

Vorlage Nr.: 39/018

21.11.2002

Beschlussvorlage

öffentlich

für den	Berichterstatter	Sitzung am	TOP
Kreisausschuss	Dezernent III	10.12.2002	12
Kreistag	Dezernent III	16.12.2002	16

Satzung des Kreises Recklinghausen über die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen nach den Vorschriften des Fleischhygienerechts

Beschlussvorschlag: Der Kreistag beschließt die als Anlage 1 beigefügte Satzung des Kreises Recklinghausen über die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen nach den Vorschriften des Fleischhygienerechts.

Erläuterungen zur Sach- und Rechtslage:

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

Dem Kreistag wurde bereits in der Sitzung vom 07.10.2002 berichtet, dass sich aufgrund einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 30.05.2002 zum Gemeinschaftsgebührenrecht rechtliche Veränderungen für die Gebührenerhebung im Fleischhygienerecht (Schlachthofgebührensatzung des Kreises) ergeben.

Der nunmehr geltenden Rechtsprechung und der als Konsequenz aus dem EuGH-Urteil vom Land Nordrhein-Westfalen erlassenen Dritten Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Ausführung des Gesetzes über die Kosten der Fleisch- und Geflügelfleischhygiene vom 18.09.2002 wird mit der als Anlage 1 beigefügten und ab 01.01.2003 in Kraft tretenden Neufassung der Gebührensatzung des Kreises Recklinghausen Rechnung getragen.

Ämter	Amtsleiter/in	Dezernent	Kreisdirektor	Landrat
39	gez. Dr. Porwol		gez. Scholze	gez. Schnipper
20	gez. Folz			
14	gez. König			

Beratungsergebnis	☐ gemäß Beschlussvorschlag	☐ abweichender Beschluss		
	☐ einstimmig	Ja:	Nein:	Enth.:

A. Rechtliche Rahmenbedingungen

Der Kreis Recklinghausen erhebt Gebühren für Amtshandlungen nach den Vorschriften des Fleischhygienerechts. Sie wurden früher auf der Grundlage des nordrhein-westfälischen Fleischbeschaukostengesetzes aus dem Jahre 1969 als so genannte Fleischbeschaugebühren (Schlachthofgebühren) festgesetzt. Um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedsstaaten im Bereich der Fleischuntersuchungen zu unterbinden, legte der Rat der Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1985 erstmals Gebührenmaßstäbe und damit vereinheitlichte Regeln für die Finanzierung der Gebühren in diesem Sachbereich fest (Richtlinie 85/73 EWG). Grundsätzlich sah die Richtlinie eine in allen Mitgliedstaaten geltende Pauschalgebühr vor. Den Mitgliedstaaten wurde jedoch die Möglichkeit eingeräumt, die Pauschalbeträge auf den Stand der tatsächlichen Kosten anzuheben, wenn in ihrem Bereich die Lohnkosten, die Struktur der Betriebe und das Verhältnis zwischen Fleischbeschauern und Tierärzten von dem Gemeinschaftsdurchschnitt abwichen.

Die erforderliche Umsetzung der Richtlinien in deutsches Recht erfolgte 1993 zunächst durch § 24 des Fleischhygienegesetzes (Bundesrecht). In der Sache leitete der Bundesgesetzgeber den Gesetzesregelauftrag an die Bundesländer weiter; das Land NRW verpflichtete seinerseits 1998 die Kreise und kreisfreien Städte zur genauen Regelung durch Satzungen. Diese Verschiebung der inhaltlichen Rechtssetzungskompetenz von der EU über den Bund und die Länder hin zu den Kreisen und kreisfreien Städten führte dazu, dass letztlich die Kreise die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in ihren Satzungen umsetzen mussten und müssen. Dabei haben sich in den Ländern jeweils einheitliche Satzungsmuster durchgesetzt. Die Satzung des Kreises Recklinghausen entspricht in ihrer Grundstruktur denjenigen der anderen Kreise und kreisfreien Städte des Landes NRW.

Die deutsche Fleischwarenindustrie hat von Anfang an die Anhebung der Pauschalgebühr auf das Maß der tatsächlichen Kosten durch eine Fülle von Rechtsstreitigkeiten bekämpft. Zwar sind die grundsätzlichen Rechtsfragen zwischenzeitlich durch den Europäischen Gerichtshof und das Bundesverwaltungsgericht geklärt worden, insbesondere bezüglich der Übertragungskompetenz auf die Kreise, der Abweichungsbefugnis von den EU-Pauschalgebühren bis zur Höhe der tatsächlichen Kosten im Sinne der Richtlinie 85/73/EWG in der Fassung der Richtlinie 96/43/EG (Anhang A Kapitel 1 Ziffer 4) und zur Rückwirkung (zuletzt Bundesverwaltungsgericht vom 28.06.2002 / 3 BN 5.01 und vom 09.10.2002 / 3 C 17.02). Die bisherige Rechtsauffassung des Kreises, wie sie dem Kreistag mehrfach vorgelegt wurde, ist damit zum wiederholten Male höchstrichterlich bestätigt worden.

In Randfragen bestand jedoch bis in die jüngste Zeit Rechtsunsicherheit. Ein Problem war die gebührenrechtliche Behandlung der Trichinenuntersuchungen und der bakteriologischen Untersuchungen. Diese Untersuchungen sind zwar gemeinschaftsrechtlich vorgesehen, erfolgen aber nicht regelmäßig im Rahmen der Schlachttier- und Fleischuntersuchungen. Entsprechend einer gängigen Praxis fast im gesamten Bundesgebiet hat der Kreis Recklinghausen deshalb neben der zentralen Gebühr für die Schlachttier- und Fleischuntersuchungen (§ 3 der Satzung vom 13.09.2001) eine eigenständige Gebühr für Trichinenuntersuchungen und bakteriologische Untersuchungen vorgesehen (§§ 4 und 8). Diese Praxis entsprach der Rechtsprechung mehrerer Oberverwaltungsgerichte.

Auf Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) hat der EuGH durch Urteil vom 30.05.2002 in zwei Fällen aus den Kreisen Wesel und Neuss entschieden, dass die geschilderte Praxis der Kreise hinsichtlich der Gebührenerhebung mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar ist (C-284/00 und C-288/00). Dabei hat der EuGH daran festgehalten, dass die Gebühr kostendeckend sein muss, damit der Wettbewerb zwischen den Unternehmen nicht verzerrt wird. Es müssen also alle ansatzfähigen Kosten in die Kalkulation einfließen, auch wenn sie Kosten für Untersuchungen und Kontrollen abdecken, die – wie bei der Trichinenuntersuchung und der bakteriologischen Untersuchung – nicht in allen Fällen vorgenommen werden. Diese Kosten dürfen jedoch nicht neben der Gemeinschaftsgebühr erhoben werden, insbesondere nicht als eigenständiger Gebührentatbestand in der Satzung erscheinen. Die Kreise müssen vielmehr eine einheitliche Gemeinschaftsgebühr mit einem einheitlichen Satz festlegen. Die Kosten für Trichinenuntersuchungen und bakteriologische Untersuchungen sind deshalb nur Kostenfaktoren bei der Berechnung der Gemeinschaftsgebühr.

Das BVerwG und die Instanzgerichte haben das Urteil des EuGH in den anhängigen Gerichtsverfahren umgesetzt und die Satzungen in ihrer bisherigen Ausgestaltung für teilunwirksam angesehen. In NRW hat das VG Minden dies in einem Fall, der den Kreis Lippe betraf, durch Urteil vom 15.08.2002 explizit ausgeführt (Az.: 9 K 2031/00).

B. Rechtliche Folgerungen

Aus den o. g. Gründen müssen sämtliche Kreise des Landes NRW – zunächst für die Zukunft – ihre Satzungen der neuen Rechtsprechung anpassen. Der vorliegende Satzungsentwurf trägt diesen Vorgaben Rechnung. In einem weiteren Schritt werden auch die Satzungen für die Vorjahre rückwirkend geändert werden müssen. Andernfalls drohen Gebührenauffälle in beträchtlicher Höhe.

Der Kreis darf im Übrigen aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen Gebührenaufschläge nicht hinnehmen, da sich der Verzicht auf Gebühren wirtschaftlich als EU-rechtlich unzulässig verdeckte Subvention des Gebührenpflichtigen darstellt. Die Beschlussvorlagen dieser rückwirkend zu erlassenen Änderungssatzungen für die Vorjahre werden dem Kreistag voraussichtlich im Frühjahr 2003 vorgelegt werden.

Gemeinschaftsgebühr der ab 01.01.2003 in Kraft tretenden Satzung

Die neue Satzung weist entsprechend der Forderung des EuGH in § 4 eine Gemeinschaftsgebühr aus.

Dafür entfallen die früheren Regelungen über die Gebühren für Trichinenuntersuchungen und die bakteriologischen Untersuchungen (§§ 4 und 8 der bisher gültigen Satzung vom 13.09.2001). Die entsprechenden Beträge sind in die Gemeinschaftsgebühr eingearbeitet.

Eingearbeitet ist ferner die noch verbleibende Unterdeckung aus der vorangegangenen Rechnungsperiode 2000 (§ 5 der Satzung vom 28.06.2001, nachfolgend § 5 der Satzung vom 13.09.2001). Im Jahr 2000 war eine Unterdeckung aufgetreten, die nach der Entscheidung des Kreistages vom 01.07.2001 bis zum 31.12.2003 ausgeglichen werden soll. Dieser Ausgleich ist nach dem von Rechtsanwalt Tyczewski erstellten Gutachten aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen vorzunehmen, weil Gemeinschaftsrecht – und in dessen Umsetzung auch das nationale Recht – zwingend die Erhebung kostendeckender Gebühren erfordert. Würde der Ausgleich der Unterdeckung nicht vorgenommen, wären die Gebühren für das Jahr 2000 nicht kostendeckend erhoben worden. Die entsprechenden Kosten müssten dann vom Kreis Recklinghausen statt von den Gebührenpflichtigen getragen werden. Dieser vom Kreis getragene Anteil der Kosten würde sich dann als – unzulässige – verdeckte Subvention darstellen.

Die mit dieser Unterdeckung zusammenhängenden Rechtsfragen sind bisher von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung noch nicht abschließend behandelt worden. Das VG Gelsenkirchen hat in einem Beschluss vom 06.11.2002 in der Eilsache 7 L 1717/02 die Problematik als zu komplex angesehen, als dass sie in einem Eilverfahren abschließend entschieden werden könne.

Im Ergebnis hat das Gericht den Antrag der Schlachthofbetreiberin abgelehnt, die Vollziehung der Gebührenbescheide für die Monate Juli und August 2001 auszusetzen. Damit ist der rechtliche Ansatz des Kreises immerhin gut vertretbar und sollte weiter verfolgt werden. Offen ist bisher, ob die Betreiberin gegen den o. g. Beschluss Beschwerde einlegen wird. Mit einer Entscheidung des OVG Münster im Jahre 2002 wäre aber nicht mehr zu rechnen.

Die Unterdeckung war in der Satzung vom 28.6.2001 und nachfolgend in der Satzung vom 13.09.2001 der besseren Transparenz wegen als eigenständige Regelung aufgenommen worden. Da es sich der Sache nach aber nicht um einen eigenständigen Gebührentatbestand, sondern lediglich um einen Kostenfaktor bei der Gebührenbedarfsberechnung handelt und der EuGH den Ausgleich aller Kostenfaktoren in einer Gebühr verlangt, ist die Unterdeckung ebenfalls in § 4 einbezogen worden. Der frühere § 5 kann deshalb ersatzlos entfallen.

Die verschiedenen Kostenfaktoren, aus denen nunmehr die einheitliche Gemeinschaftsgebühr gebildet wird, sind in den als Anlage beigefügten Darstellungen im Einzelnen aufgeführt.

Im Ergebnis fließen damit die Kosten für die Schlachttier- und Fleischuntersuchung, die Trichinenuntersuchung, die bakteriologische Untersuchung, die BSE-Untersuchung, die Untersuchungen zu besonderen Zeiten sowie die Wartezeiten und die Auslagen in die Gemeinschaftsgebühr ein.

Die Ermittlung der Gebührensätze in § 4 ist entsprechend den Vorgaben des Landesrechts betriebsbezogen erfolgt. Insoweit ergeben sich keine strukturellen Änderungen. Das VG Minden hat in dem bereits erwähnten Urteil vom 15.8.2002 die Differenzierung zwischen „Schlachtbetrieben außerhalb öffentlicher Schlachthöfe“ und „öffentlichen Schlachthöfen“ als rechtmäßig bewertet. Die bisherige Satzungspraxis des Kreises Recklinghausen ist damit verwaltungsgerichtlich bestätigt worden.

Zu den Satzungsänderungen im Einzelnen:

Die in der Anlage 1 enthaltene Satzung des Kreises Recklinghausen tritt ab dem 01.01.2003 in Kraft. Zudem wird die bis zum 31.12.2002 geltende Satzung des Kreises Recklinghausen über die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen nach den Vorschriften des Fleischhygienerechts vom 13.09.2001 nebst den Änderungssatzungen vom 21.12.2001 und 25.06.2002 abgelöst.

Neben der oben dargestellten Erfassung der einzelnen Kostenfaktoren zu einer Gemeinschaftsgebühr unter Berücksichtigung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 30.05.2002 führen die für das Jahr 2003 zu erwartenden Vergütungs- bzw. Besoldungserhöhungen zu einer notwendigen Neukalkulation der Gebühren.

Für den Kalkulationszeitraum 01.01. bis 31.12.2003 wird in Anlehnung an die bisher von den Tarifvertragsparteien des öffentlichen Dienstes bezogenen Positionen hinsichtlich der prozentualen Tarifsteigerung für das Jahr 2003 eine Personalkostenerhöhung von 3 % berücksichtigt.

Die Neuberechnung basiert auf der Grundlage der Daten des Jahres 2001 und der bis zum Monat September 2002 tatsächlich angefallenen Kosten.

§ 4 der als Anlage 1 beigefügten Satzung enthält die zu erhebende Gemeinschaftsgebühr.

a) Kleinbetriebe und Hausschlachtungen

Die Gemeinschaftsgebühr für ein Schwein (ab 25 kg) beträgt bei einer Schlachtung von insgesamt 16 bis 35 Tieren je Tag und je Betrieb 11,29 Euro. Die einzelnen Kostenfaktoren können der Anlage 2 entnommen werden.

Die Gebührenveränderung zeigt sich beispielhaft an dem Euro-Betrag für die reine Schlacht tier- und Fleischuntersuchung für ein Schwein bei einer Gesamtschlachtung von 16 bis 35 Tieren je Tag und je Betrieb:

Bisherige Gebühr:	7,76 Euro
Neu kalkulierter Kostenfaktor:	8,17 Euro

Neben der zu erwartenden tariflichen Vergütungssteigerung führt eine Veränderung der durchschnittlichen Fehlzeiten von 50 auf 60 Tage zu einer Kostenerhöhung.

b) Schlachthof Recklinghausen

Für ein Schwein (ab 25 kg) wird ab einer Schlachtung von insgesamt 120 Tieren je Tag eine Gemeinschaftsgebühr von 2,35 Euro erhoben. Die einzelnen Kostenfaktoren sind der Anlage 3 zu entnehmen.

Die Veränderung wird beispielhaft für die reine Schlacht tier- und Fleischuntersuchung eines Schweins bei einer Gesamtschlachtung ab 120 Tieren je Tag dargestellt:

Bisherige Gebühr:	1,89 Euro
Neu kalkulierter Kostenfaktor:	1,93 Euro

Die tarifliche Vergütungssteigerung wird zum Teil durch einen leichten Rückgang der Fehlzeiten von 82 auf 77 Tage aufgefangen.

c) Schlachthof Oer-Erkenschwick

Die Gemeinschaftsgebühr für die Untersuchung im öffentlichen Schlachthof Oer-Erkenschwick beträgt für ein Schwein ab 25 kg 1,82 Euro. Die einzelnen Kostenfaktoren werden in Anlage 4 aufgeführt.

Der nachfolgend dargestellte Vergleich der Kosten bei der reinen Schlachtier- und Fleischuntersuchung zeigt, dass sich der Kostenbestandteil der Gemeinschaftsgebühr um 0,04 Euro (= 3 %) erhöht:

Bisherige Gebühr:	1,40 Euro (ohne Sachkosten)
Neu kalkulierter Kostenfaktor:	1,44 Euro (ohne Sachkosten)

Weitere Satzungsänderungen:

Aufgrund der Bildung einer Gemeinschaftsgebühr unter Berücksichtigung der derzeit geltenden Rechtsprechung sind die §§ 4 (Trichinenuntersuchung), 5 (Zuschlag wegen Unterdeckung), 8 (bakteriologische Untersuchung), 9 (BSE-Untersuchung), 14 (Untersuchung zu besondere Zeiten), 15 (Wartezeiten) und 17 (weitere Auslagen) der Satzung des Kreises Recklinghausen nach den Vorschriften des Fleischhygienerechts vom 13.09.2002 in der bis zum 31.12.2002 geltenden Fassung ersatzlos zu streichen.

Die §§ 9, 10 und 11 (vormals §§10, 11 und 12 der o. g. Satzung vom 13.09.2002) weisen die für die Hygieneüberwachung entsprechend dem Fleischhygienerecht in Fleischzerlegungs- und Verarbeitungsbetrieben, Kühlhäusern und sonstigen Betrieben zu erhebenden Gebühren je angefangene halbe Stunde unter Berücksichtigung der zu erwartenden Vergütungs- und Besoldungserhöhungen aus.

Die umfangreichen, sehr ausführlichen Gebührenkalkulationen nebst den einschlägigen rechtlichen Bestimmungen können beim Veterinäramt (Tel. 02361 / 532123 – Frau Bremer) während der üblichen Dienstzeiten eingesehen werden.

Anlage 1: Satzung

Anlage 2: Kurzdarstellung der Gebührenkalkulation ambulatorische Fleischschau (Kleinbetriebe und Hausschlachtungen)

Anlage 3: Kurzdarstellung der Gebührenkalkulation Schlachthof Recklinghausen

Anlage 4: Kurzdarstellung der Gebührenkalkulation für den öffentlichen Schlachthof Oer-Erkenschwick

Anlage 5: Stundensätze bei der Überwachung der Fleischzerlegungs- und Verarbeitungsbetriebe usw.