



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zur Entwicklung und Markteinführung eines Tierwohl-
kennzeichens

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 3 - 2021 - 0680

Bonn, den 25. März 2021

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	7
2	Entwicklung des Tierwohlkennzeichens	7
3	Handlungsalternativen und Ausgestaltung	12
4	Markteinführung	15
5	Kosten und Auswirkungen auf den Bundeshaushalt	17
6	Tierwohlkennzeichengesetz	19
7	Gesamtbetrachtung	23

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag im November 2019 den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung und Verwendung eines Tierwohlkennzeichens vorgelegt, der bislang nicht abschließend beraten wurde.

Der Bundesrechnungshof hat die Maßnahmen zur Einführung des Tierwohlkennzeichens geprüft. Dabei untersuchte er die Entscheidungsfindung, die haushaltsrechtlichen Auswirkungen, die bisherigen Maßnahmen zur Markteinführung und die vorgesehenen Regelungen hinsichtlich des Tierwohlkennzeichens. Er hat dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hierzu eine Abschließende Prüfungsmitteilung übermittelt. Der vorliegende Bericht fasst die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung zusammen und gibt Empfehlungen zur weiteren Verfahrensweise.

0.1 Der damalige Bundesminister des BMEL verkündete auf der Internationalen Grünen Woche 2017 den Start des Tierwohlkennzeichens.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMEL – entgegen den Vorschriften des § 7 BHO – weder zum Ankündigungszeitpunkt im Januar 2017 noch zu einem späteren Zeitpunkt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vornahm. Das BMEL hat es versäumt, seine Handlungsoptionen zu überprüfen und abzuwägen. Es fehlte eine Gegenüberstellung zwischen den mit der Einführung des Tierwohlkennzeichens verbundenen Kosten und dem erwarteten Nutzen.

Das BMEL hat eingeräumt, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Einführung eines staatlichen Tierwohlkennzeichens keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorlag. Das BMEL sei dabei davon ausgegangen, dass Entscheidungsprozesse, die sich im politischen Handlungsbereich vollziehen, nicht dem Verwaltungshandeln im Sinne der Verwaltungsvorschriften zur BHO zuzurechnen seien. Bei politischen Entscheidungen bedürfe es keiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Die Einlassung des BMEL erkennt die grundgesetzliche Regelung, dass die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden ist. Auch politische Vorgaben entbinden nicht von der Beachtung haushaltsrechtlicher Regelungen (Nummer 2).

- 0.2 Das BMEL will ein freiwilliges Tierwohlkennzeichen u. a. zur Verbesserung des Tierwohls einführen. Es hat sich frühzeitig gegen eine Erhöhung des gesetzlichen Mindeststandards ausgesprochen, weil niemandem geholfen sei, wenn es gesetzliche Standards festschreibe, die zu einer Verlagerung der Tierhaltung in andere Länder führe. Das BMEL entschied sich auch gegen ein verbindliches Kennzeichen, weil bereits ein freiwilliges Kennzeichen zur Verbesserung von Transparenz/Verbraucherschutz genügen könne.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMEL nicht alle Handlungsalternativen sorgfältig abgewogen hat. Er hat in Zweifel gezogen, dass das BMEL mit einer freiwilligen Kennzeichnung dem Staatsziel Tierschutz entspricht und seinem Ziel, eine „nachhaltige“ Verbesserung des Tierwohls zu erreichen, gerecht wird.

Das BMEL hat der Beanstandung des Bundesrechnungshofes widersprochen. Nach Auffassung des BMEL entspricht das bereits geltende Tierschutzrecht dem Staatsziel Tierschutz in Artikel 20a Grundgesetz. Das BMEL hat weiter ausgeführt, ein Kennzeichen könne – „unabhängig davon, ob es freiwillig oder verpflichtend sei – niemanden verpflichten, einen höheren als den gesetzlichen Standard einzuhalten“. Dies könne ausschließlich durch die Anhebung des tierschutzrechtlichen Mindeststandards erfolgen.

Der Bundesrechnungshof schließt daraus, dass lediglich eine Erhöhung des gesetzlichen Mindeststandards zu einer nachhaltigen Verbesserung des Tierwohls führen würde (Nummer 3).

- 0.3 Das BMEL beauftragte ein Kommunikationsunternehmen mit der Erstellung eines Kommunikationskonzepts. Das Kommunikationskonzept sollte unter anderem eine Kosten-Nutzen-Überlegung bezüglich der Auswahl der Medien enthalten.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das BMEL § 34 Absatz 2 BHO nicht ausreichend beachtet hat, weil es den vereinbarten Preis entrichtet hat, obwohl das Kommunikationsunternehmen

keine belastbaren Aussagen über die Kosten und das Kosten-Nutzen-Verhältnis traf.

Das BMEL hat ausgeführt, die im Konzept aufgeführten Informationen seien für seine Weiterarbeit an der Kampagnenplanung und -vorbereitung zu dem Zeitpunkt der Annahme ausreichend gewesen. Bei dem Konzept handele es sich um ein „Grobkonzept“ für die Kommunikation rund um die Einführung des Tierwohlkennzeichens. Ein solches Grobkonzept werde im Laufe der Planungsphase immer weiter ausgearbeitet und die darin enthaltenen Einzelmaßnahmenvorschläge würden weiter ausdifferenziert.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Er weist darauf hin, dass ohne verlässliche Kostenbetrachtungen keine Kommunikationsmaßnahmen beauftragt werden dürfen (Nummer 4).

- 0.4 Eine Kosten-Nutzen-Rechnung für das Tierwohlkennzeichen (und andere Handlungsalternativen) hat das BMEL nicht dokumentiert.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMEL bislang keine vollständige Kostenbetrachtung vorgenommen und die Auswirkungen des Tierwohlkennzeichens auf den Bundeshaushalt nicht aufgezeigt hat. Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes werden sich in den nächsten Jahren – auf Grundlage der in den Unterlagen des BMEL enthaltenen Angaben – die Belastungen für den Bundeshaushalt allein für die Nutztierart Schwein auf 90 bis 165 Mio. Euro jährlich belaufen.

Das BMEL ist den Berechnungen des Bundesrechnungshofes zunächst nicht entgegengetreten. Es hat allerdings nunmehr mitgeteilt, dass es die Berechnungen nicht nachvollziehen könne.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Höhe der Belastungen noch von den tatsächlichen Fördermodalitäten und den Kommunikationsmaßnahmen abhängig ist. Diese Kosten wären einem möglichen Nutzen des Tierwohlkennzeichens gegenüberzustellen und mit Kosten und Nutzen anderer Handlungsalternativen, wie beispielsweise einer

Verschärfung des gesetzlichen Tierwohl-Mindeststandards, zu vergleichen (Nummer 5).

- 0.5 Die Gesetzesvorlage zum Entwurf eines Tierwohlkennzeichengesetzes wird zu einer zusätzlichen Verwaltungsaufgabe der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung und zur Einrichtung von Kontrollstellen führen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf verwiesen, dass die Regelungen komplexe Strukturen schaffen, die mit einem zusätzlichen bürokratischen Kontroll- und Verwaltungsaufwand verbunden sein werden.

Das BMEL hat bestritten, dass die Regelungen komplex seien. Der Bundesrechnungshof habe den zusätzlichen Verwaltungsaufwand nicht dargelegt.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die vorgesehenen Regelungen zu komplexen (miteinander verwobenen) Strukturen und Prozessen und zusätzlichem bürokratischem Aufwand (Zulassungsverfahren, Kontrollverfahren, Überwachung, Verzeichnisführung) führen. Dieser Aufwand muss in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einfließen (Nummer 6).

- 0.6 Der Bundesrechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass es für die Ziele, die das BMEL mit dem Tierwohlkennzeichen erreichen möchte, alternative und wirkungsvollere und möglicherweise wirtschaftlichere Handlungsoptionen gibt. Diese hat das BMEL nicht geprüft. Mangels der gesetzlich vorgeschriebenen umfassenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte die Einführung eines staatlichen Tierwohlkennzeichens erst dann fortgeführt werden, wenn das BMEL die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Beachtung der Hinweise des Bundesrechnungshofes durchgeführt hat (Nummer 7).

1 Vorbemerkung

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) beabsichtigt seit dem Jahr 2016 im Dialog mit Tierschutz- und Branchenverbänden, ein Tierwohlkennzeichen für Lebensmittel auszuarbeiten, das insbesondere die Anforderungen bei Management, Haltung, Transport und Schlachtung von Tieren kennzeichnen soll. Seit dem Haushaltsjahr 2018 gibt es einen eigenen Titel für die Entwicklung und Markteinführung eines Tierwohlkennzeichens (Kapitel 1005 Titel 533 01, ab dem Jahr 2020 Titel 533 51).

Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag im November 2019 den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung und Verwendung eines Tierwohlkennzeichens (TierWKG) vorgelegt, der bislang nicht abschließend beraten wurde.

Der Bundesrechnungshof hat die Maßnahmen zur Einführung des Tierwohlkennzeichens geprüft. Dabei untersuchte er sowohl die Entscheidungsfindung und die vorgesehenen Regelungen sowie die haushaltsrechtlichen Auswirkungen als auch die bisherigen Maßnahmen zur Markteinführung des Tierwohlkennzeichens. Der Bundesrechnungshof hat dem BMEL seine Erkenntnisse mit einer Abschließenden Prüfungsmitteilung im Februar 2021 übermittelt.

Das BMEL hatte Gelegenheit Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme ist im Bericht berücksichtigt. Der vorliegende Bericht fasst die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung zusammen und gibt Empfehlungen zur weiteren Verfahrensweise.

2 Entwicklung des Tierwohlkennzeichens

(1) Bereits im Koalitionsvertrag zur 17. Legislaturperiode vom 26. Oktober 2009 äußerten die Koalitionsparteien die Absicht, dem Informationsbedürfnis der Bevölkerung im Hinblick auf mehr Tierwohl mit zusätzlichen Informationen durch freiwillige Systeme von Handel und Wirtschaft Rechnung tragen zu wollen. Im Jahr 2010 vergab das BMEL an eine Universität den Studienauftrag zur Erforschung von „Perspektiven für ein europäisches Tierschutzlabel“. Die Studie zeigte unter anderem auf, dass das Tierschutzniveau deutlich oberhalb des gesetzlichen Tierschutzstandards zur Sicherung der Glaubwürdigkeit des Kennzeichens liegen müsse. Zudem bedürfe es eindeutiger Bewertungskriterien zum Tierverhalten, zur Haltung, zum Management und zur Tiergesundheit. Darüber hinaus sprach sich die Studie für eine

freiwillige Teilnahme und eine europäische Lösung aus. Notwendig sei außerdem eine intensive Begleitung der Markteinführungsphase durch den Staat.

Der zuständige Bundesminister rief am 17. September 2014 die Initiative „Eine Frage der Haltung – Neue Wege für mehr Tierwohl“ (Initiative Tierwohl) ins Leben. Sie bestand aus zehn Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls, darunter z. B. bessere Stalleinrichtungen, ein Ende von nicht-kurativen Eingriffen oder mehr Tierschutz bei Schlachtungen. Das BMEL trat daraufhin mit verschiedenen Verbänden und Vereinigungen in Kontakt. Diese regten teilweise an, statt eines freiwilligen staatlichen Tierwohlkennzeichens die gesetzlichen Mindestanforderungen zu verschärfen. Hierzu führte das BMEL im Jahr 2014 aus: *„Es ist niemandem geholfen, wenn wir gesetzliche Standards festschreiben, die zu einer Verlagerung der Tierhaltung in andere Länder führen.“* Es begründete diese Aussage nicht. Das BMEL führte lediglich aus, dass ein freiwilliges staatliches Kennzeichen grundsätzlich fachlich zu befürworten sei. Es würde aber auf Widerstand aus der Wirtschaft stoßen, vor allem vom Deutschen Bauernverband. Zunächst sei jedoch eine politische Entscheidung der Leitung erforderlich.

Am 26. April 2016 fand auf Leitungsebene des Ministeriums ein erstes Gespräch zur Einführung eines staatlichen Tierwohlkennzeichens statt. Der für Tierschutz zuständige Abteilungsleiter plante mehrere Arbeitspakete. Unter dem Gesichtspunkt „Akzeptanz“ müsse unter anderem die Einbindung von Stakeholdern geklärt, eine ökonomische Folgenabschätzung vorgenommen und eine staatliche Bewerbung erwogen werden. Fachlich müssten die einzuhaltenden Mindeststandards und das Kontrollsystem festgelegt werden. Der damalige Bundesminister entschied nach diesen Planungen, dass Schritte zur Schaffung des staatlichen Tierwohlkennzeichens ergriffen werden sollen. In einem weiteren Gespräch mit dem damaligen Bundesminister kündigte der zuständige Abteilungsleiter am 24. Mai 2016 die „Vorbereitung und Erarbeitung eines fachlichen Konzepts für ein Label“ an. Der Bundesminister stimmte dem weiteren Vorgehen zu und bat, in die Erarbeitung die Initiative Tierwohl mit einzubeziehen. Zur Beurteilung des Marktpotenzials eines Tierwohlkennzeichens zog das BMEL im Mai 2016 drei Veröffentlichungen „zur Zahlungsbereitschaft der Verbraucher für Fleisch aus stärker tiergerechter Haltung und zu den daraus resultierenden Marktchancen eines staatlichen Labels“ heran. Alle herangezogenen Studien ergaben nach Verbraucherumfragen, dass ein großer

Teil der Bevölkerung bereit sei, mehr Geld für Fleisch aus besserer Tierhaltung zu bezahlen. Am 25. August 2016 fand unter der Federführung einer Marketingberatungsgesellschaft ein „Sondierungsworkshop Tierschutzlabel“ statt. Als Ergebnis hielt das BMEL fest, dass alle Beteiligten eine „große Offenheit für ein staatliches Tierschutzlabel“ hätten. Dieser Workshop erarbeitete elf Eckpunkte für ein staatliches Tierwohllabel. In einer Leitungsvorlage vom 19. September 2016 präsentierte die Fachebene die Ergebnisse des Sondierungsworkshops. Der Deutsche Bauernverband habe „klar kommuniziert, dass die Initiative mitgetragen und konstruktiv begleitet werde, wenn genügend Planungssicherheit vorhanden sei“. Auch seitens des Einzelhandels und der Fleischwirtschaft werde das Projekt positiv bewertet.

Im Anschluss an ein Spitzengespräch des Bundesministers mit Vertretern von Branchenverbänden und relevanten gesellschaftlichen Gruppen teilte die Fachebene des BMEL mit Leitungsvorlage vom 12. Dezember 2016 dem zuständigen Staatssekretär mit, dass Arbeitsgruppentreffen dieses Beratungsgremiums stattgefunden hätten. Grundsätzliche Kritik sei am überraschend kurzfristigen, unter gewissem Zeitdruck geführten Prozess geäußert worden. Am dritten Treffen der Arbeitsgruppe nahmen einige Vertreter nicht mehr teil. Vertreter der Biobranche kritisierten einen Rückschritt bei den Kriterien, z. B. beim Platzangebot; Tierschutzverbände zeigten sich mit Kriterien unzufrieden. Der Lebensmitteleinzelhandel äußerte neben seinen Bedenken gegenüber Doppelstrukturen mit privatrechtlich organisierten Labeln die Sorge, dass die Kunden die höheren Preise nicht zahlen würden und prozentual zu wenig gekennzeichnetes Fleisch zur Verfügung stehen könnte.

Das BMEL und die verbliebenen Vertreter der Arbeitsgruppe erarbeiteten insgesamt elf Eckpunkte für das Tierwohlkennzeichen. Diese elf Eckpunkte erweiterte das BMEL nach dem letzten Arbeitsgruppentreffen um einen zwölften Eckpunkt „Finanzierung durch breite Beteiligung sicherstellen“.

Der Bundesminister verkündete auf der Internationalen Grünen Woche 2017 den Start des Tierwohlkennzeichens.

(2) Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMEL die Vorgaben des § 7 BHO bei seiner Entscheidung zur Einführung eines Tierwohlkennzeichens nicht beachtet hatte.

Danach sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese sollen unter anderem Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage,
- Aufzeigen relevanter Handlungsalternativen,
- vollständige finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Ergebnis und Entscheidungsempfehlung und
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass weder zum Ankündigungszeitpunkt im Januar 2017 noch zu einem späteren Zeitpunkt eine vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorlag. Das BMEL traf seine Entscheidung für ein Tierwohlkennzeichen in erster Linie auf Grundlage vager Meinungsumfragen zur Kaufbereitschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher; Widerstände relevanter Gruppen in den Arbeitsgruppensitzungen räumte das BMEL nicht aus.

Das BMEL berücksichtigte zudem seine Handlungsalternativen nicht umfassend. Die Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung zur Beseitigung von tatsächlichen oder vermeintlichen Missständen ergeben sich in erster Linie aus der im Grundgesetz verankerten Regelungskompetenz. Danach besteht die Möglichkeit, durch die Vorlage von Gesetzentwürfen und Verordnungen Missstände anzugehen und etwaige Fehlentwicklungen im Bereich des Tierschutzes durch strengere gesetzliche Vorschriften – z. B. im Tierschutzgesetz und den dazu ergangenen Verordnungen – zu begegnen. Diese Handlungsoption war schon deshalb in Betracht zu ziehen, weil sie zwingende und zeitlich absehbare Verbesserungen für die jeweilige Nutztierhaltung garantiert hätte. Die in den Akten des BMEL enthaltene Formulierung, *„Es ist niemandem geholfen, wenn wir gesetzliche Standards festschreiben, die zu einer Verlagerung der Tierhaltung in andere Länder führen“*, ist zum einen nicht belastbar und zum anderen für eine derartige Prüfung völlig unzureichend. Das BMEL erkennt dabei, dass die gesetzlichen Regelungen in Deutschland – nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes – beispielsweise beim Nutztier Schwein hinter den Regelungen einiger europäischer Länder (Skandinavische Länder, Schweiz und – mit Einschränkungen – Niederlande) zurückbleiben und insgesamt im europäischen

Rahmen liegen. Um die gleichwohl bestehende Befürchtung zu untermauern, hätte das BMEL zumindest eine Synopse der unterschiedlichen Regelungen „anderer Länder“ in seine Betrachtungen einbeziehen und aufzeigen müssen, weshalb und ggf. in welchem Ausmaß eine Verschärfung der Regelungen in Deutschland zu einer Verlagerung der Tierhaltung führen könnte.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin gerügt, dass das BMEL die vollständigen Belastungen für den Bundeshaushalt nicht einmal ansatzweise ermittelte.

(3) Das BMEL hat eingeräumt, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Einführung eines staatlichen Tierwohlkennzeichens keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorlag.

Unstreitig sei nach § 7 BHO und den entsprechenden Verwaltungsvorschriften, dass Verwaltungshandeln nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ausgerichtet werden müsse. Das BMEL hat § 7 Absatz 1 BHO für die Entscheidung, ob ein Tierwohlkennzeichen eingeführt werden soll allerdings für nicht anwendbar angesehen, weil solche Entscheidungen, die sich im politischen Handlungsbereich vollziehen, nicht dem Verwaltungshandeln nach den Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO zuzurechnen seien. Die politische Willensbildung von Mitgliedern der Bundesregierung oder auch des Bundeskabinetts fielen in den Kernbereich der Eigenverantwortung der Bundesregierung. Schriftlich festgehalten sei diese im Koalitionsvertrag vom 18. März 2018. Hier hätten sich die Koalitionsparteien verpflichtet, „den mehrstufigen Aufbau einer staatlichen Kennzeichnung anhand verbindlicher Kriterien für Fleisch aus besserer Tierhaltung (Tierwohllabel) zu schaffen“ und „den Mehraufwand zu honorieren“.

Da sich dieser Entscheidungsprozess im politischen Handlungsbereich vollzogen habe, sei er nicht dem Verwaltungshandeln nach Verwaltungsvorschrift Nummer 1 zu § 7 BHO zuzurechnen. Folgte man der sich am Wortlaut von § 7 BHO orientierenden Sichtweise des Bundesrechnungshofes, so könnten grundsätzliche politische Entscheidungen erst getroffen werden, wenn eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 BHO durchgeführt und vorgelegt wurde. Das BMEL habe daraus den Schluss gezogen, dass der Entscheidung für ein Tierwohlkennzeichen keine ökonomischen, sondern ethische Zielsetzungen zugrunde lägen.

(4) Die Einlassung des BMEL verkennt die grundgesetzlichen Vorgaben der Bindung an Gesetz und Recht.

§ 7 BHO schreibt – auch nach Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) – für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor, da nur diese es den Entscheidungsträgern ermöglichen, wirtschaftlich zu handeln. Da sogar Gesetzgebungsvorhaben diesem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz unterliegen (vgl. VV-BHO zu § 7 Nummer 1 letzter Satz), gilt dies erst recht für ministerielle Entscheidungen. Dementsprechend gilt (nach dem Leitsatz 01/03 – Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung), dass dieser Grundsatz ausdrücklich auch bei politischen Vorgaben, bestehenden Sachzwängen bzw. „offenkundiger Wirtschaftlichkeit“ angewendet werden soll.

Die Auffassung des BMEL, politische Entscheidungen wie die Einführung des Tierwohlkennzeichens entzögen sich als grundsätzliche politische Entscheidungen einer näheren Untersuchung, widerspricht somit ausdrücklich der gesetzlichen Regelung und der gängigen Verfahrenspraxis. Das BMEL verkennt zudem, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung spätestens zur Bekanntmachung der Entscheidung im Jahr 2017 hätte vorliegen müssen.

3 Handlungsalternativen und Ausgestaltung

(1) Nach der Bekanntgabe der Entscheidung über die Einführung eines staatlichen Tierwohllabels setzte das BMEL seine Planungen fort. Das BMEL führte hierzu weitere Gespräche mit Verbänden und Tierschutzorganisationen über die Ausgestaltung.

In einer folgenden Leitungsvorlage vom 8. März 2018 stellte diese vor allem heraus, dass das Niveau des geplanten Kennzeichens „*deutlich höher*“ als das der bestehenden privaten Label sein müsse. Von Nachteil sei, dass der Deutsche Bauernverband das geplante Kennzeichen als „*schwierig bis nicht masentauglich umsetzbar kritisiert*“ habe, Tierschutzorganisationen sähen die geplanten Kriterien als zu schwach an. Das BMEL hielt in der Folgezeit an seiner Entscheidung über die Einführung des staatlichen Tierwohlkennzeichens fest und trieb die Ausgestaltung voran. Es plante einen Gesetzentwurf und eine darauf aufbauende Rechtsverordnung. Es kam gleichwohl zu Verzögerungen bei der Ausgestaltung. Die zeitlichen Verzögerungen führte das BMEL auf den langwierigen Abstimmungsprozess mit den beteiligten Ressorts, die noch ausstehenden inhaltlichen Festlegungen und den hohen fachlichen Prüf- und Arbeitsaufwand aufgrund komplexer Fragestellungen zurück.

Im Jahr 2018 setzte sich das BMEL mit drei Ausgestaltungsvarianten für eine verbindliche nationale Tierwohlkennzeichnungsregelung auseinander. Diese sahen vor, dass

- alle auf dem Markt befindlichen Produkte erfasst werden oder
- nur deutsche Produkte erfasst werden oder
- deutsche Produkte verpflichtend und ausländische freiwillig einbezogen werden.

Das BMEL verwarf die vorstehenden Varianten und entschied sich stattdessen für ein freiwilliges Kennzeichen, da bereits dieses zur Verbesserung von Transparenz/Verbraucherschutz genügen könnte. Das BMEL führte außerdem aus, dass der komplexe zusätzliche Begründungsaufwand sowie der zu erwartende aufwendige Abstimmungsprozess auf EU-Ebene bei einem verpflichtenden Kennzeichen zu einem erheblich höheren Zeitaufwand führen würden. Es hätten erhebliche europarechtliche Hürden bestanden, um ein verpflichtendes Kennzeichen – vor allem unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips – einzuführen. Denn der Tierschutz sei anders als der Verbraucherschutz nicht in den Gründen enthalten, die einen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit rechtfertigen könnten. Eine Auseinandersetzung über eine verpflichtende Haltungskennzeichnung könne zudem auf eine Diskussion über eine generelle Erhöhung des gesetzlichen Mindeststandards hinauslaufen.

Das BMEL schätzte die Teilnahme an einem freiwilligen Kennzeichen – gestützt auf Erfahrungen in Dänemark und den Niederlanden – auf rund 14 500 Betriebe, rund 33 % der möglichen Teilnehmer bis zum Jahr 2030. Dabei sollen rund 25 % auf Stufe 1, 3 % auf Stufe 2 und 5 % auf Stufe 3 entfallen.

(2) Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMEL nicht alle Handlungsalternativen sorgfältig abgewogen hat. Er hat in Zweifel gezogen, dass das BMEL sein Ziel – „nachhaltige“ Verbesserung des Tierwohls – durch eine „freiwillige Teilnahme“ an der Tierwohlkennzeichnung sicher erreichen wird. Hier erscheinen eine gesetzliche Anhebung des Mindeststandards oder eine verbindlich vorgeschriebene Teilnahme an der Tierwohlkennzeichnung besser geeignet, da diese Maßnahmen mehr Marktteilnehmer(-innen) sicher erreicht hätten. Bei einer freiwilligen Teilnahme bleibt das Spannungsverhältnis zwischen Artikel 20a Grundgesetz und den vorgeschriebenen Haltungsbedingungen bestehen.

(3) Das BMEL hat der Beanstandung des Bundesrechnungshofes widersprochen. Nach Auffassung des BMEL entspricht das bereits geltende Tierschutzrecht dem Staatsziel Tierschutz in Artikel 20a Grundgesetz bzw. wird angepasst, wenn entsprechender Nachbesserungsbedarf erkannt werde. Die Anhebung des gesetzlichen Mindeststandards sei unabhängig von der Einführung eines Tierwohlkennzeichens zu sehen. Ein "entweder/oder" habe es folglich nie gegeben, da der gesetzliche Mindeststandard unabhängig vom Tierwohlkennzeichen Gegenstand einer eigenen Prüfung bezüglich des Handlungsbedarfs sei.

Auch durch ein verpflichtendes Tierwohlkennzeichen könne kein Mehr an Tierwohl erreicht werden, da dieses auch nur eine Haltungskennzeichnung (wie die Eierkennzeichnung) darstellen würde. Unabhängig von seiner Ausgestaltung werde mit einem Kennzeichen aber niemand verpflichtet, höhere als die gesetzlichen Standards einzuhalten. Dies könne ausschließlich durch die Anhebung des tierschutzrechtlichen Mindeststandards erfolgen. Das BMEL hat ausgeführt, dass es daher nach wie vor bei der Auffassung bleibe, dass – unabhängig von der rechtlichen Bewertung – ein freiwilliges Kennzeichen auch aus fachlicher Sicht einem verpflichtenden Kennzeichen vorzuziehen sei.

(4) Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMEL das rechtliche Spannungsverhältnis zwischen Artikel 20a Grundgesetz, den Regelungen des Tierschutzgesetzes und dem beabsichtigten Tierwohlkennzeichen nicht aufgelöst hat. Wenn die Einschätzung des BMEL zutreffen sollte, dass das geltende Tierschutzrecht dem Staatsziel Tierschutz in Artikel 20a Grundgesetz entspricht, ist schon deshalb ein Handlungsbedarf für ein staatliches Tierwohlkennzeichen fragwürdig. Wenn andererseits aber das Tierwohl verbessert werden soll oder muss, stellt die Anhebung des gesetzlichen Mindeststandards eine Alternative zur Einführung des Kennzeichens dar.

Auch die Behauptung des BMEL, dass eine verpflichtende Regelung nicht zwangsläufig zu mehr Tierschutz führe als eine freiwillige Regelung, weil allein durch die Kennzeichnung niemand verpflichtet werde mehr Tierschutz zu praktizieren, greift zu kurz und trägt in der Sache nicht. Denn bei einem freiwilligen Tierwohlkennzeichen ist die Aussicht auf mehr Tierschutz erst recht vage, weil eben niemand verpflichtet wird zu kennzeichnen und bessere Haltungsbedingungen zu gewährleisten. Demgegenüber kann selbst eine geringfügige

Anhebung des gesetzlichen Mindeststandards das Tierwohl zwingend und nachweisbar verbessern.

Das BMEL hat diese Handlungsoptionen und deren Auswirkung nicht ausreichend geprüft und dargestellt.

4 Markteinführung

(1) Im Dezember 2016 beauftragte das BMEL ein Gutachten zur Konzeptentwicklung eines staatlichen Tierschutzkennzeichens. Das Gutachten zeigte unter anderem die Kommunikationsplanung auf und ermittelte das notwendige Kommunikationsbudget. Das Gutachten orientierte sich für die Berechnungen von Vergleichswerten an den Kommunikationsbudgets eines Unternehmens, das vegetarische Fleischprodukte vermarktet sowie an Vergangenheitswerten für die Einführung des Bio-Siegels. Danach sollte das Kommunikationsbudget insgesamt 73 Mio. Euro betragen, wobei dies nur einen Näherungswert darstellt.

Mit E-Mail vom 17. Mai 2018 bat das BMEL ein Kommunikationsunternehmen, mit dem es im April 2018 eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen hatte, um die Erstellung eines Angebots zur Entwicklung eines Konzepts für Kommunikationsmaßnahmen zur Tierwohlkennzeichnung sowie um Überarbeitung eines bestehenden Logos. Der Aufforderung zur Abgabe eines Angebots war eine Kurzbeschreibung der wesentlichen Inhalte wie Auftragsbeschreibung, Ausführungsfristen, Angebotsfrist, Angebotsbestandteile und Zuschlagskriterien sowie eine Leistungsbeschreibung beigelegt. Das Kommunikationskonzept sollte unter anderem eine Kosten-Nutzen-Überlegung bezüglich der Auswahl der Medien enthalten. Nachdem das Unternehmen eine Skizze eingereicht hatte, beauftragte das BMEL mit Schreiben vom 1. Juni 2018 das Kommunikationsunternehmen mit der Konzeptentwicklung. Mit Stand vom 14. Juni 2019 legte das Kommunikationsunternehmen das auf Basis des Feedbacks der Fachreferate und des Referats Öffentlichkeitsarbeit des BMEL überarbeitete Kommunikationskonzept vor. Das Konzept beinhaltete unter anderem eine Analyse des kommunikativen Umfelds, eine Beschreibung der Zielgruppen sowie die kommunikativen Ziele und Herausforderungen. Als Maßnahmen in der Markteinführungsphase empfahl das Kommunikationskonzept eine jeweils abgestimmte Medienarbeit. So seien u. a. folgende Maßnahmen möglich, die im späteren Verlauf weiter diskutiert werden müssten: Anzeigen, Informationsmaterialien,

Messeauftritte, Motivierungskampagnen, TV-Spots und eine Roadshow. Aussagen zu den jeweiligen Kosten der Maßnahmen enthielt das Konzept nicht. Auch eine gesondert beauftragte für die Notifizierung bei der EU vorgelegte Kurzfassung enthielt keine weiteren Gesichtspunkte und war eine Zusammenfassung des Langkonzepts.

In einer Leitungsvorlage vom 28. Juni 2019 wurden im Wesentlichen die Phasen der Kommunikation und die nächsten Schritte beschrieben; eine Abwägung zum Kosten-Nutzen-Verhältnis enthielt die Leitungsvorlage nicht. Unter „Bewertung von Kosten und Nutzen der Maßnahme und ihrer Durchführung“ führte das BMEL aus, dass die Kommunikationsmaßnahmen von einem Markt- und Meinungsforschungsunternehmen, mit dem die Bundesregierung einen Rahmenvertrag habe, insgesamt evaluiert werden sollten. Nach Eingang des Angebots des Kommunikationsunternehmens zur Initialisierungsphase werde dieses sorgfältig auf die einzelnen Positionen geprüft werden.

Mit Schreiben vom 2. Oktober 2019 erteilte das BMEL zunächst einen Teilauftrag für die Projektsteuerung (13 440 Euro), die Konzeption der Kampagne (15 200 Euro), das Kampagnenlogo (18 000 Euro), die Kreativlinie (67 160 Euro) und weitere Leistungen (73 000 Euro) über insgesamt 186 800 Euro (netto). Es wies allerdings darauf hin, dass möglicherweise nicht sämtliche Leistungen abgerufen würden. Von der beauftragten Summe wurden bis März 2021 Mittel in Höhe von 24 784,64 Euro abgerufen.

(2) Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das BMEL § 34 Absatz 2 BHO nicht ausreichend beachtet hat. Es hat ein Kommunikationskonzept akzeptiert, das inhaltlich weder den Vorgaben entsprach noch vollständig und schlüssig und somit nicht vertragsgemäß war. Insbesondere fehlten belastbare Aussagen über die Kosten und das Kosten-Nutzen-Verhältnis. Der Bundesrechnungshof hat ferner gerügt, dass das BMEL das Kommunikationsunternehmen mit weiteren Aufgaben betraut hat, ohne den tatsächlichen Kommunikationsaufwand zu kennen und ohne, dass das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen war.

(3) Das BMEL hat ausgeführt, die im Konzept aufgeführten Informationen seien für seine Weiterarbeit an der Kampagnenplanung und -vorbereitung zu dem Zeitpunkt der Abnahme ausreichend gewesen. Bei dem Konzept handele es sich um ein „Grobkonzept“ für die Kommunikation rund um die Einführung

des Tierwohlkennzeichens. Ein solches Grobkonzept werde im Laufe der Planungsphase immer weiter ausgearbeitet und die darin enthaltenen Einzelmaßnahmenvorschläge würden weiter ausdifferenziert. Ein solches Vorgehen sei bei derart großen Kampagnen erforderlich, da zwischen Planung und Durchführung oft mehrere Monate, wenn nicht sogar Jahre vergehen könnten. Ursprünglich geplante Kommunikationsmaßnahmen würden oft insbesondere auch vor dem aktuellen gesellschaftspolitischen Hintergrund immer wieder überprüft und zum Teil nachjustiert oder sogar durch neue Maßnahmen ersetzt. Außerdem habe das Kommunikationsunternehmen in einer früheren Fassung eine erste Kostenschätzung und somit einen Anhaltspunkt zu den Kosten gegeben.

(4) Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Das BMEL weist zwar darauf hin, dass eine frühe Fassung des Konzepts Anhaltspunkte für eine Kostenbetrachtung gegeben habe, diese Anhaltspunkte hat es aber nicht benannt und darauf verwiesen, dass eine „konkrete“ Kostenplanung erst im Zuge der Kampagne möglich sei. Derartige Angaben mögen dem BMEL ausreichen, genügen aber nicht den gesetzlichen Vorgaben und können nicht als Grundlage für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dienen.

5 Kosten und Auswirkungen auf den Bundeshaushalt

(1) Eine Kosten-Nutzen-Rechnung für das Tierwohlkennzeichen (und andere Handlungsalternativen) hat das BMEL in seinen Akten nicht dokumentiert.

Ab dem Jahr 2016 setzte das BMEL zur administrativen Vorbereitung der erforderlichen Maßnahmen Bestandspersonal ein. Bis zum Ablauf des Jahres 2019 betrugen die hierfür aufgewendeten Personalkosten (ohne Leitungsebene) rund 2,9 Mio. Euro.

Das BMEL prüft zudem eine staatliche Förderung des durch das Tierwohlkennzeichen verursachten Mehraufwands für Erzeuger (Investitionskosten sowie zusätzliche Kosten und Einkommensverluste zur Einhaltung erhöhter Standards). Das Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (TI), berechnete im Jahr 2017 die Kosten für eine etwaige Förderung der Betriebe, die an der Tierwohlkennzeichnung für Schweine teilnehmen. Die Berechnung basierte auf der einzelbetrieblichen Kalkulation des Kuratoriums für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V., unter Berücksichtigung der Förderung für Investitionen aus dem

Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP-Förderung) und der laufenden Kosten aus dem Programm der markt- und standortangepassten sowie umweltgerechten Landbewirtschaftung einschließlich Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege für Tierwohl-Prämien. Das TI berechnete die Summe der Kosten für die Prämien- und AFP-Förderung für die Einstiegs- und Premiumstufe für einen Zeitraum von sechs Jahren mit rund 1,5 Mrd. Euro. Das TI führte weiter aus, dass für den Fall, dass sich Bund und Länder für eine Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) entschieden, der Bund im Rahmen der GAK 60 % der Kosten tragen würde. Im Falle einer Förderung auch mit ELER-Mitteln würde sich der Finanzierungsanteil des Bundes entsprechend reduzieren. Danach entfielen auf den Bund voraussichtlich Kosten in Höhe von 30 % der berechneten Kosten für Prämien- und AFP-Förderung für die Eingangs- und Premiumstufe. Dies wäre ein Betrag von rund 450 Mio. Euro für sechs Jahre unter der Annahme, dass die Förderung auch im Rahmen des ELER über Bund, Länder und EU kofinanziert würde. Unterstellt man eine sechsjährige Förderung, wären das circa 90 Mio. Euro Kosten im Jahr für die Stufe 1. Sollten sich die Länder nicht beteiligen, lägen die Kosten weit höher. Hinzu kommen weitere Kosten für die Markteinführung und programmbezogene Öffentlichkeitsarbeit sowie Fachinformation von insgesamt mindestens 73 Mio. Euro auf der Grundlage von gutachterlichen Berechnungen.

(2) Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMEL bislang keine vollständige Kostenbetrachtung vorgenommen und die Auswirkungen des Tierwohlkennzeichens auf den Bundeshaushalt nicht aufgezeigt hat.

Eine vollständige Kostenschätzung ist nach § 7 BHO eine Voraussetzung für eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Nur so kann geprüft werden, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch und den erwarteten Nutzen wirtschaftlich ist.

In den nächsten Jahren werden sich nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage der Ausführungen des TI die zukünftigen Kosten für das Tierwohlkennzeichen allein für die Nutztierart Schwein auf mindestens 90 und bis zu 165 Mio. Euro jährlich belaufen. Hierfür müssen im Haushalt Mittel vorgesehen werden.

(3) Das BMEL hat erwidert, es hätte keine Kosten-Nutzen-Rechnung aufgestellt, um die finanziellen Belastungen für den Bundeshaushalt und die Marktfähigkeit eines Tierwohlkennzeichens einzuschätzen und ist den Berechnungen des Bundesrechnungshofes zunächst nicht entgegengetreten. Es hat allerdings nunmehr mitgeteilt, dass es die Berechnungen nicht nachvollziehen könne, jedoch keine weiteren Berechnungen vorgetragen. Der Bundesrechnungshof stelle Mutmaßungen an, die er an noch nicht getroffene Entscheidungen knüpfe. Es sei zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht entschieden, ob eine staatliche Förderung erfolgen könne, in welcher Höhe diese Förderung erfolgen würde, ob hierzu neue Fördermaßnahmen geschaffen werden oder auch schon bestehende Fördermöglichkeiten genutzt werden können.

(4) Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMEL vor einer Entscheidung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte durchführen und die Belastungen für den Bundeshaushalt hätte berechnen müssen. Der Bundesrechnungshof hat – gestützt auf die vorliegenden Erkenntnisse des BMEL und der Ressortforschung – durchschnittliche jährliche Kosten allein für die Nutztierart Schwein von rund 90 bzw. 165 Mio. Euro errechnet. Die Höhe der Kosten ist u. a. noch von den tatsächlichen Fördermodalitäten und den Kommunikationsmaßnahmen abhängig, die das BMEL noch nicht getroffen hat. Das BMEL muss jedoch die Förderentscheidungen vor der Einführung des Kennzeichens festlegen, da es andernfalls keine gesicherte Planungsgrundlage vorweisen kann. Die danach anfallenden Kosten wären einem möglichen Nutzen des Tierwohlkennzeichens gegenüberzustellen und mit Kosten und Nutzen anderer Handlungsalternativen, wie beispielsweise einer Erhöhung des gesetzlichen Tierwohl-Mindeststandards, zu vergleichen.

6 Tierwohlkennzeichengesetz

(1) Laut Gesetzesbegründung der Gesetzesvorlage soll es Ziel des TierWKG sein, den Nutztieren artgerechtere Lebensbedingungen zu verschaffen, eine nachgefragte und verlässliche Orientierung für die Verbraucherinnen und Verbraucher anzubieten und den Tierhaltern Anreize zu geben, sich für mehr Tierwohl zu engagieren und schlussendlich einen Imagegewinn und damit bessere Vermarktungschancen zu verschaffen. Im Wesentlichen geben folgende Einzelregelungen zur Verwendung des Tierwohlkennzeichens für inländisch hergestellte Lebensmittel – vereinfacht dargestellt – Aufschluss zum Verfahren:

- Derjenige, der das Tierwohlkennzeichen verwenden will, muss die geplante Verwendung des Tierwohlkennzeichens für inländisch erzeugte Lebensmittel der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) anzeigen. Der Anzeige ist eine Kopie der Bescheinigung über die Prüfung (vgl. § 16 Absatz 1) beizufügen. Die BLE bestätigt den Eingang der Anzeige und der Kopie der Bescheinigung unter Zuteilung einer Listennummer. Das Tierwohlkennzeichen darf erst nach Zugang dieser Bestätigung verwendet werden (vgl. § 5).
- Bei der Abgabe von Tieren, von denen Lebensmittel gewonnen werden sollen, die mit dem Tierwohlkennzeichen gekennzeichnet werden sollen oder von Lebensmitteln, die mit dem Tierwohlkennzeichen gekennzeichnet sind oder werden sollen, muss dem Empfänger der Ware vom abgebenden Zeichennutzer ein Begleitpapier ausgehändigt werden (vgl. § 9).
- Die BLE macht im Bundesanzeiger Namen, Anschrift und Listennummer der Zeichennutzer bekannt und den Zeitpunkt einer Untersagung der Nutzung oder eines Verzichtes auf die Verwendung des Tierwohlkennzeichens. Sie veröffentlicht so auch die Namen und die Anschrift der zugelassenen Kontrollstellen (vgl. § 10).
- Die BLE veröffentlicht eine Liste mit dem Namen, der Anschrift und der Listennummer der Zeichennutzer sowie der Stufe des Tierwohlkennzeichens, die der Zeichennutzer verwenden darf. Die BLE löscht die Angaben über einen Zeichennutzer unverzüglich aus der Liste, wenn dem Zeichennutzer die Verwendung des Tierwohlkennzeichens untersagt worden ist oder der Zeichennutzer auf die weitere Verwendung des Tierwohlkennzeichens verzichtet hat (vgl. § 11).
- Eine Kontrollstelle ist jede Einrichtung, die die BLE als solche für die Prüfung der Erfüllung der vorgegebenen Anforderungen an die Haltung, den Transport und die Schlachtung von Tieren und für die Kontrolle der Einhaltung dieser Anforderungen durch die Zeichennutzer zugelassen hat (vgl. § 12).
- Kontrollstellen, die die beschriebenen Anforderungen erfüllen, werden von der BLE zugelassen (vgl. § 13).

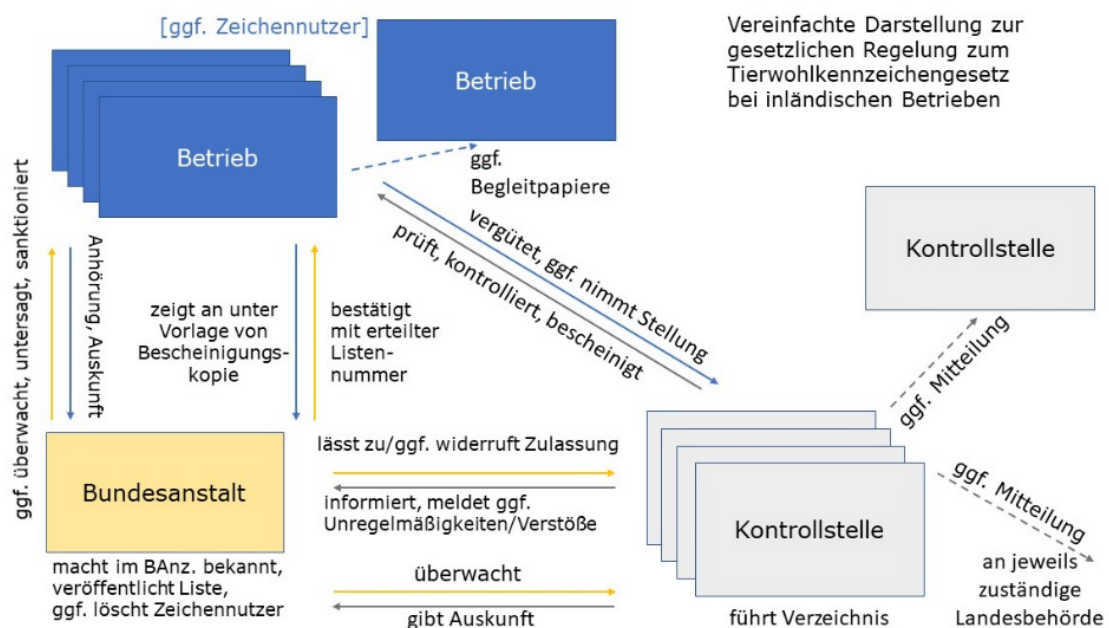
- Die Kontrollstelle kann von den geprüften und kontrollierten Betrieben eine angemessene Vergütung verlangen (vgl. § 14).
- Für den Fall einer Beendigung der Tätigkeit einer Kontrollstelle bestehen Unterrichtungspflichten (vgl. § 15).
- Die Kontrollstellen kontrollieren regelmäßig, mindestens zweimal im Jahr, ob die Zeichennutzer die Anforderungen des TierWKG und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen an die Haltung, den Transport und die Schlachtung von Tieren einhalten. Über das Ergebnis ihrer Kontrolle fertigt die Kontrollstelle einen Kontrollbericht und übermittelt diesen an den Zeichennutzer (vgl. § 16 Absatz 2).
- Die Kontrollstelle unterrichtet die BLE unverzüglich über Unregelmäßigkeiten oder Verstöße (vgl. § 17 Absatz 1). Bei bestimmten erheblichen oder wiederholten Verstößen hat sie zudem die zuständigen Landesbehörden zu unterrichten (vgl. § 17 Absatz 2).
- Die Kontrollstelle hat ein Verzeichnis der in ihre Kontrollen einbezogenen Zeichennutzer zu führen (vgl. § 18).
- Sie muss Kopien von Bescheinigungen und Kontrollberichten erstellen und aufbewahren (§ 19 Absatz 1). Sie übermittelt die Kontrollberichte sowie eventuelle Stellungnahmen und sonstige Äußerungen der Zeichennutzer der BLE (vgl. § 19).
- Die Kontrollstellen erteilen einander – soweit für ihre Tätigkeit notwendig – Auskünfte (vgl. § 20).
- Die BLE überwacht die Tätigkeit der Kontrollstellen und erhält von diesen und den Zeichennutzern notwendige Auskünfte (vgl. § 21 Absatz 1). Darüber hinaus hat sie Besichtigungs-, Einsichts- und weitere Untersuchungsrechte (vgl. § 21 Absatz 2).
- Die BLE kann bei Verstößen die Zeichennutzung untersagen (vgl. § 23) und ahnden (vgl. § 26).

(2) Der Bundesrechnungshof hat die Regelungen als folgerichtig angesehen, allerdings darauf verwiesen, dass sie zu komplexen Strukturen führen, die mit einem zusätzlichen bürokratischen Kontroll- und Verwaltungsaufwand verbunden sein werden. Die BLE erhält eine weitere Verwaltungsaufgabe;

Kontrollstellen müssen bestimmt und eingerichtet werden. Zwischen der BLE und den Kontrollstellen bestehen zahlreiche Wechselbeziehungen (zulassen, informieren, berichten), die zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen. Die Komplexität und den daraus entstehenden zusätzlichen Verwaltungsaufwand verdeutlicht nachfolgende Abbildung.

Abbildung

Komplexe Prozesse führen zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand



Quelle: Gesetzentwurf zum TierWKG.

Darstellung: Bundesrechnungshof.

(3) Das BMEL hat bestritten, dass die Regelungen komplex seien. Der Bundesrechnungshof habe den Kontroll- und Verwaltungsaufwand anhand einer „einfachen Übersichtsgrafik“ aufgezeigt, aber nicht begründet, worin die Komplexität oder der bürokratische Aufwand bestünden. Dadurch, dass die Kontrollen zur Einhaltung der Kriterien des Tierwohlkennzeichens von privatrechtlichen Kontrollstellen, beispielsweise im Rahmen von „QS-Kontrollen“ parallel durchgeführt werden könnten, würden Doppel-Auditierungen vermieden und der Kontrollaufwand nicht unnötig erhöht.

(4) Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die vorgesehenen Regelungen zu komplexen (miteinander verwobenen) Strukturen und Prozessen und zusätzlichem bürokratischen Aufwand (Zulassungsverfahren, Kontrollverfahren, Überwachung, Verzeichnisführung) führen, die in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einfließen müssen. Dies gilt auch dann, wenn die Kontrolltätigkeiten durch privatrechtlich tätige Kontrollstellen durchgeführt werden, weil sich die Kriterien des staatlichen Kennzeichens von den bereits vorhandenen privatrechtlichen Kennzeichen unterscheiden sollen.

7 Gesamtbetrachtung

(1) Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Einführung eines staatlichen freiwilligen Tierwohlkennzeichens vorerst nicht weiter voranzutreiben und insbesondere keine weiteren Kommunikationsmaßnahmen zu beauftragen.

(2) Das BMEL sollte zunächst unter Berücksichtigung der Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes eine umfassende – § 7 BHO entsprechende – Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen. Hierbei sollte es alle alternativen Handlungsmöglichkeiten betrachten. Zu den Handlungsmöglichkeiten gehört insbesondere eine Verbesserung der Haltungsbedingungen durch Verschärfung der gesetzlichen Mindestanforderungen zum Tierschutz, für die keine Werbekampagne notwendig ist. Auf Grundlage des Ergebnisses dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte das BMEL dann die Notwendigkeit der Einführung eines staatlichen Tierwohlkennzeichens überprüfen.

(3) Das BMEL hält dem entgegen an der politischen Entscheidung für das staatliche Tierwohlkennzeichen fest. Dieses bleibe einer der Schwerpunkte der politischen Agenda des BMEL. Es werde daher die Einführung auf Basis der bereits existierenden Grundlagen weiter vorantreiben. Da es sich um eine politische Entscheidung handele, sei eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung weder von vorneherein noch zum jetzigen Zeitpunkt Voraussetzung dafür, die Einführung eines Tierwohlkennzeichens weiterzuverfolgen.

(4) Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung. Die Einlassung des BMEL verkennt die grundgesetzliche Regelung, dass die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden ist. Hiervon entbinden politische Vorgaben nicht. Für die Ziele, die das BMEL mit dem Tierwohlkennzeichen erreichen möchte, gibt es alternative und wirkungsvollere sowie möglicherweise wirtschaftlichere Handlungsoptionen. Diese hat das BMEL nicht geprüft. Mangels

der gesetzlich vorgeschriebenen umfassenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte die Einführung eines staatlichen Tierwohlkennzeichens erst dann fortgeführt werden, wenn das BMEL die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Beachtung der Hinweise des Bundesrechnungshofes durchgeführt hat.

Ehmann

Neis