

|                     |                  |            |     |
|---------------------|------------------|------------|-----|
| Vorlage Nr.: 39/016 |                  | 17.09.2002 |     |
| Berichtsvorlage     |                  | öffentlich |     |
| für den             | Berichterstatter | Sitzung am | TOP |
| Kreistag            | Dez. III         | 07.10.2002 | 12  |

## Gebührenerhebung im Fleischhygienerecht

**Beschlussvorschlag:** ./.

### Erläuterungen zur Sach- und Rechtslage:

(Bei Maßnahmen mit Auswirkungen auf Umwelt, Gleichstellung oder Finanzen ist in den Erläuterungen darauf besonders einzugehen)

Aufgrund einer neuen Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 30.05.2002 zum Gemeinschaftsgebührenrecht ist es erforderlich, über dieses Urteil und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Gebührenerhebung im Fleischhygienerecht (Schlachthofgebührensatzungen des Kreises) zu berichten.

### 1. Urteil des EuGH vom 30.05.2002

Der EuGH war mit der Frage befasst worden, ob die Kosten der bakteriologischen Untersuchungen und der Trichinenuntersuchungen von der Gemeinschaftsgebühr der einschlägigen Finanzierungsrichtlinien der Europäischen Gemeinschaft erfasst werden oder ob diese gesondert (wie in der Vergangenheit geschehen) erhoben werden dürfen.

Der EuGH ist zu dem Ergebnis gekommen, dass das der Fall ist. Zwar könnten die Mitgliedstaaten (auch die Kommunen) nach den Finanzierungsrichtlinien einen höheren Betrag als die Gemeinschaftsgebühren erheben, sofern dieser Betrag die tatsächlichen Untersuchungskosten nicht überschreite. Jedoch gestatte keiner dieser Bestimmungen die Erhebung einer spezifischen Gebühr zusätzlich zu der Gemeinschaftsgebühr.

| Ämter | Amtsleiter/in  | Dezernent        | Kreisdirektor | Landrat        |
|-------|----------------|------------------|---------------|----------------|
| 39    | gez. Dr. Kleis | gez. Kretschmann | gez. Scholze  | gez. Schnipper |
|       |                |                  |               |                |
|       |                |                  |               |                |

|                   |                                                   |                                                 |       |        |
|-------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------|--------|
| Beratungsergebnis | <input type="checkbox"/> gemäß Beschlussvorschlag | <input type="checkbox"/> abweichender Beschluss |       |        |
|                   | <input type="checkbox"/> einstimmig               | Ja:                                             | Nein: | Enth.: |

### Das heißt:

Rechtliche Konsequenz der Rechtsprechung des EuGH wird sein, die bisher über eigene Gebührentatbestände erfassten Kosten als Kostenansätze einer einheitlichen Kalkulation aufzugreifen. Damit findet lediglich eine Umschichtung statt. Aus dem Gebührentatbestand wird ein Kostenfaktor. Die Kosten für die Trichinen- und bakteriologische Untersuchung finden dann nicht mehr als eigener Gebührentatbestand wie bisher Berücksichtigung, sondern bei der Bildung des einheitlichen Gebührensatzes. Da die Kosten für diese Untersuchung gemeinsam mit den bisherigen Untersuchungskosten anfallen, ändert sich wirtschaftlich nichts.

Als Konsequenz aus der Rechtsprechung wird das Land Nordrhein-Westfalen im Anschluss an eine Dienstbesprechung beim Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz am 10.07.2002, zu der die Kommunalen Spitzenverbände sowie die betroffenen Kreise und kreisfreien Städte im Lande geladen waren, die entsprechende Kostenverordnung des Landes im Herbst ändern.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle bereits jetzt auf die beabsichtigte neue Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über amtliche Futter- und Lebensmittelkontrollen, die die bisherigen Finanzierungsrichtlinien ablösen soll. Unter Beachtung der europarechtlichen Vorgaben in dieser neuen Verordnung werden dann voraussichtlich nach Maßgabe des Kommunalabgabengesetzes vorbehaltlich evtl. notwendiger Durchführungsbestimmungen des Bundes und des Landes die Gebühren festzusetzen sein, wobei das Europäische Recht demnächst einen besonderen Transparenzgrundsatz hinsichtlich der Berechnung der Gebühren, der öffentlich bekannt zu machen sein wird, aufstellt.

Ob und wann diese neue Verordnung in Kraft treten wird, ist z. Z. nicht bekannt. Der LKT bemüht sich um Informationen.

### **2. Arbeitskreis Landkreistag**

Der Landkreistag hat aufgrund dieser neuen Rechtssituation und der sich daraus ergebenden materiellen und formellen Rechtsfragen eine „Ad-hoc-Arbeitsgruppe“ gebildet. Diese besteht aus den Kreisen Borken, Coesfeld, Gütersloh, Kleve, Neuss, Olpe, Siegen-Wittgenstein und Recklinghausen. Das Ergebnis der ersten Sitzung vom 10.09.2002 ist in dem Protokoll in Anlage 1 zusammengefasst. Darauf wird zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen.

### **3. Weiteres Verfahren**

Vor dem Hintergrund der sich aus der neuen Rechtsprechung des EuGH ergebenden Rechtslage soll kreisseitig wie folgt verfahren werden:

a)

Unbeschadet der künftigen neuen EU-Verordnung soll auf der Grundlage des noch geltenden Rechtes mit Wirkung vom 01.01.2003 die Satzung des Kreises an die neue Rechtsprechung des EuGH angepasst werden und insbesondere für die Kosten der Fleisch-, Trichinen- und bakteriologischen Untersuchung eine einheitliche Gemeinschaftsgebühr gebildet werden.

Dies wirkt sich kostenmäßig nicht nachteilig aus, da sämtliche Kosten nach wie vor erhoben werden sollen und auch dürfen.

Geplant ist, den Kreistag in seiner Sitzung im Dezember 2002 die neue Satzung zur Beschlussfassung vorzulegen.

b)

Im nächsten Jahr werden dann unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH – voraussichtlich in der Sitzung im Juni 2003 – die bisherigen Satzungen der neuen Rechtsprechung angepasst werden.

Wegen des nicht unerheblichen Verwaltungsaufwandes der Neugestaltung aller seit 1997 geltenden Satzungen kann dies – ohne rechtliche Nachteile – zu einem früheren Zeitpunkt nicht erfolgen.

Die Satzungen werden rückwirkend neu unter Bildung einer Gemeinschaftsgebühr zu beschließen sein. Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer Entscheidung vom 28.06.2002 (unter Berücksichtigung der neuen EuGH-Rechtsprechung also) die rückwirkende Zulässigkeit derartiger Satzungsregelungen ausdrücklich ausgesprochen.

c)

Wenn und soweit die neue EU-Verordnung in Kraft tritt, werden die sich daraus ergebenden Anpassungsnotwendigkeiten zu prüfen und umzusetzen sein. Ob und wann dies der Fall sein wird, ist z. Z. offen.

#### **4. Anhängige Verfahren**

Derzeit sind beim Kreis Recklinghausen – beginnend ab 1997 – 13 Klageverfahren in der Hauptsache gegen die Gebührenbescheide seit dem vorerwähnten Zeitraum rechtshängig. Hinzu kommt ein Eilverfahren. Zwei Eilverfahren waren zwischenzeitlich – jedoch noch vor der Entscheidung des EuGH – zugunsten des Kreises vom Verwaltungsgericht und Obergerverwaltungsgericht entschieden worden.

#### **5. Beauftragung Rechtsanwalt Tyczewski**

Der Kreis Recklinghausen hat zwischenzeitlich – wie andere Kreise auch – einen auf gebühren- und europarechtliche Fragen spezialisierten Rechtsanwalt, Herrn Tyczewski, vormals Vorsitzender Richter beim Verwaltungsgericht Gelsenkirchen und Münster, aus der Kanzlei Wolter und Hoppenberg in Hamm beauftragt, beratend und prozessführend für den Kreis tätig zu sein.

Die Notwendigkeit erklärt sich aus der Komplexität der Rechtsmaterie und daraus, dass aufgrund einer seit langem bestehenden stellenmäßigen Vakanz im Rechtsamt hausintern qualifizierte rechtliche Betreuung z. Z. nicht gegeben sein kann.

## **Gebührenerhebung im Fleischhygienerecht**

hier: Urteil des EuGH vom 30.05.2002

Am **10.09.2002** fand in Düsseldorf **beim LKT** die **erste Sitzung der „Ad-hoc-Arbeitsgruppe“** statt. Zu Beginn der Sitzung gab Herr Dr. Schulenburg Kenntnis vom Entwurf einer neuen Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über amtliche Futter- und Lebensmittelkontrollen Kenntnis und verwies hinsichtlich der Gebühren für das Fleischhygienerecht auf die neuen Regelungen in Art. 27 und 28 der Verordnung.

Die bisherige Finanzierungsrichtlinie 96/43 EG vom 26.06.1996 zur Änderung der Richtlinie 85/73 EWG sollen aufgehoben werden (Art. 64).

Da z. Z. nicht bekannt ist, ob und wann die neue Verordnung in Kraft treten wird – der LKT wird sich bemühen, entsprechende Informationen zu erhalten – verständigte sich die Arbeitsgruppe darauf, unter Berücksichtigung der aktuellen Rechts- und Gesetzeslage das Thema zu erörtern.

Sie kam dabei zu folgenden Ergebnissen:

### **1. Bildung der Gemeinschaftsgebühr für die Zukunft:**

a)

Es wurde festgestellt, dass unter Berücksichtigung des o. a. Urteils des EuGH in jedem Fall die Kosten für die Fleisch-, Trichinen- und bakteriologische Untersuchung zu einer Gemeinschaftsgebühr zusammenzufassen sind.

Darin sind auch die Wartegebühren sowie die Gebühren für besondere Untersuchungszeiten einzubeziehen, weil es sich um Gebühren im Zusammenhang mit der Durchführung der Fleischuntersuchung handelt und somit um Fleischuntersuchungskosten (siehe die entsprechenden Protokollnotizen).

Dagegen sind Rückstandsuntersuchungen nicht Bestandteil der Gemeinschaftsgebühr, wie sich aus der seit 1996 ergebenden Änderung der EU-Richtlinien – worauf der Kreis Gütersloh hinwies – ergibt.

Daraus folgt, dass derzeit weiterer Änderungsbedarf der Kostenverordnung des Landes über die Streichung des § 1 Abs. 2 c und d der Kostenverordnung nicht für notwendig erachtet wird.

b)

Es bestand Übereinstimmung, dass der Satzungstext insoweit künftig dahin gefasst werden muss, dass die vorgenannten Gebühren – bisher getrennt in eigenständigen Kostentatbeständen erhoben – nunmehr in einer (Gemeinschafts-) Gebühr erhoben werden und dies textmäßig dahin zum Ausdruck gebracht wird, dass diese Gebühr insbesondere abweichend von den Pauschalgebühren erhoben wird. Satzungstechnisch sind weitere Änderungen nicht erforderlich.

Es bestand Einigkeit, dass unter Berücksichtigung der Entscheidung des EuGH vom 09.09.1999 hinsichtlich der Abweichungsbefugnis durch Satzungsregelung der Kommunen entgegen der ständig vorgetragenen Rechtsauffassung von Rechtsanwalt Dr. Liebenau keine Bedenken bestehen.

c)

Soweit sich aufgrund der beabsichtigten Rechtsänderung der EU nichts anderes ergeben sollte, beabsichtigen die Kreise spätestens ab 01.01.2003 – der Kreis Gütersloh bereits im Oktober 2003 – die Satzungen der – noch – geltenden Rechtslage für die Zukunft anzupassen.

## **2. Gemeinschaftsgebühr für die Vergangenheit**

a)

Es bestand Übereinstimmung, dass auch hinsichtlich der Rückwirkung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH sowie des Bundesverwaltungsgerichtes und der Oberverwaltungsgerichte der Länder keine Bedenken bestehen. Die Kreise gehen dabei davon aus, dass seitens des Ministeriums geprüft worden ist, dass die Rückwirkung ab 01.01.1991 durch ordnungsbehördliche Verordnung (nicht durch ein formelles Gesetz) verfassungsrechtlich geprüft und zulässig ist.

b)

Grundsätzlich gilt für die Bildung der Gemeinschaftsgebühr das unter 1. Ausgeführte.

Es ist jedoch anzumerken, dass jeder Kreis unter Berücksichtigung seiner tatsächlichen Verhältnisse und der sich daraus ergebenden satzungsmäßigen Regelungen prüfen muss, ob und welches EU-Recht zur jeweiligen Zeit gegolten hat, um dieses Recht bei der Bildung der Gemeinschaftsgebühr bezogen auf seine eigenen Satzungen zu berücksichtigen. So ist seitens des Kreises Gütersloh auf die unterschiedliche Einbeziehung der Kosten für die Rückstandsuntersuchungen in das Gemeinschaftsrecht von 1993 bis 1996 und der ab dieser Zeit nicht mehr geltenden Einbeziehung mit der Möglichkeit ergänzender nationaler, auch landesrechtlicher Regelungen, hingewiesen worden.

Auch die Trichinenuntersuchung sei erst ab 1993 harmonisiert worden.

In die Gemeinschaftsgebühr werden die Kosten für die FU und TU in jedem Fall, die Kosten für die BU evtl. einzelfallbezogen einzubeziehen sein. Dies wird unter verwaltungsökonomischen und prozessualen, auch kostenmäßigen Erwägungen durch jeden Kreis zu prüfen sein.

c)

Für eine rückwirkende Anpassung der entsprechenden Satzungen wird derzeit keine zeitliche Bindungswirkung oder Obergrenze gesehen, so dass derartige Satzungsregelungen auch noch im nächsten Jahr mit Rückwirkung unter Aufhebung der bisherigen Satzungen erfolgen können.

### **3. Rückforderungen**

Hier bestand Übereinstimmung, Rückforderungen der Schlachthofbetreiber durch RA Dr. Liebenau dahin zu begegnen, dass – soweit Gebührenbescheide Bestandskraft erlangt haben – schon deswegen ein Rückforderungsanspruch entfällt, weil die jeweiligen Bescheide Rechtsgrund für die Erhebung der Gebühren waren und sind.

Soweit Gebührenbescheide angefochten worden sind, entstehen Rückforderungen unter Hinweis auf die künftigen, rückwirkend zu erlassenden Satzungen ebenfalls nicht, es sei denn ggf. im Einzelfall wegen der BU-Kostenfragen.

#### **4. Neue EU-Verordnung**

Bezüglich der oben erwähnten neuen EU-Verordnung hat eine erste Einschätzung ergeben, dass möglicherweise künftig wieder die Kostenermittlung nach dem Kommunalabgabengesetz zu erfolgen hat. Allerdings bleibt abzuwarten, ob und wann diese Verordnung in Kraft treten wird und ob und in welchem Maße möglicherweise Ausführungsgesetzes des Bundes und des Landes notwendig werden bzw. erlassen werden. Auf die besondere Kostentransparenz in Art. 28 Abs. 2 ist hingewiesen worden, wo es heißt, die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass das Verfahren und die Angaben zur Berechnung der Gebühren veröffentlicht oder auf andere Weise der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

Seitens des Kreises Recklinghausen ist dabei darauf hingewiesen worden, dass dies dem wettbewerbsrechtlichen Grundgedanken des EU-Rechtes entspricht und der Grundsatz der Kostentransparenz bewirken soll, dass insbesondere die Ermittlung der Kosten dargestellt wird, um sicherzustellen, dass verdeckte und insoweit unzulässig Subventionen durch Nichtgeltendmachung von Kosten unterbleiben.

Bezogen auf den Kreis Recklinghausen gilt dabei, dass dies im Zusammenhang mit dem Neuerlass der Satzungen 1999 in besonders ausführlicher und nachvollziehbarer Weise geschehen ist und dem Kreistag jeweils ausführlich alle Kostenkalkulationen zugänglich gemacht worden waren.

#### **5. Fazit**

Aufgrund des Umstandes, dass nach der Entscheidung des EuGH bislang erstinstanzliche Entscheidungen nicht vorliegen – eine erste erwartet der Kreis Lippe vom Verwaltungsgericht Minden in den nächsten Tagen – waren sich die Beteiligten darüber einig, dass die Erhebung der Gebühren nach wie vor in einem hohen Maße von Rechtsunsicherheit begleitet wird, insbesondere bezüglich der Frage, welche Kostentatbestände letztendlich Bestandteil der Gemeinschaftsgebühr sind und welche Kostentatbestände gesondert erhoben werden dürfen.

So kann nicht ausgeschlossen werden, dass jetzt notwendige Anpassungen unter Berücksichtigung des aktuellen EuGH-Urteils für die Zukunft – und evtl. Neuregelung für die Vergangenheit – demnächst abermals, dann bezogen auf die Vergangenheit – einer erneuten, rückwirkenden Satzungsregelung unterzogen werden muss.

Bezüglich der Rückwirkung bleibt die verfassungsrechtliche Frage der Zulässigkeit durch Änderung der Verordnung (anstelle durch Änderung eines formellen Landesgesetzes) zumindest offen; die Kreise waren sich jedoch darüber einig, dass auf der Grundlage der Kostenverordnung die entsprechenden Satzungen neu gefasst werden sollen und müssen, da die verfassungsrechtliche Überprüfung letztendlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit obliegt.

Eine weitere Rechtsunsicherheit tritt durch die beabsichtigte neue Verordnung der EU ein, wobei offen ist, zu welchem Zeitpunkt diese Verordnung in Kraft treten wird. Offen ist weiter, ob und inwieweit diese Verordnung ergänzt werden muss durch Ausführungsgesetze des Bundes und des Landes. Als Verordnung gilt sie in jedem Fall unmittelbar ohne weitere nationale Transformation. Der sich insgesamt ergebende Verwaltungsaufwand und vor allem die Kosten, insbesondere Prozesskosten bei Aufhebung von Bescheiden und Neuerlass von Bescheiden können von daher nicht abgeschätzt werden.

Kretschmann  
Rechts- und Ordnungsdezernent

Bremer  
Sachbearbeiterin