



Sachstand

Finanzielle Anreize für die Abnahme von Tieren aus den Restriktionszonen der Afrikanischen Schweinepest

Finanzielle Anreize für die Abnahme von Tieren aus den Restriktionszonen der Afrikanischen Schweinepest

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 085/22
Abschluss der Arbeit: 08.09.2022
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

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

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Zuwendungen als finanzieller Anreiz	4
2.1.	Finanzierungskompetenz des Bundes?	5
2.2.	Landesrechtliche Voraussetzungen für die Gewährung von Zuwendungen	7
2.2.1.	Erhebliches Landesinteresse	8
2.2.2.	Subsidiaritätsprinzip	9
3.	Ergebnis	9

1. Fragestellung

Seit September 2020 kam es in Deutschland immer wieder zu Fällen der Afrikanischen Schweinepest (ASP). Obgleich die Tierseuche für die Schweine meist tödlich endet, ist sie für den Menschen laut dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ungefährlich und auch der Konsum von kontaminiertem Fleisch stellt keine Gefahr für die Gesundheit dar.¹ Zur Eindämmung der Tierseuche wurden sogenannte Schutz- und Überwachungszonen behördlich angeordnet. Die Schweinehalter in Deutschland haben seither Probleme, die Tiere abzusetzen und machen wirtschaftliche Verluste.² So hat beispielsweise China, als weltweit größter Schweinefleischkonsument und wichtigster Importeur von deutschem Schweinefleisch außerhalb der Europäischen Union, bereits im September 2020 ein Importverbot für Schweinefleisch aus Deutschland verhängt.³

Gefragt ist nach der Möglichkeit, die ordnungsgemäße Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung von Tieren aus den Restriktionszonen anzuordnen, finanziell anzureizen oder als Dienstleistung auszuschreiben. Der vorliegende Sachstand bezieht sich ausschließlich auf die Schaffung finanzieller Anreize durch Bund und Länder. Die übrigen Fragestellungen sind jeweils Bestandteil besonderer Bearbeitungen.

2. Zuwendungen als finanzieller Anreiz

Als finanzieller Anreiz des Bundes zur ordnungsgemäßen Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung von Tieren aus den Restriktionszonen kommen zunächst Zuwendungen in Betracht.⁴ Nach **§ 23 Bundeshaushaltsordnung (BHO)** handelt es sich dabei um „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke“. Diese dürfen nach § 23 BHO „nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.“

1 BMEL, Information vom 2. Juli 2022, Afrikanische Schweinepest (ASP): Informationen zu Fällen in Deutschland, abrufbar unter: <https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/tiergesundheit/tierseuchen/asp.html>, zuletzt abgerufen am 6. September 2022.

2 Terpitz, Handelsblatt, Artikel vom 18. August 2022, abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/schweinefleisch-krise-toennies-vion-und-co-wann-schliesst-der-erste-grosse-schlachthof/28600476.html>, zuletzt abgerufen am 6. September 2022.

3 Dpa, Handelsblatt, Artikel vom 12. September 2020, abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/schweinepest-china-verbietet-import-von-deutschem-schweinefleisch/26182300.html>, zuletzt abgerufen am 6. September 2022.

4 Zur Anreizwirkung von Zuwendungen vgl. näher Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2015, § 23 BHO, Rn. 25.

Unter den genannten Voraussetzungen kann eine Projektförderung (zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben) oder eine institutionelle Förderung (zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers) erfolgen.⁵

Denkbar wäre vor diesem Hintergrund, dass der Bund privaten Unternehmen (insbesondere Schlachtbetrieben), welche die ordnungsgemäße Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung von Tieren aus den Restriktionszonen durchführen, Zuwendungen gewährt, welche die genannten Tätigkeiten wirtschaftlich attraktiver machen. In Betracht gezogen werden könnte etwa die Gewährung eines bestimmten Geldbetrages für jedes Schwein, welches den tierhaltenden Betrieben durch die Schlachtbetriebe abgenommen wird.

Fraglich ist indes, ob die Voraussetzungen für eine Förderung durch den Bund vorliegend gegeben wären. Dies wird im Folgenden untersucht.

2.1. Finanzierungskompetenz des Bundes?

Aus den §§ 2 und 6 BHO, nach denen nur die Veranschlagung von Ausgaben in Betracht kommt, die der Erfüllung von Bundesaufgaben dienen, wird abgeleitet, „dass Zuwendungsmittel nur vorgesehen werden dürfen, wenn der Bund für die zu fördernde Aufgabe die **Finanzierungskompetenz** besitzt.“⁶ Diesbezüglich wird auf das Grundgesetz verwiesen.⁷

Hinsichtlich der Finanzierungskompetenz bestimmt Art. 104a Abs. 1 Grundgesetz (GG), dass der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Daraus folgt, dass die Finanzierungskompetenz grundsätzlich an die Aufgabenkompetenz anknüpft. Dieser Grundsatz wird als Konnexitätsprinzip⁸ bezeichnet. Eine Finanzierungskompetenz besteht danach grundsätzlich nur, soweit eine **Verwaltungskompetenz** gegeben ist.⁹

Gemäß Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Die Länder führen nicht nur die Landesgesetze, sondern auch die Bundesgesetze grundsätzlich als eigene Angelegenheit aus (Art. 83, 84 GG). Die Verwaltungskompetenzen des Bundes sind im Wesentlichen in den Art. 86 ff. GG geregelt.¹⁰

5 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. Ergänzungslieferung (EL) Juni 2007, § 23 BHO, Rn. 5.

6 Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2015, § 23 BHO, Rn. 24 mit weiteren Nachweisen; im Ergebnis ebenso Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 23 BHO, Rn. 3.

7 Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2015, § 23 BHO, Rn. 24.

8 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Stand: 97. EL Januar 2022, Art. 104a, Rn. 21.

9 Vgl. Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, § 104a, Rn. 4.

10 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 2. Auflage, 42. EL Juni 2007, Art. 104a, Rn. 11.

Vorliegend würde die Gewährung von Zuwendungen an die Schlachtbetriebe dazu dienen, die ordnungsgemäße Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung wirtschaftlich attraktiver zu machen. Ziel wäre somit letztlich eine Absatzförderung in Bezug auf landwirtschaftliche Erzeugnisse. Eine damit im Zusammenhang stehende Verwaltungskompetenz des Bundes ist im Grundgesetz nicht vorgesehen.

Zwar ist anerkannt, dass neben den ausdrücklich im Grundgesetz geregelten Verwaltungskompetenzen weitere – **ungeschriebene – Verwaltungskompetenzen** bestehen, aus denen sich gemäß Art. 104a Abs. 1 GG entsprechende Finanzierungskompetenzen ergeben.¹¹ Diese können sich aus der Natur der Sache, kraft Sachzusammenhangs und als Annexkompetenz ergeben.¹²

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat eine Zuständigkeit des Bundes kraft Natur der Sache allerdings nur unter **engen Voraussetzungen** anerkannt.¹³ Sie komme nur für Aufgaben in Betracht, die der partikularen Zuständigkeit der Länder a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen und die ihrer Art nach begriffsnotwendig unter Ausschluss anderer Möglichkeiten nur vom Bund in sachgerechter Weise wahrgenommen werden können.¹⁴ Es müsse sich um Aufgaben mit einem „eindeutig überregionalen Charakter“ handeln, die „ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können“.¹⁵

In der Literatur wird zudem darauf hingewiesen, dass eine ungeschriebene Bundeskompetenz nicht für eine Aufgabe in Anspruch genommen werden könne, „deren Erfüllung durch die Länder, einzeln oder gemeinsam, sinnvoll möglich wäre.“¹⁶

Vorliegend ist nichts dafür ersichtlich, dass ein finanzieller Anreiz zur ordnungsgemäßen Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung nur durch den Bund in sachgerechter Weise geschaffen werden könnte. Vielmehr dürften hierzu – auch aufgrund der bisher lediglich örtlich begrenzten Ausbrüche der Afrikanischen Schweinepest – auch die einzelnen Länder grundsätzlich in der Lage sein. Zum Teil wurden auf Länderebene bereits entsprechende Maßnahmen ins Auge gefasst. So teilt etwa das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz auf seiner Internetseite mit, dass das Land zwar nicht selbst Kühlhäuser für das

11 Vgl. im Einzelnen Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2015, § 23 BHO, Rn. 24; Keilmann, in: Piduch, Bundshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a, Rn. 13; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, § 3, Rn. 183; Bundesministerium der Finanzen (BMF), Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, Ziffer 1.2.2., abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 5. September 2022; kritisch Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 10 f.

12 Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2015, § 23 BHO, Rn. 24.

13 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62 –, juris, Leitsatz (letzter Absatz), Rn. 118 f.

14 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62 –, juris, Rn. 118.

15 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62 –, juris, Leitsatz (letzter Absatz), Rn. 119.

16 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 104a, Rn. 31.

Fleisch der Tiere anmieten werde. Allerdings trage das Land die Kosten für die Einlagerung des Fleisches, welche mit rund zwei Millionen Euro zu beziffern seien.¹⁷

Auch eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs lässt sich vorliegend nicht begründen. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die risikomindernden Vorgaben, welche die Abnahme der Tiere durch die Schlachtbetriebe finanziell unattraktiv machen, letztlich aus der Bekämpfung einer Tierseuche resultieren. Mangels einer abweichenden Regelung im Grundgesetz sind für die Tierseuchenbekämpfung gemäß Art. 30 GG die Länder zuständig.¹⁸ Der vorliegende Sachzusammenhang mit der Tierseuchenbekämpfung spricht somit zusätzlich für eine Finanzierungskompetenz der Länder.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen lässt sich festhalten, dass der Bund bezüglich der Schaffung von finanziellen Anreizen für die ordnungsgemäße Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung der Schweine aus den Restriktionszonen nicht die hierfür erforderliche Finanzierungskompetenz besitzt. Diese liegt vielmehr bei den Ländern.

2.2. Landesrechtliche Voraussetzungen für die Gewährung von Zuwendungen

Fraglich ist demnach, unter welchen Voraussetzungen die Länder die Möglichkeit haben, Zuwendungen für die genannten Zwecke zu gewähren. Entsprechende Bestimmungen finden sich auf Landesebene in den **§§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnungen (LHO) sowie der diesbezüglichen Verwaltungsvorschriften (VV-LHO)**. Im Folgenden werden die landesrechtlichen Voraussetzungen für die Veranschlagung und Gewährung von Zuwendungen am Beispiel der LHO des Landes Niedersachsen cursorisch dargestellt.¹⁹

§ 23 LHO bestimmt zunächst – dem Wortlaut des § 23 BHO entsprechend – Folgendes:

„Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.“

§ 44 Abs. 1 Satz 1 LHO bestimmt, dass Zuwendungen nur unter den Voraussetzungen des § 23 LHO gewährt werden dürfen. Zudem werden in § 44 weitere Vorgaben für die Gewährung

17 Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Veröffentlichung vom 3. August 2022, zuletzt aktualisiert am 5. September 2022, Ziffer 23., abrufbar unter <https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/asp-faq-214082.html>, zuletzt abgerufen am 6. September 2022.

18 Vgl. hierzu auch die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Bauer, Karlheinz Busen, Frank Sitta, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 19/25064, S. 1, 7.

19 Hinsichtlich der einzelnen Vorgaben des Niedersächsischen Finanzministeriums wird im Einzelnen auf Ziffer 3. VV-LHO Niedersachsen (Grundsätze für die Veranschlagung) verwiesen.

von Zuwendungen getroffen (unter anderem ist vorgesehen, dass bei der Gewährung von Zuwendungen Bestimmungen darüber zu treffen sind, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist, vgl. § 44 Abs. 1 Satz 2 LHO).

Die folgenden Erörterungen beschränken sich auf die Darstellung der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 23 LHO. Die Regelungen der LHO, welche die Zuwendungen betreffen, entsprechen im Wesentlichen denen des § 23 BHO.²⁰

2.2.1. Erhebliches Landesinteresse

Aus § 23 Halbsatz 2 LHO ergibt sich als erste Veranschlagungsvoraussetzung zunächst, dass das Land an der Zweckerfüllung durch Stellen außerhalb der Landesverwaltung ein erhebliches Interesse haben muss.

Zu § 23 BHO wird insoweit ausgeführt, dass ein erhebliches Interesse nur dann vorliege, „wenn die Erfüllung des Zwecks der Aufgabenstellung und der Zielsetzung des Bundes in besonderem Maße dienlich und dabei zu erwarten ist, dass mit möglichst geringen Zuwendungsmitteln ein optimaler Erfolg erzielt wird“.²¹ Sofern man diesen Grundsatz auf die Veranschlagung von Zuwendungen auf Landesebene überträgt, stellt sich zunächst die Frage, inwieweit sich ein derartiges Interesse des Landes an der ordnungsgemäßen Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung bejahen ließe. Die Förderung des Absatzes der Tiere dürfte grundsätzlich als legitimes Ziel des jeweiligen Landes in Betracht kommen. Dafür spricht, dass fehlende Absatzmöglichkeiten die Tierhalter vor erhebliche wirtschaftliche Probleme stellen können.²² Welcher Erfolg diesbezüglich mit den Zuwendungsmitteln erzielt wird, hängt von der Ausgestaltung der Förderung im konkreten Fall ab und kann daher von hier aus nicht abschließend bewertet werden.

In der Kommentarliteratur zur § 23 BHO wird zudem ausgeführt, dass darüber hinaus „**ein besonderes Interesse an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private**“ gefordert sei.²³ Dies kann etwa dann gegeben sein, wenn die Einschaltung fremder Aufgabenträger (außerhalb der Bundesbeziehungsweise Landesverwaltung) zweckmäßiger und wirtschaftlicher wäre.²⁴ Hierfür spricht vorliegend, dass die Schlachtbetriebe bereits über die sachlichen und personellen Kapazitäten verfügen, die eine ordnungsgemäße Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung zu ermöglichen, während dies bei öffentlichen Stellen des Landes nicht in dem erforderlichen Umfang der Fall sein dürfte.

20 Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 23 BHO, Rn. 42.

21 Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2015, § 23 BHO, Ziffer 24; Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 23 BHO, Rn. 31, jeweils unter Bezugnahme auf Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 7. Mai 1975, DÖV 1975, S. 783 ff.

22 Vgl. hierzu bereits unter 1.

23 Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 23 BHO, Rn. 31 (Hervorhebung nur hier).

24 Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2015, § 23 BHO, Ziffer 24.

2.2.2. Subsidiaritätsprinzip

Aus der Formulierung in § 23 BHO (und LHO), nach der ein erhebliches Interesse an der Erfüllung eines bestimmten Zwecks durch eine Stelle außerhalb der Bundesverwaltung (beziehungsweise Landesverwaltung) gegeben sein muss, „das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“, kommt das Subsidiaritätsprinzip zum Ausdruck.²⁵ Dieses Prinzip „kann als Ausdruck eines allgemeinen gesellschaftspolitischen Grundsatzes gewertet werden, wonach der Staat nur dann intervenieren soll, wenn ein aus seiner Sicht erstrebenswertes Ziel nicht anders erreicht werden kann.“²⁶

Zuwendungen sind demnach nur dann zu veranschlagen, „wenn und soweit das **Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers und sonstige Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen**, um den mit der Zuwendung letztlich verfolgten materiellen Zweck zu erfüllen.“²⁷ Aus dem Subsidiaritätsprinzip werden zudem ein „Grundsatz der Teil- vor der Vollfinanzierung“ sowie ein „Vorrang von Bürgschaften, Garantien und rückzahlbaren Zuschüssen“ abgeleitet.²⁸

Von hier aus lässt sich der Grad des Eigeninteresses der Schlachtbetriebe an der Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung von Schweinen aus den Restriktionszonen nicht abschließend beurteilen. Dieser Aspekt ist daher zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips vor der Bereitstellung der Zuwendungsmittel zu prüfen.

3. Ergebnis

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass Zuwendungen grundsätzlich ein geeignetes Mittel darstellen können, um einen finanziellen Anreiz für die Durchführung bestimmter Maßnahmen (hier die ordnungsgemäße Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung der Tiere) zu schaffen. Allerdings liegt die hierfür erforderliche Finanzierungskompetenz vorliegend nicht beim Bund, sondern bei den Ländern. Diese haben unter den in § 23 LHO genannten Voraussetzungen die Möglichkeit, Zuwendungen an Schlachtbetriebe zu gewähren.

* * *

25 Von Lewinski/Burbar, Bundeshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 23 BHO, Rn. 20.

26 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, § 23 BHO, Rn. 3.

27 Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 23 BHO, Rn. 33 (Hervorhebung nur hier).

28 Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 23 BHO, Rn. 33, zum Vorrang von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen vgl. auch Ziffer 3.1 VV-LHO Niedersachsen.