

03.07.20

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tiergesundheitsgesetzes

A. Problem und Ziel

Das Gefährdungspotenzial für die Schweinegesundheit sowie die zu erwartenden wirtschaftlichen Auswirkungen eines Eintrages der Afrikanischen Schweinepest (ASP) nach Deutschland sind von einem enormen Ausmaß. Daher muss auch die Entwicklung in benachbarten Gebieten verfolgt und auf diese angemessen reagiert werden können. Sollten beispielweise in einem benachbarten Mitgliedstaat nicht alle erforderlichen Maßnahmen zur Feststellung, Bekämpfung oder Verhinderung einer Weiterverschleppung der ASP durch Wildschweine im ausreichenden Umfang ergriffen werden (können), muss die zuständige Behörde in dem betroffenen Land die Möglichkeit haben, durch den präventiven Bau eines Zaunes die Einschleppung der ASP durch Wildschweine aus dem benachbarten Mitgliedstaat zu verhindern. Die Erfahrungen Belgiens und Frankreichs zeigen, dass die präventive Errichtung von festen Wildschutzzäunen dabei ein wirksames Mittel ist.

Aktuell besteht diese Notwendigkeit insbesondere in grenznah zu Polen gelegenen Gebieten. In Polen wurde ein ASP-Virus positives Wildschwein gerade einmal wenig mehr als zehn Kilometer von der deutschen Grenze entfernt gefunden. Daher ist auch zu befürchten, dass auch in anderen Gebieten Polens in Grenznähe zu Deutschland bereits infizierte Wildschweine zu finden sind.

Nach geltender Rechtslage müsste für die Errichtung eines Zaunes an der Grenze zu Polen mindestens eine Pufferzone mit allen, vor allem wirtschaftlichen, Konsequenzen ausgewiesen werden. Zudem müssten noch zusätzliche, strenge Anforderungen hinsichtlich des Vorhandenseins möglicherweise mit dem Virus

der ASP infizierter Wildschweine erfüllt sein. Dies widerspricht dem Präventionsgedanken.

B. Lösung

Zum Schutz der Schweingesundheit vor dem Eintrag des ASP-Virus aus einem benachbarten Gebiet ist zwingend die Änderung geltenden Rechts erforderlich. Daher soll die Verordnungsermächtigung in § 6 Absatz 1 Nummer 18a des Tiergesundheitsgesetzes (TierGesG) dahingehend erweitert werden, dass Maßnahmen zur Absperrung, insbesondere Umzäunung, nicht nur dort möglich sind, wo sich an der Tierseuche erkrankte oder verdächtige Tiere aufhalten, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch zum Schutz empfänglicher Tiere vor einer Ansteckung mit einer anzeigepflichtigen Tierseuche.

C. Alternativen

Keine

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Im Falle von Maßnahmen zur Absperrung, insbesondere durch Zäune, auf dem Grundeigentum Dritter können den Ländern Kosten für Entschädigungen entstehen, die derzeit nicht bezifferbar sind. Die Höhe der Entschädigungen hängt von Faktoren wie Grundstückwert, Anzahl der zu entschädigenden Grundeigentümer etc. ab, was derzeit nicht bekannt und auch regional unterschiedlich ist.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein Erfüllungsaufwand, da selbst wenn private Grundeigentümer von Maßnahmen zur Absperrung betroffen sein sollten, die zuständige Behörde für diese Maßnahmen Sorge tragen würde.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft fällt kein Erfüllungsaufwand an.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die zuständigen Behörden würden beispielsweise für den Bau eines Zauns entlang eines Gebiets, zum Beispiel entlang der Grenze zu einem benachbarten Mitgliedstaat, sowie den späteren Rückbau Kosten in Höhe von durchschnittlich 16.200 EUR pro Kilometer anfallen. Zudem entstünden Kosten in Höhe von rund 2.900 EUR bis 4.500 EUR pro Kilometer pro Jahr für die Instandhaltung des Zaunes. Hinzu kämen Personal- und Sachkosten für den Erlass von Anordnungen in Höhe von circa 65,45 EUR pro Anordnung.

F. Weitere Kosten

Es entstehen keine weiteren Kosten.

03.07.20

Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tiergesundheitsgesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 992. Sitzung am 3. Juli 2020 beschlossen, den beigefügten Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen.

Anlage

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tiergesundheitsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Tiergesundheitsgesetzes

§ 6 Absatz 1 Nummer 18a des Tiergesundheitsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2018 (BGBl. I S. 1938), das zuletzt durch Artikel 100 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„18a. über Maßnahmen zur Absperrung, insbesondere die Umzäunung, von Räumlichkeiten, Örtlichkeiten oder Gebieten, in oder an denen sich an der Tierseuche erkrankte oder verdächtige Tiere aufhalten oder, soweit dies aus Gründen der Tierseuchenbekämpfung unerlässlich ist, zum Schutz von empfänglichen Tieren vor einer Ansteckung mit einer anzeigepflichtigen Tierseuche,“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:**A. Allgemeiner Teil****I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen**

Das Gefährdungspotenzial für die Schweinegesundheit sowie die zu erwartenden wirtschaftlichen Auswirkungen eines Eintrages der ASP nach Deutschland sind von einem enormen Ausmaß. Daher muss auch die Entwicklung in benachbarten Gebieten, wie etwa benachbarten Mitgliedstaaten, verfolgt und auf diese angemessen reagiert werden können. Sollten beispielsweise in einem benachbarten Mitgliedstaat nicht alle erforderlichen Maßnahmen zur Feststellung, Bekämpfung oder Verhinderung einer Weiterverbreitung der ASP durch Wildschweine im ausreichenden Umfang ergriffen werden (können), muss die zuständige Behörde in dem betroffenen Land die Möglichkeit haben, durch den präventiven Bau eines Zaunes die Einschleppung der ASP durch Wildschweine aus dem benachbarten Mitgliedstaat zu verhindern. Die Erfahrungen Belgiens und Frankreichs zeigen, dass die präventive Errichtung von festen Wildschutzzäunen dabei ein wirksames Mittel ist. Aktuell besteht diese Notwendigkeit insbesondere in grenznah zu Polen gelegenen Gebieten. In Polen wurde ein ASP-Virus positives Wildschwein gerade einmal wenig mehr als zehn Kilometer von der deutschen Grenze entfernt gefunden. Daher ist auch zu befürchten, dass auch in anderen Gebieten Polens in Grenznähe zu Deutschland bereits infizierte Wildschweine zu finden sind. Nach geltender Rechtslage müsste für die Errichtung eines Zaunes an der Grenze zu Polen mindestens eine Pufferzone mit allen, vor allem wirtschaftlichen, Konsequenzen ausgewiesen werden. Zudem müssten noch zusätzliche, strenge Anforderungen hinsichtlich des Vorhandenseins möglicherweise mit dem Virus der ASP infizierter Wildschweine erfüllt sein. Dies widerspricht dem Präventionsgedanken.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Verordnungsermächtigung in § 6 Absatz 1 Nummer 18a des Tiergesundheitsgesetzes wird dahingehend erweitert, dass Maßnahmen zur Absperrung, insbesondere Umzäunung, nicht nur dort möglich sind, wo sich an der Tierseuche erkrankte oder verdächtige Tiere aufhalten, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch zum Schutz empfänglicher Tiere vor einer Ansteckung mit einer anzeigepflichtigen Tierseuche.

III. Alternativen

Keine

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 19 des Grundgesetzes (Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren).

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Tierseuchenbekämpfung ist weitgehend durch entsprechendes Gemeinschafts- beziehungsweise Unionsrecht harmonisiert. Allerdings finden sich in den einschlägigen europäischen Regelungen keine Vorgaben zum Vorgehen im Falle der Feststellung der Afrikanischen Schweinepest bei Wildschweinen in einem benachbarten Mitgliedstaat.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Es werden keine Vorschriften vereinfacht oder aufgehoben.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Regelungen des vorliegenden Änderungsgesetzes sind im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie dauerhaft tragfähig. Die Erweiterung der Ermächtigungsgrundlage ermöglicht es den nach Landesrecht zuständigen Behörden, zielgerichtete Maßnahmen zur Vorbeugung von Tierseuchen zu ergreifen. Dies ist für die Tiere nicht nur vor dem Hintergrund des Tierschutzes von Bedeutung, sondern erhält auch den wirtschaftlichen Wert betroffener Nutztiere, sowohl im Hinblick auf die Produktion von Lebensmitteln als auch im Hinblick auf den Handel. Damit werden auch die Leistungsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft erhalten sowie wertvolle Tierbestände geschützt.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Im Falle von Maßnahmen zur Absperrung, insbesondere durch Zäune, auf dem Grundeigentum Dritter können den Ländern Kosten für Entschädigungen entstehen, die derzeit nicht bezifferbar sind. Die Höhe der Entschädigungen hängt von Faktoren wie Grundstückwert, Anzahl der zu entschädigenden Grundeigentümer etc. ab, was derzeit nicht bekannt und auch regional unterschiedlich ist.

4. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein Erfüllungsaufwand, da selbst wenn private Grundeigentümer von Maßnahmen zur Absperrung betroffen sein sollten, die zuständige Behörde für diese Maßnahmen Sorge tragen würde.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft fällt kein Erfüllungsaufwand an.

c) Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Würde die zuständige Behörde von ihrer Ermächtigung, Maßnahmen zur Absperrung zu ergreifen, Gebrauch machen, würden im Falle der Errichtung eines Zaunes entlang der Grenze zu einem benachbarten Mitgliedstaat pro Kilometer Zaun voraussichtlich folgende Kosten entstehen:

Für die Errichtung eines massiven Zaunes sind Kosten in Höhe von durchschnittlich 12.600 EUR pro Kilometer zu veranschlagen. Die erforderliche Überwachung und Instandhaltung des Zaunes verursacht Kosten von etwa 2.900 EUR bis 4.500 EUR pro Kilometer pro Jahr. Da der Zaun nach einer gewissen Zeit wieder abgebaut und teilweise entsorgt werden muss, sind zudem rund 2.500 EUR bis 3.600 EUR pro Kilometer für diese Tätigkeiten zu kalkulieren.

Zudem würden der zuständigen Behörde Kosten für die Anordnung des Zaunbaus beziehungsweise dessen Duldung entstehen. Wegen des Inhalts der Anordnung und der Tiefe des damit verbundenen Eingriffs würde die Anordnung schriftlich erteilt. In Ansatz zu bringen sind daher pro Anordnung circa 1,5 Stunden gehobener Dienst Kommune (gemäß Lohnkostentabelle Verwaltung; Standardlohnsätze je Stunde = 42,30 EUR, somit für 1,5 Stunden = 63,45 EUR) zuzüglich 2 EUR Versandkosten (Pauschal) = 65,45 EUR.

5. Weitere Kosten

Es entstehen keine weiteren Kosten. Auswirkungen auf die Einzelpreise sind daher nicht zu erwarten. Auswirkungen auf das Verbraucherpreisniveau sind ebenfalls nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine

7. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung und eine Evaluierung kommen aufgrund des dauerhaften Bedarfs einer entsprechenden Verordnungsermächtigung nicht in Betracht.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Die Erweiterung der Verordnungsermächtigung soll die präventive Errichtung von Absperrungen zum Schutz empfänglicher Tiere vor der Ansteckung mit einer anzeigepflichtigen Tierseuche ermöglichen. Die Verordnungsermächtigung wird dabei voraussichtlich, auch aus fachlichen Gründen, nur bei in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a der „Verordnung (EU) Nr. 2016/429 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 zu Tierseuchen und zur Änderung und Aufhebung einiger Rechtsakte im Bereich der Tiergesundheit“ gelisteten Tierseuchen, insbesondere bei der ASP, zur Anwendung kommen. Auf Grundlage dieser Verordnungsermächtigung kann eine Absperrung errichtet werden, um zu verhindern, dass infizierte Tiere das Virus in andere, virusfreie Regionen einschleppen.

Derzeit ist hinsichtlich der ASP die Gefahrenlage bedrohlich. Das Friedrich-Löffler-Institut schätzt das Risiko eines Eintrags von ASP aus Polen nach Deutschland durch infizierte Wildschweine in der Nähe zu betroffenen Gebieten als „hoch“ ein. In Polen wurden nur knapp mehr als 10 Kilometer von der deutschen Grenze entfernt infizierte Wildschweine gefunden. Ohne Schutzmaßnahmen ist somit von einem Eintrag in absehbarer Zukunft auszugehen. Angesichts der Nähe der ASP-Fälle und des organisatorischen und administrativen Aufwands bedarf es eines zügigen Einleitens der Schutzmaßnahmen. Derzeit sind zunächst drei Länder und insgesamt fast 500 km Grenze betroffen. Ein Eintrag der ASP in Deutschland hätte jedoch wirtschaftliche (Export-)Konsequenzen über diese drei Länder hinaus.

Sollte von der Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht werden, so würde es durch die Anordnung und Errichtung von Absperrungen zu Eingriffen in das Eigentum unbeteiligter Dritter und in die Eigentumsgarantie des Artikels 14 des Grundgesetzes kommen. Allerdings ist das Eigentum nicht schrankenlos gewährt. Inhalt und Schranken des Eigentums werden gesetzlich bestimmt. Der Gesetzgeber hat dabei die Ausgewogenheit zwischen Art und Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung einerseits und den zum Eingriff berechtigenden Tatbestandselementen andererseits zu wahren. In die Güterabwägung sind hier zwingend eine wirksame Tierseuchenbekämpfung und die damit verbundenen Schutzgüter einzubeziehen. Die wirksame Bekämpfung der Ausbreitung einer

Tierseuche auf nicht infizierte Tierbestände ist als im öffentlichen Interesse stehend einzustufen; die Ausbreitung einer Tierseuche betrifft nicht nur den einzelnen Tierhalter, sondern stellt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar. Es besteht unzweifelhaft ein den Belangen des Einzelnen übergeordnetes Interesse an einer funktionierenden Viehwirtschaft. Der Ausbruch der ASP in Deutschland hätte massive Auswirkungen auf die schweinehaltenden Betriebe. Es würde zu Beschränkungen beim Verbringen von Schweinefleisch und Schweinefleischerzeugnissen in von Restriktionen betroffenen Gebieten sowie deutschlandweit durch den Wegfall des Exportmarktes kommen. Allein mit dem Export von Schweinefleisch bzw. Schweinefleischerzeugnissen werden in Deutschland jährlich rund 5 Mrd. € erwirtschaftet. Wenn dieser Markt zusammenbrechen würde, entstünde ein volkswirtschaftlicher Schaden in erheblicher Höhe. Hinzu kämen daraus resultierende Folgeschäden. Eine funktionierende Viehwirtschaft sorgt nicht nur in den Tierhaltungsbetrieben, sondern darüber hinaus auch in vor- und nachgelagerten Bereichen, wie z. B. bei Futtermittelherstellern, Transporteuren und Schlacht- und Zerlegebetrieben für Arbeitsplätze, die es zu erhalten gilt.

Bei der Güterabwägung ist zudem Artikel 20a des Grundgesetzes zu berücksichtigen. Denn nicht zuletzt zählt zum öffentlichen Interesse bzw. zu den Gemeinwohlbelangen auch der in Artikel 20a des Grundgesetzes verankerte Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Selbiges muss für den Schutz der Tiere gelten, der ebenfalls in Artikel 20a des Grundgesetzes in den Rang eines Staatsziels gehoben worden ist. Bei europäischen Wildschweinen und Hauschweinen führt eine ASP-Infektion zu schweren klinischen Verläufen. Die Erkrankung geht durch Symptome wie hohes Fieber, Atemprobleme, Durchfall und Bewegungsstörungen mit großem Leiden und Schmerzen für die Tiere einher und führt in den allermeisten Fällen zum größtmöglichen Schaden, nämlich dem Tod innerhalb von sieben bis zehn Tagen. Dies gilt es nicht nur aus Gründen der Tierseuchenprophylaxe, sondern auch aus Gründen des Tierschutzes zu verhindern. Es besteht ein öffentliches Interesse daran, eine große Anzahl von Tieren vor den geschilderten erheblichen Schmerzen, Leiden und Schäden zu bewahren. Diese entstehen zum einen bei den infizierten Tieren durch die Erkrankung selbst. Es entstehen aber auch indirekt Schäden dadurch, dass die Schweine in den Restriktionsgebieten kaum vermarktbar wären. Die Schweine würden weiterwachsen und hätten in absehbarer Zeit nicht mehr genug Platz. Durch das absehbar geringe Platzangebot wären daher im Hinblick auf den

Tierschutz Probleme zu erwarten, die dazu führen würden, dass die Schweine ohne Vermarktungsperspektive getötet werden müssten.

Weiterhin müssen bei der Angemessenheitsprüfung neben dem öffentlichen Interesse auch die Grundrechte und schutzwürdigen Interessen derer, die vom Ausbruch der ASP unmittelbar betroffen wären, berücksichtigt werden. So ist zu beachten, dass der Ausbruch der ASP in Deutschland massive, zum Teil existenzbedrohende Folgen für die einzelnen landwirtschaftlichen Schweinehalter sowie die vor- und nachgelagerten Bereiche, wie z. B. Futtermittelhersteller, Transporteure und Schlachtbetrieben haben wird. Mit dem Auftreten der ASP wird der deutsche Schweinemarkt in den betroffenen Regionen und zumindest im Hinblick auf den Export auch bundesweit zum Erliegen kommen. Die Lage dürfte über Jahre hinweg sehr angespannt bleiben.

Maßnahmen, die aufgrund der neuen Ermächtigung geschaffen werden, können befristet werden. Hinsichtlich der ASP würde ein Zaun nach der erfolgreichen Bekämpfung, also in einem Zeitraum von ein bis zwei Jahren mit ausschließlich negativen ASP-Nachweisen, zurückgebaut werden.

Eingriffe in die Grundrechte der Grundstückseigentümer würden durch Entschädigungen flankiert. Die entsprechende Regelung enthält § 6 Absatz 7 des Tiergesundheitsgesetzes.

Es gibt keine Alternativen zu der vorgesehenen Regelung. Insbesondere sind freiwillige Vereinbarungen mit Grundeigentümern kein taugliches Instrument. Es kann nur ein „Flickenteppich“ an Zäunen entstehen, der nicht geeignet ist, die Gefahr einer Einschleppung der ASP wirksam zu verhindern. Im Ergebnis blieben damit die Länder im Bereich der Prävention handlungsunfähig. Damit würden die bereits getätigten Anstrengungen zur Abwehr der ASP in den vom Ausbruchsgeschehen in Polen und in Belgien besonders betroffenen grenznahen Ländern hinfällig werden oder zumindest deutlich hinter ihren Möglichkeiten der ASP-Prävention zurückbleiben. Es ist nicht zu erwarten, dass private Grundeigentümer Eingriffe auf ihren Grundstücken, freiwillig akzeptieren. Auch ist es keine Alternative, in § 14d Absatz 2c Nummer 3 der Schweinepest-Verordnung die Wahrscheinlichkeit für das Vorhandensein von Wildschweinen, die das Virus der ASP aufgenommen haben, abzusenken. Für die Gefährdungsbeurteilung wäre die zuständige Behörde in jedem Fall davon abhängig, dass der benachbarte Mitgliedstaat laufend aussagekräftige Daten zur Verfügung stellt und insbesondere an den Rändern seiner Überwachungszone bzw. auch

darüber hinaus in ausreichender Menge Tests durchführt, um einen Ausbruch der ASP sicher aufzufinden. Der Versuch, auf dieser Rechtsgrundlage länderübergreifend einen durchgehenden Zaun z. B. von rund 500 km im Grenzgebiet zu Polen zu bauen, ist von Anfang an zum Scheitern verurteilt. Selbst bei erleichterten rechtlichen Anforderungen bliebe am Ende immer nur die Möglichkeit, punktuell im Anschluss an ein bestehendes Gebiet eine Pufferzone, möglicherweise auch eine sogenannte Anschlusspufferzone mit allen damit verbundenen Nachteilen auszuweisen.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.