

Titel:

Normenkontrollantrag gegen die Satzung über die Beiträge der Bayerischen Tierseuchenkasse für das Jahr 2020 (Beitragssatzung 2020)

Normenketten:

VwGO § 47

TierGesG § 1, § 15, § 20

BayAGTierGesG Art. 5, Art. 2

GesVSV § 16

Leitsätze:

1. Bei den gemäß Art. 5 Abs. 4 BayAGTierGesG zur Deckung des Aufwands für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Tierseuchenkasse i.S.d. Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG von Tierbesitzern beitragspflichtiger Tierarten zu entrichtenden Tierseuchenbeiträgen handelt es sich um Beiträge (Vorzugslasten), die als abstrakte und einheitliche Gegenleistung für die Möglichkeit der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen der Tierseuchenkasse erhoben werden. (Rn. 73 – 73)

2. Die Beitragssatzung 2020 findet in § 20 TierGesG, Art. 5 Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 BayAGTierGesG eine hinreichende, mit höherrangigem Recht im Einklang stehende Rechtsgrundlage und ist formell und materiell rechtmäßig. (Rn. 28)

3. Die Beitragskalkulation 2020 ist rechtlich nicht zu beanstanden. Die Höhe der Jahresbeiträge für Rinder und Hühner verstößt weder gegen das Äquivalenzprinzip noch gegen das Transparenzgebot und ist weder unverhältnismäßig noch unzumutbar bzw. erdrosselnd. (Rn. 155 und 169 – 174)

Schlagworte:

Normenkontrollantrag, Beitragspflicht, Beitragserhebung, Beitragssatzung, Tierseuchenkasse, nichtsteuerliche Abgabe, entgangener Gewinn, Gefahrenabwehr, Kalkulation, Verhältnismäßigkeit

Fundstelle:

BeckRS 2024, 4484

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

V. Der Streitwert wird auf 5.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Antragsteller, ein Landwirt, wendet sich gegen die Satzung über die Beiträge der Bayerischen Tierseuchenkasse für das Jahr 2020 (Beitragssatzung 2020). Diese wurde von der Antragsgegnerin am 9. Oktober 2019 beschlossen sowie am 18. Oktober 2019 im Bayerischen Staatsanzeiger (StAnz) Nr. 42 veröffentlicht und lautet:

2

„Auf Grund des § 20 Tiergesundheitsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2018 (BGBl. I S. 1938), der Art. 5 Abs. 4, Art. 7 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 und 2 des Gesetzes zur Ausführung des Tiergesundheitsgesetzes vom 8. April 1974 (BayRS 7831-1-U), zuletzt geändert durch Verordnung vom 26.

März 2019 (GVBI S. 98), sowie § 16 der Verordnung über den gesundheitlichen Verbraucherschutz vom 1. August 2017 (BayRS 2120-11-U, GVBI S. 402), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Mai 2018 (GVBI S. 352), erlässt die Bayerische Tierseuchenkasse folgende Satzung:

3

1. Als Tierseuchenbeiträge für das Jahr 2020 sind zu entrichten:

4

a) für jedes Rind (auch Kalb) einschließlich Bison, Wisent, Wasserbüffel je Tier 5,70 Euro

5

b) für jedes Pferd (auch Fohlen) je Tier 1,20 Euro

6

c) für jedes Schwein (auch Ferkel) je Tier 1,00 Euro

7

d) für jedes mindestens zehn Monate alte Schaf je Tier 1,10 Euro

8

e) für jedes Huhn und jeden Hahn (auch Küken) je Tier 0,03 Euro

9

f) für jedes Truthuhn und jeden Truthahn (auch Küken) je Tier 0,16 Euro

10

2. Tierseuchenbeiträge von insgesamt weniger als 2,50 Euro werden nicht erhoben.

11

3. ¹Grundlage für die Beitragsbemessung ist die jährliche Tierbestandsmeldung der Tierbesitzer zum Stichtag 1. Januar 2020. ²Für die Beitragspflicht einschließlich der Tierbestandsmeldung und die Erhebung der Beiträge gelten §§ 11 und 12 der Satzung der Bayerischen Tierseuchenkasse (Anstaltssatzung).

12

4. Diese Satzung tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.“

13

Auf der Grundlage der Beitragssatzung 2020 wurde der Antragsteller mit Bescheid der Antragsgegnerin vom 7. Februar 2020 für die von ihm im Haupterwerb gehaltenen 119 Rinder (678,30 Euro) und 390 Hühner bzw. Hähne (11,70 Euro) zu einem Tierseuchenbeitrag für das Jahr 2020 in Höhe von insgesamt 690,00 Euro herangezogen. Hiergegen hat er am 9. März 2020 Klage beim Verwaltungsgericht Ansbach (Az: AN 18 K 20.00432) erhoben. Dieses hat das Verfahren bis zur Entscheidung über den vorliegenden Antrag ausgesetzt.

14

Mit Schriftsatz vom 12. Mai 2020 hat der Antragsteller Normenkontrollantrag beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof gestellt und beantragt,

15

die Satzung über die Beiträge der Bayerischen Tierseuchenkasse für das Jahr 2020 vom 9. Oktober 2019 für unwirksam zu erklären.

16

Mit Schriftsatz vom 2. November 2022, ergänzt durch Schriftsatz vom 13. November 2023, wurde zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt:

17

Die Beitragssatzung verfüge über keine ausreichende Rechtsgrundlage. Die hierfür angeführten Vorschriften verstießen gegen den Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit der Besteuerung und gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Auf der Grundlage von § 20 TierGesG, Art. 5 Abs. 2 Nr. 1 BayAGTierGesG könnten nur Beiträge für die gesetzlich vorgeschriebene Entschädigung für Tierverluste erhoben werden. Die übrigen in Art. 5 Abs. 2 Nrn. 2 bis 6 BayAGTierGesG genannten Maßnahmen der Tierseuchenkasse seien dagegen nicht von der Beitragspflicht umfasst. Es liege ein Verstoß gegen das Wesentlichkeitsprinzip

vor, weil die Aufgaben der Tierseuchenkasse gesetzlich nicht geregelt seien, sondern durch diese willkürlich selbst ausgelegt würden. Zudem werde der Grundsatz der Steuergerechtigkeit verletzt, da die Tierseuchenkasse auch Entschädigungen für nicht beitragspflichtige Tiere des Bundes oder des Landes leiste. Die Tierseuchenbeiträge wiesen eine Doppelnatur als Beitrag und Sonderabgabe auf, wobei sie die jeweiligen verfassungsrechtlichen Anforderungen hierfür nicht erfüllten. Die Tierseuchenkasse sei wohl schon keine Einrichtung im Sinne des Beitragsbegriffs. Jedenfalls fehle es an der Ausgleichsfunktion. Die den Tierhaltern eröffnete bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme der gesetzlichen Leistungen der Tierseuchenkasse begründe für diese keinen besonderen Vorteil, der es rechtfertige, sie durch die Beitragserhebung zur Kostentragung für die Leistungen heranzuziehen. Ein Beitrag liege schon deshalb nicht vor, weil Tierseuchenbeiträge von den Tierhaltern nicht nur für die lediglich potentielle Inanspruchnahme der Tierseuchenkasse erhoben würden, sondern auch für zahlreiche allgemeine Maßnahmen zur abstrakten Förderung der Tiergesundheit wie der Bewilligung von Beihilfen für Promotionen oder der Übernahme von Impfkosten verwendet würden. Insoweit gebe es keinen besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrund. Es handle sich um Tierhaltern auferlegte Sonderabgaben zur Finanzierung zwangsweise durchgeführter Fördermaßnahmen aus Gründen eines Nutzens, den der Gesetzgeber diesen lediglich zugedacht habe, obwohl durch die Maßnahmen der dadurch entstehende Finanzierungsbedarf erst generiert werde. Ein Gruppennutzen sei insoweit nicht zu erkennen. Die zu Beiträgen herangezogenen Tierhalter stünden zu den durch die Tierseuchenkasse finanzierten Maßnahmen in keinem Sachzusammenhang. Sie hätten die fraglichen Maßnahmen weder verursacht noch sonst zu verantworten, sodass es an der erforderlichen spezifischen Sachnähe fehle. Zudem stehe dabei auch die Förderung wirtschaftlicher Aspekte und nicht der Tiergesundheit im Vordergrund. Die Zahlungen würden nicht gruppennützig zugunsten der Tierhalter verwendet, da damit auch Verwaltungskosten und weitere von der Tierseuchenkasse selbst generierte Aufwendungen finanziert würden. Zudem würden dadurch staatliche Einrichtungen wie die Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft oder der Tiergesundheitsdienst Bayern e.V. unterstützt, die Untersuchungsaufträge für die Tierseuchenkasse durchführten. Für Maßnahmen zur planmäßigen Bekämpfung übertragbarer Tierkrankheiten und zur Gesunderhaltung von Tierbeständen würden von der Tierseuchenkasse keine Leistungen gewährt. So müssten sich die Halter für tierärztliche Behandlungskosten zusätzlich privat versichern. Der Solidaritätsgedanke der Tierseuchenkasse sei durch die Notwendigkeit, eine Ertragsausfallversicherung abzuschließen, und Selbsthilfeeinrichtungen der Landwirtschaft wie den Bayerischen Milchförderungsfonds aufgebrochen. Der Gesetzgeber sei seiner Verpflichtung zur Überprüfung der Rechtfertigung für die Sonderabgaben nicht nachgekommen. Die Tierseuchenkasse habe ihre haushaltsrechtlichen Informationspflichten nicht erfüllt. Es gebe keinerlei staatliche Kontrolle der Tierseuchenkasse. Die Beitragssatzung sei auch nicht von der Rechtsgrundlage gedeckt. Die Beitragserhebung sei willkürlich und widerspreche den Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Zwangsbeiträgen. Sie verstoße gegen Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG. Es führe zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung von Tierhaltern, wenn nur Halter der in § 16 GesVSV genannten Tierarten Beiträge entrichten müssten, andere – wie etwa Hundehalter – dagegen nicht. Auch würden nur bestimmte Gruppen von Tierhaltern begünstigt. Wie die Förderung der lediglich empfohlenen Impfung gegen die Blauzungenkrankheit der Rinder zeige, profitiere der ganz überwiegende Teil der Beitragspflichtigen deshalb nicht von den Fördermaßnahmen. Rinderhalter treffe auch eine ungerechtfertigte höhere Beitragsbelastung als Halter anderer Tiere durch sachlich nicht gerechtfertigte Ausgaben wie etwa für Dissertationen, Tierschauen oder Fachtagungen. Aufgrund der Höhe der Beiträge besäßen diese eine berufsregelnde Tendenz und wirkten erdrosselnd. Die wirtschaftliche Lage der Milchbauern sei schon ohne diese zusätzliche Belastung untragbar, zumal es keine Kappungsgrenze gebe. Die Beitragssatzung stehe nicht im Einklang mit Unionsrecht, weil Beihilfevorschriften nicht eingehalten seien und von der Tierseuchenkasse angebotene Dienstleistungen nicht ausgeschrieben würden. Die Beitragskalkulation sei nicht nachvollziehbar und zu überprüfen. Sie verstoße gegen das Äquivalenzprinzip und das Transparenzgebot, da unklar sei, woraus sich die Beitragshöhe bei den einzelnen Tierarten ergebe. Es fehle auch am Nachweis, dass die Verwaltungskosten und der Personalaufwand erforderlich und die Rücklagen angemessen seien. Die einheitliche Beitragserhebung ohne Ausweis der einzelnen Beitragsbestandteile verstoße zudem gegen die Grundsätze der speziellen Entgeltlichkeit und der Leistungsproportionalität. Zu Unrecht werde in den Beiträgen auch die Umsatzsteuer berücksichtigt.

19

den Antrag abzulehnen.

20

Sie legte Beschluss des Landesausschusses der Bayerischen Tierseuchenkasse vom 9. Oktober 2019 zur Beitragssatzung 2020, Wirtschaftsplan und Finanzplan 2020, Wirtschaftsplan 2020 gegliedert nach Tierarten, Rücklagenplanung zum 31. Dezember 2020, Geschäftsbericht 2020 mit Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung sowie Aktennotiz vom 21. August 2023 vor und führte hierzu im Wesentlichen aus: Die Beitragssatzung 2020 finde in § 20 TierGesG, Art. 5 Abs. 4 und 2 BayAGTierGesG eine ausreichende Rechtsgrundlage, die den Grundsätzen der Tatbestandsmäßigkeit der Besteuerung und der Steuergerechtigkeit genüge. Beiträge würden für sämtliche gesetzlichen Aufgaben der Tierseuchenkasse erhoben. Es handle sich nicht um eine Sonderabgabe. Die Beitragserhebung verstoße weder gegen Art. 3 Abs. 1 GG noch gegen Art. 2 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 oder Art. 14 Abs. 1 GG. Die Bemessung der Beiträge ergebe sich aus dem Wirtschaftsplan. Die Beitragshöhe sei weder unverhältnismäßig noch unzumutbar oder erdrosselnd. Die Entscheidung, für welche Tierarten Beiträge erhoben würden, sei unter Beachtung der Anzahl der Tiere und Tierhalter sowie der Seuchensituation getroffen worden. Ein Verstoß gegen die Grundsätze der Leistungsproportionalität und der Äquivalenz sei zu verneinen. Eine Differenzierung nach Leistungen sei gesetzlich nicht vorgeschrieben, sondern nach Tierarten. Die Rücklagenbildung sei angemessen. Die Tierseuchenkasse benötige 13 Vollzeit- und 4 Teilzeitkräfte zur Aufgabenerfüllung. Die Beihilfen stünden auch mit dem Unionsrecht und dem Vergaberecht im Einklang.

21

Mit Schriftsatz vom 7. Dezember 2022 hat sich die Landesadvokatur Bayern als Vertreter des öffentlichen Interesses am Verfahren beteiligt. Die unterstützt die Position der Antragsgegnerin, ohne einen eigenen Antrag zu stellen.

22

Die Beteiligten haben nach schriftlicher Anhörung durch den Senat übereinstimmend ihr Einverständnis mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung erklärt und abschließend zum Verfahren Stellung genommen.

23

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die von der Antragsgegnerin vorgelegten Verwaltungsakten sowie auf die Gerichtsakten verwiesen.

II.

24

Der Normenkontrollantrag, über den der Senat durch Beschluss entscheidet (§ 47 Abs. 5 Satz 1 Hs. 2 VwGO), weil er eine mündliche Verhandlung, auf die die Beteiligten verzichtet haben, nicht für erforderlich hält und Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht entgegensteht (vgl. VGH BW, B.v. 7.10.2002 – 2 S 2634/01 – ESVGH 53, 69 juris Rn. 152; OVG LSA, B.v. 28.10.2009 – 4 K 470/08 – NVwZ 2010, 396 juris Rn. 13), hat keinen Erfolg.

25

1. Der Antrag ist zulässig. Die Beitragssatzung 2020 der Tierseuchenkasse (§ 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO) stellt eine andere im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift i.S.d. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 4 Satz 1 AGVwGO dar und ist statthafter Gegenstand eines Normenkontrollantrags. Auch die Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist gewahrt, weil der Antrag am 12. Mai 2020 und damit binnen einen Jahres nach Bekanntmachung der Beitragssatzung 2020 am 18. Oktober 2019 durch Veröffentlichung im Bayerischen Staatsanzeiger gestellt wurde. Einer Begründung innerhalb der Jahresfrist bedarf es nicht (vgl. Panzer/Schoch in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 47 VwGO Rn. 34). Der Antragsteller kann auch geltend machen, durch die Beitragssatzung 2020 in seinen Rechten verletzt zu sein (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO), weil er auf dieser Grundlage mit Leistungsbescheid der Antragsgegnerin vom 7. Februar 2020 zu Beitragszahlungen herangezogen worden ist, gegen den er fristgerecht Klage erhoben hat und der deshalb noch nicht bestandskräftig ist (vgl. BVerwG, B.v. 11.10.2016 – 3 BN 1.15 – NVwZ-RR 2017, 2 juris Rn. 3 ff.). Da der Antragsteller damit allein zu Beitragszahlungen für die von ihm zum Stichtag 1. Januar 2020 gehaltenen Rinder und Hühner verpflichtet worden ist, ist er auch nur insoweit beschwert, sodass sein

Rechtsschutzbedürfnis für den vorliegenden Antrag auf die Beitragsfestsetzung hinsichtlich dieser beiden Tierarten beschränkt ist (vgl. BayVGh, U.v. 2.5.2017 – 20 N 15.1693 – VGHE n.F. 70, 97 juris Rn. 16).

26

2. Der Antrag ist jedoch unbegründet. Die Beitragssatzung 2020 ist weder in formeller noch in materieller Hinsicht zu beanstanden.

27

2.1 Die Beitragssatzung 2020 beruht auf einer mit höherrangigem Recht im Einklang stehenden Rechtsgrundlage.

28

a) Die Beitragssatzung 2020 findet in § 20 des Gesetzes zur Vorbeugung vor und Bekämpfung von Tierseuchen (Tiergesundheitsgesetz – TierGesG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2018 (BGBl. I S. 1938, FNA 7831-14), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626), Art. 5 Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung des Tiergesundheitsgesetzes (BayAGTierGesG) vom 8. April 1974 (BayRS 7831-1-U), zuletzt geändert durch Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl S. 98), eine hinreichende Rechtsgrundlage.

29

aa) Gemäß § 15 TierGesG wird für die dort geregelten Tierverluste auf Antrag eine Entschädigung in Geld nach Maßgabe der §§ 16 ff. TierGesG geleistet. Die Länder regeln, wer die Entschädigung gewährt und wie sie aufzubringen ist (§ 20 Abs. 1 Satz 1 TierGesG). Das Land hat die Entschädigung zu leisten; soweit von Tierhaltern für bestimmte Tierarten zur Gewährung von Entschädigungen Beiträge nach § 20 Abs. 2 Satz 1 TierGesG erhoben werden, hat es die Entschädigung jedoch nur zur Hälfte zu leisten (§ 20 Abs. 1 Satz 2 TierGesG). Gemäß § 20 Abs. 2 Satz 1 TierGesG sind Beiträge für Pferde, Esel, Maultiere und Maulesel, Rinder einschließlich Bisons, Wisente und Wasserbüffel, Schweine, Schafe und Ziegen, Gehegewild, Geflügel, Bienen, Hummeln und Fische zu erheben. Von der Erhebung von Beiträgen für Pferde, Esel, Maultiere, Maulesel, Ziegen, Gehegewild, Geflügel, Bienen, Hummeln und Fische kann abgesehen werden, wenn sie zu einer unzumutbaren Belastung der Beitragspflichtigen, insbesondere aufgrund geringer Anzahl der betroffenen Tierhalter, führen würde oder hierfür aufgrund der Tierseuchensituation kein Bedarf besteht (§ 20 Abs. 2 Satz 2 TierGesG). Die Beiträge sind nach Tierarten gesondert zu erheben; bestimmte Tierarten können im Rahmen der Beitragserhebung zusammengefasst werden (§ 20 Abs. 2 Satz 3 TierGesG). Die Beiträge können nach der Größe der Bestände und unter Berücksichtigung der seuchenhygienischen Risiken, insbesondere auf Grund der Betriebsorganisation, sowie zusätzlich nach Alter, Gewicht oder Nutzungsart gestaffelt werden (§ 20 Abs. 2 Satz 4 TierGesG). Ferner können die Länder die Durchführung von Tierzählungen zum Zwecke der Beitragserhebung regeln (§ 20 Abs. 2 Satz 5 TierGesG). Werden von Tierhaltern zur Gewährung von Entschädigungen Beiträge erhoben, dürfen für Tiere, die dem Bund oder einem Land gehören, oder für das Viehhöfen oder Schlachtstätten zugeführte Schlachtvieh keine Beiträge erhoben werden (§ 20 Abs. 3 TierGesG).

30

Für den Freistaat Bayern besteht die Bayerische Tierseuchenkasse (Tierseuchenkasse) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (Art. 5 Abs. 1 BayAGTierGesG). Nach Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG hat die Tierseuchenkasse die Aufgabe, die gesetzlich vorgeschriebene Entschädigung für Tierverluste festzusetzen sowie die Entschädigungen und freiwilligen Leistungen im Auftrag des Staates aus-zuzahlen (Nr. 1), den Teil der Entschädigungen zu tragen, der nach dem Tiergesundheitsrecht nicht vom Staat zu übernehmen ist (Nr. 2), Maßnahmen zur planmäßigen Bekämpfung von übertragbaren Tierkrankheiten zu unterstützen (Nr. 3), Vorsorgemaßnahmen zur Gesunderhaltung von Tierbeständen zu unterstützen (Nr. 4), Beihilfen für Tierverluste zu gewähren (Nr. 5) und die ihr durch das Gesetz zur Ausführung des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes (BayAGTierNebG) übertragenen Aufgaben wahrzunehmen (Nr. 6). Der Freistaat Bayern erstattet der Tierseuchenkasse die nach § 20 Abs. 1 Satz 2 TierGesG aus Staatsmitteln zu bestreitenden Entschädigungen (Art. 5 Abs. 3 BayAGTierGesG).

31

Die Tierseuchenkasse erhebt jährlich Beiträge zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben von Tierbesitzern beitragspflichtiger Tierarten (Art. 5 Abs. 4 Satz 1 BayAGTierGesG). Die Beiträge können durch Leistungsbescheid geltend gemacht werden (Art. 5 Abs. 4 Satz 2 BayAGTierGesG). Die Beitragserhebung erfolgt auf Grund einer Satzung, die die Beitragshöhe gesondert nach Tierarten festsetzt (Art. 5 Abs. 4 Satz

3 BayAGTierGesG). Grundlage für die Beitragsbemessung ist die jährliche Tierbestandsmeldung der Tierbesitzer zu einem von der Satzung bestimmten Stichtag (Art. 5 Abs. 4 Satz 4 BayAGTierGesG). Die Beiträge sind so zu bemessen, dass sie den Verwaltungsaufwand abdecken und angemessene Rücklagen gebildet werden können (Art. 5 Abs. 4 Satz 5 BayAGTierGesG). Das Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (vgl. Art. 4 Satz 3 BayAGTierGesG) wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten durch Rechtsverordnung festzulegen, für welche Tierarten nach § 20 Abs. 2 Satz 2 TierGesG von der Erhebung von Beiträgen abgesehen wird (Art. 5 Abs. 4 Satz 6 Nr. 1 BayAGTierGesG). Gemäß § 16 der Verordnung über den gesundheitlichen Verbraucherschutz (GesVSV) vom 1. August 2017 (GVBl S. 402, BayRS 2120-11-U), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Oktober 2019 (GVBl S. 602), werden Tierseuchenbeiträge nur für Pferde, Rinder (einschließlich Wasserbüffel, Wisente und Bisons), Schweine, Schafe, Hühner und Truthühner erhoben.

32

bb) Im Gegensatz zum bisherigen Recht, das zwar ebenfalls eine Aufgabenzuweisung, aber keine materielle Beitragserhebungsbefugnis der Tierseuchenkasse vorsah (vgl. BayVGh, U.v. 2.5.2017 – 20 N 15.1693 – VGHE n.F. 70, 97 juris Rn. 19 ff.), enthält Art. 5 Abs. 4 BayAGTierGesG nunmehr eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Erhebung von Tierseuchenbeiträgen (vgl. BVerwG, B.v. 12.3.2018 – 3 BN 4.17 – juris Rn. 6), die dem Bestimmtheitsgebot sowie dem Vorbehalt des Gesetzes genügt.

33

(1) Der Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit der Besteuerung, der als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) im gesamten öffentlichen Abgabenrecht gilt, besagt, dass abgabenbegründende Tatbestände so bestimmt sein müssen, dass der Abgabepflichtige die auf ihn entfallende Abgabenlast vorausberechnen kann (vgl. BVerfG, B.v. 23.10.1986 – 2 BvL 7/84 u.a. – BVerfGE 73, 388 juris Rn. 29). Danach muss die eine Abgabepflicht begründende Norm nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt sein, so dass die Abgabenlast in gewissem Umfang für den Bürger voraussehbar sowie überschaubar wird. Adressat dieses Grundsatzes ist primär der Gesetzgeber, der um möglichst klare, bestimmte, exakt formulierte und in ihren Folgen vorhersehbare Normen bemüht sein muss (vgl. BVerfG, B.v. 31.10.2016 – 1 BvR 871/13 u.a. – NVwZ 2017, 617 juris Rn. 21). Dem ist genügt, wenn er die wesentlichen Bestimmungen über die Abgabe mit hinreichender Genauigkeit trifft. Zur Klärung von Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß der Vorschrift im Einzelnen können – wie bei anderen Normen auch – alle Auslegungsmethoden herangezogen werden (vgl. BVerfG, B.v. 9.11.1988 – 1 BvR 243/86 – BVerfGE 79, 106 juris Rn. 62). Dabei ist der Grad der von Verfassungen wegen geforderten Bestimmtheit sowohl von der Eigenart des geregelten Sachverhalts und den jeweiligen (Grundrechts-)Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen als auch von der Art und Intensität des zugelassenen behördlichen Eingriffs abhängig (vgl. BVerfG, B.v. 19.4.1978 – 2 BvL 2/75 – BVerfGE 48, 210 juris Rn. 40). Grundsätzlich kann im Gebühren- und Beitragsrecht nur eine dem jeweiligen Sachzusammenhang angemessene Regelungsdichte verlangt werden, was eine weitgehende Bezugnahme auf die zugrundeliegende Materie auch hinsichtlich der Beitragserhebung erlaubt. Ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot kann i.d.R. dabei nur dann angenommen werden, wenn dadurch eine willkürliche Handhabung durch die Behörden eröffnet wird (vgl. BVerwG, B.v. 20.8.1997 – 8 B 169.97 – juris Rn. 11).

34

(2) Überträgt der Gesetzgeber öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten bestimmte Aufgaben zur Regelung in Satzungsautonomie, muss sich die Befugnis zur Beitragserhebung aus dem parlamentarischen Gesetz selbst und nicht allein aus der Satzung ergeben. Zwar können Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts als Träger funktionaler Selbstverwaltung grundsätzlich die Pflichten ihrer Mitglieder und die Aufbringung, Verwaltung und Verwendung der hierfür erforderlichen Mittel in eigener Verantwortung durch Satzung näher festlegen. Indes darf der Gesetzgeber ihnen hierbei die Rechtsetzungsbefugnis nicht zur völlig freien Verfügung überlassen. Dies gilt insbesondere bei Regelungen, die mit Eingriffen in Grundrechte der Mitglieder verbunden sind. Insoweit ist mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes, insbesondere die Intensität der Grundrechtseingriffe, durch den Gesetzgeber zu beurteilen, wie weit die gesetzlichen Vorgaben ins Einzelne gehen müssen. Der Parlamentsvorbehalt gewährleistet nicht nur, dass der Gesetzgeber die Aufgaben und Regelungsgegenstände festlegt, die durch die Anstalt verwaltet werden. Er muss auch institutionelle Vorkehrungen zur Wahrung der Interessen der der Satzungsgewalt unterworfenen Personen treffen. Die Bildung der Organe der Anstalt nach demokratischen Grundsätzen, ihre Aufgaben und Befugnisse sowie

die staatliche Aufsicht müssen in ihren Grundstrukturen im Gesetz bestimmt sein. Bei Anstalten des öffentlichen Rechts sind die insoweit maßgeblichen Kriterien unter Berücksichtigung ihrer Aufgaben, des Umfangs der Befugnisse zu Eingriffen in Rechte und des Nutzerkreises zu bestimmen. Gehören die Mitglieder der Anstalt dieser zwangsweise an und werden sie von dieser zu Abgaben herangezogen, so sind wegen des damit verbundenen Grundrechtseingriffs besondere Anforderungen an die gesetzlichen Vorgaben zu stellen (vgl. zum ganzen BVerfG, B.v. 13.7.2004 – 1 BvR 1298/94 u.a. – BVerfGE 111, 191 juris Rn. 144 ff.).

35

(3) Die der gemäß Art. 5 Abs. 1 BayAGTierGesG als rechtsfähiger Anstalt des öffentlichen Rechts errichteten Tierseuchenkasse in Art. 5 Abs. 4 BayAGTierGesG eingeräumte Befugnis, zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben i.S.d. Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG von Tierbesitzern beitragspflichtiger Tierarten als „Pflichtnutzer“ der Tierseuchenkasse kraft Gesetzes (vgl. OVG NW, U.v. 5.12.2007 – 13 A 92/05 – RdL 2008, 81 juris Rn. 59; Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 20 TierGesG Rn. 1) Beiträge zu erheben, wird diesen Maßstäben gerecht.

36

Der Gesetzgeber hat Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß der Beitragspflicht sowie den Kreis der Beitragspflichtigen hinreichend bestimmt und die grundrechts-relevanten Regelungen im Wesentlichen selbst getroffen, sodass keine willkürliche Handhabung der Beitragserhebung durch die Tierseuchenkasse eröffnet wird.

37

(a) Nach Art. 5 Abs. 4 BayAGTierGesG erhebt die Tierseuchenkasse aufgrund einer Satzung, die die Beitragshöhe gesondert nach Tierarten festsetzt (Satz 3), durch Leistungsbescheid (Satz 2) auf der Grundlage der jährlichen Tierbestandsmeldung der Tierbesitzer zu einem in der Satzung bestimmten Stichtag (Satz 4) jährlich Beiträge zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben (Satz 1) von Tierbesitzern beitragspflichtiger Tierarten (Satz 6), wobei die Beiträge so zu bemessen sind, dass sie auch den Verwaltungsaufwand abdecken und angemessene Rücklagen gebildet werden können (Satz 5). Damit sind Inhalt (jährliche Beitragserhebung aufgrund einer Satzung durch Leistungsbescheid), Gegenstand (Haltung beitragspflichtiger Tierarten), Zweck (Finanzierung der gesetzlichen Aufgaben der Tierseuchenkasse) und Ausmaß (Beitragsbemessung gesondert nach Tierarten nach der jährlichen Bestandsmeldung der meldepflichtigen Tierbesitzer unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands und der Rücklagenbildung) der Beitragspflicht sowie der Kreis der Beitragspflichtigen (Tierbesitzer beitragspflichtiger Tierarten) hinreichend genau im Gesetz beschrieben.

38

(aa) Aus dem eindeutigen Wortlaut von Art. 5 Abs. 4 Satz 1 BayAGTierGesG („Die Tierseuchenkasse erhebt jährlich Beiträge zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben“), dem systematischen Zusammenhang dieser Norm mit der Aufgabenzuweisung in Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG und dem Zweck der Neuregelung, eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Befugnis der Tierseuchenkasse zu schaffen, Beiträge zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben mittels Satzung festzusetzen und zu erheben (vgl. LT-Drs. 17/17222 S. 2), folgt, dass Tierseuchenbeiträge für alle gesetzlichen Aufgaben der Tierseuchenkasse erhoben werden. Die Beitragserhebung dient also nicht allein zur Deckung der bundesgesetzlich vorgeschriebenen Entschädigungen für Tierverluste i.S.d. §§ 15 ff. TierGesG (Art. 5 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 BayAGTierGesG), sondern darüber hinaus auch zur Finanzierung der übrigen, in Art. 5 Abs. 2 Nrn. 3 bis 6 BayAGTierGesG aufgeführten gesetzlichen Aufgaben der Tierseuchenkasse (vgl. VG Würzburg, U.v. 25.7.2022 – W 8 K 22.452 – juris Rn. 30).

39

Aus der Formulierung „gesetzlich vorgeschriebene Entschädigung für Tierverluste“ in Art. 5 Abs. 2 Nr. 1 BayAGTierGesG kann auch nicht der Schluss gezogen werden, die Tierseuchenkasse dürfe Tierseuchenbeiträge lediglich zur Finanzierung der in § 20 TierGesG bundesgesetzlich vorgeschriebenen Entschädigungen für Tierverluste i.S.d. §§ 15 ff. TierGesG erheben, wohingegen die übrigen, in Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG genannten Aufgaben der Tierseuchenkasse nicht gesetzlich vorgegeben und daher nicht von der Beitragspflicht nach Art. 5 Abs. 4 BayAGTierGesG umfasst seien. Diese Annahme geht schon deshalb fehl, weil die der Tierseuchenkasse nach Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG übertragenen Aufgaben sämtlich gesetzliche Aufgaben i.S.d. Art. 5 Abs. 4 Satz 1 BayAGTierGesG sind (vgl. LT-Drs. 17/17222 S. 2).

Die fragliche Formulierung bezieht sich demgegenüber allein darauf, dass Entschädigungen für Tierverluste schon durch Bundesrecht vorgeschrieben sind. Art. 5 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 BayAGTierGesG begründen demgemäß die Zuständigkeit der Tierseuchenkasse für die Festsetzung und Auszahlung der Entschädigungen für Tierverluste i.S.d. §§ 15 ff. TierGesG (vgl. LT-Drs. 13/1922 S. 6). Unabhängig hiervon bleibt es den Ländern aber unbenommen, über die Regelung der Zuständigkeiten des § 20 TierGesG hinaus auch z.B. beihilferechtliche Regelungen für Vorbeuge- und Bekämpfungsmaßnahmen durch Landesrecht zu treffen (vgl. BT-Drs. 17/12032 S. 41) sowie die Beitragserhebung hierfür auf eine Tierseuchenkasse zu übertragen (vgl. BVerwG, B.v. 14.7.2011 – 3 BN 1.10 – RdL 2012, 23 juris Rn. 6 ff.; B.v. 12.3.2018 – 3 BN 4.17 – juris Rn. 10).

40

Durch die ausdrückliche Anknüpfung der Beitragserhebung in Art. 5 Abs. 4 Satz 1 BayAGTierGesG an die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Tierseuchenkasse ist – im Gegensatz zum bisherigen Recht, wonach die Tierseuchenkasse die Höhe der von Tierbesitzern „auf Grund des Tiergesundheitsrechts“ zu entrichtenden Beiträge festzusetzen und zu erheben hatte (vgl. BayVGh, U.v. 2.5.2017 – 20 N 15.1693 – VGHE n.F. 70, 97 juris Rn. 19 ff.), – für den Beitragspflichtigen auch ersichtlich, dass Tierseuchenbeiträge für die in Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG normierten, im Einzelnen benannten gesetzlichen Aufgaben der Tierseuchenkasse erhoben werden (vgl. LT-Drs. 17/17222 S. 2). Aufgrund dessen kann daher keine Rede davon sein, dass Tierseuchenbeiträge auch für nicht gesetzlich vorgesehene, sondern von der Tierseuchenkasse eigenmächtig und willkürlich beschlossene Leistungen erhoben würden.

41

(bb) Die der Tierseuchenkasse durch Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG übertragenen Aufgaben sind ihrerseits hinreichend gesetzlich bestimmt.

42

Die Erfüllung der gesetzlich zugewiesenen Aufgaben durch die Tierseuchenkasse dient mittelbar der Vorbeugung vor und der Bekämpfung von Tierseuchen und anderer übertragbarer Tierkrankheiten i.S.d. § 1 TierGesG. Gesetzeszweck ist gemäß § 1 Satz 1 TierGesG die Bekämpfung von bereits ausgebrochenen Tierseuchen i.S.d. § 2 Nr. 1 TierGesG sowie ausdrücklich auch die Vorbeugung vor Tierseuchen im Vorfeld einer Gefahr (vgl. BT-Drs. 17/12032 S. 30, 32; Metzger in Erbs/Kohlhaas/Ambs, Strafrechtliche Nebengesetze, § 1 TierGesG Rn. 1; Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 1 TierGesG Rn. 1). In diesem Rahmen – d.h. soweit die Vorbeugung vor und die Bekämpfung von Tierseuchen bezweckt werden – hat das Tiergesundheitsrecht gemäß § 1 Satz 2 TierGesG dabei auch die Aufgabe, die Gesundheit landwirtschaftlicher Nutztiere (Vieh) sowie von Fischen, soweit diese der landwirtschaftlichen Erzeugung dienen, zu erhalten und zu fördern (vgl. BT-Drs. 17/12032 S. 32; Metzger a.a.O. Rn. 2; Bätza/Jentsch, Tierseuchenrecht, § 1 TierGesG Anm. 1). Dieser Gesetzeszweck ist bei der Auslegung der Aufgaben der Tierseuchenkasse i.S.d. Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG zugrunde zu legen.

43

(α) Gemäß Art. 5 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 BayAGTierGesG, § 15 Abs. 1 und 3 der Satzung der Bayerischen Tierseuchenkasse (Anstaltssatzung) vom 2. April 1996 (StAnz. Nr. 15), zuletzt geändert durch Satzung vom 10. Oktober 2018 (StAnz. Nr. 42), hat die Tierseuchenkasse die Aufgabe, die gesetzlich vorgeschriebenen Entschädigungen für Tierverluste i.S.d. § 15 TierGesG bei beitragspflichtigen Tierarten, die nach § 20 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2, Abs. 2 Satz 1 und 2 TierGesG, Art. 5 Abs. 3 BayAGTierGesG je zur Hälfte von der Tierseuchenkasse aus Beiträgen und vom Freistaat Bayern aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden, festzusetzen und auszuzahlen; soweit Entschädigungen für Tierarten gewährt werden, für die keine Beiträge erhoben werden, sind diese nach § 20 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 TierGesG, § 19 Abs. 1 Hs. 2 Anstaltssatzung vollständig aus Steuermitteln zu leisten. Darüber hinaus hat die Tierseuchenkasse nach Art. 5 Abs. 2 Nr. 1 BayAGTierGesG, §§ 13, 14 Abs. 3 Anstaltssatzung freiwillige Leistungen (Entschädigungen und Beihilfen) im Auftrag des Staates auszuzahlen (vgl. LT-Drs. 7/5029 S. 6; LT-Drs. 13/1922 S. 6).

44

Danach leistet die Tierseuchenkasse im Verlustfall nach § 16 TierGesG auf Antrag Entschädigung für aufgrund behördlicher Anordnung getötete bzw. infolge von Tierseuchen verendete Tiere, sofern sie nicht nach §§ 17 bis 19 TierGesG (teilweise) ausgeschlossen ist oder entfällt (vgl. BVerwG, U.v. 13.8.2008 – 3 C 10.07 – NVwZ-RR 2008, 449 juris Rn. 10 ff.). Insoweit sind alle wesentlichen Regelungen für die Leistung

der Entschädigungen durch das zugrundeliegende materielle Recht hinreichend bestimmt vorgegeben. Die Entschädigungsregelung enthält Elemente des öffentlich-rechtlichen Entschädigungsanspruchs, des versicherungsartigen Schadensausgleichs und der Katastrophenhilfe (vgl. BVerwG, U.v. 30.3.1995 – 3 C 19.93 – BVerwGE 98, 111 juris Rn. 19). Sie bezweckt die Absicherung der wirtschaftlichen Verluste, die Tierhaltern durch Tötung bzw. Verenden seuchenkranker bzw. seuchenverdächtiger Tiere entstehen, und soll diese zugleich durch Prämierung bzw. Sanktionierung eines seuchenpolizeilich korrekten Verhaltens zur Mitwirkung an der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen i.S.d. § 1 Satz 1 TierGesG anhalten (vgl. BVerwG, U.v. 29.3.1990 – 3 C 10.87 – NVwZ-RR 1991, 164 juris Rn. 24). Die Entschädigung dient dabei mittelbar selbst der Gefahrenabwehr (BVerwG, U.v. 13.8.2008 a.a.O. Rn. 13), weil sie Gefahren vorbeugt, die durch das Verheimlichen bzw. die Verwertung oder Beseitigung erkrankter Tiere entstehen können (Metzger in Erbs/Kohlhaas/Amb, Strafrechtliche Nebengesetze, §§ 15-20 TierGesG Rn. 1).

45

(β) Gemäß Art. 5 Abs. 2 Nrn. 3 und 4 BayAGTierGesG, §§ 17, 18 Anstaltssatzung unterstützt die Tierseuchenkasse zudem Maßnahmen zur planmäßigen Bekämpfung von übertragbaren Tierkrankheiten sowie Vorsorgemaßnahmen zur Gesunderhaltung von Tierbeständen. Diese Unterstützung beinhaltet finanzielle Hilfeleistungen wie Beihilfen oder Kostenübernahmen für Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen i.S.d. § 1 Satz 1 TierGesG sowie zur Förderung und Erhaltung der Gesundheit landwirtschaftlicher Nutztiere i.S.d. § 1 Satz 2 TierGesG. Damit wird die Zuständigkeit der Tierseuchenkasse über Entschädigungsleistungen i.S.d. §§ 15 ff. TierGesG hinaus auf die Tierseuchenvorbeugung bzw. -vorsorge erweitert (vgl. VGH BW, U.v. 12.8.2010 – 9 S 171/10 – juris Rn. 20). Dadurch soll ein seuchenbewusstes Verhalten der Tierbesitzer erreicht und vorbeugend das Auftreten von Seuchen verhindert werden. So können Entschädigungsleistungen eingespart und den Haltern die mit Tierverlusten verbundenen sonstigen wirtschaftlichen Nachteile erspart werden (vgl. OVG NW, U.v. 5.12.2007 – 13 A 92/05 – RdL 2008, 81 juris Rn. 45).

46

Danach können Maßnahmen zur planmäßigen Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen und anderen übertragbaren Tierkrankheiten i.S.d. § 1 Satz 1 TierGesG sowie Vorsorgemaßnahmen zur Förderung und Erhaltung der Tiergesundheit i.S.d. § 1 Satz 2 TierGesG wie etwa Untersuchungen, Probenahmen und sonstige Tests (vgl. BayVGH, B.v. 15.8.2011 – 20 ZB 11.922 – juris Rn. 4), Behandlungen (vgl. VG Saarland, U.v. 5.8.2009 – 3 K 322/09 – juris Rn. 37 ff.), Impfungen (vgl. VGH BW, U.v. 12.8.2010 – 9 S 171/10 – juris Rn. 19 ff.) und andere Maßnahmen wie beispielsweise Eigenkontrollen (vgl. Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 1 TierGesG Rn. 1), Hygienemanagement (vgl. Bätza/Jentsch, Tierseuchenrecht, § 1 TierGesG Anm. 1) oder Forschungsvorhaben (vgl. NdsOVG, U.v. 20.1.2015 – 10 LB 13/13 – AUR 2015, 306 juris Rn. 51; Wanser a.a.O. § 20 TierGesG Rn. 1) finanziell unterstützt werden. Dabei handelt es sich entweder um tierseuchenrechtliche, v.a. auf § 6 Abs. 1 Nr. 10 TierGesG i.V.m. mit den hierzu ergangenen Rechtsverordnungen gestützte Anordnungen (vgl. Wanser a.a.O. § 6 TierGesG Rn. 5), oder um Maßnahmen zur Förderung der Tiergesundheit i.S.d. Art. 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 11 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 16 des Bayerischen Gesetzes zur nachhaltigen Entwicklung der Agrarwirtschaft und des ländlichen Raumes (Bayerisches Agrarwirtschaftsgesetz – BayAgrarWiG) vom 8. Dezember 2006 (GVBl S. 938, BayRS 787-1-L), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. November 2020 (GVBl S. 598), die auch staatlich gefördert werden (vgl. Grimm/Norer, Agrarrecht, 4. Aufl. 2015, 11. Kapitel Rn. 115, 122). Die förderfähigen Maßnahmen sind daher ebenfalls durch das zugrundeliegende materielle Recht hinreichend bestimmt vorgegeben, sodass die Tierseuchenkasse nicht willkürlich selbst festlegen kann, für welche Maßnahmen sie Leistungen gewährt.

47

Beihilfen und andere Leistungen der Tierseuchenkasse, mit denen die Kosten für Untersuchungen, Probenahmen und sonstige Tests, Behandlungen, Impfungen oder andere Maßnahmen zur planmäßigen Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen und anderen übertragbaren Tierkrankheiten sowie für Vorsorgemaßnahmen zur Gesunderhaltung von Tierbeständen übernommen werden, halten sich ebenfalls im Rahmen des Gesetzeszwecks des Tiergesundheitsrechts (vgl. BVerwG, B.v. 14.7.2011 – 3 BN 1.10 – RdL 2012, 23 juris Rn. 7 f.; OVG NW, U.v. 5.12.2007 – 13 A 92/05 RdL 2008, 81 juris Rn. 47). Sie dienen gleichfalls mittelbar selbst der Gefahrenabwehr (vgl. VGH BW, U.v. 11.9.1992 – 7 S 152/92 – juris Rn. 22).

48

So gewährt die Tierseuchenkasse bei beitragspflichtigen Tierarten nach §§ 1, 6 der Satzung über die Gewährung von Beihilfen der Bayerischen Tierseuchenkasse (Beihilfesatzung) vom 15. Februar 2017 (StAnz Nr. 10), hier zugrunde gelegt in der Fassung vom 9. Oktober 2019 (StAnz Nr. 42), Beihilfen zur Verhütung und Bekämpfung von bestimmten Tierseuchen in Form von Kostenübernahmen für Untersuchungen, Tests und sonstige Maßnahmen wie etwa Impfungen, tierärztliche Verrichtungen oder Reinigungs- und Desinfektionsmaßnahmen und Zuschüssen zu Forschungsprojekten und nach §§ 1, 6 und 7 der Satzung über besondere Leistungen der Bayerischen Tierseuchenkasse zur Förderung der Tiergesundheit (Tiergesundheitsatzung) vom 11. Oktober 2016 (StAnz Nr. 42), hier zugrunde gelegt in der Fassung vom 27. Februar 2019 (StAnz Nr. 10), Leistungen zur Erhaltung und Förderung der Tiergesundheit in Form von Kostenübernahmen bzw. De-minimis-Beihilfen für die in der Anlage im einzelnen genannten Laboruntersuchungen bei gelisteten Tierseuchen bzw. bei nicht gelisteten übertragbaren Tierkrankheiten sowie für Globalmaßnahmen. Nicht hiervon umfasst sind dagegen Leistungen für tierärztliche Behandlungen wegen anderer Erkrankungen oder nach Unfällen und für Operationen, da diese nicht im Rahmen des Gesetzeszwecks des § 1 TierGesG liegen.

49

(γ) Gemäß Art. 5 Abs. 2 Nr. 5 BayAGTierGesG, § 16 Anstaltssatzung i.V.m. §§ 1, 6 Beihilfesatzung bzw. §§ 1, 8 Tiergesundheitsatzung gewährt die Tierseuchenkasse weiter (Ausmerzungs- bzw. Verlust-) Beihilfen für bestimmte, nicht von § 15 TierGesG umfasste Tierverluste bei beitragspflichtigen Tierarten (vgl. BayVGH, B.v. 15.8.2011 – 20 ZB 11.922 – juris Rn. 4). Dem liegen tierseuchenrechtliche, insbesondere auf § 6 Abs. 1 Nr. 20 TierGesG i.V.m. mit den hierzu ergangenen Rechtsverordnungen gestützte Tötungsanordnungen seuchenkranker bzw. verdächtiger Tiere (vgl. Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 6 TierGesG Rn. 6) bzw. sonstige Maßnahmen zur Verhütung oder Bekämpfung von Tierkrankheiten wie Impfungen, aufgrund derer Tiere verendet sind (vgl. VGH BW, U.v. 11.9.1992 – 7 S 152/92 – juris Rn. 22; U.v. 10.5.2000 – 1 S 130/00 – RdL 2000, 275 juris Rn. 22), zugrunde, sodass die förderfähigen Maßnahmen ebenfalls durch das zugrundeliegende materielle Recht hinreichend bestimmt vorgegeben sind. Ausmerzungs- und Verlustbeihilfen dienen neben dem wirtschaftlichen Ausgleich auch der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen i.S.d. § 1 Satz 1 TierGesG und so mittelbar selbst der Gefahrenabwehr (vgl. OVG NW, U.v. 5.12.2007 – 13 A 92/05 RdL 2008, 81 juris Rn. 45).

50

(δ) Gemäß Art. 5 Abs. 2 Nr. 6 BayAGTierGesG, § 15 Abs. 2 und 3 Anstaltssatzung hat die Tierseuchenkasse auch die ihr durch das Gesetz zur Ausführung des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes (BayAGTierNebG) vom 8. April 1974 (BayRS 7831-4-U), hier zugrunde gelegt in der Fassung vom 26. März 2019 (GVBl S. 98), übertragenen Aufgaben wahrzunehmen. Gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 BayAGTierNebG übernimmt sie anteilig die Kosten für die Beseitigung sog. „Falltiere“. Auch diese Rechtsgrundverweisung ist hinreichend bestimmt, weil für Tierhalter klar erkennbar ist, auf welche Vorschriften sie sich bezieht (vgl. BVerfG, B.v. 15.11.1967 – 2 BvL 7/64 u.a. – BVerfGE 22, 230 juris Rn. 69). Die Beseitigung von Tierkörpern ist als seuchenhygienische Maßnahme wichtiger Teil der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen i.S.d. § 1 Satz 1 TierGesG (vgl. BVerfG, U.v. 13.8.2008 – 3 C 10.07 – NVwZ-RR 2008, 449 juris Rn. 13; VG Schleswig-Holstein, U.v. 17.12.2007 – 1 A 53/06 – juris Rn. 58). Die Kosten hierfür fallen im Grundsatz den Tierbesitzern zur Last (Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayAGTierNebG). Abweichend hiervon haben die Tierbesitzer von abholpflichtigem Vieh i.S.d. § 2 Nr. 4 TierGesG (sog. „Falltiere“) nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BayAGTierNebG 25 v.H. der Beseitigungs- und 100 v.H. der Verwaltungskosten zu tragen. Im Übrigen ersetzt die Tierseuchenkasse dem Beseitigungspflichtigen nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayAGTierNebG zwei Drittel des nicht gedeckten Aufwands für die Beseitigung abzüglich der nach Satz 1 erzielten Gebühren und Entgelte, soweit diese zur Deckung von 25 v.H. der Kosten für die Beseitigung der Tiere erhoben worden sind (Art. 2 Abs. 2 Satz 3 BayAGTierNebG), wobei der Staat der Tierseuchenkasse nach Art. 2 Abs. 2 Satz 5 BayAGTierNebG ein Drittel des nicht gedeckten, ausschließlich durch die Beseitigung dieser Tierkörper entstandenen Aufwands der Beseitigungspflichtigen ohne Berücksichtigung der nach Satz 1 erzielten Gebühren und Entgelte erstattet. Durch die teilweise Übernahme der Kosten für die Beseitigung wird den Haltern eine (indirekte) finanzielle Unterstützung gewährt („Falltierbeihilfe“, vgl. Wachsmuth/Schua/Scheid, PdK Bay K-6, Art. 2 BayAGTierNebG Anm. 3.5.3.1). Dadurch sollen Tierbesitzer zur ordnungsgemäßen Beseitigung von Tierkadavern angehalten werden, was ebenfalls mittelbar selbst der Gefahrenabwehr dient (VG Schleswig-Holstein, U.v. 17.12.2007 a.a.O. Rn. 64). Für abholpflichtiges Vieh, das der gesetzlichen Testpflicht auf TSE

oder BSE unterliegt oder aufgrund einer anzeigepflichtigen Tierseuche verendet oder getötet worden ist, sieht Art. 2 Abs. 3 Satz 2 BayAGTierNebG keine Eigenbeteiligung der Halter vor.

51

(cc) Der Kreis der Beitragspflichtigen bestimmt sich nach Art. 5 Abs. 4 Satz 1 und 4 BayAGTierGesG. Danach erhebt die Tierseuchenkasse jährlich Beiträge von Tierbesitzern beitragspflichtiger Tierarten auf der Grundlage der jährlichen Tierbestandsmeldung der Tierbesitzer zu einem in der Satzung bestimmten Stichtag. Melde- und beitragspflichtig ist der Tierhalter i.S.v. § 2 Nr. 18 TierGesG, d.h. diejenige Person, die – wie beispielsweise der Betriebsinhaber, Stallbesitzer oder Viehhändler – ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat, mithin die tatsächliche Verfügungsgewalt (Gewahrsam) über das Tier hat (vgl. Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 20 TierGesG Rn. 3). Grundlage der Beitragserhebung ist die jährliche Tierbestandsmeldung der Halter beitragspflichtiger Tierarten (Wanser a.a.O. Rn. 1). Die Beitragspflicht knüpft dabei an die tatsächliche Sachherrschaft im jeweiligen Beitragsjahr an. Insoweit kann grundsätzlich auf den an einem bestimmten Stichtag beim Halter vorhandenen Tierbestand abgestellt werden; später eintretende Bestandsänderungen haben i.d.R. keinen Einfluss auf die Beitragspflicht (Wanser a.a.O. Rn. 3).

52

(dd) Die beitragspflichtigen Tierarten ergeben sich im Einzelnen aus § 20 Abs. 2 Satz 2 TierGesG, Art. 5 Abs. 4 Satz 6 Nr. 1 BayAGTierGesG, § 16 GesVSV. Insoweit hat der Gesetzgeber in Art. 5 Abs. 4 BayAGTierGesG die für die Beitragserhebung wesentlichen Regelungen selbst getroffen und darin in einer den Anforderungen des Art. 55 Nr. 2 Satz 3 der Bayerischen Verfassung (vgl. auch Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG) genügenden Weise Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung hinreichend bestimmt. Aus dem Wortlaut, Sinn und systematischen Zusammenhang von Art. 5 Abs. 4 Satz 6 Nr. 1 BayAGTierGesG mit den von ihm in Bezug genommenen Regelungen in § 20 Abs. 2 Satz 2 TierGesG ergibt sich, dass nur für solche Tierarten eine Beitragspflicht begründet wird, die aufgrund der Anzahl und Tierseuchensituation (Seuchenrisiko) ins Gewicht fallen. Aufgrund dessen wurde die Beitragspflicht in § 16 GesVSV auf Pferde, Rinder (einschließlich Wasserbüffel, Wisente und Bisons), Schweine, Schafe, Hühner und Truthühner beschränkt. Die Beitragspflicht wird damit nicht durch § 16 GesVSV erst begründet, sondern darin lediglich entsprechend dem vorgegebenen gesetzlichen Rahmen konkretisiert (vgl. OVG NW, U.v. 5.12.2007 – 13 A 92/05 RdL 2008, 81 juris Rn. 58). Dadurch kann auf Veränderungen hinsichtlich der Anzahl der gehaltenen Tiere einer Art sowie der Seuchensituation reagiert werden.

53

(ee) Ausmaß und Umfang der Beitragspflicht werden in Art. 5 Abs. 4 Satz 1, 3 bis 5 BayAGTierGesG geregelt. Danach erhebt die Tierseuchenkasse jährlich Beiträge von Tierbesitzern beitragspflichtiger Tierarten aufgrund einer Satzung, die die Beitragshöhe gesondert nach Tierarten festsetzt. Grundlage für die Beitragsbemessung ist die jährliche Tierbestandsmeldung der Tierbesitzer. Die Tierseuchenbeiträge sind gemäß dem Kostendeckungsprinzip so zu bemessen, dass die Tierseuchenkasse die bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben entstehenden Aufwendungen einschließlich des Verwaltungsaufwands i.S.d. Art. 10 Abs. 1 BayAGTierGesG finanzieren und angemessene Rücklagen bilden kann. Anhand dieser Kriterien hat die Tierseuchenkasse die Höhe der Jahresbeiträge je Tier gesondert nach beitragspflichtigen Tierarten zu ermitteln, indem der von ihr prognostizierte Gesamtaufwand abzüglich sonstiger Einnahmen zusammengerechnet und durch die Gesamtzahl der Tiere der jeweiligen Art geteilt wird. Die konkrete Beitragshöhe muss dabei nicht im Gesetz, sondern kann in einer Beitragssatzung geregelt werden (vgl. OVG NW, U.v. 5.12.2007 – 13 A 92/05 – juris Rn. 58). Dies ist auch sachgerecht, da die voraussichtlichen Aufwendungen der Tierseuchenkasse von Jahr zu Jahr variieren.

54

(ff) Hinsichtlich der Erhebung der Tierseuchenbeiträge regelt Art. 5 Abs. 4 Satz 1, 2 und 4 BayAGTierGesG, dass diese jährlich auf der Grundlage der Tierbestandsmeldungen der Tierbesitzer zu dem in der Satzung bestimmten Stichtag – gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 Anstaltssatzung der 1. Januar des Beitragsjahres, vgl. Nr. 3 Satz 1 Beitragssatzung 2020 – erhoben und durch Leistungsbescheid geltend gemacht werden. Zu diesem Zweck ist jeder Tierhalter verpflichtet, der Tierseuchenkasse bis zum 20. Januar des Beitragsjahres den am Stichtag vorhandenen Tierbestand zu melden (§ 12 Abs. 2 Anstaltssatzung). Die Tierseuchenkasse setzt die konkret zu zahlenden Beiträge durch Leistungsbescheid fest, diese werden 20 Tage nach Bekanntgabe fällig (§ 12 Abs. 7 Anstaltssatzung). Da die Höhe der Beiträge je Halter zunächst nicht feststeht, sondern erst auf der Grundlage der Tierbestandsmeldung berechnet werden kann, hängt die

Fälligkeit der Beiträge daher von der Mitteilung des Beitragspflichtigen ab (vgl. Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 20 TierGesG Rn. 1). Mehr kann gesetzlich nicht geregelt werden, da die konkrete Höhe der Beitragsschuld von der Tierbestandsmeldung des Beitragspflichtigen abhängig ist (vgl. BVerwG, B.v. 20.8.1997 – 8 B 169.97 – juris Rn. 12).

55

(b) Die Regelungskompetenz der Tierseuchenkasse als Satzungsgeber beschränkt sich demnach auf die Bestimmung des Stichtags für die Tierbestandsmeldung und die Berechnung der Höhe der Jahresbeiträge sowie die Festsetzung der Fälligkeit und die Erhebung der aus der Anzahl der gemeldeten Tiere resultierenden individuellen Beitragsschuld. Bei der Beitragskalkulation handelt es sich um ein reines Rechenwerk, mit dem nach Maßgabe der Bestimmungen des Art. 5 Abs. 4 BayAGTierGesG die zu erwartenden Kosten auf die Beitragsschuldner verteilt werden. Danach errechnet sich die Höhe der Jahresbeiträge je Tier, indem gesondert nach beitragspflichtigen Tierarten die voraussichtlichen Kosten für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Tierseuchenkasse unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands und der Bildung angemessener Rücklagen abzüglich sonstiger Einnahmen zusammengerechnet und durch die Gesamtzahl der Tiere der jeweiligen Art geteilt werden. Sodann wird der so ermittelte Jahresbeitrag mit der Anzahl der vom Tierbesitzer gemeldeten Tiere einer Art multipliziert, was den auf eine Tierart entfallenden Gesamtbeitrag ergibt. Der Beitragspflichtige kann anhand dessen die Höhe seiner Beitragslast vorausberechnen.

56

Es mag zwar zutreffend sein, dass weder das Bayerische Ausführungsgesetz zum Tiergesundheitsgesetz noch die Anstaltssatzung der Bayerischen Tierseuchenkasse eine ausdrückliche Vorschrift zur Durchführung der Beitragsberechnung für die einzelnen Tierbesitzer beitragspflichtiger Tierarten als Beitragsschuldner enthält. Wie vorstehend ausgeführt, sind die für die Beitragsberechnung wesentlichen Umstände jedoch mit hinreichender Bestimmtheit dem Gesetz zu entnehmen. Nach Art. 8 Abs. 3 Satz 1 BayAGTierGesG erstellt die Tierseuchenkasse jährlich einen Wirtschaftsplan mit Finanzplan (Haushaltsplan), in den neben den prognostizierten Aufwendungen für die Erfüllung der ihr nach Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG gesetzlich übertragenen Aufgaben auch der Verwaltungsaufwand und ein (zunächst rechnungsmäßiger) Überschuss zum Zwecke der Rücklagenbildung (Art. 5 Abs. 4 Satz 5 BayAGTierGesG) einzustellen sind. Hiervon sind die sonstigen Einnahmen abzuziehen. § 20 Abs. 1 Anstaltssatzung erläutert dies näher dahingehend, dass im Haushaltsplan sämtliche im Geschäftsjahr zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben der Tierseuchenkasse einzustellen und diese auszugleichen sind, wobei die Einnahmen nach der Definition in § 10 Anstaltssatzung aus den Beiträgen der Tierhalter, den Leistungen des Staates und den Vermögenserträgen bestehen.

57

Die (vorausberechneten) Ausgaben im Haushaltsplan sind demnach Ausgangspunkt der Beitragsberechnung, die getrennt nach Tierarten nach der Anzahl der zum 1. Januar des jeweiligen Beitragsjahres gemeldeten Tiere erfolgt (Art. 5 Abs. 4 Satz 3 und 4 BayAGTierGesG). Von den Tierbesitzern werden demgemäß tierartbezogen und in gleichmäßiger Verteilung nach der Anzahl der jeweils von ihnen zum Stichtag gemeldeten Tiere die zur Deckung des Aufwandes der Tierseuchenkasse erforderlichen Beiträge erhoben. Dem Bestimmtheitsgrundsatz ist damit genügt (vgl. VGH BW, U.v. 12.8.2010 – 9 S 171/10 – juris Rn. 16).

58

(c) Der Gesetzgeber hat ferner die für die Bildung sowie die Aufgaben und Befugnisse der Organe der Tierseuchenkasse als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (Art. 5 Abs. 1 BayAGTierGesG) wesentlichen Grundlagen sowie die Grundsätze der staatlichen Aufsicht über die Tierseuchenkasse selbst bestimmt.

59

(aa) Zentrales Organ ist der gemäß Art. 6 Nr. 1, 7 Abs. 1 BayAGTierGesG bei der Tierseuchenkasse gebildete Landesausschuss, der über die Anstaltssatzung (Art. 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BayAGTierGesG) sowie über die Beitrags-, Beihilfe- und Tiergesundheitsatzung (Art. 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BayAGTierGesG) beschließt. Er besteht gemäß Art. 7 Abs. 1 Satz 1 und 3 BayAGTierGesG aus 14 Mitgliedern, die durch das Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz auf Vorschlag der dort genannten Verbände und Ministerien berufen werden. Damit sind neben den Aufgaben (Art. 7 Abs. 2 BayAGTierGesG) auch die

Bildung und Zusammensetzung des Landesausschusses in den wesentlichen Grundzügen im Gesetz geregelt. Dass die Mitglieder des Landesausschusses berufen und nicht von den Beitragspflichtigen gewählt werden, steht einer ausreichenden demokratischen Legitimation nicht entgegen, da die Berufung durch das seinerseits demokratisch legitimierte Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz erfolgt. Zudem wird die Mehrheit der Mitglieder des Landesausschusses durch Körperschaften des öffentlichen Rechts (Bayerischer Bauernverband und Bayerische Landestierärztekammer) bzw. des Privatrechts (Hauptverband der tierischen Veredelungswirtschaft in Bayern e.V.) vorgeschlagen, deren Vorstände ihrerseits demokratisch gewählt werden, was dem Prinzip der doppelten Mehrheit genügt (vgl. BayVerfGH, E.v. 30.8.2017 – Vf. 7-VII-15 – VerfGHE 70, 162 juris Rn. 107).

60

(bb) Als ausführendes Organ der Tierseuchenkasse existiert gemäß Art. 6 Nr. 2, 8 Abs. 1 BayAGTierGesG die vom Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz im Einvernehmen mit dem Landesausschuss bestellte Geschäftsführung (Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayAGTierGesG), die die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Tierseuchenkasse zu gewährleisten und zu kontrollieren hat. Sie besteht aus zwei Personen, die die Befähigung zum amtstierärztlichen Dienst oder für die Laufbahn des höheren allgemeinen Verwaltungsdienstes besitzen müssen (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 BayAGTierGesG). Die Geschäftsführung vertritt die Tierseuchenkasse gerichtlich und außergerichtlich, führt die laufenden Geschäfte der Tierseuchenkasse und vollzieht die Beschlüsse des Landesausschusses (Art. 8 Abs. 2 Satz 1 BayAGTierGesG). Sie ist im Übrigen für alle Angelegenheiten der Tierseuchenkasse zuständig, die nicht dem Landesausschuss gemäß Art. 7 Abs. 2 BayAGTierGesG zugewiesen sind (Art. 8 Abs. 2 Satz 2 BayAGTierGesG).

61

(cc) Die Tierseuchenkasse unterliegt nach Art. 11 Satz 1 BayAGTierGesG der Aufsicht durch das Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz als Aufsichtsbehörde. Diese berät die Tierseuchenkasse, überwacht sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und Verpflichtungen und prüft, ob sie die Geschäfte gesetz- und satzungsmäßig führt (Art. 11 Satz 2 BayAGTierGesG). Zu diesem Zweck erstellt die Tierseuchenkasse u.a. jährlich einen Wirtschaftsplan mit Finanzplan (Haushaltsplan) und legt diesen sowie die jährliche Beitragssatzung und den jährlichen Geschäftsbericht mit Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung der Aufsichtsbehörde nach Art. 108 Satz 3 BayHO, Art. 8 Abs. 3 Satz 1 BayAGTierGesG zur Prüfung vor; der Geschäftsbericht wird auch durch einen externen Wirtschaftsprüfer geprüft (Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BayAGTierGesG). In diesem Rahmen kontrolliert die Aufsichtsbehörde die Beitragskalkulation und die Verwendung der zur Erfüllung der der Tierseuchenkasse übertragenen gesetzlichen Aufgaben in den Haushalt eingestellten Mittel durch diese (vgl. HessVGH, U.v. 24.10.2007 – 5 UE 2229/06 – AUR 2008, 219 juris Rn. 38). Zudem entsendet das Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz gemäß Art. 7 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 BayAGTierGesG ebenso wie das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Art. 7 Abs. 1 Satz 3 Nr. 6 BayAGTierGesG), das allerdings nie als Aufsichtsbehörde der Tierseuchenkasse fungierte, Vertreter in den Landesausschuss. Von einer fehlenden staatlichen Kontrolle kann deshalb keine Rede sein.

62

b) Art. 5 Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 BayAGTierGesG hält sich darüber hinaus im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz des Freistaats Bayern für das Tiergesundheitsrecht gemäß Art. 72 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG.

63

aa) Die Verpflichtung der Tierbesitzer beitragspflichtiger Tierarten zur Entrichtung von Tierseuchenbeiträgen an die Tierseuchenkasse begründet eine öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht in Form einer öffentlichen Abgabe. Die Gesetzgebungskompetenz für öffentliche Abgaben bestimmt sich danach, ob es sich um eine Steuer oder um eine nichtsteuerliche Abgabe handelt. Im ersten Fall richtet sich die Zuständigkeit nach den besonderen Vorschriften der Art. 105 ff. GG, im zweiten nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG (vgl. BVerfG, U.v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 u.a. – BVerfGE 108, 1 juris Rn. 42). Die Beiträge zur Tierseuchenkasse stellen eine nichtsteuerliche Abgabe dar, sodass sich die Gesetzgebungskompetenz hierfür aus Art. 70 ff. GG ergibt.

64

Für die Qualifizierung einer öffentlichen Abgabe als Steuer oder als nichtsteuerliche Abgabe kommt es nicht auf deren Bezeichnung an, maßgeblich ist ihr materieller Gehalt (vgl. BVerfG, B.v. 25.6.2014 – 1 BvR

668/10 u.a. – BVerfGE 137, 1 juris Rn. 40). Das Grundgesetz knüpft für den in den Art. 105 ff. GG verwendeten, aber nicht bestimmten Begriff der Steuer an die Legaldefinition in § 3 Abs. 1 AO an. Danach ist eine Steuer eine Geldleistung, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung eines öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens darstellt und von diesem zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt wird, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Kennzeichnend für eine Steuer ist, dass sie ohne individuelle Gegenleistung und unabhängig von einem bestimmten Zweck („voraussetzungslos“) zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben wird (vgl. BVerfG, B.v.13.4.2017- 2 BvL 6/13 – BVerfGE 145, 171 – juris Rn. 100). Dementsprechend handelt es sich bei Tierseuchenbeiträgen i.S.d. Art. 5 Abs. 4 BayAGTierGesG ersichtlich nicht um eine Steuer, sondern um eine nichtsteuerliche Abgabe, da sie nicht voraussetzungslos zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben erhoben werden, sondern zur Deckung der bei Erfüllung der in Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG bestimmten gesetzlichen Aufgaben der Tierseuchenkasse entstehenden Kosten dienen (vgl. BayVGH, U.v. 2.5.2017 – 20 N 15.1693 – VGH n.F. 70, 97 juris Rn. 26).

65

bb) Die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass von Art. 5 Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 BayAGTierGesG folgt dementsprechend als Annex aus der Sachzuständigkeit für den Tiergesundheitsschutz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 i.V.m. Art. 72 Abs. 1 GG. Danach steht den Ländern die konkurrierende Gesetzgebung für Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung gemeingefährlicher oder übertragbarer Krankheiten bei Tieren zu, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht durch Gesetz Gebrauch macht (vgl. Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Auflage 2022, Vorbemerkung zum TierGesG Rn. 3). Hiervon umfasst sind Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen und übertragbaren Tierkrankheiten wie Impfungen, Untersuchungen, Tests usw. (vgl. Kment in Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 74 Rn. 49) sowie zur Beseitigung von Tierkörpern (vgl. Fluck/Strack in Frenz/Fischer/Franßen/Fluck, KrW-/Abf- und BodSchR, Nr. 5800 Rn. 192).

66

Bundesrecht steht insoweit einer Übertragung von Aufgaben auf die Tierseuchenkasse durch Landesrecht nicht entgegen. Bundesrechtlich sind Tierseuchenkassen weder vorgesehen noch vorausgesetzt; sie werden ausschließlich auf landesrechtlicher Grundlage errichtet, in Bayern durch Art. 5 Abs. 1 BayAGTierGesG als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Demgemäß entscheidet auch das Landesrecht, welche Aufgaben einer Tierseuchenkasse übertragen werden und im Rahmen seiner Kompetenzen auch, wie diese finanziert werden (vgl. BVerwG, B.v. 14.7.2011 – 3 BN 1.10 – RdL 2012, 23 juris Rn. 6; B.v. 12.3.2018 – 3 BN 4.17 – juris Rn. 10). Führen die Länder wie vorliegend Bundesrecht als eigene Angelegenheit aus (Art. 83 GG), so sind ihnen gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG auch die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren überlassen, was insbesondere die Betrauung einer nach Landesrecht errichteten Tierseuchenkasse mit den damit zusammenhängenden Aufgaben einschließt (BVerwG, B.v. 14.7.2011 a.a.O. Rn. 7). Wegen der Konnexität von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung gemäß Art. 104a Abs. 1 GG steht bundesrechtlich ebenfalls nichts entgegen, wenn ein Land für die Erfüllung der Aufgaben nach dem Tiergesundheitsgesetz durch eine Tierseuchenkasse Beiträge erhebt (BVerwG, B.v. 14.7.2011 a.a.O. Rn. 8). Entsprechendes gilt auch für die Erfüllung von Aufgaben nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (vgl. VG Schleswig-Holstein, U.v. 5.4.2004 – 1 A 17/02 – juris Rn. 42), das ebenfalls zum Tiergesundheitsrecht i.w.S. zählt (VG Schleswig-Holstein a.a.O. Rn. 58).

67

Ein Verstoß gegen die Gesetzgebungskompetenz liegt auch nicht deshalb vor, weil § 20 TierGesG zwar die Erhebung von Beiträgen für Entschädigungen für Tierverluste i.S.d. §§ 15 ff. TierGesG voraussetzt, aber keine Bestimmungen über die Erhebung von Beiträgen für andere Aufgaben der Tierseuchenkasse trifft, da die Regelung nicht abschließend ist (vgl. BVerwG, B.v. 14.7.2011 – 3 BN 1.10 – RdL 2012, 23 juris Rn. 8). Die auf § 20 TierGesG beruhende Aufgabenzuweisung gemäß Art. 5 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 BayAGTierGesG umfasst nur die Festsetzung und Auszahlung der Entschädigungen für Tierverluste i.S.d. §§ 15 ff. TierGesG. Die übrigen Aufgaben der Tierseuchenkasse gemäß Art. 5 Abs. 2 Nrn. 3 bis 6 BayAGTierGesG wurden dieser durch Landesgesetz übertragen. Diese landesrechtlich begründete Zuständigkeit der Tierseuchenkasse ist indes nicht zu beanstanden. Der Bundesgesetzgeber hat von der ihm durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG eingeräumten Möglichkeit, Regelungen über Maßnahmen zur Vorbeugung vor und Bekämpfung von gemeingefährlichen oder übertragbaren Tierkrankheiten zu erlassen, lediglich teilweise

Gebrauch gemacht. Die Vorschriften des Tiergesundheitsrechts stehen der Zuweisung weiterer Aufgaben an die Tierseuchenkasse und der Beitragserhebung hierfür deshalb nicht entgegen. Eine abschließende Vollregelung, die eine Rechtssetzung der Länder nach Art. 72 Abs. 1 GG ausschließen würde, ist nur in Bezug auf die Entschädigung für Tierverluste in §§ 15 ff. TierGesG getroffen worden (vgl. OVG NW, U.v. 5.12.2007 – 13 A 92/05 RdL 2008, 81 juris Rn. 29 ff.). Regelungen zu Beihilfen oder sonstigen Leistungen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen (vgl. VGH BW, U.v. 12.8.2010 – 9 S 171/10 – juris Rn. 18 ff.) bzw. für die Tierkörperbeseitigung (vgl. VG Schleswig-Holstein, U.v. 5.4.2004 – 1 A 17/02 – juris Rn. 42 ff.) enthält das Bundesrecht dagegen nicht. § 20 Abs. 1 TierGesG verpflichtet die Länder demgemäß nur, Regelungen darüber zu treffen, wer die für Tierverluste nach §§ 15 ff. TierGesG zu zahlende Entschädigung gewährt und wie sie aufzubringen ist (BVerwG, B.v. 14.7.2011 a.a.O. Rn. 7). Im Übrigen bleibt es den Ländern unbenommen, weitere Aufgaben im Zusammenhang mit der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen i.S.d. § 1 Satz 1 TierGesG auf eine Tierseuchenkasse bzw. einen Tierseuchenfonds zu übertragen sowie die Beitragserhebung hierfür zu regeln (vgl. BT-Drs. 17/12032 S. 41; BVerwG, B.v. 14.7.2011 a.a.O. Rn. 8; Bätza/Jentsch, Tierseuchenrecht, § 20 TierGesG Anm. 1; Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 20 TierGesG Rn. 1), wie dies in Art. 5 Abs. 2 Nrn. 3 bis 6 BayAGTierGesG geschehen ist.

68

c) Die Erhebung von Tierseuchenbeiträgen nach Art. 5 Abs. 4 BayAGTierGesG als Vorzugslasten in Form von Beiträgen, mit denen ein (potentieller) individueller besonderer Vorteil für Tierbesitzer beitragspflichtiger Tierarten in Form öffentlicher Leistungen der Tierseuchenkasse abgegolten wird, steht auch im Einklang mit dem Finanzverfassungsrecht gemäß Art. 104 ff. GG.

69

aa) Im Gegensatz zu Steuern, die als Gemeinlasten ohne individuelle Gegenleistung und unabhängig von einem bestimmten Zweck („voraussetzungslos“) zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden (vgl. BVerfG, B.v. 13.4.2017 – 2 BvL 6/13 – BVerfGE 145, 171 – juris Rn. 100), werden Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) als Gegenleistung für öffentliche Leistungen erbracht (vgl. BVerfG, U.v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16 u.a. – BVerfGE 149, 222 juris Rn. 54). Eine Vorzugslast liegt demgemäß nur vor, wenn Abgaben zum Ausgleich eines staatlichen Aufwands erhoben werden und dabei staatlich gewährte Vorteile ganz oder teilweise abschöpft oder die dem Staat entstandenen oder entstehenden Kosten auf den Abgabeschuldner überwältigt werden (vgl. BVerfG, B.v. 31.5.1990 – 2 BvL 12/88 u.a. – BVerfGE 82, 159 juris Rn. 89). Dabei ist der Begriff der öffentlichen Leistung weit zu verstehen (vgl. BVerfG, B.v. 13.4.2017 a.a.O. Rn. 101).

70

Als Gebühren werden öffentlich-rechtliche Geldleistungen bezeichnet, die aus Anlass individuell zurechenbarer Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken. Sie werden für die tatsächliche Inanspruchnahme von öffentlichen Einrichtungen (Benutzungsgebühren) oder sonstiger öffentlich-rechtlicher Leistungen erhoben. Beiträge unterscheiden sich von Gebühren dadurch, dass sie bereits für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung erhoben werden. Durch Beiträge sollen diejenigen an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung beteiligt werden, die von dieser – jedenfalls potentiell – einen Nutzen haben. Der Gedanke der Gegenleistung, also des Ausgleichs von Vorteilen und Lasten, ist der den Beitrag legitimierende Gesichtspunkt. Hierdurch unterscheidet sich der Beitrag im finanzverfassungsrechtlichen Sinn notwendigerweise von der Steuer (vgl. BVerfG, U.v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16 u.a. – BVerfGE 149, 222 juris Rn. 55).

71

Hiervon abzugrenzen sind Sonderabgaben mit Finanzierungszweck (Zwecksteuern), denen – wie Steuern – ebenfalls keine unmittelbare Gegenleistung gegenübersteht. Sonderabgaben i.e.S. zeichnen sich dadurch aus, dass der Gesetzgeber Kompetenzen außerhalb der Finanzverfassung in Anspruch nimmt, obwohl weder ein Gegenleistungsverhältnis noch ähnlich unterscheidungskräftige besondere Belastungsgründe eine Konkurrenz der Abgabe zur Steuer ausschließen. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass sie die Abgabenschuldner über die allgemeine Steuerpflicht hinaus mit Abgaben belasten, die ihre Kompetenzgrundlage in einer Sachgesetzgebungszuständigkeit suchen, wobei das Abgabebefolgen einem Sondervermögen vorbehalten ist. Sonderabgaben sind vor diesem Hintergrund doppelt

rechtfertigungsbedürftig, weil sie in Konkurrenz zur Steuer stehen und ihr Aufkommen nicht in den allgemeinen Haushalt fließt, sondern der Finanzierung besonderer Aufgaben dient (vgl. BVerfG, B.v. 13.4.2017 – 2 BvL 6/13 – BVerfGE 145, 171 juris Rn. 102). Sonderabgaben führen zu zusätzlichen Sonderlasten neben allgemeinen Steuern und gefährden durch die organisatorische Ausgliederung des Abgabenaufkommens und seiner Verwendung aus dem staatlichen Haushalt das Budgetrecht des Parlaments (vgl. BVerfG, B.v. 17.7.2003 – 2 BvL 1/99 – BVerfGE 108, 186 juris Rn. 120). Deshalb darf sich der Gesetzgeber der Abgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Zudem darf mit ihr nur eine homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Erhebung der Abgabe verfolgten Zweck steht. Das Abgabenaufkommen ist demgemäß gruppennützig zu verwenden (BVerfG, B.v. 17.7.2003 a.a.O. Rn. 121). Insoweit bestehen besondere Prüfungs-, Anpassungs- und Informationspflichten des Parlaments (BVerfG, B.v. 17.7.2003 a.a.O. Rn. 122 ff.).

72

Sonderabgaben in Form von Zwecksteuern unterscheiden sich von Vorzugslasten durch die fehlende unmittelbare Gegenleistung. Während bei Zwecksteuern die Ausgaben- und Einnahmenseite voneinander abgekoppelt sind, weil sie nicht für die (potentielle) Inanspruchnahme einer staatlichen Einrichtung oder Leistung erhoben werden, sondern zur Finanzierung eines hiervon unabhängigen Zwecks dienen, werden bei Abgaben in Form von Gebühren und Beiträgen die Rechtfertigung und die Höhe der Abgabe gerade durch den öffentlichen Aufwand vorgegeben (vgl. BVerfG, B.v. 25.6.2014 – 1 BvR 668/10 – BVerfGE 137, 1 juris Rn. 43).

73

bb) Danach stellen Tierseuchenbeiträge Vorzugslasten in Form von Beiträgen dar.

74

Durch die Erhebung von Tierseuchenbeiträgen von Tierbesitzern beitragspflichtiger Tierarten wird ein konkreter individueller Vorteil in Form öffentlicher Leistungen der Tierseuchenkasse abgeschöpft, dem ein entsprechender Aufwand gegenübersteht (vgl. BayVGh, U.v. 2.5.2017 – 20 N 15.1693 – VGHE n.F. 70, 97 juris Rn. 26). Tierseuchenbeiträge werden von Tierbesitzern beitragspflichtiger Tierarten als von der Allgemeinheit abgrenzbarer Gruppe als abstrakte und einheitliche Gegenleistung für die besonderen Vorteile erhoben, die mit deren Zugehörigkeit zur Tierseuchenkasse als „Pflichtnutzer“ kraft Gesetzes (vgl. OVG NW, U.v. 5.12.2007 – 13 A 92/05 RdL 2008, 81 juris Rn. 59; Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 20 TierGesG Rn. 1) verbunden sind. Dadurch wird der bei der Erfüllung der der Tierseuchenkasse übertragenen gesetzlichen Aufgaben entstehende Aufwand abgegolten und die Vorteile, die in der Person der Halter sachgerecht erfasst werden, auf diese als (potentielle) Nutznießer überwält.

75

(1) Die von der Tierseuchenkasse gemäß Art. 5 Abs. 4 BayAGTierGesG zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben i.S.d. Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG von Tierbesitzern beitragspflichtiger Tierarten erhobenen Beiträge werden nicht „voraussetzungslos“, sondern aufwandsbezogen gezahlt, da sie als Gegenleistung für die diesen von der Tierseuchenkasse gewährte Möglichkeit, Entschädigungen für Tierverluste i.S.d. §§ 15 ff. TierGesG (Nrn. 1 und 2) sowie Beihilfen für Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen und übertragbaren Tierkrankheiten bzw. zur Erhaltung und Förderung der Tiergesundheit (Nrn. 3 und 4), für sonstige Tierverluste (Nr. 5) und zur Beseitigung von Tierkörpern (Nr. 6) zu erhalten, entrichtet werden müssen. Die Tierseuchenbeiträge sind dabei so gestaltet, dass die jeweils auferlegte Abgabe dem Grunde und der Höhe nach mit den der Tierseuchenkasse tatsächlich entstandenen Aufwendungen tatbestandlich verknüpft ist. Die Erhebung der Beiträge und deren Höhe wird deshalb durch die öffentlichen Leistungen der Tierseuchenkasse vorgegeben und auf die Tierhalter als deren (potentielle) Nutznießer überwält. Insoweit ist bei allen der Tierseuchenkasse gemäß Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG übertragenen gesetzlichen Aufgaben und den damit korrespondierenden Leistungen das erforderliche Gegenleistungsverhältnis zu bejahen.

76

(a) Dem nach Art. 5 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 Nrn. 1 und 2 BayAGTierGesG erhobenen Teil des Gesamtbeitrags steht mit der im Verlustfall grundsätzlich an den Halter als Berechtigten i.S.d. § 21 Abs. 1 TierGesG zu zahlenden Entschädigung eine konkrete Gegenleistung gegenüber, auf die gemäß §§ 16 ff. TierGesG auch ein Rechtsanspruch besteht (vgl. BVerwG, U.v. 14.10.1958 – I C 59.57 – BVerwGE 7, 257

juris Rn. 18 f.) und die unmittelbar den Haltern zugutekommt. Dadurch sollen diese gegen die wirtschaftlichen Folgen seuchenbedingter Tierverluste abgesichert und im eigenen sowie im öffentlichen Interesse an der Seuchenabwehr zur Mitwirkung an der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen angehalten werden (vgl. BVerwG, U.v. 30.3.1995 – 3 C 19.93 – BVerwGE 98, 111 juris Rn. 19). Soweit die Mittel hierfür nach § 20 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2, Abs. 2 Satz 1 und 2 TierGesG zur Hälfte von den Haltern beitragspflichtiger Tierarten, zu deren Gunsten der Schutz vor Tierseuchen durch die Tierseuchenkasse besteht, durch Beiträge aufgebracht werden, hat die Entschädigung deshalb den Charakter einer auf gegenseitiger Versicherung gegen Seuchengefahren beruhenden Gegenleistung (vgl. BVerwG, U.v. 11.11.1982 – 3 C 89.81 – RdL 1983, 50 juris Rn. 27). Der auf die Entschädigungen entfallende Beitragsteil stellt demgemäß eine auf Gegenseitigkeit beruhende Leistung aller beitragspflichtigen Tierhalter dar, auf die als (potentielle) Nutznießer die Aufwendungen für die Entschädigungen anteilig abgewälzt werden (vgl. BVerwG, U.v. 21.10.2010 – 3 C 41.09 – BVerwGE 138, 61 juris Rn. 23). Das Risiko des einzelnen Halters, durch eine Tierseuche in seinem Bestand einen ggf. existenzgefährdenden bzw. -vernichtenden Schaden zu erleiden, wird so durch die Solidargemeinschaft der in die Tierseuchenkasse einzahlenden Tierbesitzer aufgefangen. Infolge der Verteilung des individuellen Verlustrisikos auf die Gesamtheit der Beitragszahler ist es möglich, auch große Risiken mit relativ geringen Beiträgen abzusichern. Dem Beitragscharakter steht nicht entgegen, dass die Leistungen der Tierseuchenkasse nur im Verlustfall in Anspruch genommen werden können, da die erforderliche Gegenleistung bereits in der Zusage der Entschädigung besteht. Insoweit liegt es in der Natur der Sache, dass aus den Beiträgen der Solidargemeinschaft im Verlustfall Leistungen gewährt werden, die letztlich nur einem Teil der Beitragszahler zugutekommen. Dies ändert aber nichts daran, dass durch die Beitragszahlung ein individueller besonderer Vorteil für sämtliche Beitragspflichtigen begründet wird, der vorliegend in der Übernahme des Risikos seuchenbedingter Tierverluste liegt (vgl. BVerwG, U.v. 25.8.2010 – 8 C 40.09 – DB 2011, 181 juris Rn. 34).

77

Dagegen lässt sich nicht einwenden, der Solidaritätsgedanke der Tierseuchenkasse sei durch die betriebswirtschaftliche Notwendigkeit, zusätzlich zur Beitragszahlung eine private Ertragsausfallversicherung abschließen zu müssen, aufgebrochen. Eine solche Versicherung deckt zwar die durch seuchenbedingte Tierverluste verursachten Einkommensausfälle (entgangener Gewinn) ab, nicht jedoch den durch Tierseuchen bzw. durch deren Bekämpfung entstandenen Vermögensschaden (Substanzschaden) an den Tieren und die damit im Zusammenhang stehenden Aufwendungen für deren Tötung, Verwertung und Beseitigung. Vielmehr ergänzen sich die Leistungen der Tierseuchenkasse und einer Ertragsausfallversicherung gegenseitig. Entsprechendes gilt auch für die Leistungen von freiwilligen Selbsthilfeeinrichtungen der bayerischen Landwirtschaft i.S.d. Art. 3 Abs. 3 Nr. 1 BayAgrarWiG wie etwa die Milchgeldausfallzahlungen durch den Bayerischen Milchförderungsfonds. Auch dieser kommt nicht für die seuchenbedingte Tierverluste als solche auf, sondern gleicht nur in beschränktem Umfang hieraus resultierende wirtschaftliche Folgen aus (vgl. Flyer A5 Zickzack.pdf (milcherzeugerverband-bayern.de)).

78

(b) Auch dem Teil des Gesamtbeitrages, der nach Art. 5 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 BayAGTierGesG zur Unterstützung von Maßnahmen zur planmäßigen Bekämpfung von Tierseuchen und übertragbaren Tierkrankheiten (Nr. 3), Vorsorgemaßnahmen zur Gesunderhaltung von Tierbeständen (Nr. 4) sowie zur Gewährung von Beihilfen für Tierverluste (Nr. 5) bei beitragspflichtigen Tierarten erhoben wird, steht eine konkrete Gegenleistung in Form von Kostenübernahmen bzw. Sachleistungen, De-minimis-Beihilfen sowie Ausmerzungs- und Verlustbeihilfen gegenüber, die der Entlastung der Halter von den Aufwendungen für Untersuchungen, Tests, Impfungen und sonstige Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen sowie zur Erhaltung und Förderung der Tiergesundheit (vgl. VGH BW, U.v. 12.8.2010 – 9 S 171/10 – juris Rn. 20 f.) bzw. deren Absicherung gegen die wirtschaftlichen Folgen von sonstigen Tierverlusten (vgl. VGH BW, U.v. 10.5.2000 – 1 S 130/00 – RdL 2000, 275 juris Rn. 22) dient und die unmittelbar den Haltern zugutekommt. Zwar werden diese Leistungen gemäß Art. 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BayAGTierGesG, §§ 16 Abs. 1, 17 Satz 1, 18 Anstaltssatzung lediglich in dem durch den Landesausschuss beschlossenen Umfang gewährt. Insoweit besteht aber ebenfalls ein Rechtsanspruch auf die entsprechenden Leistungen (vgl. BayVGH, B.v. 15.8.2011 – 20 ZB 11.922 – juris Rn. 4).

79

Dadurch sollen die Tierhalter bei Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen i.S.d. § 1 Satz 1 TierGesG sowie bei Maßnahmen i.S.d. § 1 Satz 2 TierGesG zur Erhaltung und Förderung der

Tiergesundheit finanziell unterstützt und im eigenen sowie im öffentlichen Interesse an der Abwehr von Tierseuchen ein seuchenbewusstes Verhalten gefördert werden (vgl. OVG NW, U.v. 5.12.2007 – 13 A 92/05 RdL 2008, 81 juris Rn. 45). Da die Unterstützungsleistungen von den Haltern beitragspflichtiger Tierarten auch durch Beiträge finanziert werden, zu deren Gunsten die Leistungen erbracht werden, handelt es sich bei dem hierauf entfallenden Beitragsanteil ebenfalls um eine auf Gegenseitigkeit beruhende Leistung sämtlicher Tierhalter, auf die die Aufwendungen als deren (potentielle) Nutznießer abgewälzt werden. Der besondere individuelle Vorteil für die Tierbesitzer besteht insoweit darin, dass sie Leistungen, die der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen und der Erhaltung und Förderung der Tiergesundheit in ihren Beständen dienen, vergünstigt in Anspruch nehmen können bzw. eine Ausgleichszahlung für ihre Tierverluste erhalten.

80

(aa) Die Tierseuchenkasse leistet auf Antrag an den Halter als Berechtigten (vgl. § 16 Abs. 2 Satz 1 Anstaltssatzung i.V.m. § 21 Abs. 1 TierGesG, § 2 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Beihilfesatzung, § 2 Tiergesundheitssatzung) zum einen Beihilfen (Ausmerzungs- und Verlustbeihilfen) für Tierverluste, die durch Seuchen, seuchenartige Erkrankungen und infolge von Maßnahmen zu deren Bekämpfung entstehen, sofern hierfür keine Entschädigung nach §§ 15 ff. TierGesG gewährt wird (§ 16 Abs. 1 Anstaltssatzung), und übernimmt zum anderen Kosten bei Maßnahmen zur planmäßigen Bekämpfung von Seuchen und seuchenartigen Krankheiten (§ 17 Satz 1 Anstaltssatzung) und Kosten für planmäßige Maßnahmen zur Erhaltung und Förderung der Tiergesundheit (§ 18 Anstaltssatzung), soweit Leistungen nicht (teilweise) ausgeschlossen sind oder entfallen (§ 19 Abs. 2 Anstaltssatzung i.V.m. §§ 17 bis 19 TierGesG). Aufgrund von Vereinbarungen können Kosten insbesondere für tierärztliche Verrichtungen, Impfstoffe, Vakzinebanken, die Erarbeitung von Bekämpfungsmaßnahmen und Hilfsmittel bei angeordneten oder planmäßigen freiwilligen Bekämpfungsmaßnahmen sowie für labordiagnostische Untersuchungen an öffentlich-rechtlichen oder akkreditierten Untersuchungsinstituten übernommen werden (§ 17 Satz 2 Anstaltssatzung), soweit die Kosten nicht gemäß Art. 13 BayAGTierGesG vom Staat zu tragen sind (§ 17 Satz 3 Anstaltssatzung).

81

(α) In diesem Rahmen übernimmt die Tierseuchenkasse nach §§ 1, 6 Beihilfesatzung Kosten für Tests auf (Nrn. 1.2, 2.2, 4.2, 5.2, 6.2, 7.2, 9.1 und 16.2) bzw. Impfungen gegen (Nrn. 2.2, 3.2, 11.2 und 15) bestimmte Tierseuchen, für Untersuchungen, Tests und andere Tierseuchenverhütungs-, -bekämpfungs- und -tilgungsmaßnahmen für gelistete Tierseuchen (Nr. 17), für die Reinigung und Desinfektion von Ställen nach Auftreten einzelner Tierseuchen (Nr. 14) und für Forschungsprojekte zur Entwicklung und Erprobung von Bekämpfungsmaßnahmen für gelistete Tierseuchen (Nr. 8) und leistet Ausmerzungs- bzw. Verlustbeihilfen für einzelne Tierverluste (Nrn. 4.3, 4.4, 9.2, Nr. 10, 12.2, 12.3 und 13). Zudem gewährt sie gemäß §§ 1, 6 Tiergesundheitssatzung Leistungen in Form von Kostenübernahmen bzw. De-minimis-Beihilfen für die in der Anlage genannten Laboruntersuchungen sowie nach § 8 Tiergesundheitssatzung Verlustbeihilfen für Tiere, die aufgrund einer anzeigepflichtigen Tierseuche bzw. einer meldepflichtigen Tierkrankheit getötet werden mussten oder verendet sind.

82

(αα) Dabei handelt es sich größtenteils um Leistungen für gesetzlich vorgeschriebene, amtlich angeordnete oder tierärztlich veranlasste tierseuchenrechtliche Maßnahmen, denen sich der betroffene Tierhalter nicht entziehen kann und deren Kosten er sonst selbst tragen müsste, sodass der hieraus resultierende Vorteil auf der Hand liegt. Voraussetzung ist i.d.R., dass die Maßnahmen aufgrund einer tierseuchenrechtlichen Verordnung auf der Grundlage von § 6 Abs. 1 Nrn. 10 und 20 TierGesG durchgeführt (§ 6 Nrn. 1.1, 2.1, 4.1, 5.1, 6.1, 7.1, 9.1 und 16.1 Beihilfesatzung), Impfungen amtlich angeordnet (§ 6 Nrn. 2.1, 3.1, 11.1 und 15 Beihilfesatzung) bzw. Untersuchungen, Tests oder sonstige Maßnahmen gesetzlich vorgeschrieben, amtlich angeordnet oder auf Veranlassung des betreuenden praktizierenden Tierarztes durchgeführt werden (§ 6 Nr. 17 Beihilfesatzung). Entsprechendes gilt auch für Laboruntersuchungen nach § 6 Nr. 2 Tiergesundheitssatzung, die ebenfalls tierärztlich veranlasst sein müssen. Auch die Übernahme der Kosten für Reinigungs- und Desinfektionsmaßnahmen setzt deren amtliche Anordnung nach Verfügung der Bestandstötung voraus (§ 6 Nr. 14 Beihilfesatzung). Ebenso werden Ausmerzungs- bzw. Verlustbeihilfen nur gewährt, wenn Tiere aufgrund amtlicher Anordnung infolge einer nachgewiesenen gelisteten Tierseuche (§ 6 Nrn. 4.3, 4.4, 9.2, 10, 12.2, 12.3 und 13 Beihilfesatzung) bzw. infolge einer anzeigepflichtigen

Tierseuche oder einer meldepflichtigen Tierkrankheit (§ 8 Tiergesundheitsgesetz) getötet werden mussten oder verendet sind.

83

So werden nach § 6 Nr. 2 Beihilfengesetz die Kosten für gemäß § 2a der Verordnung zum Schutz der Rinder vor einer Infektion mit dem Bovinen Herpesvirus Typ 1 (BHV1-Verordnung) i.d.F. vom 18. Mai 2015 (BGBl I S. 767, FNA-7831-1-40-8) zum Nachweis der BHV1-Freiheit der Bestände vorgeschriebene oder angeordnete Untersuchungen (vgl. BayVGh, B.v. 8.5.2008 – 20 CS 08.711 – juris Rn. 11) sowie für gemäß § 2 BHV1-Verordnung zur Immunisierung der Tiere angeordnete Impfungen (vgl. VG München, B.v. 25.6.2003 – M 4 S 03.2060 – juris Rn. 30) übernommen oder nach § 8 Tiergesundheitsgesetz, Nr. 3 der Anlage zu § 1 der Verordnung über meldepflichtige Tierkrankheiten (TKrMeldpfV) i.d.F. vom 11. Februar 2011 (BGBl I S. 252, FNA 7831-1-40-7) Verlustbeihilfen für Rinder gezahlt, die aufgrund amtlicher Anordnung wegen des Nachweises des Bornavirus getötet werden mussten oder infolgedessen verendet sind (vgl. BayVGh, B.v. 15.8.2011 – 20 ZB 11.922 – juris Rn. 4).

84

(ßß) Aber auch amtlich bzw. tierärztlich lediglich empfohlenen tierseuchenrechtlichen Maßnahmen kann sich der Tierhalter i.d.R. nicht entziehen, da er nach § 3 Nr. 1 TierGesG verpflichtet ist, dafür Sorge zu tragen, dass Tierseuchen weder in seinen Bestand eingeschleppt noch aus seinem Bestand verschleppt werden. Demgemäß werden nach § 6 Nr. 3 Beihilfengesetz auch die Kosten für amtlich nur empfohlene präventive Impfungen gegen die Blauzungenkrankheit bei Rindern, bei der es sich um eine häufig zum Tod führende Erkrankung handelt (vgl. BayVGh, B.v. 11.2.2009 – 20 CS 08.3419 – juris Rn. 20), von der Tierseuchenkasse übernommen (vgl. VGh BW, U.v. 12.8.2010 – 9 S 171/10 – juris Rn. 21). Der Umstand, dass einzelne Halter die Impfung bei ihren Tieren nicht durchführen lassen, weil sie Vorbehalte gegen die verwendeten Impfstoffe haben, ändert nichts daran, dass ihnen ein entsprechender Anspruch zusteht. Zudem profitieren auch Halter, die diese Leistung nicht in Anspruch nehmen wollen, von der Durchführung der Impfung (vgl. NdsOVG, U.v. 19.12.2006 – 10 LC 80/04 – RdL 2007, 147 juris Rn. 28). Denn sie wirkt der Ausbreitung der Erkrankung umso effektiver entgegen, je mehr Tiere immunisiert sind und die Krankheit nicht übertragen können, sodass dadurch auch ungeimpfte Tierbestände geschützt sind (BayVGh, B.v. 11.2.2009 a.a.O. Rn. 21). Im Übrigen widerspricht es auch dem Beitragscharakter, wenn die Zurechnung des Vorteils vom Willen des Pflichtigen abhinge, von der bestehenden Nutzungsmöglichkeit Gebrauch zu machen (vgl. BVerfG, U.v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16 u.a. – BVerfGE 149, 222 juris Rn. 93).

85

Demgemäß profitieren sämtliche, nicht nur der ganz überwiegende Teil der beitragspflichtigen Rinderhalter hiervon (vgl. BVerwG, U.v. 12.5.1999 – 6 C 14.98 – BVerwGE 109, 97 juris Rn. 46). Hierfür spricht auch, dass für freiwillige Impfungen gegen die Blauzungenkrankheit, die 2019 zum Anstieg der Aufwendungen für Bekämpfungsmaßnahmen geführt haben (vgl. Geschäftsbericht 2019 S. 9), 2020 Beihilfen in Höhe von 939.000 Euro geleistet wurden, während sich die Kosten für gesetzlich vorgeschriebene bzw. behördlich angeordnete Untersuchungen auf BHV1 auf 1,924 Mio. Euro beliefen (vgl. Geschäftsbericht 2020 S. 33). Für die Behauptung, dadurch würden nur Halter begünstigt, die ihre Tiere exportierten, gibt es demnach keinen Anhaltspunkt. Deshalb brauchte auch dem dazu gemachten Beweisangebot (vgl. Schriftsatz vom 9.9.2019 S. 35) nicht nachgegangen werden.

86

(γγ) Auch Zuschüsse zu Forschungsvorhaben, die der Feststellung, Bekämpfung oder Verhütung von Tierseuchen und übertragbaren Tierkrankheiten dienen, bezwecken nicht die lediglich abstrakte Förderung der Tiergesundheit, sondern unterstützen die planmäßige Vorbeugung und Abwehr von Seuchen und übertragbaren Krankheiten i.S.d. § 1 Satz 1 TierGesG (vgl. NdsOVG, U.v. 20.1.2015 – 10 LB 13/13 – AUR 2015, 306 juris Rn. 51; Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 20 TierGesG Rn. 1). Deshalb ist nicht zu beanstanden, dass die Tierseuchenkasse nach § 6 Nr. 8 Beihilfengesetz Beihilfen für Forschungs- und Entwicklungsprojekte zur Entwicklung und Erprobung von Bekämpfungsmaßnahmen gegen gelistete Tierseuchen im Agrarsektor gewährt. Zwar werden solche Beihilfen nach §§ 2 Abs. 1 Satz 2, 6 Nr. 8 Buchst. f) Beihilfengesetz direkt an die jeweiligen Projektträger gezahlt. Jedoch kommt der Nutzen der Projekte unmittelbar den potentiell von entsprechenden Tierseuchen betroffenen Tierhaltern zugute, die nach § 3 TierGesG gehalten sind, sich im Hinblick auf die Übertragbarkeit von Tierseuchen bei den von ihnen gehaltenen Tieren sachkundig zu machen (Nr. 2) sowie Vorbereitungen zur Umsetzung von Maßnahmen zu treffen, die von ihnen beim Ausbruch einer Tierseuche nach den hierfür maßgeblichen

Rechtsvorschriften durchzuführen sind (Nr. 3). Dabei wird ein praktischer Nutzen der Vorhaben, die landwirtschaftlichen Betrieben unentgeltlich zur Verfügung zu stellen sind (§ 6 Nr. 8 Buchst. c) und d) Beihilfesaufsetzung), vorausgesetzt (§ 6 Nr. 8 Buchst. b) Beihilfesaufsetzung). Die Halter sollen dadurch in die Lage versetzt werden, wirksam gegen die ihre Bestände bedrohenden Seuchen vorzugehen.

87

(β) Weiter übernimmt die Tierseuchenkasse nach § 7 Tiergesundheitsaufsetzung im Rahmen der Anstaltssaufsetzung (§§ 17, 18) Kosten für Globalmaßnahmen zur Erhaltung und Förderung der Tiergesundheit i.S.d. § 1 Satz 2 TierGesG. Dabei handelt es sich um ein landesweites Projekt zur Sicherung und Verbesserung der Gesundheit landwirtschaftlicher Nutztiere i.S.d. § 2 Nr. 4 TierGesG, das nach Art. 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 11 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 16, Abs. 4 BayAgrarWiG staatlich gefördert und aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung vom Bayerischen Tiergesundheitsdienst (TGD) durchgeführt wird. In diesem Rahmen werden Bestände in landwirtschaftlichen Betrieben nach einem festen Programm überprüft, das die speziellen Risiken von Tierseuchen und Kriterien zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierkrankheiten berücksichtigt und Vorsorgemaßnahmen wie insbesondere die laufende Überwachung der Tierbestände durch Tests, Vorsorgeuntersuchungen und sonstige Früherkennungsmaßnahmen, Erhebungen und (Labor- bzw. Reihen-) Untersuchungen, tierärztliche Beratung, Erarbeitung von Plänen zur Prophylaxe bzw. Sanierungspläne und Entwicklung von Impfprogrammen zum Gegenstand hat (vgl. Beschluss der Kommission vom 15. Dezember 2009 über die staatlichen Beihilfen, die Deutschland im Zusammenhang mit bestimmten Leistungen des Tiergesundheitsdienstes Bayern gewährt hat, ABI. L 79 vom 25. März 2010, S. 13 Rn. 13 ff.).

88

Auch wenn Globalmaßnahmen auf staatliche Initiative zurückgehen und gemäß Art. 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 11 BayAgrarWiG – neben der Sicherung und Verbesserung der Gesundheit landwirtschaftlicher Nutztiere – auch der Gewährleistung der Sicherheit und Qualität von einheimischen Nahrungsmitteln tierischen und pflanzlichen Ursprungs dienen, handelt es sich dabei nicht um ein Programm zur allgemeinen Absatzförderung landwirtschaftlicher Produkte durch wirtschaftliche Maßnahmen wie nach dem Absatzfondsgesetz (vgl. BVerfG, B.v. 31.5.1990 – 2 BvL 12/88 u.a. – BVerfGE 82, 159 juris Rn. 89, 101; U.v. 3.2.2009 – 2 BvL 54/06 – BVerfGE 122, 316 juris Rn. 96). Vielmehr werden Globalmaßnahmen in Form von Projekten im Zusammenhang mit Tiergesundheitsbelangen erbracht und gewährleistet dadurch einen hohen Grad an Schutz vor Tierseuchen (vgl. Beschluss der Kommission vom 15. Dezember 2009 a.a.O. Rn. 58 f.). Sie kommen damit unmittelbar der Tiergesundheit zugute, mögen mit ihnen zugleich auch wirtschaftliche Ziele verfolgt werden (vgl. Grimm/Norer, Agrarrecht, 4. Aufl. 2015, 11. Kapitel Rn. 115 f.).

89

(bb) Der Gegenleistungscharakter wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Tierseuchenkasse im Rahmen von Vereinbarungen nach § 17 Satz 2 Anstaltssaufsetzung die Kosten für Tierhaltern durch Dritte erbrachte Leistungen übernimmt, indem sie diesen die entstandenen Aufwendungen (pauschaliert) erstattet.

90

Vereinbarungen zur Übernahme der Kosten i.S.v. § 17 Satz 2 Anstaltssaufsetzung wurden von der Tierseuchenkasse gemäß §§ 4 Abs. 3, 3 Abs. 1 der Gebührenordnung für Tierärztinnen und Tierärzte (Tierärztegebührenordnung – GOT) vom 10. Februar 1999 (BGBl I S. 1691, FNA 7830-1-4) mit der Bayerischen Landestierärztekammer (BLTK), § 7 Abs. 3 der Verordnung über die Benutzungsgebühren der Gesundheitsverwaltung (Gesundheitsgebührenverordnung – GGebV) vom 1. Juni 1991 (GVBl. S. 189, BayRS 2120-8-U/G), zuletzt geändert durch Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98), mit dem Bayerischen Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) bzw. mit der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) sowie mit dem Tiergesundheitsdienst (TGD) Bayern e.V. (Rahmenvereinbarung 2014 bzw. 2020 hinsichtlich Globalmaßnahmen, vgl. Tiergesundheitsdienst Bayern e.V. | Bayerischer Agrarbericht 2022) geschlossen.

91

Dementsprechend gewährt die Tierseuchenkasse Beihilfen zum Ausgleich von Kosten für Tests und sonstige Früherkennungsmaßnahmen, Kauf und Anwendung von Impfstoffen, Tötung und Keulung von Tieren, Reinigung und Desinfektion des Betriebs und der Ausrüstung usw., die Tierhaltern durch Tierärzte bzw. Laborinstitute erbracht werden, gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 Beihilfesaufsetzung, §§ 6 und 7 Tiergesundheitsaufsetzung in Form von Sachleistungen bzw. De-minimis-Beihilfen. Die dafür angefallenen

Kosten werden den Leistungserbringern gemäß „Vereinbarung nach GOT“ bzw. gemäß „Vereinbarung nach GGebV“ bis zu maximal 100% Bruttobeihilfeintensität von der Tierseuchenkasse erstattet (vgl. § 3 Abs. 1 und 3 Beihilfesatzung, § 3 Abs. 1 Tiergesundheitsatzung), sofern nicht ohnehin lediglich ein fixer Laborkostenzuschuss vorgesehen ist. Die Übernahme der Kosten für die gegenüber den Haltern erbrachten Leistungen durch die Tierseuchenkasse ändert aber nichts daran, dass die Beihilfen unmittelbar den Tierbesitzern zugutekommen, die die tierärztlichen Leistungen bzw. Laborleistungen als Gegenleistung für die von ihnen anteilig an die Tierseuchenkasse entrichteten Beiträge in Anspruch nehmen können.

92

Von einer Subventionierung staatlicher (LGL, LfL) bzw. mit dem Staat verbundener (BLTK, TGD) Einrichtungen durch die Tierseuchenkasse aus Beiträgen der Tierbesitzer i.S.e. „Zahlung des Staates an sich selbst“ kann insoweit schon deshalb keine Rede sein, weil Tierärzte bzw. Labor- und Untersuchungseinrichtungen aufgrund der Vereinbarungen mit der Tierseuchenkasse Zahlungen von dieser erhalten, für die sie entsprechende Leistungen an die Tierhalter erbringen. Dass die für die Erfüllung der Untersuchungsaufträge etc. der Tierseuchenkasse in Rechnung gestellten Kosten unverhältnismäßig hoch wären oder die Tierseuchenkasse für die Leistungen höhere Entgelte als üblich zu entrichten hätte, ist nicht ersichtlich. Im Gegenteil können die Tierhalter Leistungen aufgrund der von der Tierseuchenkasse mit der BLTK, dem LGL bzw. der LfL und dem TGD geschlossenen Vereinbarungen vergünstigt in Anspruch nehmen. Dementsprechend brauchte den insoweit gemachten Zeugenangeboten (vgl. Schriftsatz vom 2.11.2022 S. 23) nicht nachgegangen werden.

93

Die Zahlungen der Tierseuchenkasse erfolgen dabei im Rahmen von Maßnahmen nach § 6 Beihilfesatzung bzw. § 6 Tiergesundheitsatzung für die Durchführung von Impfungen, Tests, Untersuchungen etc. im Auftrag der Tierhalter und nicht etwa der Tierseuchenkasse, die selbst keine Aufträge an die BLTK oder an Tierärzte bzw. Institute wie das LGL oder die LfL vergibt. Deshalb war die Tierseuchenkasse auch nicht gehalten, die betreffenden Leistungen öffentlich auszuschreiben. Eine Pflicht zur Ausschreibung käme nur dann in Betracht, wenn die Tierseuchenkasse selbst als Auftraggeber tätig werden würde. Auftraggeber der jeweiligen Maßnahmen ist jedoch der betreffende Tierhalter. Dagegen werden sog. Globalmaßnahmen i.S.d. § 7 Tiergesundheitsatzung, die aufgrund einer Rahmenvereinbarung (2014 bzw. 2020) im staatlichen Auftrag gemäß Art. 5 Abs. 1 BayAgrarWiG durch den TGD als Selbsthilfeeinrichtung der bayerischen Landwirtschaft in Privatrechtsform (Art. 3 Abs. 3 Nr. 1 BayAgrarWiG) durchgeführt werden, EUweit öffentlich ausgeschrieben. Die Mittel hierfür werden neben staatlichen Zuschüssen gemäß Art. 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 16, Abs. 4 BayAgrarWiG und dem Ersatz von Aufwendungen gemäß Art. 6 BayAgrarWiG teilweise auch durch Beiträge der Tierhalter aufgebracht, die hierfür eine Gegenleistung in Form von Reihenuntersuchungen, -tests, -impfungen etc. zur Sicherung und Verbesserung der Tiergesundheit der von ihnen gehaltenen landwirtschaftlichen Nutztiere erhalten.

94

(c) Schließlich steht auch dem Teil des Gesamtbeitrags, der gemäß Art. 5 Abs. 2 Nr. 6 BayAGTierGesG zur Erfüllung der Aufgaben der Tierseuchenkasse nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 bzw. Abs. 3 Satz 2 BayAGTierNebG erhoben wird, eine gesetzlich begründete konkrete Gegenleistung in Form einer finanziellen Unterstützung bei der Beseitigung von abholpflichtigem Vieh i.S.d. § 2 Nr. 4 TierGesG gegenüber, die unmittelbar den Haltern zugutekommt (vgl. Wachsmuth/Schuà/Scheid, PdK Bay K-6, Art. 2 BayAGTierNebG Anm. 3.5.3.1). Zwar werden die Kosten für die Beseitigung sog. „Falltiere“ seit der aus beihilferechtlichen Gründen notwendigen Neuregelung 2004 (vgl. LT-Drs. 15/1424 S. 8 f.) nicht mehr in voller Höhe von der Tierseuchenkasse und vom Staat übernommen (Wachsmuth/Schuà/Scheid a.a.O. Anm. 3.5.3.3). Vielmehr haben die Tierbesitzer nunmehr gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BayAGTierNebG 25 v.H. der Kosten für die Beseitigung und 100 v.H. der Verwaltungskosten selbst zu tragen. Im Übrigen ersetzt die Tierseuchenkasse dem Beseitigungspflichtigen nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayAGTierNebG aber nach wie vor zwei Drittel des nicht gedeckten Aufwands für die Beseitigung von Falltieren, sodass Nutztierhaltern durch die entsprechende Verringerung der von ihnen an sich zu tragenden Beseitigungskosten eine (indirekte) Beihilfe in dieser Höhe gewährt wird („Falltierbeihilfe“). Für abholpflichtiges Vieh i.S.d. Art. 2 Abs. 3 BayAGTierNebG ist weiterhin keine Eigenbeteiligung der Besitzer an den Kosten der Tierkörperbeseitigung vorgesehen.

95

Nutztierhalter erhalten durch die Beitragszahlung die Möglichkeit, abholpflichtiges Vieh ohne (weitere) Kosten der Tierkörperbeseitigung zuzuführen und damit einen Vorteil, der anderen Besitzern verendeter Tiere wie Hunden oder Katzen nicht eröffnet ist. Insoweit wird ihnen eine Beihilfe in Form einer Sachleistung in Höhe der ansonsten an den Beseitigungspflichtigen zu zahlenden Gebühren bzw. Entgelte nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayAGTierNebG gewährt, sodass es sachlich gerechtfertigt ist, diesen Vorteil ganz oder teilweise abzuschöpfen (vgl. VG Schleswig-Holstein, U.v. 5.4.2004 – 1 A 17/02 – juris Rn. 46). Daneben wird dadurch auch die ordnungsgemäße Beseitigung der Tierkörper sichergestellt. Dabei handelt es sich um eine Aufgabe, die nicht lediglich im Interesse der Allgemeinheit an der Seuchenabwehr, sondern im ureigensten Interesse der Halter an der Gesunderhaltung ihrer Bestände liegt (vgl. LT-Drs. 8/8022 S. 7), und für deren Kosten deshalb die Solidargemeinschaft der Halter herangezogen werden kann (vgl. VG Schleswig-Holstein, U.v. 17.12.2007 – 1 A 53/06 – juris Rn. 64).

96

(d) Es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür, dass Tierseuchenbeiträge nicht nur für die (potentielle) Inanspruchnahme von öffentlichen Leistungen der Tierseuchenkasse erhoben werden, die konkret der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen dienen, sondern überdies auch zur Finanzierung zahlreicher allgemeiner Maßnahmen wie Dissertationen, Fachtagungen oder Tierschauen verwendet werden, die lediglich abstrakt zur Förderung der Tiergesundheit beitragen (vgl. BVerwG, B.v. 14.7.2011 – 3 BN 1.10 – RdL 2012, 23 juris Rn. 1). Wie aus dem Wirtschaftsplan und Finanzplan 2020 (S. 2 f.) und dem Geschäftsbericht 2020 (S. 33 ff.) ersichtlich ist, enthalten die beitragsfinanzierten Leistungen der Tierseuchenkasse keine Zuschüsse für Vorhaben ohne Bezug zu den gesetzlichen Aufgaben der Tierseuchenkasse. Demnach wurden 2020 keine Promotionen oder sonstige vergleichbare Projekte wie Fachtagungen oder Fachaufsätze gefördert. Soweit bei Tierschauen entsprechend § 6 Nr. 17.2 Buchst. c) Beihilfesatzung Kosten für Untersuchungen, Tests und sonstige Maßnahmen übernommen wurden, dienen diese Maßnahmen konkret der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen. Entsprechendes gilt auch für die Förderung von Globalmaßnahmen i.S.d. § 7 Tiergesundheitsatzung, die ebenfalls konkret der Tiergesundheit zugutekommen.

97

Aufgrund der zweckbestimmten Verwendung des Beitragsaufkommens für Leistungen der Tierseuchenkasse zugunsten der beitragspflichtigen Tierbesitzer, die der Erfüllung der ihr gemäß Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG übertragenen gesetzlichen Aufgaben dienen, erhalten die Tierseuchenbeiträge auch nicht teilweise den Rechtscharakter einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion. Im Übrigen würde auch eine teilweise zweckwidrige Verwendung der Tierseuchenbeiträge nicht zu einer Aufspaltung der Beiträge in Vorzugslasten und Sonderabgaben führen, da diese gemäß Art. 5 Abs. 4 Satz 1 BayAGTierGesG von den Tierbesitzern zur Gänze nach den Grundsätzen des Vorteilsausgleichs und der Kostenbeteiligung im Hinblick auf die Finanzierung der gesetzlichen Aufgaben der Tierseuchenkasse und nicht teilweise unter Berufung auf einen hiervon unabhängigen Finanzierungszweck erhoben werden (vgl. BVerwG, U.v. 29.4.2009 – 6 C 16.08 – BVerwGE 134, 1 juris Rn. 17). Insoweit würde auch nicht die Rechtmäßigkeit der Beitragserhebung an sich, sondern allenfalls die rechtmäßige Verwendung der Tierseuchenbeiträge in Frage stehen (vgl. HessVGH, U.v. 24.10.2007 – 5 UE 2229/06 – AUR 2008, 219 juris Rn. 38).

98

(e) Bei den Leistungen der Tierseuchenkasse handelt es sich nicht um zwangsweise Fördermaßnahmen im Wege staatlich organisierter Selbsthilfe, zu deren Finanzierung Tierbesitzer beitragspflichtiger Tierarten aus Gründen eines (angeblichen) Nutzens herangezogen werden, den der Gesetzgeber diesen nur zugedacht hat (vgl. BVerfG, U.v. 3.2.2009 – 2 BvL 54/06 – BVerfGE 122, 316 juris Rn. 96). Tierbesitzer verursachen durch die Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere, die an Tierseuchen erkranken können, vielmehr selbst einen Bedarf in Form von Maßnahmen zum Schutz der Tiergesundheit, zu dessen Deckung sie als verantwortliche Halter herangezogen werden können. Der Staat greift dabei nicht mit wirtschaftspolitisch begründeten Fördermaßnahmen in die Wirtschaftsordnung ein und weist den dadurch erst generierten Finanzierungsbedarf den mit der Beitragspflicht belasteten Haltern zu, sondern überwälzt den durch deren wirtschaftliche Tätigkeit verursachten Aufwand auf diese (vgl. VG Schleswig-Holstein, U.v. 17.12.2007 – 1 A 53/06 – juris Rn. 63).

99

(f) Anders als in der sog. „Semesterticket-Entscheidung“ (vgl. BVerwG, U.v. 12.5.1999 – 6 C 14.98 – BVerwGE 109, 97), der eine Regelung zugrunde lag, wonach Studenten im Rahmen ihres

Studentenwerksbeitrags einen Zusatzbeitrag zu entrichten hatten, der ihnen die Möglichkeit eröffnete, während des Semesters mit dem Studentenausweis die öffentlichen Verkehrsmittel am Hochschulort zu benutzen, handelt es sich bei den Leistungen der Tierseuchenkasse auch nicht um einen bloßen zusätzlichen („aufgedrängten“) Vorteil aus der Zwangsmitgliedschaft in einer Solidargemeinschaft. Aus der Entrichtung der Tierseuchenbeiträge werden im – wohlverstandenen – Eigeninteresse der Halter an der Sicherung und Erhaltung ihrer Tierbestände vielmehr objektiv zur Gefahrenabwehr erforderliche Maßnahmen im Rahmen der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen finanziert, um die von ihnen gehaltenen Tiere vor Seuchengefahren zu schützen und sie selbst gegen wirtschaftliche Risiken abzusichern. Dabei überwiegt der wirtschaftliche Aspekt auch nicht gegenüber dem Schutz der Tiergesundheit. Etwas anderes folgt auch nicht daraus, dass nach der unbelegten Behauptung des Antragstellers bei Tuberkulosestests aus Kostengründen angeblich nur eine Kanüle für den ganzen Bestand verwendet werde. Denn auch insoweit steht der Tiergesundheitsaspekt der Testung im Vordergrund (vgl. BayVGh, B.v. 29.4.2015 – 20 CS 15.750 – juris Rn. 5). Demgemäß war auch dem hierzu gemachten Beweisangebot (vgl. Schriftsatz vom 2.11.2022 S. 22) nicht nachzugehen.

100

(g) Auch mit dem Argument, das Beitragsaufkommen werde nicht im Interesse der Beitragspflichtigen verwendet, weil hieraus auch der Verwaltungsaufwand der Tierseuchenkasse i.S.d. Art. 10 Abs. 1 BayAGTierGesG finanziert werde (Art. 5 Abs. 4 Satz 5 BayAGTierGesG), kann der Gegenleistungscharakter der Tierseuchenbeiträge nicht in Frage gestellt werden. Die Verwaltungskosten für die Erhebung der Beiträge und die sonstige Tätigkeit der Tierseuchenkasse stehen als Annex mit diesen in einer engen funktionalen Beziehung. Die Tierseuchenkasse kann die ihr übertragenen Aufgaben nur mittels einer geordneten Verwaltungstätigkeit erfüllen, so dass es gerechtfertigt ist, auch die Kosten der Aufgabenerfüllung über das Beitragsaufkommen zu finanzieren (vgl. BVerfG, B.v. 17.7.2003 – 2 BvL 1/99 u.a. – BVerfGE 108, 186 juris Rn. 154; B.v. 24.11.2009 – 2 BvR 1387/04 – BVerfGE 124, 348 juris Rn. 90).

101

(2) Mit der Anknüpfung der Beitragspflicht in Art. 5 Abs. 4 Satz 1 BayAGTierGesG an die Eigenschaft als Tierbesitzer beitragspflichtiger Tierarten hat der Gesetzgeber den Kreis der potentiellen Vorteilsempfänger in rechtlich zulässiger Weise erfasst.

102

(a) Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz folgt für das Abgabenrecht der Grundsatz der Belastungsgleichheit. Werden Beiträge erhoben, verlangt Art. 3 Abs. 1 GG, dass die Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und nicht Beitragspflichtigen nach Maßgabe des Vorteils vorgenommen wird, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll. Die Erhebung von Beiträgen erfordert hinreichende sachliche Gründe, die eine individuelle Zurechnung des mit dem Beitrag belasteten Vorteils zum Kreis der Belasteten rechtfertigen. Die für die Beitragspflicht erforderliche individuell-konkrete Zurechenbarkeit lässt sich insbesondere aus der rechtlichen oder tatsächlichen Sachherrschaft oder -nähe und der damit verbundenen Möglichkeit herleiten, aus der Sache konkrete wirtschaftliche Vorteile oder Nutzen zu ziehen. Beitragspflichtig können damit nur diejenigen sein, die besondere Vorteile aus der öffentlich-rechtlichen Leistung haben. Das schließt allerdings nicht aus, dass eine unbestimmte Vielzahl von Personen zu Beiträgen herangezogen wird, sofern ihnen jeweils ein Sondervorteil individuell-konkret zugerechnet werden kann. Voraussetzung hierfür ist, dass für alle Beitragspflichtigen eine realistische Möglichkeit besteht, die öffentliche Leistung nutzen zu können (vgl. BVerfG, U.v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16 u.a. – BVerfGE 149, 222 juris Rn. 65 ff.).

103

(b) Die durch Tierseuchenbeiträge abgegoltenen individuellen wirtschaftlichen Vorteile werden in der Person der Tierbesitzer beitragspflichtiger Tierarten als einer gesetzlich definierten und von der Allgemeinheit abgrenzbaren Gruppe potentieller Nutznießer der öffentlichen Leistungen der Tierseuchenkasse sachgerecht erfasst. Tierbesitzer stehen aufgrund der tatsächlichen und rechtlichen Sachherrschaft über die von ihnen gehaltenen Tiere und der damit verbundenen Möglichkeit, aus den Leistungen der Tierseuchenkasse konkrete wirtschaftliche Vorteile oder Nutzen zu ziehen, in einem offensichtlichen Näheverhältnis zu dem mit der Erhebung der Beiträge verfolgten Sachzweck, der die Auferlegung der Tierseuchenbeiträge auf die Halter rechtfertigt. Beitragszweck ist die Finanzierung der gesetzlichen Aufgaben der Tierseuchenkasse i.S.d. Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG, die sämtlich der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen dienen, wodurch Halter in Gestalt der Sicherung und Verbesserung der

Gesundheit ihrer Tierbestände und der Absicherung gegen Tierverluste einen individuellen wirtschaftlichen Vorteil erhalten. Keine andere gesellschaftliche Gruppe steht dem mit der Erhebung von Tierseuchenbeiträgen verfolgten Zweck deshalb näher als die Tierbesitzer beitragspflichtiger Tierarten und besitzt dementsprechend ein größeres Eigeninteresse an der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen in ihren Beständen. Die erforderliche Sachnähe kann auch nicht mit dem Argument in Frage gestellt werden, die Tierhalter hätten die von der Tierseuchenkasse finanzierten Maßnahmen weder verursacht noch zu verantworten. Denn diese verursachen durch die Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere selbst einen entsprechenden Bedarf, der auf sie als verantwortliche Besitzer umgelegt werden kann. Der durch die Möglichkeit der Nutzung der öffentlichen Leistungen der Tierseuchenkasse eröffnete Vorteil ist sämtlichen Tierbesitzern beitragspflichtiger Tierarten auch individuell zurechenbar.

104

(c) Der Überwälzung des mit den Leistungen der Tierseuchenkasse verbundenen Aufwands auf die Tierhalter beitragspflichtiger Tierarten steht auch nicht entgegen, dass neben ihnen die Allgemeinheit von diesen Leistungen profitiert, da diese mittelbar auch der Vorbeugung vor und der Bekämpfung von Tierseuchen im öffentlichen Interesse dienen. Auch Kosten für Maßnahmen, die letztendlich die Allgemeinheit schützen sollen, können den Haltern wirtschaftlich aufgebürdet werden, da sie aus ihnen unmittelbar einen wirtschaftlichen Nutzen ziehen (vgl. VG Schleswig-Holstein, U.v. 17.12.2007 – 1 A 53/06 – juris Rn. 63).

105

Soweit der Antragsteller diesbezüglich auf den allgemeinen wirtschaftlichen Nutzen der Tierseuchenvorbeugung und -bekämpfung hinweist, liegt es in der Natur der Sache, dass die Vermeidung von Schäden bzw. eine Entschädigung der Tierhalter auch gesamtwirtschaftliche Auswirkungen hat. Hier steht indes das wirtschaftliche Risiko der einzelnen Tierhalter im Vordergrund, das Bestandteil des Gegenleistungsverhältnisses ist. Im Übrigen schließt das Bestehen eines gesamtgesellschaftlichen Vorteils nicht aus, dass daneben ein individueller Vorteil für die Beitragspflichtigen existiert und daher eine nichtsteuerliche Finanzierung zulässig ist (vgl. BVerfG, U.v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16 u.a. – BVerfGE 149, 222 juris Rn. 76). Zudem ist zu berücksichtigen, dass mit den öffentlichen Leistungen der Tierseuchenkasse neben dem wirtschaftlichen Aspekt der Absicherung der Tierhalter auch der Zweck verfolgt wird, diese aus Gründen der Gefahrenabwehr zur Mitwirkung an der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen anzuhalten. Neben den Zwecken des Vorteilsausgleichs und der Kostendeckung können auch Zwecke der Verhaltenslenkung sowie soziale Zwecke die Bemessung einer Vorzugslast rechtfertigen (vgl. BVerfG, U.v. 18.7.2018 a.a.O. Rn. 71).

106

(3) Damit liegt für sämtliche von der Tierseuchenkasse an Tierhalter erbrachten Leistungen ein hinreichender sachlicher Grund vor, der eine individuelle Zurechnung des mit dem Beitrag belasteten Vorteils zum Kreis der beitragspflichtigen Tierbesitzer rechtfertigt. Auch das erforderliche Gegenleistungsverhältnis ist jeweils zu bejahen, da hierfür die Möglichkeit der Inanspruchnahme durch die Tierbesitzer ausreichend ist. Danach erfüllen die Tierseuchenbeiträge nicht nur dem Namen nach, sondern auch in der Sache sämtliche Merkmale einer verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässigen Vorzugslast.

107

Vor diesem Hintergrund kann im Ergebnis auch offenbleiben, ob Tierseuchenbeiträge daneben die Voraussetzungen für die Erhebung von Sonderabgaben erfüllen (vgl. BVerwG, U.v. 25.8.2010 – 8 C 40.09 – DB 2011, 181 juris Rn. 33; BayVGh, U.v. 2.5.2017 – 20 N 15.1693 – VGHE n.F. 70, 97 juris Rn. 26). Auch bestehen aufgrund der Rechtsnatur der Tierseuchenbeiträge als Vorzugslast keine besonderen Prüfungs- und Anpassungssowie haushaltsrechtliche Informationspflichten (vgl. BVerfG, B.v. 17.7.2003 – 2 BvL 1/99 u.a. – BVerfGE 108, 186 juris Rn. 122 f.).

108

d) Die Erhebung von Tierseuchenbeiträgen gemäß Art. 5 Abs. 4 BayAGTierGesG zur Finanzierung der gesetzlichen Aufgaben der Tierseuchenkasse i.S.d. Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG verletzt auch keine Grundrechte der beitragspflichtigen Tierhalter.

109

aa) Die Heranziehung der Tierbesitzer beitragspflichtiger Tierarten als „Pflichtnutzer“ der Tierseuchenkasse kraft Gesetzes (vgl. OVG NW, U.v. 5.12.2007 – 13 A 92/05 RdL 2008, 81 juris Rn. 59; Wanser in

Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 20 TierGesG Rn. 1) zu Beiträgen berührt die in Art. 2 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützte Handlungsfreiheit, ist verfassungsrechtlich jedoch gerechtfertigt.

110

(1) Aus Art. 2 Abs. 1 GG erwächst das Recht, nicht durch eine Pflichtmitgliedschaft von „unnötigen“ Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts in Anspruch genommen zu werden. Die mit einer Pflichtmitgliedschaft in einem öffentlich-rechtlichen Verband einhergehende Beitragspflicht schränkt die wirtschaftlichen Voraussetzungen individuell selbstbestimmter Betätigungsfreiheit ein (für die Beitragspflicht in der Sozialversicherung vgl. BVerfG, B.v. 6.12.2005 – 1 BvR 347/98 – BVerfGE 115, 25 juris Rn. 49). Das Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG schützt insofern auch davor, durch die Staatsgewalt mit einem finanziellen Nachteil belastet zu werden, der nicht in der verfassungsmäßigen Ordnung begründet ist (st. Rspr., vgl. BVerfG, B.v. 12.7.2017 – 1 BvR 2222/12 u.a. – BVerfGE 146, 164 juris Rn. 81 m.w.N.). Nicht eröffnet ist insoweit der Schutzbereich des Grundrechts der Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG (BVerfG, B.v. 12.7.2017 a.a.O. Rn. 78 f.).

111

Sowohl die in Art. 5 Abs. 4 Satz 4 BayAGTierGesG geregelte Meldepflicht, die die Pflichtzugehörigkeit der Tierbesitzer beitragspflichtiger Tierarten zur Tierseuchenkasse begründet (vgl. Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 20 TierGesG Rn. 1), als auch die darauf beruhende Beitragspflicht nach Art. 5 Abs. 4 Satz 1 BayAGTierGesG sind Eingriffe in die nach Art. 2 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützte Handlungsfreiheit. Bereits die Pflicht zur Abgabe der jährlichen Tierbestandsmeldung als solche ist nicht lediglich rechtlich vorteilhaft oder eingriffsneutral, da sie die Grundlage für die Beitragserhebung und -bemessung und die darauf beruhende Beitragspflicht darstellt (vgl. BVerfG, B.v. 12.7.2017 – 1 BvR 2222/12 u.a. – BVerfGE 146, 164 juris Rn. 82).

112

(2) Die auf der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und des Freistaats Bayern aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG beruhenden Regelungen der § 20 TierGesG und Art. 5 BayAGTierGesG genügen den Anforderungen an die Rechtfertigung dieses Eingriffs. Die mit der Pflichtzugehörigkeit zur Tierseuchenkasse als rechtsfähiger Anstalt des öffentlichen Rechts (Art. 5 Abs. 1 BayAGTierGesG) und der daraus resultierenden Beitragspflicht gemäß § 20 Abs. 2 TierGesG, Art. 5 Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 BayAGTierGesG verbundenen Eingriffe in die Handlungsfreiheit der Tierhalter sind gerechtfertigt, weil sie auf einer legitimen Zwecksetzung beruhen und verhältnismäßig sind (vgl. BVerwG, U.v. 21.4.2004 – 6 C 20.03 – BVerwGE 120, 311 juris Rn. 59).

113

(a) Die Beitragspflicht ist gerechtfertigt, weil mit der Aufgabenübertragung auf die Tierseuchenkasse ein legitimer Zweck verfolgt wird. Die Tierseuchenkasse erfüllt nach Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG legitime öffentliche Aufgaben. Zu diesen gehören Aufgaben, an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Allgemeinheit besteht, die aber weder allein im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden können noch zu den im engeren Sinn staatlichen Aufgaben zählen, die der Staat selbst durch seine Behörden wahrnehmen muss. Dabei kommt dem Gesetzgeber bei der Auswahl der Aufgaben, die einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts mit Pflichtmitgliedschaft in Selbstverwaltung übertragen werden sollen, ein weites Ermessen zu (vgl. BVerfG, B.v. 12.7.2017 – 1 BvR 2222/12 u.a. – BVerfGE 146, 164 juris Rn. 88).

114

Der Zweck, den der Gesetzgeber mit der Errichtung der Tierseuchenkasse als rechtsfähiger Anstalt des öffentlichen Rechts (Art. 5 Abs. 1 BayAGTierGesG) verfolgt, ist aus den gesetzlichen Aufgabenzuweisungen an diese zu ermitteln (vgl. BVerfG, B.v. 12.7.2017 – 1 BvR 2222/12 u.a. – BVerfGE 146, 164 juris Rn. 89). Die wesentliche Zwecksetzung der Tierseuchenkasse ergibt sich aus §§ 15 ff. TierGesG, Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG. Danach hat die Tierseuchenkasse die Aufgaben, gesetzlich vorgeschriebene Entschädigungen für Tierverluste zu finanzieren sowie Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen finanziell zu unterstützen, Beihilfen für sonstige Tierverluste zu gewähren und die Kosten für die Beseitigung von Falltieren anteilig zu tragen (Art. 5 Abs. 2 Nrn. 1 bis 6 BayAGTierGesG, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 BayAGTierNebG).

115

Die Erfüllung der ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgaben durch die Tierseuchenkasse dient im wirtschaftlichen Interesse der Tierbesitzer sowie im öffentlichen Interesse an einer effektiven Tierseuchenabwehr mittelbar jeweils auch der Vorbeugung vor und der Bekämpfung von Tierseuchen und anderer übertragbarer Tierkrankheiten i.S.d. § 1 TierGesG. Dies gilt sowohl für die Entschädigung für Tierverluste i.S.d. §§ 15 ff. TierGesG (vgl. BVerwG, U.v. 13.8.2008 – 3 C 10.07 – NVwZ-RR 2008, 449 juris Rn. 13) als auch für die finanzielle Unterstützung von Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen (vgl. BVerwG, B.v. 14.7.2011 – 3 BN 1.10 – RdL 2012, 23 juris Rn. 8) und für Beihilfen für sonstige, wirtschaftlich bedeutende Tierverluste (vgl. OVG NW, U.v. 5.12.2007 – 13 A 92/05 – RdL 2008, 81 juris Rn. 45) sowie für die Falltierbeseitigung (vgl. VG Schleswig-Holstein, U.v. 17.12.2007 – 1 A 53/06 – juris Rn. 64). Die Beitragspflicht der Tierhalter ist dementsprechend durch sachgerechte und vernünftige Erwägungen begründet. Durch finanzielle Leistungen der Tierseuchenkasse soll die hierfür erforderliche Mitwirkung der Tierhalter bei der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen gefördert werden (vgl. BVerwG, U.v. 30.3.1995 – 3 C 19.93 – BVerwGE 98, 111 juris Rn. 19; OVG NW, U.v. 5.12.2007 – a.a.O.). Zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen sind planmäßige Maßnahmen erforderlich, die der einzelne Tierhalter alleine nicht wirksam leisten und finanzieren kann. Hierzu bedarf es vielmehr eines effektiven, koordinierten und systematischen Einschreitens durch eine übergeordnete Einrichtung, die auch die hierfür erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stellen kann. Die Unterstützung der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen und anderen übertragbaren Tierkrankheiten durch die Tierseuchenkasse greift grundsätzlich dann ein, wenn Maßnahmen Einzelner nicht ausreichend wirksam sind. Ziel der Unterstützung durch die Tierseuchenkasse ist es insoweit vor allem, die gehaltenen Tiere vor gefährlichen Tierseuchen und übertragbaren Krankheiten mit bedeutsamer ökonomischer Relevanz zu schützen und die Tiergesundheit zu erhalten und zu fördern sowie eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit durch Tierseuchen (Zoonosen) zu vermeiden. Hierzu sind Prävention zur Verhütung der Einschleppung und des Entstehens, frühzeitige Erkennung und Erfassung von Tierseuchen durch ein Monitoring und Ermittlung der Ursachen, gezielte Bekämpfung und Verhinderung der Verschleppung von Tierseuchen notwendig (vgl. BR-Drs. 661/12 S. 62 f.), die durch die Leistungen der Tierseuchenkasse unterstützt bzw. erst ermöglicht werden.

116

(b) Die Beitragspflicht ist auch geeignet, um diese Zwecke zu erreichen. Das ist im verfassungsrechtlichen Sinne schon dann der Fall, wenn mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann, wobei die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt (vgl. BVerfG, B.v. 12.7.2017 – 1 BvR 2222/12 u.a. – BVerfGE 146, 164 juris Rn. 101).

117

Mit den Aufgaben der Tierseuchenkasse nach Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG wird auch insoweit ein legitimer Zweck verfolgt, als sie in der Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts wahrgenommen werden, die mit einer Art Pflichtmitgliedschaft („Pflichtnutzer kraft Gesetzes“) und Pflichtbeiträgen zur Finanzierung der Aufgaben einhergeht. Die Aufgabenerfüllung gelingt zumindest besser, wenn alle Tierbesitzer in die Tierseuchenkasse einzahlen müssen. Dies stellt sicher, dass die im Interesse aller Tierbesitzer liegenden Aufgaben ordnungsgemäß und effizient erfüllt werden können. Dies rechtfertigt eine Einbindung der Tierbesitzer beitragspflichtiger Tierarten in die Tierseuchenkasse im Wege einer Pflichtzugehörigkeit (vgl. BVerfG, B.v. 12.7.2017 – 1 BvR 2222/12 u.a. – BVerfGE 146, 164 juris Rn. 100).

118

Es ist auch nachvollziehbar, dass private Verbände mit freiwilliger Mitgliedschaft wie beispielsweise Selbsthilfeeinrichtungen der bayerischen Landwirtschaft nicht im gleichen Maße im Interesse aller Tierbesitzer beitragspflichtiger Tierarten handeln können wie eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit Pflichtzugehörigkeit und Pflichtbeiträgen, die vielfach gesetzlich, durch ihre innere Organisation und durch die staatliche Aufsicht gebunden ist. Zwar könnte der Gesetzgeber die Pflichtzugehörigkeit zur Tierseuchenkasse durch ein Konzept freiwilliger Beitragszahlung bei Erhalt der Tierseuchenkasse im Übrigen ersetzen. Doch sichert nur die Pflichtzugehörigkeit der Tierbesitzer beitragspflichtiger Tierarten die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Tierseuchenkasse. Wäre die Mitgliedschaft freiwillig, bestünde überdies ein Anreiz, als „Trittbrettfahrer“ von den Leistungen der Tierseuchenkasse zu profitieren, ohne selbst Beiträge zu zahlen. Die Beitragspflicht trägt demgemäß jedenfalls dazu bei, der Tierseuchenkasse die Erfüllung ihrer Aufgaben – vorbehaltlich der Angemessenheit ihrer Höhe und der ordnungsgemäßen

Verwendung – zu ermöglichen, und ist deshalb geeignet, die mit ihr verfolgten Zwecke zu erreichen (vgl. BVerfG, B.v. 12.7.2017 – 1 BvR 2222/12 u.a. – BVerfGE 146, 164 juris Rn. 102).

119

(c) Die Beitragspflicht ist zudem erforderlich, um diese Zwecke zu erreichen. Daran fehlt es nur, wenn das Ziel der Maßnahmen durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, mit dem das Grundrecht nicht oder weniger fühlbar eingeschränkt wird, wobei die sachliche Gleichwertigkeit bei Alternativen in jeder Hinsicht eindeutig feststehen muss (vgl. BVerfG, B.v. 12.7.2017- 1 BvR 2222/12 u.a. – BVerfGE 146, 164 juris Rn. 105). Es ist nicht ersichtlich, dass ein gleich wirksames, weniger beschränkendes Mittel zur Verfügung gestanden hätte. Dafür, dass der Tierseuchenkasse Aufgaben zugewiesen wurden, die unnötige Kosten nach sich ziehen, oder dass finanzielle Mittel zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung der Tierseuchenkasse auf andere Weise mit geringerer Eingriffswirkung gleichermaßen verlässlich von den Tierhaltern erhoben werden könnten, gibt es keine Anhaltspunkte.

120

Ein gleich wirksames Mittel mit geringerer Eingriffsintensität stellt insbesondere nicht die Möglichkeit dar, dass Tierhalter sich gegen eine entsprechende Prämie auch im Rahmen einer privaten Tierversicherung gegen die mit dem Auftreten von Tierseuchen verbundenen Risiken (Wertersatz für Tierverluste, Erstattung von Ertragsausfällen, Übernahme von Untersuchungs-, Behandlungs- und Impfkosten) versichern können. Zwar beinhaltet die Entschädigungsregelung für Tierverluste – neben Elementen der öffentlich-rechtlichen Entschädigung und der Katastrophenhilfe – auch solche des versicherungsähnlichen Schadensausgleichs (vgl. BVerwG, U.v. 11.11.1982 – 3 C 89.81 – RdL 1983, 50 juris Rn. 27; U.v. 30.3.1995 – 3 C 19.93 – BVerwGE 98, 111 juris Rn. 19). Doch dient die Regelung darüber hinaus auch der Vermeidung und Eindämmung von Tierseuchen und enthält zu diesem Zweck Prämierungs- (§§ 15, 16 TierGesG) bzw. Sanktionselemente (§§ 18, 19 TierGesG), um Tierhalter zu einer im – wohlverstandenen – Eigeninteresse sowie im öffentlichen Interesse erforderlichen Mitwirkung an der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen anzuhalten (vgl. BVerwG, U.v. 30.3.1995 a.a.O.), sodass sich ihr Zweck nicht in der einer öffentlich-rechtlichen Pflichtversicherung für Tierverluste und -behandlungen erschöpft (vgl. BVerwG, B.v. 17.12.1996 – 3 B 56.96 – juris Rn. 4). Dieser über den bloßen Schadensausgleich hinausgehende Zweck der Verhaltenslenkung stellt einen legitimen Sachgrund für die Pflichtzugehörigkeit der Tierbesitzer beitragspflichtiger Tierarten zur Tierseuchenkasse dar, der ihre Heranziehung zu Beiträgen rechtfertigt (vgl. BVerfG, U.v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16 u.a. – BVerfGE 149, 222 juris Rn. 71).

121

Dies gilt gleichermaßen auch für die übrigen Leistungen der Tierseuchenkasse. Durch Beihilfen und sonstige Unterstützungsleistungen insbesondere bei wirtschaftlich bedeutsamen Tierseuchen und sonstigen übertragbaren Tiererkrankungen sowie bei sonstigen seuchenbedingten Tierverlusten sollen Tierbesitzer zur Vorbeugung und Bekämpfung der damit verbundenen Gefahren für ihre Tierbestände angehalten werden. Dadurch können einerseits erhebliche Beträge an Entschädigungsleistungen gespart und andererseits den Tierbesitzern die mit den Entschädigungsfällen verbundenen sonstigen wirtschaftlichen Nachteile erspart bleiben (vgl. OVG NW, U.v. 5.12.2007 13 A 92/05 – RdL 2008, 81 juris Rn. 45).

122

Auch eine private Pflichtversicherung wäre demgegenüber nicht in gleicher Weise geeignet, die mit der Pflichtzugehörigkeit der Tierbesitzer zur Tierseuchenkasse und der darauf beruhenden Beitragspflicht verfolgten, über den bloßen Schadensausgleich hinausgehenden Zwecke der Tierseuchenkasse zu gewährleisten. Im Übrigen müsste auch ein privates versicherungsgestütztes System mit Pflichtzugehörigkeit durch die betroffenen Tierhalter finanziert werden, sodass diese Möglichkeit keine gleich wirksame Alternative zur Tierseuchenkasse mit geringerer Eingriffsintensität darstellt (vgl. BVerwG, U.v. 21.4.2004 – 6 C 20.03 – BVerwGE 120, 311 juris Rn. 59). Dies käme allenfalls dann in Betracht, wenn eine private Tierversicherung einen vergleichbaren Schutz für seuchenbedingte Tierverluste und Aufwendungen für die Gesunderhaltung von Tierbeständen für Versicherungsbeiträge anbieten könnte, die niedriger lägen als die von der Tierseuchenkasse erhobenen, relativ geringen Jahresbeiträge. Dies ist indes nicht anzunehmen, da die Tierseuchenkasse – anders als ein Privatunternehmen, das gewinnorientiert tätig ist – gemäß Art. 5 Abs. 4 BayAGTierGesG nach dem Kostendeckungsprinzip arbeitet. Im Übrigen ist nicht darauf abzustellen, ob auch eine andere Finanzierung denkbar gewesen wäre. Dies stellte kein milderes Mittel dar, sondern hätte allenfalls den Belastungstatbestand auf eine andere Gruppe oder den Steuerzahler verlagern können (BVerwG a.a.O.). Da die Tierseuchenkasse ihre gesetzlichen Aufgaben ohne

Gewinnerzielungsabsicht nach dem Solidaritätsprinzip erfüllt, steht der Beitragspflicht auch nicht entgegen, dass insoweit eine Art „Zwangsversicherungsmonopol“ der Tierseuchenkasse besteht (vgl. zur gesetzlichen Unfallversicherung BSG, U.v. 11.11.2003 – B 2 U 16/03 R – BSGE 91, 263 juris Rn. 20; SG Darmstadt, U.v. 18.1.2000 – S 3 U 1360/96 – juris Rn. 43 ff.).

123

(d) Die Beitragspflicht ist schließlich angemessen, um diese Zwecke zu erreichen. Bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe ist die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt (vgl. zum Maßstab BVerfG, B.v. 12.7.2017- 1 BvR 2222/12 u.a. – BVerfGE 146, 164 juris Rn. 107 m.w.N.). Der Zweck, eine leistungsfähige Einrichtung zur Unterstützung von Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen zur Verfügung zu stellen und deren Aufgabenerfüllung finanziell sicherzustellen, steht in einem angemessenen Verhältnis zur Belastungswirkung der Beitragspflicht für die Tierbesitzer und der sie begründenden Pflichtzugehörigkeit zur Tierseuchenkasse. Die Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen stellt eine gewichtige, legitime öffentliche Aufgabe dar, deren Erfüllung insbesondere auch den beitragspflichtigen Tierhaltern zugutekommt (vgl. BVerwG, U.v. 21.4.2004 – 6 C 20.03 – BVerwGE 120, 311 juris Rn. 60). Gemessen hieran belasten die damit verbundenen Eingriffe die Tierhalter nicht übermäßig. Die Beitragslast ist weder absolut noch relativ sowie im Verhältnis von Leistung und Gegenleistung unzumutbar bzw. unverhältnismäßig und wirkt auch nicht erdrosselnd.

124

(aa) Die Belastung der Halter durch die nach Tierarten differenzierten sowie nach der Anzahl der Tiere gestaffelten Tierseuchenbeiträge wiegt ersichtlich nicht sehr schwer. Dadurch wird der Vorteil abgegolten, der Tierbesitzern beitragspflichtiger Tierarten durch die (Möglichkeit der) Inanspruchnahme der Leistungen der Tierseuchenkasse zukommt. Darin liegt keine einseitige Belastung ohne Gegenleistung. Die Höhe der Jahresbeiträge errechnet sich, indem gesondert nach Tierarten der voraussichtliche Gesamtaufwand abzüglich sonstiger Einnahmen zusammengerechnet und durch die Gesamtzahl der Tiere der jeweiligen Art geteilt wird. Anschließend wird der so ermittelte Betrag mit der Anzahl der vom Tierbesitzer gemeldeten Tiere einer Art multipliziert, was den auf eine Tierart entfallenden Gesamtbeitrag ergibt. Durch die Bemessung der Höhe des Jahresbeitrags gesondert nach einzelnen Tierarten sowie die Berechnung der Höhe des zu zahlenden Gesamtbeitrags gestaffelt nach der Anzahl der gehaltenen Tiere wird eine übermäßige Belastung der einzelnen Tierhalter vermieden. Auch eine „Übersicherung“ ist ausgeschlossen, da die Beitragserhebung auf die zur Deckung der Aufwendungen samt Verwaltungsaufwand und Bildung angemessener Rücklagen erforderliche Höhe beschränkt wird.

125

Danach errechnet sich in Bezug auf die vom Antragsteller gehaltenen Tiere ein Jahresbeitrag für 2020 in Höhe von 5,70 Euro je Rind bzw. 0,03 Euro je Huhn. Hieraus ergibt sich für 119 Rinder (678,30 Euro) sowie 390 Hühner (11,70 Euro) für das Jahr 2020 ein vom Antragsteller zu zahlender Gesamtbeitrag in Höhe von 690,00 Euro. Derart geringfügige Belastungen sind offensichtlich nicht unzumutbar. Die Jahresbeiträge sind insoweit in Relation zu den erzielbaren Bruttoeinnahmen zu setzen (vgl. BVerwG, U.v. 21.4.2004 – 6 C 20.03 – BVerwGE 120, 311 juris Rn. 60). Der Antragsteller hat hierzu angegeben, dass der Milchpreis in Deutschland 2020 zwischen 20 und 30 Cent je Liter gelegen habe. Dies entspricht den vom Verband der Milcherzeuger in Bayern e.V. für diesen Zeitraum veröffentlichten Zahlen (vgl. Milchpreis-Deutschland_KONV_Nov_2012-23.png). Legt man eine durchschnittliche Milchleistung je Kuh von ca. 8.000 Litern pro Jahr zugrunde (vgl. Milchleistung je Kuh in Deutschland bis 2022 | Statista), errechnen sich hieraus Bruttoeinnahmen je Milchkuh von mindestens 1.600 Euro, unter Zugrundelegung eines Mittelwerts von 25 Cent von 2000 Euro und bei einem Wert von 30 Cent je Liter sogar von 2.400 Euro im Jahr. Der Jahresbeitrag beläuft sich damit auf lediglich ca. 3 ‰ der jährlichen Bruttoeinnahmen je Milchkuh bzw. auf 0,07 Cent je Liter Milch. Entsprechendes gilt für Hühner, da für den betreffenden Zeitraum von einer durchschnittlichen Legeleistung von ca. 300 Eiern pro Jahr je Huhn auszugehen ist (vgl. Statistisches Bundesamt (destatis.de), was bei ca. 10 Cent Erlös pro Ei (vgl. Eierpreise über Vorjahr | Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt (wochenblatt-dlv.de) Bruttoeinnahmen in Höhe von 30 Euro im Jahr pro Huhn ergibt, sodass der Jahresbeitrag insoweit lediglich ca. 1 ‰ der Bruttoeinnahmen beträgt. Vor diesem Hintergrund brauchte der Senat den hierzu gemachten Beweisangeboten (vgl. Schriftsatz vom 2.11.2022 S. 33 f.) nicht nachzugehen.

126

Da die beitragspflichtigen Tierbesitzer aufgrund der Beitragszahlung zur Tierseuchenkasse dabei unterstützt werden, ihre gesetzlichen Verpflichtungen aus § 3 TierGesG zu erfüllen, diese der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen durch Vorsorge- und Nachsorgemaßnahmen dient und den Tierhaltern dadurch eine Absicherung vor durch Tierseuchen hervorgerufenen existenziellen wirtschaftlichen Verlusten eröffnet und so der Betrieb gesichert wird, ist der jeweils erhobene Jahresbeitrag auch verhältnismäßig i.e.S..

127

(bb) Auch dem Äquivalenzprinzip als speziellem abgabenrechtlichen Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist insoweit genügt. Dieses setzt nicht voraus, dass der Beitrag einen unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil ausgleicht, der sich bei dem einzelnen Beitragspflichtigen messbar niederschlägt, oder dass dieser den gebotenen Vorteil tatsächlich nutzt, sondern verlangt lediglich, dass die Höhe der Beiträge nicht in einem Missverhältnis zum gebotenen Vorteil der Risikoübernahme steht, und dass einzelne Beitragspflichtige nicht im Verhältnis zu anderen übermäßig belastet werden (vgl. BVerwG, U.v. 25.8.2010 – 8 C 40.09 – DB 2011, 181 juris Rn. 35).

128

Die für die Leistungen der Tierseuchenkasse erhobenen Beiträge werden dem bei der gebotenen generalisierenden Betrachtungsweise ersichtlich gerecht. Denn sämtliche Tierbesitzer erhalten durch die Zahlung der Beiträge gleichermaßen die Möglichkeit, die Leistungen der Tierseuchenkasse in Anspruch zu nehmen (vgl. BVerwG, U.v. 12.5.1999 – 6 C 14.98 – BVerwGE 109, 97 juris Rn. 40). Die Höhe der Jahresbeiträge steht auch offensichtlich nicht in einem Missverhältnis zu den dadurch abgegoltenen Vorteilen (BVerwG, U.v. 12.5.1999 a.a.O. Rn. 41). So stehen Jahresbeiträgen in Höhe von 5,70 Euro für Rinder bzw. 0,03 Euro für Hühner gemäß Nr. 1 Buchst. a) und e) Beitragssatzung 2020 nicht nur Entschädigungsleistungen für etwaige Tierverluste von bis zu 4.000 Euro je Rind bzw. bis zu 50 Euro je Huhn nach § 16 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 2 und 7 TierGesG, sondern auch weitere Leistungen der Tierseuchenkasse mit einem die jeweiligen Jahresbeiträge übersteigenden Gegenwert gegenüber (vgl. NdsOVG, U.v. 2.12.2009 – 10 KN 155/06 – RdL 2010, 60 juris Rn. 35 ff.).

129

Die Verteilung der Beitragslast gemäß Art. 5 Abs. 4 BayAGTierGesG belastet den einzelnen Tierhalter auch nicht übermäßig im Verhältnis zu anderen Beitragspflichtigen. Insoweit ist nicht auf die individuelle Vorteilsgerechtigkeit i.S.d. wirtschaftlichen Gleichwertigkeit mit dem gewährten Vorteil abzustellen. Der aus dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG abzuleitende Solidargedanke der Tierseuchenkasse rechtfertigt vielmehr auch die Verteilung der Beitragslast auf die beitragspflichtigen Tierbesitzer nach Tierarten sowie nach der Anzahl der gemeldeten Tiere. Die Beiträge zur Tierseuchenkasse müssen deshalb auch nicht das individuelle wirtschaftliche Risiko des einzelnen Tierbesitzers abbilden (vgl. BVerwG, U.v. 25.8.2010 – 8 C 40.09 – DB 2011, 181 juris Rn. 37).

130

(cc) Ebenso wenig ist zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die Beitragshöhe linear ansteigend im Verhältnis zur Anzahl der gemeldeten beitragspflichtigen Tiere ausgestaltet hat. Die Beitragshöhe muss in einem angemessenen Verhältnis zu dem abzugeltenden Vorteil stehen. Dies ist bei einem linear ansteigenden Beitragsverlauf grundsätzlich der Fall. Denn der an die Haltung beitragspflichtiger Tiere geknüpfte Vorteil für den Tierbesitzer ist bei allen Tieren einer Tierart gleich und nimmt proportional mit der Anzahl der Tiere nicht ab, da jedes weitere Tier einen zusätzlichen Leistungsanspruch begründet. Da mit der Anzahl der gehaltenen Tiere einer Tierart nicht nur der Erlös, sondern auch das Seuchenrisiko ansteigt (vgl. § 20 Abs. 2 Satz 2 TierGesG), ist es daher gerechtfertigt, auf die Anzahl der Tiere abzustellen, da größere Haltungen sowohl höhere Leistungen als auch eine häufigere Inanspruchnahme der Tierseuchenkasse mit sich bringen (vgl. BVerwG, U.v. 29.3.1990 – 3 C 21.89 – juris Rn. 18). Auch bei großen Tierbeständen ist es deshalb nicht geboten, dass die Beitragspflicht durch eine Kappungs- bzw. Obergrenze beschränkt wird (vgl. BVerwG, U.v. 7.12.2016 – 6 C 12.15 – NVwZ 2017, 967 juris Rn. 83).

131

(dd) Die Tierseuchenbeiträge wirken auch nicht erdrosselnd, weil sie einem umsichtig handelnden durchschnittlichen Beitragspflichtigen die Möglichkeit belassen, durch die Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere einen angemessenen Gewinn zu erwirtschaften (vgl. BVerwG, U.v. 14.10.2015 – 9 C 22.14 – BVerwGE 153, 116 juris Rn. 30). Insoweit ist zwar zu berücksichtigen, dass Tierbesitzer beitragspflichtiger

Tierarten neben den Beiträgen auch weitere Abgaben wie Einkommen- bzw. Körperschaftssteuer sowie Umsatz- und Gewerbesteuer zu leisten haben und zusätzliche Belastungen nicht ohne weiteres auf ihre Kunden abwälzen können. Dies begrenzt naturgemäß auch die Möglichkeiten, eine höhere Abgabenbelastung betriebswirtschaftlich auszugleichen (BVerwG, U.v. 14.10.2015 a.a.O. Rn. 18). Eine erdrosselnde Wirkung der Beiträge lässt sich insoweit aber nicht mit dem pauschalen Hinweis darauf begründen, die wirtschaftliche Lage der Milchbauern sei schon ohne diese zusätzliche Belastung „untragbar“. Angesichts der nur im Promille-Bereich der erzielbaren Bruttoeinnahmen liegenden Zusatzbelastung (s.o.) ist eine erdrosselnde Wirkung durch die Tierseuchenbeiträge im Übrigen auch nicht zu erkennen (vgl. BVerfG, NB.v. 10.3.2011 – 1 BvR 2891/07 – juris Rn. 12). Daher musste der Senat den hierzu gemachten Beweisangeboten (vgl. Schriftsatz vom 2.11.2022 S. 33 f.) nicht nachgehen.

132

bb) Die Beitragspflicht zur Tierseuchenkasse verletzt nicht die Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG. Abgaben berühren das Grundrecht der Berufsfreiheit, wenn sie infolge ihrer Gestaltung in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufes stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz deutlich erkennen lassen (vgl. BVerfG, B.v. 3.5.2001 – 1 BvR 624/00 – NVwZ 2001, 429 juris Rn. 7). Die Berufsausübungsfreiheit ist durch die Beitragspflicht zur Tierseuchenkasse nicht betroffen. Sie hat keine objektiv berufsregelnde Tendenz und regelt weder gezielt eine bestimmte berufliche Betätigung, noch betrifft sie nur bestimmte Berufe oder belastet bestimmte Berufsgruppen besonders. Indem sie an die Haltung bestimmter Tierarten anknüpft, trifft sie jeden Tierbesitzer mit solchen Tieren, unabhängig vom Gegenstand seiner Tätigkeit. Anderes folgt nicht aus der Rechtsprechung zum Absatzfondsgesetz, da dieses ausdrücklich an die Ausübung eines bestimmten Berufs anknüpfte (vgl. BVerfG, U.v. 3.2.2009 – 2 BvL 54/06 – BVerfGE 122, 316 juris 1 Rn. 105), was hier gerade nicht der Fall ist (vgl. BVerfG, B.v. 16.7.2012 – 1 BvR 2983/10 – NVwZ 2012, 1535 juris Rn. 19). Ungeachtet dessen ist eine Beitragspflicht mit der Wirkung einer bloßen Berufsausübungsregelung verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn sie – wie hier – auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, der Eingriff in die Berufsausübung im Interesse des Gemeinwohls gerechtfertigt ist und die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist (vgl. BVerwG, U.v. 21.4.2004 – 6 C 20.03 – BVerwGE 120, 311 juris Rn. 59; U.v. 25.8.2010 – 8 C 40.09 – DB 2011, 181 juris Rn. 32). Insoweit ist auf die obigen Ausführungen zu verweisen.

133

cc) Ebenso ist eine Verletzung des Eigentumsgrundrechts nach Art. 14 Abs. 1 GG durch die Beitragspflicht zu verneinen. Das Vermögen als solches unterliegt nicht dem Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, U.v. 8.4.1997 – 1 BvR 48/94 – BVerfGE 95, 267 juris Rn. 130). Daraus folgt, dass die Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht vor der Auferlegung von staatlichen Geldleistungspflichten schützt, da diese nicht mittels eines bestimmten Eigentumsobjekts zu erfüllen sind, sondern aus dem Vermögen bestritten werden. Etwas anderes kommt nur dann in Betracht, wenn die Geldleistungspflichten den Betroffenen übermäßig belasten, sodass sie eine erdrosselnde Wirkung haben (BVerfG, U.v. 8.4.1997 a.a.O. Rn. 131), was nach dem oben Ausgeführten vorliegend nicht der Fall ist. Im Übrigen wäre danach auch ein entsprechender Eigentumseingriff gerechtfertigt und verhältnismäßig.

134

dd) Die Beitragspflicht verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG.

135

(1) Der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Dies gilt sowohl für ungleiche Belastungen als auch für ungleiche Begünstigungen. Art. 3 Abs. 1 GG verwehrt insoweit nicht jede Differenzierung. Diese bedarf aber stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei steht dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen. Von einer willkürlichen Ungleichbehandlung ist danach nur dann auszugehen, wenn sie nicht von einer sachlichen Rechtfertigung getragen ist (vgl. BVerfG, U.v. 23.6.2014 – 1 BvR 668/10 u.a. – BVerfGE 137, 1 juris Rn. 47; U.v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16 u.a. – BVerfGE 149, 222 juris Rn. 64, jeweils m.w.N.). Dies gilt gleichermaßen für den im allgemeinen Gleichheitssatz wurzelnden Grundsatz der Steuergerechtigkeit (vgl. BayVGh, U.v. 26.9.2012 – 4 B 12.1389 – VGHE n.F. 65, 183 juris Rn. 28). Durchbrechungen des Gleichheitssatzes durch Typisierungen und Pauschalierungen können u.a. im Bereich des Abgabenrechts als Massenverwaltung aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und -

praktikabilität gerechtfertigt sein, soweit hierfür ein vernünftiger sachlicher Grund vorhanden ist und die durch jede typisierende Regelung entstehende (Un-) Gleichbehandlung noch in einem angemessenen Verhältnis zu den erhebungstechnischen Vorteilen der Typisierung steht und die Anzahl der Ausnahmen gering ist (vgl. BVerfGE, U.v. 5.11.2014 – 1 BvF 3/11 – BVerfGE 137, 350 juris Rn. 66; BVerwG, U.v. 22.12.1999 – 11 CN 1.99 – BVerwGE 110, 237 juris Rn. 38).

136

(2) Es liegt kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor, weil für bestimmte Tierarten keine Beiträge für Entschädigungen für Tierverluste i.S.d. §§ 15 ff. TierGesG gemäß § 20 TierGesG, Art. 5 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 BayAGTierGesG erhoben werden, da dies aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist (vgl. Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 20 TierGesG Rn. 3). Im Übrigen werden beitragspflichtige Tierbesitzer durch die Entscheidung, bestimmte Tierarten von der Beitragspflicht auszunehmen, grundsätzlich auch nicht tangiert, da aus den von ihnen zu entrichtenden Beiträgen keine Leistungen für nicht beitragspflichtige Halter erbracht werden.

137

(a) Insoweit ist nicht zu beanstanden, dass gemäß § 20 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2, Abs. 2 Satz 1 und 2 TierGesG, Art. 5 Abs. 4 Satz 6 Nr. 1 BayAGTierGesG i.V.m. § 16 GesVSV Tierseuchenbeiträge nur für Pferde, Rinder (einschließlich Wasserbüffel, Wisente und Bisons), Schweine, Schafe, Hühner und Truthühner, aber nicht für Esel, Maultiere, Maulesel, Ziegen, Gehegewild, sonstiges Geflügel wie Wasservögel, Bienen, Hummeln und Fische erhoben werden. Denn § 20 Abs. 2 Satz 2 TierGesG erlaubt den Ländern ausdrücklich, dass von der Erhebung von Beiträgen für Pferde, Esel, Maultiere, Maulesel, Ziegen, Gehegewild, Geflügel, Bienen, Hummeln und Fische abgesehen werden kann, wenn sie zu einer unzumutbaren Belastung der Beitragspflichtigen, insbesondere aufgrund geringer Anzahl der betroffenen Tierhalter, führen würde oder hierfür aufgrund der Tierseuchensituation kein Bedarf besteht. Von dieser Ermächtigung hat der Freistaat Bayern durch Art. 5 Abs. 4 Satz 6 Nr. 1 BayAGTierGesG i.V.m. § 16 GesVSV Gebrauch gemacht, sodass Entschädigungen für Tierverluste der übrigen Tierarten, soweit sie von §§ 15 ff. TierGesG umfasst sind, gemäß § 20 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 TierGesG, Art. 5 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 3 BayAGTierGesG, § 19 Abs. 1 Hs. 2 Anstaltssatzung vollständig vom Staat zu leisten sind (vgl. Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 20 TierGesG Rn. 2).

138

Die in § 20 Abs. 2 Satz 2 TierGesG genannten Gründe für ein Absehen von der Beitragserhebung bei einzelnen Tierarten stellen sachliche Differenzierungsmerkmale dar, die eine Ungleichbehandlung hinsichtlich der Beitragspflicht rechtfertigen (vgl. HessVGH, U.v. 24.10.2007 – 5 UE 2229/06 – AUR 2008, 219 juris Rn. 28). Es liegt auf der Hand, dass das Seuchenrisiko mit der Anzahl der Tiere einer Art grundsätzlich zunimmt und in größeren Tierbeständen höher ist als innerhalb kleinerer Populationen. Dementsprechend hat eine geringere Anzahl an Haltern auch Auswirkungen auf das Schadenspotential, da aufgrund einer geringeren Anzahl an Tieren auch geringere Tierverluste auftreten. Auch verteilte sich bei wenigen Haltern die Beitragslast nur auf diese, sodass sie durch die Beitragserhebung unverhältnismäßig belastet würden. Weiter gibt es unabhängig von der Anzahl der Tiere je nach Tierart unterschiedliche Seuchenrisiken, sodass aufgrund der Tierseuchensituation die Wahrscheinlichkeit für einen Seuchenausbruch höher oder niedriger sein kann. Deshalb ist es sachgerecht, diese Faktoren auch bei der Erhebung von Tierseuchenbeiträgen zu berücksichtigen (vgl. NdsOVG, U.v. 2.12.2009 – 10 KN 155/06 – RdL 2010, 60 juris Rn. 28).

139

Vor diesem Hintergrund stellt es keine verfassungswidrige Ungleichbehandlung dar, wenn nur für solche Tierarten eine Beitragspflicht besteht, die aufgrund ihrer Anzahl sowie der jeweiligen Tierseuchensituation ins Gewicht fallen, wie dies ausweislich der von den Beteiligten vorgelegten Unterlagen bei Rindern, Pferden, Schweinen, Schafen, Hühnern und Truthühnern (vgl. Wirtschaftsplan und Finanzplan 2020 S. 2 f.; Geschäftsbericht 2020 S. 41) im Gegensatz zu Eseln, Maultieren und Mauleseln, Ziegen, Gehegewild, sonstigem Geflügel, Bienen, Hummeln und Fischen (vgl. Aktennotiz vom 21.8.2023 Nr. I.2) der Fall ist. Danach zeichnen sich die nicht beitragspflichtigen Tierarten entweder durch eine geringe Anzahl (Esel, Maultiere und Maulesel, Gehegewild, Wassergeflügel), eine stabile Tiergesundheitslage (Esel, Maultiere und Maulesel, Ziegen, Gehegewild), nur geringe Entschädigungsleistungen im Einzelfall (Bienen, Hummeln) bzw. eine geringe Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Tierseuchen (Fische) aus.

140

(b) Ebenfalls nicht zu rügen ist, dass Halter von Haustieren, die kein Vieh i.S.d. § 2 Nr. 4 TierGesG sind, wie insbesondere Hunde und Katzen (vgl. BT-Drs. 8/2646 S. 14), keine Beiträge zu entrichten haben, da für diese im Verlustfall gemäß § 17 Nr. 8 TierGesG auch keine Entschädigung gewährt wird (vgl. Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, vor § 15 TierGesG Rn. 1). Der Ausschluss der Entschädigung für Haustiere i.e.S. ist dadurch gerechtfertigt, dass es sich bei dem tierseuchenrechtlichen Entschädigungsanspruch nicht um einen solchen aus Enteignung, sondern um einen polizeirechtlichen Ausgleichsanspruch sui generis aus Billigkeitsgründen zum Zwecke der Gefahrenabwehr handelt, dessen Ausgestaltung im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums liegt und bei der dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt, sodass er die Leistung von Entschädigungen für Tierverluste auf wirtschaftlich bedeutsame Tierseuchen bei landwirtschaftlichen Nutztieren beschränken konnte (vgl. BVerfG, B.v. 17.11.1966 – 1 BvL 10/61 – BVerfGE 20, 351 juris Rn. 33; BVerwG, U.v. 14.10.1958 – I C 59.57 – BVerwGE 7, 257 juris Rn. 21; BGH, U.v. 25.6.1964 – III ZR 39/62 – BGHZ 43, 196 juris Rn. 25). Demgegenüber handelt es sich bei Haustieren i.e.S. meist nur um einzelne, wirtschaftlich keinen besonderen Wert verkörpernde Tiere, denen die Halter ein rein ideelles Affektionsinteresse entgegenbringen und die unter gänzlich anderen Bedingungen als landwirtschaftliche Nutztiere gehalten werden.

141

(c) Auch soweit für wildlebende Tiere oder gefangen gehaltene wildlebende Tiere sowie für Zebras, Zebroiden und Kameliden keine Beiträge erhoben werden (vgl. BT-Drs. 8/2646 S. 14), ist hiergegen nichts zu erinnern, da auch für diese nach § 17 Nr. 6 bzw. Nr. 9 TierGesG Entschädigungsleistungen aus sachlich gerechtfertigten Gründen ausgeschlossen sind. Dabei handelt es sich entweder um herrenlose Tiere (§ 960 Abs. 1 Satz 1 BGB), die in niemandes Eigentum stehen, sodass mangels Tierbesitzer eine wirtschaftliche Absicherung des Halters im Verlustfall nicht erforderlich ist, oder um zahlenmäßig nicht ins Gewicht fallende Zoo- oder Zirkustiere bzw. um sonst in Gefangenschaft gehaltene Wildtiere (§ 960 Abs. 1 Satz 2 BGB), bei denen das Auftreten (exotischer) Tierseuchen eher unwahrscheinlich ist, sodass aufgrund der Tierseuchensituation mangels eines relevanten Seuchenrisikos kein Bedarf für eine Absicherung etwaiger Tierverluste besteht.

142

(d) Soweit hinsichtlich derjenigen Tierarten, für die von Tierhaltern zur Gewährung von Entschädigungen Beiträge erhoben werden – d.h. für Pferde, Rinder (einschließlich Wasserbüffel, Wisente und Bisons), Schweine, Schafe, Hühner und Truthühner –, gemäß § 20 Abs. 3 TierGesG für Tiere, die dem Bund oder einem Land gehören, keine Beiträge erhoben werden dürfen (vgl. VG Würzburg, U.v. 25.7.2022 – W 8 K 22.452 – juris Rn. 23), sind auch Entschädigungsleistungen für diese Tiere nach § 17 Nr. 1 TierGesG ausgeschlossen, weil insoweit – anders als bei privaten Haltern – weder eine Prämie als Anreiz für seuchenhygienisch korrektes Verhalten noch eine wirtschaftliche Absicherung erforderlich ist.

143

(e) Entsprechendes gilt gemäß § 20 Abs. 3, § 17 Nr. 5 Hs. 1 TierGesG im Grundsatz auch für das Viehhöfen oder Schlachtstätten zugeführte Schlachtvieh, weil aufgrund der durch die Verwertung der Tiere zu erzielenden Erlöse eine wirtschaftliche Absicherung der Halter nicht geboten ist, sofern die Tiere nicht aufgrund bestimmter Tierseuchen getötet werden mussten und deshalb nicht mehr verwertet werden konnten oder soweit deren Fleisch nach der Schlachtung im Rahmen der Fleischuntersuchung auf Grund einer tierseuchenrechtlichen Vorschrift oder einer auf eine solche Vorschrift gestützten behördlichen Anordnung gemäßregelt worden ist, weil dann eine Verwertung ebenfalls ausscheidet (§ 17 Nr. 5 Hs. 2 i.V.m. § 15 Nrn. 3 bis 6 TierGesG).

144

(3) Soweit darüber hinaus Leistungen der Tierseuchenkasse nach Art. 5 Abs. 2 Nrn. 3 bis 5 BayAGTierGesG zur Unterstützung von Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen und zur Erhaltung und Förderung der Tiergesundheit sowie Ausmerzungs- und Verlustbeihilfen für Tierverluste gewährt werden, werden diese nur für beitragspflichtige Tierarten bewilligt (§ 19 Abs. 1 Hs. 1 Anstaltssatzung, § 1 Abs. 5 Beihilfesatzung, § 1 Abs. 3 Tiergesundheitsatzung). Dabei gelten die Leistungsausschlüsse nach §§ 17 bis 19 TierGesG entsprechend für die satzungsmäßigen Leistungen der Tierseuchenkasse (§ 19 Abs. 2 Anstaltssatzung, § 4 Abs. 3 Beihilfesatzung, § 4 Abs. 3 Tiergesundheitsatzung). Deshalb werden für beitragsfreie Tiere des Bundes und der Länder, für das

Viehhöfen oder Schlachtstätten zugeführte Schlachtvieh sowie für Haustiere, die kein Vieh i.S.d. § 2 Nr. 4 TierGesG sind, und für wildlebende Tiere auch keine sonstigen Leistungen der Tierseuchenkasse erbracht.

145

(4) Ebenfalls nicht zu beanstanden ist, dass Tierseuchenbeiträge für die (teilweise) Übernahme der Kosten für die Beseitigung von Tierkörpern durch die Tierseuchenkasse nach Art. 5 Abs. 2 Nr. 6 BayAGTierGesG i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 BayAGTierNebG ebenfalls nur für beitragspflichtige Tierarten erhoben werden, obwohl von dieser Regelung auch Halter von sonstigem abholpflichtigen Vieh i.S.d. § 2 Nr. 4 TierGesG profitieren (vgl. Wachsmuth/Schuà/Scheid, PdK Bay K-6, Art. 2 BayAGTierNebG Anm. 3.5.3.1). Denn aufgrund der geringen Anzahl dieser Tiere (vgl. Aktennotiz vom 21.8.2023 Nr. I.2; BT-Drs. 8/2646 S. 14) ist es sachlich gerechtfertigt, die verbleibenden Kosten für die Beseitigung sog. „Falltiere“ nach Art. 2 Abs. 2 BayAGTierNebG auf die betroffenen Halter (als nach dem Verursacherprinzip für die Beseitigung der Tiere Verantwortlichen), die Tierseuchenkasse (als Solidargemeinschaft der Tierbesitzer landwirtschaftlicher Nutztiere, in deren Interesse die ordnungsgemäße Beseitigung der Tiere liegt), und den Staat (als Vertreter der Allgemeinheit, zu deren Schutz die Beseitigung der Tiere dient) aufzuteilen (vgl. LT-Drs. 8/8022 S. 7 f. und LT-Drs. 15/1424, S. 8 f.). Dem steht nicht entgegen, dass der den Haltern von abholpflichtigem Vieh i.S.d. § 2 Nr. 4 TierGesG gewährte Vorteil nur teilweise abgeschöpft wird, da dieser hinsichtlich sonstiger „Falltiere“ nicht ins Gewicht fällt. Entsprechendes gilt hinsichtlich der Beseitigung von abholpflichtigem Vieh i.S.d. Art. 2 Abs. 3 BayAGTierNebG, bei der die verbleibenden Kosten zwischen der Tierseuchenkasse und dem Staat aufgeteilt werden (vgl. LT-Drs. 15/1424 S. 9).

146

(5) Es trifft auch nicht zu, dass durch Leistungen der Tierseuchenkasse nur bestimmte Gruppen von Haltern begünstigt werden. Entschädigungsleistungen für Tierverluste i.S.d. §§ 15 ff. TierGesG werden allen Besitzern beitragspflichtiger Tierarten gewährt, sofern die Voraussetzungen des § 15 TierGesG erfüllt sind und ein Anspruch nach § 16 TierGesG nicht gemäß §§ 17 bis 19 TierGesG (teilweise) ausgeschlossen ist. Gleiches gilt für satzungsmäßige Leistungen. Diese sind zwar auf die in der Beihilfe- bzw. Tiergesundheitsatzung geregelten Maßnahmen beschränkt, doch werden darin Maßnahmen für sämtliche beitragspflichtigen Tierarten gefördert. Entsprechendes gilt für die Leistungen im Rahmen der Tierkörperbeseitigung. Hiergegen kann auch nicht eingewendet werden, wie die Förderung der nur empfohlenen Impfung gegen die Blauzungenkrankheit der Rinder zeige, profitiere der ganz überwiegende Teil der Beitragspflichtigen nicht hiervon, da auch diejenigen Halter, die diese Leistung nicht in Anspruch nehmen, von der Durchführung der Impfung einen Nutzen haben (s.o.).

147

(6) Auch darin, dass Rinderhalter eine höhere Beitragsbelastung trifft als Halter anderer Tierarten, liegt keine Ungleichbehandlung. Da Tierseuchenbeiträge gemäß § 20 Abs. 2 Satz 3 TierGesG, Art. 5 Abs. 4 Satz 3 BayAGTierGesG gesondert nach Tierarten zu erheben sind, sind Rinderhalter durch niedrigere Jahresbeiträge für andere Tierarten schon nicht betroffen. Im Übrigen ergeben sich aufgrund der großen Anzahl von Rindern (laut Geschäftsbericht 2020 S. 41 über 3 Mio.) sowie der Tierseuchensituation und der daraus resultierenden Leistungen der Tierseuchenkasse (vgl. Geschäftsbericht 2020 S. 33) naturgemäß höhere Jahresbeiträge für Rinder als beispielsweise für Pferde. Dementsprechend profitieren Rinderhalter auch in größerem Umfang von den Leistungen der Tierseuchenkasse (vgl. § 16 Abs. 2 Nr. 2 Satz 1 TierGesG sowie § 6 Nrn. 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 und 16 Beihilfesatzung sowie Anlage zur Tiergesundheitsatzung). Dafür, dass Rinderhalter gegenüber anderen Tierbesitzern übermäßig belastet werden, gibt es keine Anhaltspunkte. Dies gilt insbesondere für die Belastung mit den Kosten der freiwilligen Impfung gegen die Blauzungenkrankheit, die nur einen Faktor der Beitragshöhe für Rinder darstellt.

148

(7) Soweit der Antragssteller rügt, dass Hühner mit im Vergleich zu Truthühnern geringen Beiträgen belegt werden, ist er durch höhere Beiträge für Truthühner nicht beschwert.

149

e) Die Erhebung von Tierseuchenbeiträgen nach Art. 5 Abs. 4 BayAGTierGesG steht auch im Einklang mit dem EU-Beihilferecht (vgl. BVerwG, B.v. 14.7.2011 – 3 BN 1.10 – RdL 2012, 23 juris Rn. 12). Leistungen der Tierseuchenkasse stellen (para-) fiskalische Beihilfen i.S.d. Art. 107 AEUV dar (vgl. Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, vor § 1 TierGesG Rn. 10). Diese sind mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn sie der Rahmenregelung (EU) für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in

ländlichen Gebieten 2014/C 204/01 (ABl. C 204 vom 1.7.2014, S. 1) oder der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 187 vom 26.06.2014, S. 1) entsprechen und notifiziert worden sind, sofern sie nicht als De-minimis-Beihilfen ohne Notifizierung zulässig sind (vgl. Verordnung (EU) Nr. 1408/2013 der Kommission über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Deminimis Beihilfen im Agrarsektor vom 18.12.2013, ABl. L 352, S. 9).

150

Demgemäß sind Entschädigungsleistungen für Tierverluste, Leistungen nach der Beihilfesatzung sowie Beihilfen für die Beseitigung von Falltieren bei der Kommission notifiziert worden (vgl. LT-Drs. 17/17222, S. 2), die dagegen keine Einwände erhoben hat (vgl. Genehmigung staatlicher Beihilfen nach den Artikeln 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Vorhaben, gegen die von der Union keine Einwände erhoben werden 2020/C 277/01 vom 21.8.2020, ABl. C 277 S. 1 (6), 2021/C 77/01 vom 5.3.2021, ABl. C 77 S. 1 (5) und 2021/ C 240/01 vom 18.6.2021, ABl. C 240 S. 1 (5) sowie die Schreiben der Kommission vom 20.11.2013, C(2013) 7720 final, 22.4.2014 C(2014) 2665 final und 3.2.2017 C(2017) 740 final). Dies war auch für das Streitjahr 2020 der Fall (vgl. Aktennotiz vom 21.8.2023 Nr. II.1-3). Ebenso sind Beihilfen für Globalmaßnahmen nach § 7 Tiergesundheitsatzung mit dem Binnenmarkt vereinbar (vgl. Beschluss der Kommission vom 15. Dezember 2009 über die staatlichen Beihilfen, die Deutschland im Zusammenhang mit bestimmten Leistungen des Tiergesundheitsdiensts Bayern gewährt hat, ABl. L 79 vom 25.3.2010, S. 13). De-minimis-Beihilfen nach §§ 1 Abs. 5, 6 Tiergesundheitsatzung müssen nicht notifiziert werden (vgl. Aktennotiz vom 21.8.2023 Nr. II 4 Buchst. a); Bayerische Tierseuchenkasse, De-minimis-Beihilfen, Januar 2018).

151

2.2 Die Beitragssatzung 2020 hält sich im Rahmen der Rechtsgrundlage und ist formell sowie materiell rechtmäßig.

152

a) Die Beitragssatzung 2020 stützt sich zu Recht auf § 20 TierGesG, Art. 5 Abs. 4 BayAGTierGesG, § 16 GesVSV und hält sich im Rahmen dieser Rechtsgrundlage. Gemäß Nr. 1 Beitragssatzung 2020 werden auf der Grundlage von § 20 Abs. 2 Satz 1 und 2 TierGesG, Art. 5 Abs. 4 Satz 1 und 6 BayAGTierGesG, § 16 GesVSV, § 11 Abs. 2 Satz 1 Anstaltssatzung Tierseuchenbeiträge für Rinder (einschließlich Wasserbüffel, Wisente und Bisons), Pferde, Schweine, Schafe, Hühner und Truthühner zur Deckung des Aufwands für die Erfüllung der der Tierseuchenkasse übertragenen Aufgaben i.S.d. Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG, § 1 Abs. 2 Anstaltssatzung einschließlich des Verwaltungsaufwands i.S.d. Art. 10 Abs. 1 BayAGTierGesG sowie für die Bildung angemessener Rücklagen erhoben (Art. 5 Abs. 4 Satz 5 BayAGTierGesG, § 14 Abs. 1 Anstaltssatzung), wobei die Beitragshöhe gemäß Nr. 3 Satz 1 und 2 Beitragssatzung auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 4 Satz 4 BayAGTierGesG, § 11 Abs. 2 Satz 1 Anstaltssatzung anhand der Tierbestandsmeldung der Tierbesitzer zum Stichtag 1. Januar gesondert nach Tierarten (§ 20 Abs. 2 Satz 3 TierGesG, Art. 5 Abs. 4 Satz 3 BayAGTierGesG, § 11 Abs. 1 Satz 2 Anstaltssatzung) festgesetzt wird.

153

b) Die Beitragssatzung 2020 ist formell rechtmäßig. Sie wurde laut Niederschrift über die Sitzung des Landesausschusses der Bayerischen Tierseuchenkasse vom 9. Oktober 2019 gemäß Art. 6 Nr. 1, 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 1 BayAGTierGesG einstimmig vom Landesausschuss auf der Grundlage des Wirtschaftsplanes für 2020 beschlossen und vom Geschäftsführer der Tierseuchenkasse ausgefertigt (Art. 8 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 BayAGTierGesG) sowie durch Veröffentlichung im Bayerischen Staatsanzeiger Nr. 42 vom 18. Oktober 2019 bekanntgemacht (§ 3 Abs. 2 Anstaltssatzung). Zudem wurde die Beitragssatzung 2020 samt Wirtschaftsplan und Finanzplan (Haushaltsplan) mit Schreiben der Tierseuchenkasse vom 22. November 2019 gemäß Art. 8 Abs. 3 Satz 1, Art. 11 BayAGTierGesG, Art. 108 Satz 3 BayHO dem Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz als zuständiger Aufsichtsbehörde vorgelegt. Die Beitragssatzung 2020 ist demgemäß nach ihrer Nr. 4 am 1. Januar 2020 in Kraft getreten.

154

c) Die Beitragssatzung 2020 ist auch materiell rechtmäßig.

155

Weder die Beitragskalkulation als solche noch die Höhe der Jahresbeiträge für Rinder und Hühner sind rechtlich zu beanstanden.

156

aa) Konkrete Bedenken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Beitragskalkulation 2020 sind weder substantiiert vorgetragen noch sonst ersichtlich.

157

(1) Nach § 20 TierGesG, Art. 5 Abs. 4 BayAGTierGesG sind die Tierseuchenbeiträge gesondert nach beitragspflichtigen Tierarten anhand der Tierbestandsmeldungen der Tierbesitzer zum Stichtag 1. Januar des jeweiligen Beitragsjahres gemäß dem Kostendeckungsprinzip so zu bemessen, dass die Tierseuchenkasse die bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben entstehenden Aufwendungen einschließlich des hierfür erforderlichen Verwaltungsaufwands i.S.d. Art. 10 Abs. 1 BayAGTierGesG (Personal- und Sachkosten) finanzieren sowie angemessene Rücklagen bilden kann.

158

Entsprechend dieser gesetzlichen Vorgaben hat die Tierseuchenkasse im Rahmen des ihr bei der Beitragskalkulation zukommenden, gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Gestaltungsspielraums (vgl. Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 20 TierGesG Rn. 2) gesondert für jede Tierart eine tatsächengestützte Prognose über die Zahl der zu erwartenden Tierseuchengeschehen und die dadurch voraussichtlich verursachten Schäden an Tierbeständen, die abschätzbaren Kosten für die sonstige Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen sowie das absehbare Aufkommen an zu beseitigenden Falltieren anzustellen. Dafür kann sie insbesondere auf Erfahrungswerte in der Vergangenheit zurückgreifen. Zudem hat sie den dafür voraussichtlich anfallenden Verwaltungsaufwand anzusetzen sowie eine Entscheidung darüber zu treffen, ob und ggf. in welcher Höhe sie für künftige Tierverluste und sonstige ggf. erforderlich werdende Maßnahmen Rücklagen bildet (vgl. HessVGH, U.v. 24.10.2007 – 5 UE 2229/06 – AUR 2008, 219 juris Rn. 31). Auf dieser Grundlage hat die Tierseuchenkasse sodann die Höhe des Jahresbeitrags je Tier gesondert nach Tierarten zu ermitteln, indem der erwartete Gesamtaufwand abzüglich sonstiger Einnahmen addiert und durch die Gesamtzahl der Tiere der jeweiligen Art geteilt werden (vgl. VGH BW, U.v. 12.8.2010 – 9 S 171/10 – juris Rn. 16).

159

Diesbezüglich ist der Tierseuchenkasse als Satzungsgeberin bei der Bestimmung der Beitragshöhe ein weites Ermessen eingeräumt, das nur durch allgemeine Grundsätze des Abgabenrechts wie den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG begrenzt wird (vgl. NdsOVG, U.v. 2.12.2009 – 10 KN 155/06 – RdL 2010, 60 juris Rn. 27; Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 20 TierGesG Rn. 2). Es liegt dabei in ihrem Ermessen, ob sie die Beiträge gemäß § 20 Abs. 2 Satz 4 TierGesG nach der Größe der Bestände und unter Berücksichtigung der seuchenhygienischen Risiken, insbesondere aufgrund der Betriebsorganisation, sowie zusätzlich nach Alter, Gewicht oder Nutzungsart staffelt (Wanser a.a.O. § 20 TierGesG Rn. 4). Insoweit ist nicht zu prüfen, ob die Tierseuchenkasse innerhalb des ihr zustehenden weiten Ermessens die in jeder Hinsicht zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung gewählt hat. Ihre Gestaltungsfreiheit endet erst dort, wo ein einleuchtender Sachgrund für die von ihr getroffene Regelung nicht mehr erkennbar ist (NdsOVG, U.v. 2.12.2009 – a.a.O.). Eine Differenzierung der Beiträge z.B. zwischen Rinder exportierenden und nicht exportierenden Betrieben ist nicht geboten, zumal auch diejenigen Rinder, die nicht gegen die Blauzungenkrankheit geimpft sind und deshalb nicht exportiert werden können, jedenfalls mittelbar durch die Impfungen in anderen Betrieben profitieren (so zu BHV1-Schutzmaßnahmen NdsOVG, U.v. 19.12.2006 – 10 LC 80/04 – RdL 2007, 147 juris Rn. 22 ff.).

160

Innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens kann die Tierseuchenkasse im Rahmen des ihr zukommenden Ermessens sowohl aus Vereinfachungsgründen von der Erhebung von Bagatellbeträgen absehen (so wurden bis einschließlich 2021 Tierseuchenbeiträge in Höhe von insgesamt weniger als 2,50 Euro nicht erhoben, vgl. Nr. 2 Beitragssatzung 2021, dazu VG Würzburg, U.v. 25.7.2022 – W 8 K 22.452 – juris Rn. 24) als auch einen Mindestbeitrag zur Abdeckung des Verwaltungsaufwands erheben (so werden seit 2022 Tierseuchenbeiträge in Höhe von mindestens 9,00 Euro erhoben, vgl. Nr. 2 Beitragssatzung 2022, dazu VG Würzburg a.a.O. juris Rn. 31) sowie den Beitrag zur Tierseuchenkasse zugunsten der Beitragszahler auf einen bestimmten Höchstbetrag je Tier und beitragspflichtiger Tierart deckeln (vgl. VG

Düsseldorf, U.v. 8.11.2021 – 23 K 218/18 – juris Rn. 72) bzw. diesen nach der Anzahl der gehaltenen Tiere auch gestaffelt pauschalieren (vgl. OVG NW, U.v. 5.12.2007 – 13 A 92/05 – RdL 2008, 81 juris Rn. 62).

161

(2) Gemessen hieran begegnet die Beitragskalkulation keinen rechtlichen Bedenken.

162

(a) Soweit der Antragsteller die Beitragskalkulation pauschal als nicht nachvollziehbar und fehlerhaft rügt und deshalb deren (generelle) Überprüfung fordert, sind seinem Vorbringen keine konkreten Zweifel an deren Rechtmäßigkeit zu entnehmen. Mangels substantiiertem Einwände ist deshalb auch keine „ungefragte“ Fehlersuche bei der Überprüfung der Beitragskalkulation veranlasst (st. Rspr., vgl. BVerwG, U.v. 17.4.2002 – 9 CN 1.01 – BVerwGE 116, 188 juris Rn. 43; BayVGh, U.v. 12.5.2005 – 23 B 04.1761 – BayVBI 2006, 311 juris Rn. 28 jeweils m.w.N.). Eine gerichtliche Überprüfung der Beitragskalkulation findet grundsätzlich nur auf eine substantiierte Rüge hin statt. Dafür genügt es nicht, wenn ohne jeglichen konkreten Beleg lediglich behauptet wird, die Beitragssätze seien nicht ordnungsgemäß ermittelt worden, sodass das Gericht der bloßen Möglichkeit fehlerhafter Beitragssätze nicht von Amts wegen nachzugehen hat (vgl. BayVGh, U.v. 29.4.2010 – 20 BV 09.2024 – juris Rn. 61 m.w.N.). Damit wird nicht die Geltung des Amtsermittlungsgrundsatzes (§ 86 Abs. 1 VwGO) in Frage gestellt. Dieser findet indes dort seine Grenze, wo das Vorbringen der Beteiligten keinen Anlass zu weiterer Sachaufklärung bietet. Zwar entbindet die Verletzung der Mitwirkungspflicht (§ 86 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 VwGO) das Gericht grundsätzlich nicht von der Aufklärungspflicht, ihr Umfang kann aber dadurch herabgesetzt sein bzw. entfallen (vgl. BVerwG, B.v. 13.4.2011 – 9 B 63.10 – juris Rn. 4). Die Mitwirkungspflicht beinhaltet insbesondere, dass die zur Begründung der Klage bzw. des Antrags dienenden Tatsachen und Beweismittel angegeben werden sollen (§ 82 Abs. 1 Satz 3 VwGO). Um dem nachkommen zu können, ist dem Kläger bzw. Antragsteller ein umfassendes Akteneinsichtsrecht in die Kalkulationsunterlagen eingeräumt. Selbst wenn es nicht ohne weiteres möglich sein sollte, die ermittelten Beitragssätze auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen, entbindet dies den Kläger bzw. Antragsteller nicht davon, sich im Rahmen der ihm obliegenden Mitwirkungspflicht selbst durch Akteneinsicht in die Kalkulationsunterlagen sachkundig zu machen, notfalls mit Hilfe eines von ihm beauftragten Sachverständigen. Soweit er dennoch keine überprüfbaren und einem Beweis zugänglichen Tatsachen vorträgt, die eine fehlerhafte Bestimmung der Beitragssätze zumindest nahelegen, braucht das Gericht der bloßen Möglichkeit fehlerhaft ermittelter Beiträge nicht von sich aus nachzugehen (BayVGh, U.v. 29.4.2010 a.a.O., bestätigt durch BVerwG, B.v. 13.4.2011 a.a.O.).

163

Vorliegend wurde dem Antragsteller jedenfalls im Gerichtsverfahren umfassend Akteneinsicht in die Kalkulationsunterlagen eingeräumt. So hat die Tierseuchenkasse mit Schreiben vom 20. Mai 2020 die zugehörigen Verwaltungsakten vorgelegt, die den Prozessbevollmächtigten des Antragstellers am 29. Mai 2020 übersandt wurden. Darin sind neben dem Beschluss des Landesausschusses der Tierseuchenkasse vom 9. Oktober 2019 zur Beitragssatzung 2020 u.a. der Wirtschaftsplan und Finanzplan (Haushaltsplan) 2020 mit Wirtschaftsplan 2020 gegliedert nach Tierarten enthalten. Mit Schriftsatz vom 21. August 2023 hat die Tierseuchenkasse auch den Geschäftsbericht 2020 mit Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung sowie eine zugehörige Aktennotiz vom 21. August 2023 vorgelegt, die am 22. August 2023 an die Prozessbevollmächtigten des Antragstellers gesandt wurden. Mit Schriftsatz vom 26. September 2023 wurde von der Tierseuchenkasse zudem die Rücklagenplanung zum Stand 31. Dezember 2020 vorgelegt, die den Prozessbevollmächtigten des Antragstellers am 29. September 2023 übermittelt wurde. Diese haben jedoch sowohl in der Antragsbegründung vom 2. November 2022 als auch mit dem ergänzenden Schriftsatz vom 13. November 2023 keine substantiierten Rügen gegen die Beitragskalkulation erhoben, sondern nur wiederholt pauschal vorgetragen, die Kalkulation sei nicht nachvollziehbar, sie verstoße gegen das Äquivalenzprinzip, den Grundsatz der Leistungsproportionalität und das Transparenzgebot, weil unklar sei, woraus sich die Beitragshöhe bei den einzelnen Tierarten ergebe, und nicht zwischen Entschädigungen, Beihilfen und Kostenübernahmen unterschieden werde, auch fehle es am Nachweis, dass die Verwaltungskosten und der Personalaufwand erforderlich und die Rücklagen angemessen seien, zudem werde zu Unrecht auch die Umsatzsteuer in den Beiträgen berücksichtigt, die Schriftsätze der Gegenseite vom 21. August 2023 und 26. September 2023 bestätigten das rechtswidrige Vorgehen der Tierseuchenkasse. Damit hat der Antragsteller seiner Mitwirkungspflicht nicht genügt. Hinzu kommt, dass – selbst wenn davon auszugehen wäre, dass die Tierseuchenkasse einzelne Posten in der Kalkulation unter Überschreitung des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums fehlerhaft bewertet hätte, – zudem darzulegen

wäre, ob und in welchem Umfang sich ein (unterstellter) Kalkulationsirrtum überhaupt auf die Beitragshöhe ausgewirkt hätte (vgl. BVerwG, U.v. 17.4.2002 – 9 CN 1.01 – BVerwGE 116, 188 juris Rn. 31; BayVGH, U.v. 12.5.2005 – 23 B 04.1761 – BayVBI 2006, 311 juris Rn. 28).

164

(b) Doch selbst wenn man die pauschalen Rügen des Antragstellers zum Anlass nimmt, die Beitragskalkulation auf die darin behaupteten Fehler zu überprüfen, lässt diese keine offensichtlichen Mängel erkennen.

165

(aa) Soweit der Antragsteller behauptet, die Kalkulation der Jahresbeiträge für 2020 sei nicht nachvollziehbar, trifft dies nicht zu.

166

Dabei sind der Überprüfung der Beitragskalkulation die von der Tierseuchenkasse in den Haushaltsplan eingestellten Zahlen zugrunde zu legen. Der Wirtschaftsplan und Finanzplan (Haushaltsplan) 2020 mit Wirtschaftsplan 2020 gegliedert nach Tierarten wurde gemäß Art. 8 Abs. 3 Satz 1, Art. 11 BayAGTierGesG, Art. 108 Satz 3 BayHO dem Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz zur Prüfung vorgelegt und von diesem nicht beanstandet (vgl. Schreiben der Tierseuchenkasse vom 22. November 2019). Darüber hinaus wurde der Geschäftsbericht 2020 mit Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung gemäß Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BayAGTierGesG von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft kontrolliert, die keine Einwände hiergegen erhoben hat (vgl. Bestätigungsvermerk des unabhängigen Abschlussprüfers vom 27. Juni 2021, Geschäftsbericht 2020 S. 37 ff.). Aufgrund dessen bestehen keine Zweifel an der rechnerischen Richtigkeit der von der Tierseuchenkasse zugrunde gelegten Zahlen.

167

Der jeweilige Kostenansatz basiert auf Erfahrungswerten in Form der in den Vorjahren entstandenen Aufwendungen (vgl. im Einzelnen Wirtschaftsplan und Finanzplan 2020 S. 2 ff. sowie Wirtschaftsplan 2020 gegliedert nach Tierarten S. 1 ff.). Er lässt insoweit keine Fehlannahmen oder unrichtige Tatsachengrundlagen erkennen und ist daher von Rechts wegen nicht zu beanstanden. Die Beitragskalkulation selbst besteht darin, den beitragsfähigen Aufwand auf die beitragspflichtigen Tierbesitzer zu verteilen. Die Ausgaben der Tierseuchenkasse gliedern sich in Aufwendungen für die Erfüllung der Aufgaben i.S.d. Art. 5 Abs. 2 BayAGTierGesG, Verwaltungskosten gemäß Art. 10 Abs. 1 BayAGTierGesG sowie (zunächst rechnerische) Ansätze für die Bildung von Rücklagen. Diese drei Ausgabenbereiche sind gemäß Art. 5 Abs. 4 Satz 1 und 5 BayAGTierGesG beitragsfähig. Den Beitragsmaßstab bildet nach Art. 5 Abs. 4 Satz 4 BayAGTierGesG, § 11 Abs. 2 Satz 1 Anstaltssatzung die Anzahl der zum Stichtag 1. Januar des Beitragsjahres gemeldeten Tiere der jeweiligen Art.

168

Die Höhe der Jahresbeiträge errechnet sich, indem gesondert nach beitragspflichtigen Tierarten der voraussichtliche Gesamtaufwand abzüglich sonstiger Einnahmen für die jeweilige Tierart addiert und durch die Gesamtzahl der Tiere der jeweiligen Art dividiert wird. Danach ergibt sich in Bezug auf die vom Antragsteller gehaltenen Tiere ein Jahresbeitrag für 2020 in Höhe von 5,70 Euro je Rind bzw. 0,03 Euro je Huhn (vgl. dazu im einzelnen Wirtschaftsplan und Finanzplan 2020 S. 7 sowie Wirtschaftsplan 2020 gegliedert nach Tierarten S. 1 und 6 sowie Geschäftsbericht 2020 S. 21 und 41). Diese Berechnung ist anhand der Kalkulationsunterlagen unschwer nachvollziehbar.

169

(bb) Demgemäß kann der Antragsteller auch nicht einwenden, die Beitragskalkulation verstoße gegen das Transparenzgebot, weil die Höhe der Jahresbeiträge in der Beitragssatzung 2020 nicht begründet bzw. erläutert worden sei. Zwar haben die Tierbesitzer beitragspflichtiger Tierarten als Pflichtnutzer der Tierseuchenkasse Anspruch darauf, über die Berechnung der Tierseuchenbeiträge und die Verwendung der Beitragszahlungen informiert zu werden. Jedoch bedarf die Beitragssatzung selbst keiner Begründung, auch nicht einer solchen hinsichtlich der Berechnung und der Höhe des Beitrags. Insoweit besteht auch keine Verpflichtung der Tierseuchenkasse, diese öffentlich bekannt zu machen. Die Tierseuchenkasse ist auf Nachfrage lediglich zur Erteilung der geforderten Auskünfte verpflichtet, wobei sich die Einzelheiten der Berechnung auch aus den Kalkulationsunterlagen ergeben können (vgl. NdsOVG, U.v. 18.6.2020 – 9 KN 90/18 – KStZ 2020, 211 juris Rn. 195). Dem ist die Tierseuchenkasse hier durch Vorlage des Wirtschaftsplans und Finanzplans 2020 mit Wirtschaftsplan 2020 gegliedert nach Tierarten, der

Rücklagenplanung zum Stand 31. Dezember 2020 und des Geschäftsberichts 2020 mit Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung vollumfänglich nachgekommen. Dort sind alle Einnahmen und Ausgaben der Tierseuchenkasse umfassend dokumentiert. Damit lagen dem Antragsteller sämtliche maßgeblichen Informationen zur Berechnung und Überprüfung der Jahresbeiträge vor. Der Antragsteller behauptet selbst nicht, er bzw. seine Prozessbevollmächtigten hätten nicht Gelegenheit bekommen, Akteneinsicht in die Kalkulationsunterlagen zu nehmen. Insoweit war es ihm deshalb auch zumutbar, ggf. unter Zuhilfenahme eines von ihm beauftragten Sachverständigen die von der Tierseuchenkasse ermittelten Beitragssätze auf ihre Richtigkeit zu überprüfen (vgl. BayVGh, U.v. 29.4.2010 – 20 BV 09.2024 – juris Rn. 61).

170

(cc) Soweit der Antragsteller unter Berufung auf das Verwaltungsgericht Düsseldorf (U.v. 9.3.2015 – 23 K 3952/14 – AUR 2015, 196 juris Rn. 16) einen Verstoß gegen den Grundsatz der Leistungsproportionalität bzw. das Äquivalenzprinzip moniert, weil die Erhebung eines „Einheitsbeitrags“ für Entschädigungs- und andere Leistungen der Tierseuchenkasse unzulässig sei, teilt der Senat dessen Rechtsansicht, die gesetzlich vorgegebene Differenzierung nach Leistungsbereichen erfordere, nicht nur die Kosten für die jeweiligen Leistungsbereiche zu ermitteln, sondern diese auch durch einen für den speziellen Leistungsbereich festzusetzenden Beitrag zu erheben („Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit“), nicht. Unabhängig davon, dass die von diesem angeführte Rechtsprechung (BVerwG, U.v. 20.12.2000 – 11 C 7.00 – BVerwGE 112, 297; OVG NW, U.v. 17.3.1998 – 9 A 1430/96 – RdL 1998, 324) in Bezug auf die Kalkulation von Gebühren ergangen ist, denen unterschiedliche Nutzungsmöglichkeiten öffentlicher Einrichtungen zugrunde lagen, während hier die Kalkulation von Beiträgen, die für die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Leistungen der Tierseuchenkasse erhoben werden, inmitten steht, sodass eine Übertragbarkeit auf den vorliegenden Fall fraglich ist, verbietet der Grundsatz der Leistungsproportionalität als Ausdruck des Äquivalenzprinzips nicht, für das Bereithalten von Leistungen eine einheitliche Grundgebühr zu erheben (BVerwG, U.v. 20.12.2000 a.a.O. Rn. 35 ff.). Er gebietet lediglich, dass bei gleichartig beschaffenen Leistungen, die rechnerisch und finanziell in Einheiten erfasst werden können, die Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit so zu wählen und zu staffeln sind, dass sie dem unterschiedlichen Ausmaß der erbrachten Leistung Rechnung tragen, damit die verhältnismäßige Gleichheit unter den Gebührenschuldern gewahrt bleibt, m.a.W., dass einzelne Gebührenschuldner im Verhältnis zu anderen nicht übermäßig belastet werden (BVerwG, U.v. 20.12.2000 a.a.O. Rn. 33 f.). Ist jedoch der Verteilungsmaßstab bei allen Einzelleistungen – wie hier – derselbe, weil Beiträge für die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Leistungen erhoben werden, wirkt es sich auf die Höhe des insgesamt zu entrichtenden Beitrags nicht aus, ob der Gesamtaufwand als Grundlage der Beitragsberechnung herangezogen wird oder ob zunächst die auf die einzelnen Leistungen entfallenden Beiträge berechnet und sodann zu einem Gesamtbeitrag addiert werden. Dadurch wird der Grundsatz der Leistungsproportionalität nicht verletzt.

171

Unabhängig hiervon gibt das Gesetz eine Differenzierung der Beiträge nach einzelnen Leistungen der Tierseuchenkasse auch nicht vor (vgl. VG Schleswig-Holstein, U.v. 17.12.2007 – 1 A 53/06 – juris Rn. 58), sondern vielmehr eine Differenzierung nach beitragspflichtigen Tierarten. Beiträge zur Tierseuchenkasse werden als abstrakte und einheitliche Gegenleistung für die Vorteile der Zugehörigkeit zur Tierseuchenkasse gezahlt (vgl. Wanser in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 20 TierGesG Rn. 1). Dementsprechend ordnet Art. 5 Abs. 4 Satz 1 BayAGTierGesG auch an, dass die Tierseuchenkasse Beiträge zur Erfüllung sämtlicher gesetzlichen Aufgaben erhebt. Die insoweit von der Tierseuchenkasse gewährten Beihilfen und sonstigen Leistungen gehören dabei zusammen mit den Entschädigungsleistungen für Tierverluste nach §§ 15 ff. TierGesG sowie den Verwaltungskosten und Rücklagen zum beitragsfähigen Gesamtaufwand für die Erfüllung der Aufgaben der Tierseuchenkasse und sind der Kalkulation – gesondert nach Tierarten – zugrunde zu legen (vgl. VGh BW, U.v. 12.8.2010 – 9 S 171/10 – juris Rn. 21).

172

Wenn der Antragsteller in diesem Zusammenhang weiter kritisiert, dass der Beitragsschuldner aufgrund der Erhebung eines „Einheitsbeitrags“ auch nicht nachvollziehen könne, welcher Teil des Beitrags jeweils für die verschiedenen Leistungsbereiche bestimmt sei, lässt sich auch diese Zuordnung anhand der vorgelegten Kalkulationsunterlagen durchführen. Die Tierseuchenkasse hat die voraussichtlichen Aufwendungen für Entschädigungen nach dem Tiergesundheitsgesetz, die Kosten für die Tierkörperbeseitigung und die Leistungen für Untersuchungs-, Bekämpfungs- und sonstige Maßnahmen im Einzelnen ermittelt und

im Haushaltsplan dementsprechend untergliedert angesetzt (vgl. Wirtschaftsplan und Finanzplan 2020, S. 2 f. sowie Wirtschaftsplan 2020 gegliedert nach Tierarten). Aufgrund dessen lassen sich die auf die einzelnen Leistungen der Tierseuchenkasse entfallenden Teile des jeweiligen Gesamtbeitrags berechnen.

173

Zudem hat der Antragsteller auch die Ergebnisrichtigkeit der Beitragskalkulation der Tierseuchenkasse nicht substantiiert in Frage gestellt. Selbst wenn davon auszugehen wäre, dass die Tierseuchenkasse die Höhe der einzelnen Beitragskategorien getrennt ausweisen hätte müssen, wäre darzulegen, ob und in welchem Umfang sich dieser (unterstellte) Fehler überhaupt auf die Beitragshöhe ausgewirkt hätte (s.o.).

174

(dd) Soweit der Antragsteller rügt, der Verwaltungsaufwand (Art. 10 Abs. 1 BayAGTierGesG) der Tierseuchenkasse sei nicht gerechtfertigt, insbesondere der Personalaufwand (Art. 9 BayAGTierGesG) sei nicht erforderlich, gibt es keine Anhaltspunkte für eine rechtswidrige Überhöhung der Verwaltungskosten (vgl. BVerfG, B.v.24.11.2009 – 2 BvR 1387/04 – BVerfGE 124, 348 juris Rn. 96). Die Tierseuchenkasse beschäftigte nach ihren Angaben 2020 insgesamt 13 Vollzeit- und 4 Teilzeitmitarbeiter, die nach TV-L angemessen entlohnt wurden (Art. 9 Abs. 2 BayAGTierGesG). Die bei ihr tätigen Beamten sind Beamte des Freistaates Bayern (Art. 9 Abs. 1 BayAGTierGesG) und wurden amtsangemessen besoldet. Die Personalkosten betragen laut Geschäftsbericht 2020 insgesamt 1,299 Mio. Euro (S. 34), die Sachkosten insgesamt 903.000 Euro (S. 34 f.). Vor diesem Hintergrund ist angesichts eines bei der Tierseuchenkasse beitragspflichtigen Tierbestands von rund 22 Mio. Tieren (Geschäftsbericht 2020 S. 41) nicht zu erkennen, dass die hierfür insgesamt anfallenden Verwaltungskosten überhöht wären. Auch der Einwand, die Relation zwischen Verwaltungskosten, Beitragsaufkommen und Entschädigungssowie sonstigen Leistungen sei unverhältnismäßig, greift demgemäß nicht durch (vgl. BVerwG, U.v. 21.4.2004 – 6 C 20.03 – BVerwGE 120, 311 juris Rn. 60).

175

(ee) Soweit der Antragssteller eine nicht angemessene (übermäßige) Dotierung der Rücklagen der Tierseuchenkasse beanstandet, ist ebenfalls nicht ersichtlich, dass diese insoweit die Grenzen der ihr zustehenden Einschätzungsprärogative, inwieweit und in welcher Höhe sie für künftige Seuchenfälle und Leistungen Rücklagen bilden will (vgl. VGH BW, U.v. 12.8.2010 – 9 S 171/10 – juris Rn. 22), überschritten hätte.

176

Gemäß Art. 5 Abs. 4 Satz 5 BayAGTierGesG, § 14 Abs. 1 Anstaltssatzung sind angemessene Rücklagen zu bilden. Dabei darf nach § 14 Abs. 2 Satz 1 Anstaltssatzung das Beitragsaufkommen aus einer Tierart grundsätzlich nicht für andere Tierarten verwendet werden. Daher muss auch die Bildung der Rücklagen entsprechend § 20 Abs. 2 Satz 3 TierGesG, Art. 5 Abs. 4 Satz 3 BayAGTierGesG gesondert nach beitragspflichtigen Tierarten erfolgen. Für die Höhe der Rücklagen bestimmt § 20 Abs. 4 Satz 1 Anstaltssatzung einen Höchstsatz von 12,00 Euro je Rind und von 0,25 Euro je Huhn, wobei die Rücklagen i.d.R. 65% dieser Beträge nicht unterschreiten sollen (Mindestrücklagen, vgl. § 20 Abs. 4 Satz 2 Anstaltssatzung).

177

(α) Hinsichtlich der Beiträge für Rinder ergibt sich aus dem Wirtschaftsplan und Finanzplan 2019 (S. 7), dem Wirtschaftsplan gegliedert nach Tierarten 2019 (S. 1) sowie der Rücklagenplanung zum Stand 31. Dezember 2019 ein zur Rücklagenbildung bestimmter Überschuss von 2,363 Mio. Euro, mithin 11,16% der Gesamteinnahmen. Tatsächlich ergab sich infolge unplanmäßiger Mehrausgaben gerade im Bereich der Rinder im Jahresabschluss für 2019 statt eines geplanten Überschusses von 3,126 Mio. Euro nur ein solcher von 1,755 Mio. Euro (Geschäftsbericht 2019 S. 16). Dabei lagen die tatsächlichen Ausgaben bei Zuschüssen zu den Impfungen der Rinder gegen die Blauzungenkrankheit deutlich über dem Planansatz (a.a.O. S. 7), der geringer ausgefallene Jahresüberschuss beruht im Wesentlichen auf diesem Umstand (a.a.O. S. 9, 22, 33). Nach der Rücklagenplanung sollten die Rücklagen für Rinder Ende 2019 32,587 Mio. Euro betragen, wobei die Mindestrücklage mit 24,442 Mio. Euro und die Höchstrücklage mit 37,603 Mio. Euro angesetzt sind. Damit hätte die Rücklage noch deutlich unter dem satzungsmäßigen Höchstsatz gelegen, die für Rinder mit 12,00 Euro das 2,1-fache des gegenwärtigen Jahresbeitrags von 5,70 Euro beträgt, und wäre damit offensichtlich nicht unangemessen gewesen. In Anbetracht der im Bereich der Rinder mit rund 1 Mio. Euro über dem Planansatz liegenden Ausgaben konnte die planmäßige Einstellung

in die Rücklage jedoch nicht durchgeführt werden, so dass diese Ende 2019 sogar unter dem vorstehend genannten Betrag lag und damit in jedem Fall nicht unangemessen war. Für das Jahr 2020 war von vornherein keine Einstellung in die Rücklagen beabsichtigt, vielmehr sieht der Wirtschaftsplan 2020 hier eine Entnahme aus der Rücklage für Rinder in Höhe von 270.674 Euro vor (vgl. Wirtschaftsplan 2020 gegliedert nach Tierarten S.1). Die tatsächlichen Ausgaben lagen im Verlauf des Jahres allerdings niedriger (vgl. Geschäftsbericht 2020 S. 7, 33), was jedoch erst bei der Kalkulation für 2021 zu berücksichtigen war, so dass insoweit auch für 2020 nicht von einer unangemessenen Rücklagenbildung die Rede sein kann.

178

(β) Hinsichtlich der Beiträge für Hühner ergibt sich laut Wirtschaftsplan und Finanzplan 2019 (S. 7), dem Wirtschaftsplan gegliedert nach Tierarten 2019 (S. 5) sowie der Rücklagenplanung zum Stand 31. Dezember 2019 ein Überschuss von 271.190 Euro, mithin 31,9% der Gesamteinnahmen. Darauf hat die Tierseuchenkasse insoweit reagiert, als sie die Beiträge für das Jahr 2020 um ein Drittel von 0,045 auf 0,03 Euro je Tier abgesenkt hat.

179

Der Wirtschaftsplan und Finanzplan 2020 sieht daher bei entsprechend niedrigeren Beiträgen der Tierhalter von 417.800 Euro nur noch eine Rücklagenbildung in Höhe von 100.123 Euro vor, mithin 23,96% der Gesamteinnahmen. Bei Anwendung des Höchstsatzes für Tierverluste nach § 16 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 TierGesG von 50 Euro je Huhn und des sich aus einem Gesamtbestand von etwa 14 Millionen Hühnern (vgl. Geschäftsbericht 2020 S. 41) ergebenden Gesamtrisikos im Entschädigungsfall von 715 Millionen Euro deckt die planmäßige Rücklage in Höhe von 3,050 Mio. Euro zum Ende des Jahres 2020 davon lediglich 0,43% ab. Angesichts dessen kann die vorgesehene Rücklage und damit auch die entsprechende Dotierung in 2020 in Höhe von ca. 100.000 Euro keinesfalls als überhöht angesehen werden. Das gilt auch für die gesetzliche Höchstrücklage für Hühner von 0,25 Euro je Huhn, die das 8,33-fache des Jahresbeitrags von 0,03 Euro beträgt. Der vergleichsweise hohe Vervielfacher bei Hühnern wird auch dadurch gerechtfertigt, dass angesichts der großen Anzahl der Tiere und des Umstandes, dass die Anzahl der Tiere je Tierhalter hier teilweise mehrere Tausend beträgt, das Risiko im Hinblick auf die Ausbreitung von Tierseuchen besonders groß ist. Daneben sind Hühner aufgrund des Umstands, dass Tierseuchen auch durch freilebende Vögel weiterverbreitet werden können, in besonderem Maß der Gefahr der Ansteckung und Verbreitung von Tierseuchen ausgesetzt, woraus sich das Erfordernis einer gesteigerten Risikovorsorge bei dieser Tierart ergibt.

180

(γ) Ferner ist zu berücksichtigen, dass Rücklagen für ungewöhnlich hohe Tierverluste gebildet werden, um auch für solche Schadensfälle zahlungsfähig zu bleiben und die Leistungspflichten gegenüber den betroffenen Tierhaltern erfüllen zu können. Im Übrigen kommt eine ausreichende Dotierung der Rücklagen auch insoweit den Beitragsschuldnern zugute, als im Falle eines unerwartet hohen Finanzierungsbedarfs durch das plötzliche (flächendeckende) Auftreten einer Tierseuche die erforderlichen Mittel aus der Rücklage entnommen werden können, so dass eine Mehrbelastung der Beitragsschuldner durch Nachforderungen (Zusatz- oder Sonderbeiträge) aufgrund einer Sonderbeitragssatzung (§ 12 Abs. 9 Anstaltssatzung) vermieden werden kann. Dadurch wird die Belastung für die Tierhalter vorhersehbarer und auch gleichmäßiger. Demgemäß kommt der in die Beitragskalkulation eingestellten Rücklagenbildung auch die Funktion einer Schwankungsreserve zu, mit der unerwartete Mehrausgaben im Laufe eines Jahres abgedeckt werden können.

181

(δ) Es liegen auch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Tierseuchenkasse Aufwendungen über Jahre hinweg (systemisch) zu hoch angesetzt hätte, woraus sich außerplanmäßige Überschüsse ergeben hätten, die den Rücklagen zugeführt worden wären (vgl. OVG NW, B.v. 2.8.2017 – 13 A 886/15 – n.v.). Vielmehr genügt die Tierseuchenkasse den Anforderungen an eine planmäßige und nachvollziehbare Beitrags- und Rücklagenkalkulation (vgl. OVG NW a.a.O. BA S. 3), weil sich die Bildung angemessener Rücklagen gemäß Art. 5 Abs. 4 Satz 5 BayAGTierGesG, § 20 Abs. 4 Anstaltssatzung als Teil der Beitragskalkulation an den Erfahrungswerten der Vorjahre orientiert (vgl. Wirtschaftsplan und Finanzplan 2020 S. 5, Wirtschaftsplan gegliedert nach Tierarten S. 1 und 5). Der Höchstbetrag der Rücklage der Tierseuchenkasse für Rinder entspricht darüber hinaus dem vom Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (a.a.O.) ebenfalls für unproblematisch erachteten Höchstbetrag von 12,00 Euro je Rind. Im Übrigen fehlt es auch insoweit an der Darlegung, ob und in welchem Umfang sich ein (unterstellter) Fehler

bei der Rücklagenbildung überhaupt auf die Beitragshöhe ausgewirkt hätte, sodass die Ergebnisrichtigkeit der Beitragskalkulation der Tierseuchenkasse nicht substantiiert in Frage gestellt wird (s.o.).

182

(dd) Soweit der Antragsteller meint, dass in den Tierseuchenbeiträgen zu Unrecht auch die Umsatzsteuer berücksichtigt werde (vgl. BVerwG, B.v. 14.7.2011 – 3 BN 1.10 – RdL 2012, 23 juris Rn. 10 f.), ist diese Teil des Betrages, der vom Auftraggeber tierärztlicher Leistungen zu entrichten ist. Demgemäß erstattet die Tierseuchenkasse (bei Vorliegen der Leistungsvoraussetzungen) die gesetzliche Umsatzsteuer, soweit die Leistungen umsatzsteuerpflichtig sind (vgl. Nr. 4 der Kostenvereinbarung zwischen der Tierseuchenkasse und der Bayerischen Landestierärztekammer (BLTK) gemäß §§ 4 Abs. 3, 3 Abs. 1 der Gebührenordnung für Tierärzte (GOT) a.F.). Damit gehört die Umsatzsteuer insoweit auch zum Beitragsaufwand. Soweit die Umsatzsteuer den Tierhaltern im Rahmen ihrer Steuererklärung rückerstattet bzw. als Vorsteuer verrechnet wird, wird diese von der Tierseuchenkasse allerdings nicht erstattet (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 3 Beihilfesatzung). Im Übrigen fehlt es auch insoweit an der Darlegung, ob und in welchem Umfang sich ein (unterstellter) Fehler bei der Berücksichtigung der Umsatzsteuer überhaupt auf die Beitragshöhe ausgewirkt hätte (s.o.).

183

bb) Nach den Ausführungen unter 2.1 d), auf die zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug genommen wird, verletzt die Erhebung von Tierseuchenbeiträgen aufgrund der Beitragssatzung 2020 sowie die Höhe der Jahresbeiträge auch keine Grundrechte des Antragstellers. Die Erhebung eines Zwangsbeitrags verstößt danach nicht gegen die Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG) oder den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Auch die konkrete Bemessung der in der Beitragssatzung 2020 festgesetzten Jahresbeiträge für Rinder und Hühner widerspricht insoweit nicht dem Äquivalenzprinzip. Die Höhe der Jahresbeiträge 2020 für Rinder in Höhe von 5,70 Euro sowie für Hühner in Höhe von 0,03 Euro sind demnach weder unzumutbar noch unverhältnismäßig oder erdrosselnd.

184

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO. Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO). Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 52 Abs. 1 und 8 GKG.