Auswirkungen der EU-Nutztiergesetzgebung, deren Abschlussdokument im Juni 2021 veröffentlicht worden ist.⁹¹ In dessen Executive Summary wird festgehalten, dass die Mehrheit der Stakeholder die EU-Nutztierhaltungsgesetzgebung für veraltet und überarbeitungsbedürftig halte. Insbesondere seien viele Bestimmungen zu vage formuliert; gerade die Nutztierrichtlinie habe aus diesem Grund nur wenig Veränderungen bewirkt. Die Masthühnerrichtlinie habe keine grundlegenden Neuerungen bezüglich der Haltungsbedingungen gebracht. Die Richtlinien für Schweine und Kälber werden demgegenüber als relativ effektiv eingeordnet. Allgemein wird kritisiert, dass die Richtlinien weiterhin zahlreiche tierwohlgefährdende Haltungsformen, wie die Käfighaltung von Hühnern und die Haltung von Schweinen in zu engen Einheiten, zulassen. Zudem stellt auch der EPRS kritisch heraus, dass spezifische Regelungen für zahlreiche Nutztierarten mit besonderen Bedürfnissen, wie Milchkühe und Schafe, bislang fehlen.⁹²

Wie die vorstehende Darstellung zeigt, liegen sowohl Studien zu den wesentlichen Defiziten als auch zu den wichtigsten Handlungsfeldern damit bereits umfassend vor. Die EU verfügt auch über die erforderliche Kompetenz, um entsprechende Regelungen zu erlassen. Obgleich damit ein weitestgehender Konsens zwischen den unterschiedlichen unionsrechtlichen Strukturen besteht, dass die bisherigen Regelungen zum Tierschutz nicht ausreichend sind, hat die EU ihre Reformbemühungen zuletzt nicht weiter

⁹⁰ *Paulović et al.*, Development of a roadmap for action for the project More Welfare: towards new risk assessment methodologies and harmonised animal welfare data in the EU, EFSA Supporting Publications, Vol. 21, Heft 1, 2024.

⁹¹ European Parliament, Animal welfare on the farm – ex-post evaluation of the EU legislation, PE 662.643, June 2021.

⁹² Vgl. Europäisches Parlament, Animal welfare on the farm – ex-post evaluation of the EU legislation, PE 662.643, June 2021, S. 5 f.

vorangetrieben. Insofern fiel auf, dass die Kommissionspräsidentin bei der Ankündigung des Formats des Strategischen Dialogs im Rahmen ihrer Rede zur Lage der Europäischen Union 2023 die noch ausstehenden Gesetzesvorhaben aus der Farm-to-Fork-Strategie nicht angesprochen hat, die eigentlich ein Herzstück des Green Deals sind.⁹³ Weiter unterstrichen wurde der Eindruck, dass die Kommission mit dem Dialogformat auf die Kritik aus der Landwirtschaft reagiere, durch die Veröffentlichung des Arbeitsprogramms der Kommission für 2024: In diesem fehlte das Dossier zum Gesetz über nachhaltige Lebensmittelsysteme, das zu den zentralen Elementen der Farm-to-Fork-Strategie zählt. Ebenso fehlten die ursprünglich geplanten Reformen der bereits existierenden Tierwohlrichtlinien genauso wie Pläne für ein europäisches Tierwohlkennzeichen.⁹⁴ Zwar wurde angekündigt, noch bis Ende des Jahres 2023 einen Gesetzesvorschlag zum Schutz von Tieren während des Transports einzubringen,⁹⁵ der am 07.12.2023 auch veröffentlicht worden ist.⁹⁶ Weitergehende Vorschläge für eine Anpassung des Rechtsrahmens sah das Arbeitsprogramm der bisherigen Kommission – anders als ursprünglich im Rahmen der Farm-to-Fork-Strategie angekündigt – dagegen nicht mehr vor; eine weitergehende Reform des EU-Tierschutzrechts kann damit frühestens auf der Grundlage von Gesetzesinitiativen der Kommission 2024–2029 erfolgen.⁹⁷ Auch dies dürfte unterstreichen, dass es aktuell offenbar nicht primär weiterer wissenschaftlicher Expertise, sondern vielmehr eines politischen Impetus auf der Basis eines möglichst breiten Konsenses bedarf.

Ob ein solcher politischer Impetus unter der neuen Kommission *Ursula von der Leyen II* entsteht, bleibt abzuwarten. Aus dem sog. „Missionsbrief“ der Kommissionspräsidentin an den designierten Kommissar für Landwirtschaft und Ernährung *Christophe Hansen* geht zwar hervor, dass dieser unter ihrer Anleitung innerhalb der ersten hundert Tage der neuen Kommission aufbauend auf den Empfehlungen des Strategischen Dialogs und in Absprache mit dem künftigen Europäischen Ausschuss für Landwirtschaft und Lebensmittel eine „Vision für Landwirtschaft und Ernährung“

⁹³ *Fortuna et al.*, Von der Leyen plant Kurswechsel in der EU-Agrarpolitik, abrufbar unter https://www.euractiv.de/section/gap-reform/news/von-der-leyen-plant-kurswechsel-in-der-eu-agrarpolitik/?_ga=2.50244902.145696496.1711621988-1656469794.1711621988.

⁹⁴ Zu den ursprünglichen Revisionsplänen bereits oben unter B.

⁹⁵ Europäische Kommission, Arbeitsprogramm der Kommission 2024, COM(2023) 638 final, S. 2.

⁹⁶ Europäische Kommission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the protection of animals during transport and related operations, amending Council Regulation (EC) No 1255/97 and repealing Council Regulation (EC) No 1/2005, COM(2023) 770 final.

⁹⁷ Vgl. *Dahm*, EU-Kommission legt stark gestütztes Tierschutzpaket vor, abrufbar unter <https://www.euractiv.de/section/landwirtschaft-und-ernahrung/news/eu-kommission-legt-stark-gestuetztes-tierschutzpaket-vor/> (28.03.2024).

ausarbeiten soll, die die langfristige Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit des Land- und Lebensmittelsektors sicherstellen soll.⁹⁸ In den Zuständigkeitsbereich des zukünftigen Kommissars für Gesundheit und Tierschutz fallende Aspekte des Tierwohls sind dabei allerdings nicht direkt adressiert.

In dessen Missionsbrief findet sich der Auftrag, die Vorschriften zum Tierschutz aufbauend auf der bestehenden Tierschutzregulierung zu modernisieren und dabei die Nachhaltigkeit, ethische, wissenschaftliche und wirtschaftliche Erwägungen sowie die Erwartungen der Bürger zu berücksichtigen, in eher knapper Form und recht weit unten in der Liste der umzusetzenden Projekte.

c) Keine finanzielle Förderung der Einhaltung verpflichtender Normen im Rahmen der GAP

Die Einhaltung neuer – höherer – verpflichtender europäischer Mindeststandards durch die Landwirte darf innerhalb des aktuellen rechtlichen Rahmens der GAP jedoch finanziell überwiegend nicht gefördert werden.

Die gemeinsame Agrarpolitik der EU basiert auf zwei Säulen, die drei Hauptaktionsbereiche umfassen. Die erste Säule besteht aus Direktzahlungen und Marktmaßnahmen, die zweite Säule aus Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums.⁹⁹ Rechtsgrundlage der Marktmaßnahmen ist die VO (EU) Nr. 1308/2013 (Gemeinsame Marktorganisations-VO)¹⁰⁰, während die Direktzahlungen und die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums aktuell im Wesentlichen auf der VO (EU) 2021/2115

⁹⁸ Vgl. *Ursula von der Leyen*, Mission Letter to Christophe Hansen, abrufbar unter https://commission.europa.eu/about-european-commission/president-elect-ursula-von-der-leyen/commissioners-designate-2024-2029_en?prefLang=de.

⁹⁹ Europäischer Rat, Gemeinsame Agrarpolitik, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/cap-introduction/#what>.

¹⁰⁰ Verordnung (EU) 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 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.

(GAP-Strategiepläne-VO)¹⁰¹ und der VO (EU) 2021/2116 (GAP-Finanzierung-VO)¹⁰² beruhen.

Die Direktzahlungen der ersten Säule sind wiederum in die Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit, die Betriebsinhabern in der EU für angemeldete förderfähige Hektarflächen gezahlt werden, die ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit, die ergänzenden Einkommensstützung für Junglandwirte, die Kleinerzeugeterregelung und die Ökoregelungen unterteilt.¹⁰³

Für die Direktzahlungen der ersten Säule der GAP legt Art. 12 Abs. 1 lit. c) der GAP-Strategiepläne-VO fest, dass Empfänger zu sanktionieren sind, sofern sie die Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB), die in Anhang III der Verordnung festgelegt sind, nicht einhalten. Zu den GAB zählen nach Anhang III GAP-Strategiepläne-VO die Einhaltung der Nutztierrichtlinie, der Kälberrichtlinie und der Schweinerichtlinie. Insofern setzt die Gewährung der ansonsten allein flächenbezogenen Direktzahlungen im Rahmen der Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit grundsätzlich voraus, dass Landwirte die Grundanforderungen des europäischen Rechtsrahmens für das Tierwohl einhalten. Würden diese verpflichtend erhöht, hätte dies also zur Folge, dass der Erhalt von Direktzahlungen von höheren Standards abhängig wäre, ohne dass hiermit ein Ausgleich der damit verbundenen höheren laufenden Kosten für die Landwirte verbunden wäre.

Im Zeitraum 2023–2027 sind 25 % der Direktzahlungen an die Öko-Regelungen anzupassen, welche die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Strategiepläne an ihre spezifischen Umwelt- und Klimasituationen anpassen konnten.¹⁰⁴ Im Rahmen dieser Direktzahlungen nach Öko-Regelungen können die Mitgliedstaaten solche Landwirte zusätzlich finanziell unterstützen, die die negativen Auswirkungen der Landwirtschaft – z. B. auch auf das Tierwohl, vgl. Art. 31 Abs. 1 GAP-Strategiepläne-VO – besonders

¹⁰¹ Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 02.12.2021 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) 1305/2013 sowie der Verordnung (EU) 1307/2013.

¹⁰² Verordnung (EU) 2021/2116 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 02.12.2021 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 1306/2013.

¹⁰³ Europäische Union, Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit (BISS), abrufbar unter https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/biss_de.

¹⁰⁴ Vgl. Art. 97 Abs. 1 GAP-Strategiepläne-VO und Europäische Union, Öko-Regelungen, abrufbar unter https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/eco-schemes_de.

geringhalten. Allerdings legen Art. 31 Abs. 5 lit. a) und b) GAP-Strategiepläne-VO fest, dass Zahlungen nach Öko-Regelungen nur für solche Verpflichtungen der Landwirte gewährt werden dürfen, die über die einschlägigen GAB und über die einschlägigen Mindestanforderungen des nationalen und des Unionsrechts für das Tierwohl hinausgehen.

Gleiches gilt für Fördermaßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der zweiten Säule der GAP. Auch diese Zahlungen dürfen nach Art. 70 Abs. 3 lit. a) und b) der GAP-Strategiepläne-VO nur für solche freiwilligen Bewirtschaftungsverpflichtungen gewährt werden, die über die GAB und die übrigen einschlägigen Mindestanforderungen des nationalen und des Unionsrechts für das Tierwohl hinausgehen.

Art. 73 Abs. 5 der GAP-Strategiepläne-VO beschränkt zudem die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Landwirten im Rahmen der zweiten Säule der GAP Unterstützung bei Investitionen zur Erfüllung neuer Anforderungen durch das Unionsrecht zu gewähren, auf einen Zeitraum von höchstens 24 Monaten ab dem Tag, zu dem die Anforderungen für den Betrieb verbindlich werden.¹⁰⁵ Auf dieser Grundlage ließen sich langfristige Investitionen etwa für den Umbau von Stallungen daher nicht verlässlich fördern.¹⁰⁶

Weitere finanzielle Mittel zur Förderung des Tierwohls bestehen auf europäischer Ebene bislang nicht. Neue, obligatorische Mindeststandards sollten deswegen großzügige Umsetzungsfristen vorsehen, innerhalb derer eine finanzielle Förderung, insbesondere von Investitionen in neue Stallungen, im Rahmen der GAP-Zahlungen möglich ist. Darüber hinaus sollte die GAP im Rahmen der anstehenden Reform für die Zeit nach 2027 – wie auch im Abschlussbericht des Strategischen Dialogs vorgeschlagen (dazu unter C.I.2.b)) – so nachgeschärft werden, dass die Umstellung auf höhere Tierwohlstandards in der Nutztierhaltung in ihrem Rahmen stärker berücksichtigt wird. Dafür sollten einerseits die europäischen Rahmenbedingungen für den nächsten Förderzeitraum angepasst werden und andererseits die nationalen Förderpläne entsprechend umgestellt werden.

¹⁰⁵ Zur Vorgängerregelung bereits *Karpenstein et al.*, Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung, 2021, S. 102 Rn. 281.

¹⁰⁶ Zur Notwendigkeit, Investitionen von Landwirten langfristig und verlässlich zu fördern, auch Borchert-Kommission, Empfehlungen vom 11.02.2020, S. 9 ff., dort allerdings mit einem Schwerpunkt auf einer Förderung der laufenden Kosten; abrufbar unter <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.html>

d) Keine finanzielle Förderung der Einhaltung verpflichtender Normen neben der GAP

Auch neben der GAP dürfen Mitgliedstaaten die Einhaltung von gesetzlichen Mindeststandards bislang weder in Form von Investitionsförderungen noch in Form laufender Zahlungen finanziell unterstützen. Nach Art. 211 Abs. 1 Gemeinsame Marktorganisations-VO finden die Art. 107 bis 109 AEUV, d. h. das EU-Beihilfenrecht, auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen Anwendung. Nach Rn. 154 lit. d) der Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor¹⁰⁷ dürfen für Investitionen zur Erfüllung geltender nationaler Normen oder Unionsnormen keine Beihilfen gewährt werden. Nach Rn. 224 der Rahmenregelung dürfen Beihilfen nur die Verpflichtungen abdecken, die über die bereits erwähnten einschlägigen verpflichtenden Standards der GAP-Strategiepläne-VO sowie sonstige einschlägige verpflichtende Anforderungen gemäß nationalen und Unionsrechtsvorschriften hinausgehen.¹⁰⁸

3. Definition freiwilliger Haltungsstandards in Kombination mit EU-weiter Tierhaltungskennzeichnung

Eine weitere Möglichkeit, höhere Tierwohlstandards in der Nutztierhaltung in der gesamten EU zu fördern, kann in der verbindlichen Definition neuer, abgestufter Tierwohlstandards bzw. Haltungsformen liegen, über deren Einhaltung Landwirte zwar freiwillig entscheiden können, aber durch ein verpflichtendes Tierwohlkennzeichen informieren müssen.

a) Möglichkeit der Definition freiwilliger Standards für Haltungsbedingungen

Das Unionsrecht kennt bereits Regulierungsansätze, durch die freiwillige Tierwohlstandards definiert werden. So legt beispielsweise die VO (EU) 2018/848 (Ökobasis-VO) in Art. 14 i. V. m. Anhang II Teil II und der Durchführungsverordnung (EU) 2020/464 der Kommission¹⁰⁹ Standards für die Haltung von u. a. Rindern, Schweinen

¹⁰⁷ Mitteilung der Kommission, Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten (2022/C 485/01).

¹⁰⁸ Vgl. zur alten Rechtslage *Karpenstein et al.*, Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung, 2021, S. 124 Rn. 348 ff.

¹⁰⁹ Durchführungsverordnung (EU) 2020/464 der Kommission vom 26.03.2020 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der für die rückwirkende Anerkennung von Umstellungszeiträumen erforderlichen Dokumente, der Herstellung ökologischer/biologischer Erzeugnisse und der von den Mitgliedstaaten bereitzustellenden Informationen.

und Geflügel fest, die Landwirte einhalten müssen, die ihre Produkte als Erzeugnisse aus biologischer oder ökologischer Landwirtschaft kennzeichnen wollen. Gestützt wurde die Ökobasis-VO auf Art. 43 Abs. 2 AEUV.

Definitionen von freiwillig einzuhaltenden Haltungsstandards finden sich im Unionsrecht zudem bspw. noch produktspezifisch für Geflügelfleisch und Eier. Nach Art. 11 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 543/2008, die Durchführungsvorschriften für die Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch enthält,¹¹⁰ dürfen Angaben zur Haltungform der Tiere nur in Übereinstimmung mit den in Anhang V der Verordnung definierten Bedingungen gemacht werden (gefüttert mit, extensive Bodenhaltung, Freilandhaltung, Bäuerliche Freilandhaltung, Bäuerliche Freilandhaltung — Unbegrenzter Auslauf). Geflügelfleisch aus Drittländern kann nach Art. 14 Verordnung (EG) Nr. 543/2008 entsprechende Angaben tragen, sofern es eine von der zuständigen Behörde des Ursprungslands ausgestellte Bescheinigung mitführt, mit der bestätigt wird, dass die betreffenden Erzeugnisse den Vorschriften dieser Verordnung entsprechen.

Die Verpackungen von Eiern der Güteklasse A müssen nach Art. 11 Abs. 2 der Delegierten Verordnung (EU) 2023/2465¹¹¹ die Haltungsart der Hühner angeben. Dabei kann entweder auf den soeben erwähnten Standard der biologischen/ökologischen Produktion verwiesen werden oder auf die in Anhang I der Verordnung definierten Haltungsformen (Freilandhaltung, Bodenhaltung, ausgestaltete Käfige). Auch aus Drittländern eingeführte Eier müssen nach Art. 22 der Delegierten Verordnung (EU) 2023/2465 Qualitätsangaben enthalten. Bei Gleichwertigkeit mit den Unionsvorgaben können entsprechende Qualitätsangaben auf der Verpackung angebracht werden, ansonsten muss auf der Verpackung das Herkunftsland mit dem Zusatz für die Haltungsart „Nicht-EU-Norm“ angegeben werden (Art. 22 Abs. 4 der Delegierten Verordnung (EU) 2023/2465).

Die Vorschriften für die Kennzeichnung von Geflügelfleisch und Eiern wurden auf Grundlage der Gemeinsamen Marktorganisations-VO¹¹² bzw. deren Vorgängerverordnung erlassen, die wiederum auf die Kompetenzgrundlage von Art. 42 Abs. 1 und

¹¹⁰ Verordnung (EG) 543/2008 der Kommission vom 16.06.2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch.

¹¹¹ Delegierte Verordnung (EU) 2023/2465 der Kommission vom 17.08.2023 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Eier und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 589/2008 der Kommission.

¹¹² Verordnung (EU) 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 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.

Art. 43 Abs. 2 AEUV gestützt wurde. Insofern spricht kompetenziell nichts dagegen, solche (freiwilligen) Kennzeichnungsstandards auch für weitere Nutztierarten zu etablieren und gesetzlich festzuschreiben.

b) Unterstützende Einführung eines verpflichtenden Tierwohlkennzeichens auf der Verpackung von tierischen Produkten

Nach dem Vorbild der vorstehend dargestellten Delegierten Verordnung für die Vermarktung von Eiern könnte für die Vermarktung weiterer tierischer Erzeugnisse zudem die Pflicht eingeführt werden, die definierte Haltungsform auf der Verpackung des Produkts/Erzeugnisses anzugeben. Dabei könnten vereinheitlichte Standards (Stall, Stall + Platz, Frischluftstall, Auslauf/Weide), wie sie sich für Schweine inzwischen auch in Anlage 4 des deutschen Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes (TierHaltKennzG) finden, für sämtliche Nutztierarten eingeführt werden. Das deutsche TierHaltKennzG geht in seinem Anwendungsbereich nach § 1 Abs. 1 sogar noch weiter und bezieht nicht nur tierische Erzeugnisse, sondern sämtliche Lebensmittel tierischen Ursprungs in seinen Anwendungsbereich mit ein. Einen solch weiten Anwendungsbereich empfiehlt auch die Untergruppe Animal Welfare Labeling der Tierschutz-Plattform in ihren Schlussfolgerungen, auch wenn sie – mangels Akzeptanz für weiterreichende Maßnahmen – vorläufig ein nur fakultatives Tierwohllabel empfiehlt.¹¹³

Der erste Haltestandard einer europäischen grundsätzlichen Kennzeichnung könnte sich an den – soweit auf Unionsebene vorhandenen – gesetzlich vorgegebenen Mindeststandards orientieren. Eine solche verbindliche Kennzeichnung verbessert die Wissensgrundlage des Endverbrauchers beim Erwerb tierischer Produkte. Auf dieser Basis kann er eine eigenverantwortliche wissensbasierte Konsumententscheidung treffen,¹¹⁴ die die Bereitschaft fördern soll, für mehr Tierwohl höhere Preise in Kauf zu nehmen. Landwirte, die höhere Tierwohlstandards einhalten, würden damit gegenüber denjenigen, die allein die gesetzlichen Mindestanforderungen erfüllen, wirtschaftlich begünstigt.

Für eingeführte tierische Produkte aus Drittländern könnte eine Vorschrift eingeführt werden, die an die Regelung zur Kennzeichnung von eingeführten Eiern in Art. 22 der Delegierten Verordnung (EU) 2023/2465 angelehnt ist. Sofern in einem Drittland

¹¹³ Subgroup on animal welfare labelling, Conclusions of the animal welfare labelling subgroup, S. 3, abrufbar unter https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eu-platform-animal-welfare/platform-conclusions_en.

¹¹⁴ Ähnlich auch die Gesetzesbegründung zum TierHaltKennzG, s. BT-Drs. 20/4822, S. 48.

nachweislich mit den Unionsvorgaben vergleichbare Standards bei der Tierhaltung gelten und die Marktteilnehmer des Drittlandes die Anforderungen des EU-Rechts wirksam erfüllen, dürfen die Produkte entsprechend gekennzeichnet werden, ansonsten müssen sie mit einem Zusatz „Nicht-EU-Norm“ versehen werden. Allerdings sieht die Gemeinsame Marktorganisations-VO,¹¹⁵ auf deren Grundlage die Informationspflichten für Eier und Geflügelfleisch eingeführt wurden, bislang verpflichtende Vermarktungsnormen nur für Eier und Geflügelfleisch vor, vgl. Art. 74, 75 Abs. 1 der Gemeinsamen Marktorganisations-VO. Das Unionsrecht kennt jedoch noch andere gesetzliche Vorschriften, die verpflichtende Informationen über Lebensmittel betreffen, insbesondere die Verordnung (EU) 1169/2011 (Lebensmittelinformationsverordnung).¹¹⁶ Nach Art. 8 Abs. 1 Lebensmittelverordnung treffen diese Informationspflichten denjenigen, der Lebensmittel in der Union vermarktet oder sie in die Union einführt.

c) Finanzielle Förderung der Einhaltung freiwilliger höherer Standards

Wie unter C.II.2.c) und d) dargelegt, ist die finanzielle Förderung der Einhaltung verpflichtender Tierwohlstandards nach Unionsrecht grundsätzlich ausgeschlossen. Die dort dargestellten Vorschriften sprechen jedoch nicht dagegen, die freiwillige Einhaltung von Tierwohlstandards, die über die gesetzlich normierten Standards hinausgehen, finanziell zu fördern.

Einerseits könnten auf nationaler Ebene die Direktzahlungen nach den Öko-Regelungen nach Art. 31 Abs. 1 bis 4 GAP-Strategiepläne-VO (erste Säule der GAP) von der Einhaltung höherer, fakultativer Tierwohlstandards, wie sie oben unter C.II.3.b) im Zusammenhang mit der Kennzeichnungspflicht beschrieben sind, abhängig gemacht werden. Bislang ist für den Zeitraum von 2023 bis 2027 in Deutschland allerdings keine Öko-Regelung festgelegt, die auf die Einhaltung von fakultativen Tierwohlstandards abzielt, vgl. § 20 GAP-Direktzahlungen-Gesetz.¹¹⁷ Andererseits können

¹¹⁵ Verordnung (EU) 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 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.

¹¹⁶ Verordnung (EU) 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 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. L 304 vom 22.11.2011, S. 18.

¹¹⁷ Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen vom 16.07.2021, BGBl. I S. 3003; vgl. zudem BMEL, Den Wandel gestalten!, Zusammenfassung zum

Betriebe über Fördermaßnahmen der zweiten Säule der GAP und damit mit Mitteln aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) bei der Einhaltung höherer, fakultativer Tierwohlstandards unterstützt werden, vgl. Art. 70 Abs. 3 lit. c) GAP-Strategiepläne-VO. Bislang sieht der deutsche Strategieplan Interventionen zum besseren Tierschutz vor, die die Weidehaltung und eine besonders tiergerechte Haltung fördern sollen.¹¹⁸ Die genaue Ausgestaltung der Maßnahmen der zweiten Säule der GAP obliegt in Deutschland den Ländern.

Bislang ist eine Förderung der Einhaltung höherer fakultativer Tierwohlstandards im unionsrechtlichen Rahmen der GAP somit zwar grundsätzlich möglich, aber im deutschen Strategieplan bis zum Jahr 2027 nicht vorgesehen.

Zuletzt ist auch die finanzielle Förderung der Einhaltung höherer Tierwohlstandards mit nationalen Mitteln, die nicht nach den Vorgaben der GAP verteilt werden, bei Wahrung der Grenzen des EU-Beihilfenrechts möglich.¹¹⁹ So hat die Kommission beispielweise im Januar 2024 zwei deutsche Regelungen mit einem Gesamtbudget von rund 1 Mrd. EUR genehmigt, mit denen die Tierwohlstandards in der Viehzucht, insbesondere bei Schweinen, verbessert werden sollen.¹²⁰ Entsprechende Förderungen dürften auch denkbar sein, wenn die höheren Standards, deren Umsetzung durch Investitions- und Betriebsbeihilfen gefördert wird, nicht national, sondern unionsrechtlich determiniert sind.

GAP-Strategieplan 2023–2027, Stand März 2023, abrufbar unter <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-kurzueberblick.html>.

¹¹⁸ BMEL, Den Wandel gestalten!, Zusammenfassung zum GAP-Strategieplan 2023–2027, Stand März 2023, S. 31, abrufbar unter <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-kurzueberblick.html>.

¹¹⁹ Ausführlich zum Beihilferecht bereits *Karpenstein et al.*, Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung, 2021, S. 113 Rn. 315 ff.

¹²⁰ Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 30.01.2024, Kommission genehmigt deutsche Beihilferegelungen zur Verbesserung des Tierwohls in der Viehzucht im Umfang von 1 Mrd. EUR, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_24_468; BMEL, Mitteilung vom 30.01.2024, Bundesminister Özdemir begrüßt Genehmigung des Bundesprogramms Umbau Tierhaltung durch die EU-Kommission, abrufbar unter <https://www.bmel.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Presse/2024/240130umbau-tierhaltung.html>.

III. Möglichkeiten der Finanzierung der Förderung höherer Tierwohlstandards auf Unionsebene neben den Mitteln der GAP

Die im Rahmen der GAP für die Landwirtschaft zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel reichen auf Grundlage der Kalkulationen (z. B.) der Borchert-Kommission nicht aus, um eine Anhebung der Nutztierwohlstandards durch die europäischen Landwirte langfristig finanziell in ausreichendem Umfang zu unterstützen.¹²¹ Für die Transformation der Nutztierhaltung in Deutschland wurden von der Borchert-Kommission verschiedene Finanzierungsoptionen vorgeschlagen. Diskutiert wurde neben dem Rückgriff auf allgemeine Steuermittel insbesondere die Einführung einer Verbrauchsteuer auf tierische Produkte und die Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf tierische Produkte von 7 Prozent auf 19 Prozent (vgl. dazu bereits oben unter B.).¹²²

Auf Unionsebene ist es ungleich schwieriger, neue Mittel für die finanzielle Förderung der Erhöhung der Tierwohlstandards zu erschließen. Der EU steht grundsätzlich weder eine Abgabenhoeheit noch ein originäres Steuerfindungsrecht zu.¹²³ Das bedeutet, dass sie grundsätzlich nicht selbst durch einen eigenen Rechtsakt unmittelbar neue Steuern bestimmen kann, deren Erträge direkt in ihren Haushalt fließen.¹²⁴ Es gibt allerdings Kompetenztitel, auf die sich Regelungen stützen lassen, die die Mitgliedstaaten zu der Einführung neuer bzw. der Anpassung bereits existierender Steuern verpflichten.¹²⁵ Durch die Einführung bzw. Regulierung einer Steuer in den Mitgliedstaaten erhöht die EU jedoch nicht automatisch ihren Haushalt. Vielmehr fließen solche Steuern grundsätzlich in die Haushalte der Mitgliedstaaten. Voraussetzung für die Erhöhung des EU-Haushalts ist, dass in einem zweiten Schritt entsprechende Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten als neue Eigenmittel erschlossen werden können.¹²⁶

¹²¹ Die Borchert-Kommission hat den Förderbedarf des vorgeschlagenen Umbaus für alle Tierarten in Deutschland auf zwischen 1,2 Mrd. EUR und 3,6 Mrd. EUR jährlich geschätzt, s. Empfehlungen vom 11.02.2020, S. 13 und 16. Deutschland stehen aus den EU-Fördermitteln für die gesamte Landwirtschaft zwischen 2023 und 2027 nur 6,3 Mrd. EUR jährlich zu, s. BMEL, Im Überblick: Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union, abrufbar unter https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap_node.html.

¹²² Borchert-Kommission, Empfehlungen vom 11.02.2020, S. 16 f.

¹²³ *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 806; *Hey*, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, Rn. 84.

¹²⁴ Bisher ist die Besteuerung der Gehälter der Bediensteten der EU-Institutionen die einzige Steuer, die dieser Definition entspricht, *Meickmann*, JZ 2023, 748 (748).

¹²⁵ *Meickmann*, JZ 2023, 748 (748); *Hey*, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, Rn. 78 ff.

¹²⁶ Ob dies möglich ist, ist rechtlich umstritten, s. *Hey*, EuZW 2021, 277 ff.; *Meickmann*, JZ 2023, 748 ff.

Die von der Borchert-Kommission für die nationale Finanzierung vorgeschlagenen Optionen kommen vor diesem Hintergrund auf Unionsebene nicht in Betracht. Schon die Rechtsetzungskompetenz der Union für die Einführung einer Verbrauchsteuer auf tierische Produkte durch die Mitgliedstaaten lässt sich nur mit gewisser Rechtsunsicherheit begründen; sie bedürfte zudem der Einstimmigkeit im Rat. Deren Erträge stünden der Union nach aktueller Rechtslage jedenfalls nicht zu (dazu **1.**). Die Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf tierische Produkte kann den finanziellen Mehrbedarf für die Tierwohlförderung auf Unionsebene ebenfalls nicht decken, da die Erträge auch hier ganz überwiegend in die Haushalte der Mitgliedstaaten fließen und die Haushaltsmittel der EU über die von den Mitgliedstaaten zu zahlenden Mehrwertsteuer-Eigenmittelbeträge lediglich geringfügig erhöht würden (dazu **2.**).

1. Verbrauchsteuer auf tierische Produkte

Die Rechtsetzungskompetenz für die Einführung einer neuen Verbrauchsteuer in den Mitgliedstaaten auf Fleisch bzw. tierische Produkte zur Finanzierung höherer Tierwohlstandards ließe sich möglicherweise auf die Harmonisierungskompetenz (dazu **a**)) oder den Kompetenztitel für Umweltpolitik stützen, bedürfte aber der Einstimmigkeit im Rat (dazu **b**)). Eine Ertragshoheit der Union für die durch eine solche Steuer generierten Einnahmen der Mitgliedstaaten besteht nicht.

a) Harmonisierungskompetenz aus Art. 113 AEUV

Auf Grundlage der Harmonisierungskompetenz nach Art. 113 AEUV kann der Rat „gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist“, erlassen. Wie aus dem Wortlaut der Norm deutlich wird, erlaubt dieser Kompetenztitel der EU weder die Einführung echter EU-Steuern noch gibt er der EU die Kompetenz, neue Steuern in den Mitgliedstaaten einzuführen. Voraussetzung jeder Steuerharmonisierung ist vielmehr die Existenz nationaler Steuern, die es zu harmonisieren gilt.¹²⁷

¹²⁷ Hey, EuZW 2021, 277 (281); Seiler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 81. EL Januar 2024, AEUV Art. 113 Rn. 40; uneindeutig dagegen Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 113 Rn. 11.

Soweit ersichtlich, wird bislang in keinem Mitgliedstaat eine Verbrauchsteuer auf Tierprodukte erhoben, so dass es derzeit an einem Anknüpfungspunkt für eine Harmonisierung fehlt. Diese Lage könnte sich jedoch ändern, sofern Bundeslandwirtschaftsminister *Özdemir* seine Pläne für eine Verbrauchsteuer auf Fleischprodukte auf nationaler Ebene in dieser Legislaturperiode noch umsetzen kann.¹²⁸ Auch in diesem Fall erschiene eine entsprechende unionsrechtliche Regelung aber schon deswegen politisch äußerst unwahrscheinlich bis ausgeschlossen, weil steuerrechtliche Regelungen im Rat einem Einstimmigkeitsvorbehalt unterliegen. Zudem dürfte die Union die Nutzung der Erträge einer solchen harmonisierten Verbrauchsteuer durch die Mitgliedstaaten wohl nicht auf Grundlage der Harmonisierungskompetenz vorbestimmen.

b) Kompetenztitel für die Umweltpolitik aus Art. 191, 192 AEUV

Jedenfalls im Ausgangspunkt möglich erscheint die Einführung einer Pflicht der Mitgliedstaaten zur Erhebung einer Verbrauchsteuer auf tierische Produkte auf Grundlage der Kompetenztitel in Art. 191 und Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. a) AEUV. Danach kann die Union im Rahmen der Umweltpolitik auch Vorschriften steuerlicher Art erlassen.

Zwar ist umstritten, ob sich der Kompetenztitel der Umweltpolitik auch auf Maßnahmen erstreckt, die dem Tierschutz dienen. Teilweise wird vertreten, dass der Begriff der Umwelt nur den Schutz und die Erhaltung wildlebender Tiere (Artenschutz) erfasse, einerseits, weil Vorschriften zum Schutz von Nutztieren bislang überwiegend auf den Kompetenztitel für eine gemeinsame Agrarpolitik gestützt worden seien, andererseits, weil die neu eingefügte Querschnittsklausel zum Schutz der Umwelt in Art. 13 AEUV gegenüber der Querschnittsklausel zum Schutz der Umwelt in Art. 11 AEUV ansonsten überflüssig sei.¹²⁹

Allerdings sprechen gute Gründe dafür, auch Tierwohlmaßnahmen auf den Kompetenztitel der Umweltpolitik stützen zu können. Da Tiere insgesamt ihrem Wesen nach zur natürlichen Umwelt zählen, ist eine klare Trennung zwischen Umweltschutz und

¹²⁸ Über die Pläne berichteten verschiedene Medien, s. WDR, Fleischsteuer: Das plant Agrarminister Cem Özdemir, Stand: 08.02.2024, 18:00 Uhr, abrufbar unter <https://www1.wdr.de/nachrichten/tierwohlcent-fleischsteuer-oezdemir-plan-100.html>; vgl. zur rechtlichen Beurteilung der Einführung einer nationalen Verbrauchsteuer, *Karpenstein et al.*, Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung, 2021, S. 175 Rn. 455 ff.

¹²⁹ Mit entsprechenden Beispielen *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 81. EL Januar 2024, AEUV Art. 191 Rn. 52; ablehnend auch *Käller*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 191 AEUV Rn. 9.

Tierschutz schwierig.¹³⁰ Sofern zur Abgrenzung vorgeschlagen wird, dass der Umweltschutz den Artenschutz umfasse und Tierschutz den darüberhinausgehenden Schutz des Wohlergehens des einzelnen Tieres gewährleiste, lässt sich diese Trennung in der Praxis nicht strikt aufrechterhalten. So stützt sich etwa die Richtlinie 1999/22/EG über die Haltung von Wildtieren in Zoos auf die Grundlage des Kompetenztitels der Umweltpolitik.¹³¹ Auch die Existenz der Querschnittsklausel für den Tierschutz in Art. 13 AEUV spricht eher dafür, den Tierschutz als allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts in sämtlichen und nicht nur den in Art. 13 AEUV explizit aufgeführten Politikbereichen zu berücksichtigen.¹³² In diesem Sinne hat auch der EuGH die Richtlinie 2009/147/EG (Vogelschutzrichtlinie), welche auf den Kompetenztitel der Umweltpolitik gestützt ist,¹³³ unter Berücksichtigung des durch Art. 13 AEUV gesteckten Rahmens ausgelegt.¹³⁴

Sofern das Tierwohl vom Kompetenztitel der Umweltpolitik erfasst wird, könnte die EU wohl auch eine Steuer mit dem Ziel, das Tierwohl zu fördern, auf der Grundlage von Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. a) AEUV einführen. Deren Einführung würde indes auf dieser Grundlage Einstimmigkeit im Rat erfordern.¹³⁵ Wie oben dargelegt, würde der Ertrag einer Verbrauchsteuer der Mitgliedstaaten auf tierische Produkte zudem voraussichtlich nicht in den Haushalt der Union fließen. Voraussetzung dafür wäre, dass diese Erträge als Eigenmittel erschlossen würden. Es ist jedoch umstritten, ob sich die EU durch die Einführung einer Lenkungssteuer auf Grundlage von Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. a) AEUV in einem zweiten Schritt neue Eigenmittel zur Finanzierung von Tierwohlbelangen verschaffen kann.¹³⁶

¹³⁰ *Heselhaus*, in: Dauses/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 60. EL Februar 2024, O. Umweltrecht, Rn. 26 f.

¹³¹ Vgl. Erwägungsgründe der Richtlinie 1999/22/EG des Rates vom 29.03.1999 über die Haltung von Wildtieren in Zoos, ABl. L 094 vom 09.04.1999, S. 24.

¹³² *Heselhaus*, in: Dauses/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 60. EL Februar 2024, O. Umweltrecht, Rn. 26 f.

¹³³ Vgl. Erwägungsgründe Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 020 vom 26.01.2010, S. 7.

¹³⁴ EuGH, Urteil vom 17.03.2021, *One Voice*, C-900/19, EU:C:2021:211, Rn. 65.

¹³⁵ Zum Gesetzgebungsverfahren *Calliess*, in: ders./Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 192 Rn. 29.

¹³⁶ Vgl. dazu *Hay*, EuZW 2021, 277 (282); ablehnend *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 311 Rn. 16.

2. Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für Produkte tierischen Ursprungs

Grundsätzlich denkbar erschiene zudem, unionsweit die Möglichkeit der Mitgliedstaaten abzuschaffen, einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz auf Produkte tierischen Ursprungs zu erheben. Die Richtlinie (EG) 2006/112 (Mehrwertsteuerrichtlinie) sieht in Art. 98 i. V. m. Anhang III Nr. 1 derzeit vor, dass die Mitgliedstaaten ermäßigte Mehrwertsteuersätze auf „Nahrungs- und Futtermittel (einschließlich Getränke, alkoholische Getränke jedoch ausgenommen), lebende Tiere, Saatgut, Pflanzen und üblicherweise für die Zubereitung von Nahrungs- und Futtermitteln verwendete Zutaten sowie üblicherweise als Zusatz oder als Ersatz für Nahrungs- und Futtermittel verwendete Erzeugnisse“ anwenden können. Diese Ziffer ließe sich vom EU-Gesetzgeber auf Grundlage der Harmonisierungskompetenz grundsätzlich dahingehend ändern, dass Produkte tierischen Ursprungs (ähnlich wie alkoholische Getränke) von der Möglichkeit zur Anwendung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes ausgenommen werden.

Diese Option erscheint politisch eher umsetzbar als die Einführung einer neuen Verbrauchsteuer. Allerdings hätte eine solche Änderung nur geringe Auswirkungen auf die Höhe der Haushaltsmittel der Union selbst; über die damit verbundenen Mehrerträge für die mitgliedstaatlichen Haushalte könnte die EU nicht disponieren. Der Haushalt der Union besteht zwar zu einem Anteil aus den Mehrwertsteuer-Eigenmittelbeiträgen, welche die Mitgliedstaaten in den EU-Haushalt einzahlen. Es handelt sich dabei um eine der vier Arten von Eigenmitteln, die der aktuelle Eigenmittelbeschluss der EU nennt.¹³⁷ Die Mitgliedstaaten übertragen danach einen bestimmten Prozentsatz der geschätzten Mehrwertsteuereinnahmen an die Union. Die Eigenmittelbeiträge der Mitgliedstaaten beruhen allerdings auf einem gewichteten durchschnittlichen Mehrwertsteuersatz.¹³⁸ Der Wegfall eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf tierische Produkte dürfte deswegen nicht zu einer wesentlichen Erhöhung der EU-Eigenmittel führen. Eine genauere Schätzung der damit erzielbaren Mittel bedürfte einer ökonomischen Analyse.

¹³⁷ Vgl. Art. 2 Abs. 1 Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14.12.2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, ABl. L 424 vom 15.12.2020, S. 1.

¹³⁸ Europäische Kommission, Mehrwertsteuer, abrufbar unter https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_de.