



HESSISCHER LANDTAG

15. 09. 2014

Gesetzentwurf der Landesregierung

für ein Gesetz zur Neuregelung des Gebührenrechts im Bereich der Hygiene bei der Gewinnung von Frischfleisch

Die Landesregierung legt mit Schreiben vom 12. September 2014 den nachstehenden, durch Kabinettsbeschluss vom 12. September 2014 gebilligten und festgestellten Gesetzentwurf dem Landtag zur Beschlussfassung vor. Der Gesetzentwurf wird vor dem Landtag von der Ministerin für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vertreten.

A. Problem

Hessische Landkreise und kreisfreie Städte erheben Gebühren für Schlacht tier- und Fleischuntersuchungen auf der Grundlage des Veterinärkontroll-Kostengesetzes, des Hessischen Verwaltungskostengesetzes und der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

Nach der Verordnung 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung und Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass angemessene finanzielle Mittel für die amtlichen Kontrollen verfügbar sind, und zwar aus beliebigen Mitteln, einschließlich der Einführung von Gebühren. Die zum Zweck der amtlichen Kontrollen erhobenen Gebühren dürfen nicht höher sein als die von den zuständigen Behörden getragenen Kosten in Bezug auf die Ausgaben. Sie können auch auf der Grundlage der von den zuständigen Behörden während eines bestimmten Zeitraums getragenen Kosten als Pauschale festgesetzt werden oder gegebenenfalls den in Anhang IV der Verordnung festgelegten (Mindest-)Beträgen entsprechen. Die Verordnung gilt unmittelbar.

Eine nach nationalem Recht für die Gebührenbescheide erforderliche gesetzliche Grundlage, auf die sich die Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz stützt, liegt derzeit mit dem Veterinärkontroll-Kostengesetz in Verbindung mit dem Hessischen Verwaltungskostengesetz vor. In der genannten Verwaltungskostenordnung mit dem zugehörigen Verwaltungskostenverzeichnis sind die gebührenpflichtigen Amtshandlungen bestimmt.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs kann ein Mitgliedstaat eine höhere Gebühr als die Mindestgebühr erheben, die nach der Größe des Betriebes und nach der Größe des Betriebes und der Zahl der geschlachteten Tiere innerhalb einer Tierart gestaffelt ist, wenn feststeht, dass sich diese Faktoren tatsächlich auf die Kosten auswirken, die anfallen.

Bis zum Inkrafttreten des neuen Tarifvertrages zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Beschäftigten in der Fleischuntersuchung (Tarifvertrag-Fleischuntersuchung) am 1. September 2008 war das der Fall. Die in der Verwaltungskostenordnung damals vorgesehene Differenzierung nach "Großbetrieben" (Betriebe, in denen im Durchschnitt des vergangenen Kalenderjahres mindestens 1.500 Tiere im Kalendermonat geschlachtet worden sind) und nach "sonstigen Betrieben" und die Staffelung innerhalb der Gebührenbemessung für Großbetriebe und sonstige Betriebe nach der Zahl der täglichen Schlachtungen fand sich in den unterschiedlichen Kosten, die durch die jeweiligen Untersuchungen hervorgerufen wurden, wieder. Sie knüpfte für die Staffelfebühr an die Regelungen des damals geltenden Tarifvertrages an und folgte im Wesentlichen der dort für die Vergütung enthaltenen Staffelung nach Stückzahlen.

Am 1. September 2008 trat der neue Tarifvertrag Fleischuntersuchung in Kraft. Dieser definierte den Begriff des "Großbetriebes" (und damit auch den des "sonstigen Betriebes") anders, als er im bis dahin geltenden Tarifvertrag und in der Verwaltungskostenordnung definiert war. Diese unterschiedliche Definition des "Großbetriebes" konnte zur Folge haben, dass bestimmte Betriebe zwar nach dem Tarifvertrag 2008 "Großbetriebe" waren, nach der Verwaltungskostenordnung aber noch als "sonstige Betriebe" (für die höhere Gebühren gelten) eingestuft waren, während andere Betriebe sowohl nach dem Tarifvertrag 2008 als auch nach der Verwaltungskostenordnung als "Großbetrieb" einzustufen waren, mit der Folge, dass zwar bei all diesen Betrieben eine Zeitvergütung nach dem Tarifvertrag 2008 bezahlt wird (also insofern gleiche Kosten für die Untersuchungen anfallen), aber die zuletzt genannten Betriebe deutlich weniger zahlen als die zuerst genannten.

Um diesen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 GG zu beseitigen, hat die Landesregierung im Dezember 2013 die Verwaltungskostenordnung geändert und darin den Begriff des "Großbetriebes" rückwirkend ab 1. September 2008 exakt so definiert wie in dem an diesem Tag in Kraft getretenen Tarifvertrag 2008.

Mit Urteil vom 17. Dezember 2013 hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof (AZ 5 A 1635/12) jedoch entschieden, dass die Verwaltungskostenordnung auch in der geänderten Fassung keine ausreichende Grundlage für die Gebührenerhebung über die europarechtlich vorgesehene Mindestgebühr hinaus bietet. Denn § 4 Abs. 6 des Veterinärkontrollkostengesetzes definiert den Begriff des Großbetriebes noch immer so, wie er bis zum Inkrafttreten des neuen Tarifvertrages Fleischuntersuchung am 1. September 2008 definiert war. Die neue Definition in der Verwaltungskostenordnung widerspreche daher § 4 Abs. 6 VetK-KostG.

Auch unter einem anderen Gesichtspunkt genügt die Gebührenregelung nach Ansicht des VGH nicht den Rechtmäßigkeitsanforderungen: Für den Zeitraum ab Inkrafttreten des Tarifvertrages Fleischhygiene 2008 lasse sich nicht feststellen, dass die Differenzierung der Verwaltungskostenordnung nach der Größe der Betriebe sowie die Staffelung der Gebührensätze innerhalb der Gruppen auf Faktoren zurückzuführen sind, die sich tatsächlich auf die Kosten auswirken. Im Ergebnis sei es erforderlich, anhand einer nachvollziehbaren Kalkulation unter Einbeziehung der umlagefähigen Kosten sowie der gebührenpflichtigen Tatbestände die Höhe der einzelnen Gebührensätze zu rechtfertigen.

Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs ist noch nicht rechtskräftig. Der betroffene Landkreis hat Nichtzulassungsbeschwerde eingelegt.

Vor diesem Hintergrund bedürfen die gebührenrechtlichen Vorschriften im Bereich der Fleischhygiene dringend einer Neuregelung.

B. Lösung

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf wird den Landkreisen und kreisfreien Städten die Befugnis eingeräumt, für die Amtshandlungen im Bereich der Hygiene bei der Gewinnung von Frischfleisch durch Satzung kostenpflichtige Tatbestände und die Gebührenhöhe abweichend von der Verwaltungskostenordnung bestimmen zu können.

Außerdem wird der Begriff des Großbetriebes in § 4 Abs. 6 des Veterinärkontrollkostengesetzes genauso definiert wie in dem am 1. September 2008 in Kraft getretenen Tarifvertrag Fleischuntersuchung und im Verwaltungskostenverzeichnis. Damit wird der Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz beseitigt.

Die entbehrlich gewordenen Regelungen des Veterinärkontroll-Kostengesetzes werden aufgehoben.

Das Verwaltungskostenverzeichnis für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wird nach den Vorgaben des Urteils des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 17. Dezember 2013 geändert. Um den Landkreisen und kreisfreien Städten, die keine Satzungen erlassen, sondern Gebühren auf der Grundlage des Verwaltungskostenverzeichnisses erheben, eine rechtssichere Gebührenerhebung zu ermöglichen, sollen in das Verwaltungskostenverzeichnis die in der Verordnung (EG) 882/2004 vorgesehenen Tatbestände und Mindestgebühren aufgenommen werden.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Eine Regelung der Gebührenerhebung dergestalt, dass in der Verwaltungskostenordnung eine landesweite Rahmengebühr (anstelle der im Entwurf vorgesehenen (EU-Mindest-)Gebühr) festgelegt wird, wobei den betroffenen Landkreisen ebenfalls die Möglichkeit bleibt, alternativ dazu eine eigene Satzung zu erstellen und aufgrund dieser Satzung Gebühren zu erheben, ist abzulehnen:

Eine Kalkulation solcher vom Land im Verwaltungskostenverzeichnis festzusetzender Rahmengebühren ist sehr zeitaufwendig. Sie setzt detaillierte und umfangreiche Datenerhebungen bei allen kommunalen Vollzugsbehörden voraus.

Eine Neuregelung dieser Art könnte deshalb nicht vor Abschluss des derzeit noch anhängigen Gerichtsverfahrens erfolgen. Der betroffene Landkreis würde wegen der derzeit rechtswidrigen Gebührenerhebung im Gerichtsverfahren unterliegen, obwohl ihm die in Rechnung gestellten Kosten in diesem Fall tatsächlich entstanden sind. Mit weiteren gerichtlichen Auseinandersetzungen wäre zu rechnen.

E. Finanzielle Auswirkungen

1. Auswirkungen auf die Liquiditäts- oder Ergebnisrechnung

	Liquidität		Ergebnis	
	Ausgaben	Einnahmen	Aufwand	Ertrag
Einmalig im Haushaltsjahr	-	-	-	-
Einmalig in künftigen Haushaltsjahren	-	-	-	-
Laufend ab Haushaltsjahr	-	-	-	-

2. Auswirkungen auf die Vermögensrechnung

Keine.

3. Berücksichtigung der mehrjährigen Finanzplanung

Keine.

4. Auswirkungen für hessische Gemeinden und Gemeindeverbände

Wegen der Auswirkungen auf die hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände wird auf die Ausführungen unter A bis D Bezug genommen.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

Gesetz
zur Neuregelung des Gebührenrechts im Bereich der Hygiene
bei der Gewinnung von Frischfleisch

Vom

Artikel 1
Änderung des Gesetzes zum Vollzug von Aufgaben auf den Gebieten
des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung

Dem § 1 des Gesetzes zum Vollzug von Aufgaben auf den Gebieten des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung vom 21. März 2005 (GVBl. I S. 229, 232), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2012 (GVBl. S. 622), wird als Abs. 5 angefügt:

"(5) Die Landkreise und kreisfreien Städte können durch Satzung nach Maßgabe des § 9 des Gesetzes über kommunale Abgaben in der Fassung vom 24. März 2013 (GVBl. S. 134) kostenpflichtige Tatbestände und Gebührensätze bestimmen für Amtshandlungen nach der

1. Verordnung (EG) Nr. 999/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 mit Vorschriften zur Verhütung, Kontrolle und Tilgung bestimmter transmissibler spongiformer Enzephalopathien (ABl. EG Nr. L 147 S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 630/2013 vom 28. Juni 2013 (ABl. EU Nr. L 179 S. 60),
2. Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs (ABl. EU Nr. L 139 S. 206, Nr. L 226 S. 83, 2008 Nr. L 46 S. 51, 2013 Nr. L 160 S. 16), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 633/2014 der Kommission vom 13. Juni 2014 (ABl. EU Nr. L 175 S. 6),
3. Verordnung (EG) Nr. 2075/2005 der Kommission vom 5. Dezember 2005 mit spezifischen Vorschriften für die amtlichen Fleischuntersuchungen auf Trichinen (ABl. EU Nr. L 338 S. 60), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 216/2014 vom 7. März 2014 (ABl. EU Nr. L 69 S. 85),
4. Tierische Lebensmittel-Überwachungsverordnung vom 8. August 2007 (BGBl. I S. 1816, 1864), zuletzt geändert durch Verordnung vom 11. November 2010 (BGBl. I S. 1537),
5. Tierische Lebensmittel-Hygieneverordnung vom 8. August 2007 (BGBl. I S. 1816, 1828), zuletzt geändert durch Verordnung vom 10. November 2011 (BGBl. I S. 2233),
6. BSE-Untersuchungsverordnung in der Fassung vom 30. November 2011 (BGBl. I S. 2404), geändert durch Verordnung vom 12. Juli 2013 (BGBl. I S. 2451), und dem
7. Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch in der Fassung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S. 1426), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Mai 2014 (BGBl. I S. 698),

soweit die Gewinnung von Frischfleisch betroffen ist, und dabei von den Gebührensätzen der Verwaltungskostenordnung abweichen."

Artikel 2
Änderung des Veterinärkontroll-Kostengesetzes zum 1. September 2008

§ 4 Abs. 6 des Veterinärkontroll-Kostengesetzes vom 3. November 1998 (GVBl. I S. 414) wird wie folgt gefasst:

"(6) Für Betriebe, in denen im Durchschnitt des vorangegangenen Kalenderjahrs mehr als 20 Großvieheinheiten pro Woche geschlachtet worden sind (Großbetriebe) und die der Kontrolle und Überwachung durch Behörden der Landesverwaltung unterliegen, können aufgrund gesonderter gruppenbezogener Ermittlung der entstandenen Aufwendungen spezifische Gebühren bestimmt werden. 20 Großvieheinheiten entsprechen jeweils

1. 20 Pferden oder anderen Einhufern,
2. 20 Rindern mit einem Lebendgewicht über 300 kg,
3. 40 Rindern mit einem Lebendgewicht bis 300 kg,
4. 100 Schweinen mit einem Lebendgewicht über 100 kg,
5. 133 Schweinen mit einem Lebendgewicht bis 100 kg,
6. 200 Schafen und Ziegen mit einem Lebendgewicht über 15 kg oder

7. 400 Schaf- oder Ziegenlämmern oder Ferkeln mit einem Lebendgewicht von jeweils bis 15 kg."

Artikel 3

Aufhebung des Veterinärkontroll-Kostengesetzes

Das Veterinärkontroll-Kostengesetz vom 3. November 1998 wird aufgehoben.

Artikel 4

Änderung der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

In der Anlage der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 8. Dezember 2009 (GVBl. I S. 522), zuletzt geändert durch Verordnung vom 28. November 2013 (GVBl. S. 652), werden Nr. 26 bis 2611 durch folgende Nr. 26 bis 2647 ersetzt:

Nr.	Gegenstand	Bemessungsgrundlage	Gebühr (Euro)
26	Hygiene im Zusammenhang mit der Gewinnung von Frischfleisch Amtshandlungen nach der Verordnung (EG) 854/2004, der Verordnung (EG) 999/2001, der Verordnung (EG) 2075/2005, dem LFGB, der Tierischen Lebensmittel-Hygieneverordnung (Tier-LMHV), der Tierischen Lebensmittel-Überwachungsverordnung - (Tier-LMÜV) und der BSE-Untersuchungsverordnung (BSE UntersV), soweit die Gewinnung von frischem Fleisch betroffen ist. Für die Gebühren, ausgenommen die Nr. 264 bis 2647 , gelten die Bestimmungen der Verordnung (EG) 882/2004. Insbesondere die Vorgaben des Art. 27 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang IV, Abschnitt A und Anhang VI, sowie Abs. 3 bis 6 in Verbindung mit Anhang IV Abschnitt B, Kapitel I.		
261	Gebühren im Zusammenhang mit der Fleischuntersuchung		
2611	Schweine		
26111	Tiere mit einem Schlachtgewicht von weniger als 25 kg	je Tier	0,5
26112	Tiere mit einem Schlachtgewicht von mindestens 25 kg	je Tier	1
2612	Rinder und Jungrinder, einschließlich Wasserbüffel und Bisons	je Tier	
26121	Ausgewachsene Rinder	je Tier	5
26122	Jungrinder	je Tier	2
2613	Equiden	je Tier	3
2614	Schafe und Ziegen		
26141	Tiere mit einem Schlachtgewicht von weniger als 12 kg	je Tier	0,15
26142	Tiere mit einem Schlachtgewicht von mindestens 12 kg	je Tier	0,25
2615	Haus- und Perlhühner	je Tier	0,005
2616	Enten und Gänse	je Tier	0,01
2617	Truthühner	je Tier	0,025
2618	Zuchtkaninchen	je Tier	0,005
262	Gebühren im Zusammenhang mit der Kontrolle von Zerlegebetrieben		
2621	Rindfleisch, Kalbfleisch, Schweinefleisch, Equidenfleisch, Schaf- und Ziegenfleisch	je Tonne Fleisch	2
2622	Geflügelfleisch und Zuchtkaninchenfleisch	je Tonne Fleisch	1,5
2623	Zuchtwildfleisch und Wildfleisch		
26231	Kleines Federwild und Haarwild	je Tonne Fleisch	1,5
26232	Laufvögel	je Tonne Fleisch	3
26233	Wildschweine und Wildwiederkäuer	je Tonne Fleisch	2

263	Gebühren im Zusammenhang mit Wildbearbeitungsbetrieben, einschließlich der Gesundheitsüberwachung von Gehegewild		
2631	Kleines Federwild	je Tier	0,005
2632	Kleines Haarwild	je Tier	0,01
2633	Laufvögel	je Tier	0,5
2634	Landsäugetiere		
26341	Wildschweine	je Tier	1,5
26342	Wildwiederkäuer	je Tier	0,5
264	Schlachttier- und Fleischuntersuchungen bei Hausschlachtungen und erlegtem Wild, das im eigenen Haushalt verwendet werden soll, und bei erlegtem Wild, das zur Abgabe an Endverbraucher oder nahegelegene Einzelhandelsgeschäfte bestimmt ist		
2641	Schweine und Wildschweine, einschließlich Trichinenuntersuchung, sowie Haarwild, außer Wildschweine und Einhufer, Fleischuntersuchung einschließlich Trichinenuntersuchung, ausgenommen Wildschweine mit einem Körpergewicht von weniger als 20 kg	je Tier	17,90
2642	Rinder, Jungrinder, Wasserbüffel und Bisons	je Tier	19,94
2643	Equiden, einschließlich Trichinenuntersuchung	je Tier	30,17
2644	Schafe, Ziegen und Farmwild	je Tier	12,02
2645	Wildwiederkäuer und Laufvögel soweit nicht in Nr. 2642 genannt	je Tier	13,55
2646	Trichinenuntersuchung und damit zusammenhängende Amtshandlungen von erlegtem Haarwild, (Wildschweine und andere Tiere, die Träger von Trichinen sein können), ausgenommen Wildschweine mit einem Körpergewicht von weniger als 20 kg	je Tier	12,74
2647	Trichinenuntersuchung nach Nr. 2646 bei Probenentnahme durch beauftragte Jagdausübungsberechtigte	je Tier	2,87

Artikel 5 **Zuständigkeitsvorbehalt**

Soweit durch dieses Gesetz in Art. 4 die Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz geändert wird, bleibt die Befugnis der zuständigen Stellen, diese Verordnung künftig zu ändern oder aufzuheben, unberührt.

Artikel 6 **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. Abweichend von Satz 1 tritt Art. 2 mit Wirkung vom 1. September 2008 in Kraft.

Begründung

Allgemeiner Teil

Hessische Landkreise und kreisfreie Städte erheben Gebühren für Schlacht tier- und Fleischuntersuchungen auf der Grundlage des Veterinärkontroll-Kostengesetzes, des Hessischen Verwaltungskostengesetzes und der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

Nach Art. 26 der Verordnung 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung und Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass angemessene finanzielle Mittel für die amtlichen Kontrollen verfügbar sind, und zwar aus beliebigen Mitteln, einschließlich der Einführung von Gebühren. Art. 27 Abs. 4 legt fest, dass die zum Zweck der amtlichen Kontrollen erhobenen Gebühren nicht höher sein dürfen als die von den zuständigen Behörden getragenen Kosten in Bezug auf die Ausgaben und dass sie auf der Grundlage der von den zuständigen Behörden während eines bestimmten Zeitraums getragenen Kosten als Pauschale festgesetzt werden können oder gegebenenfalls den in Anhang IV festgelegten (Mindest-)Beträgen entsprechen. Die Verordnung gilt unmittelbar.

Eine nach nationalem Recht für die Gebührenbescheide erforderliche gesetzliche Grundlage, auf die sich die Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz stützt, liegt derzeit mit dem Veterinärkontroll-Kostengesetz in Verbindung mit dem Hessischen Verwaltungskostengesetz vor. In der genannten Verwaltungskostenordnung mit dem zugehörigen Verwaltungskostenverzeichnis sind die gebührenpflichtigen Amtshandlungen bestimmt.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs kann ein Mitgliedstaat eine höhere Gebühr als die Mindestgebühr erheben, die nach der Größe des Betriebes und der Zahl der geschlachteten Tiere innerhalb einer Tierart gestaffelt ist, wenn feststeht, dass sich diese Faktoren tatsächlich auf die Kosten auswirken, die anfallen.

Bis zum Inkrafttreten des neuen Tarifvertrages zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Beschäftigten in der Fleischuntersuchung (Tarifvertrag-Fleischuntersuchung) am 1. September 2008 war das der Fall. Die in der Verwaltungskostenordnung vorgenommene Differenzierung nach "Großbetrieben" (Betriebe, in denen im Durchschnitt des vergangenen Kalenderjahres mindestens 1.500 Tiere im mindestens im Kalendermonat geschlachtet worden sind) und nach "sonstigen Betrieben" und die Staffelung innerhalb der Gebührenbemessung für Großbetriebe und sonstige Betriebe nach der Zahl der täglichen Schlachtungen fand sich in den unterschiedlichen Kosten, die durch die jeweiligen Untersuchungen hervorgerufen wurden, wieder. Sie knüpfte für die Staffelgebühr an die Regelungen des damals geltenden Tarifvertrages an und folgte im Wesentlichen der dort für die Vergütung enthaltenen Staffelung nach Stückzahlen.

Am 1. September 2008 trat der neue Tarifvertrag Fleischuntersuchung in Kraft. Dieser definierte den Begriff des "Großbetriebes" (und damit auch den des "sonstigen Betriebes") anders, als er im bis dahin geltenden Tarifvertrag und in der Verwaltungskostenordnung definiert war. Diese unterschiedliche Definition des "Großbetriebes" konnte zur Folge haben, dass bestimmte Betriebe zwar nach dem Tarifvertrag 2008 "Großbetriebe" waren, nach der Verwaltungskostenordnung aber noch als "sonstige Betriebe" (für die höhere Gebühren gelten) eingestuft waren, während andere Betriebe sowohl nach dem Tarifvertrag 2008 als auch nach der Verwaltungskostenordnung als "Großbetrieb" einzustufen waren, mit der Folge, dass zwar bei all diesen Betrieben eine Zeitvergütung nach dem Tarifvertrag 2008 bezahlt wird (also insofern gleiche Kosten für die Untersuchungen anfallen), aber die zuletzt genannten Betriebe deutlich weniger zahlen als die zuerst genannten.

Um diesen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 GG zu beseitigen, hat die Landesregierung im Dezember 2013 die Verwaltungskostenordnung geändert und darin den Begriff des "Großbetriebes" rückwirkend ab 1. September 2008 exakt so definiert wie in dem an diesem Tag in Kraft getretenen Tarifvertrag 2008. Mit Urteil vom 17. Dezember 2013 (AZ 5 A 1635/12) hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof jedoch entschieden, dass die Verwaltungskostenordnung auch in der geänderten Fassung keine ausreichende Grundlage für die Gebührenerhebung über die europarechtlich vorgesehene Mindestgebühr hinaus bietet. Denn § 4 Abs. 6 des Veterinärkontrollkostengesetzes definiert den Begriff des Großbetriebes noch immer so, wie er bis zum Inkrafttreten des neuen Tarifvertrages Fleischuntersuchung am 1. September 2008 definiert war. Die neue Definition in der Verwaltungskostenordnung widerspreche daher § 4 Abs. 6 VetK-KostG.

Auch unter einem anderen Gesichtspunkt genügt die Gebührenregelung nach Ansicht des VGH nicht den Rechtmäßigkeitsanforderungen: Für den Zeitraum ab Inkrafttreten des Tarifvertrages

Fleischhygiene 2008 lasse sich nicht feststellen, dass die Differenzierung der Verwaltungskostenordnung nach der Größe der Betriebe sowie die Staffelung der Gebührensätze innerhalb der Gruppen auf Faktoren zurückzuführen sind, die sich tatsächlich auf die Kosten auswirken. Im Ergebnis sei es erforderlich, anhand einer nachvollziehbaren Kalkulation unter Einbeziehung der umlagefähigen Kosten sowie der gebührenpflichtigen Tatbestände die Höhe der einzelnen Gebührensätze zu rechtfertigen.

Das Urteil des VGH ist noch nicht rechtskräftig. Der betroffene Landkreis hat Nichtzulassungsbeschwerde eingelegt.

Vor diesem Hintergrund bedürfen die gebührenrechtlichen Vorschriften im Bereich der Fleischhygiene dringend einer Neuregelung.

Besonderer Teil

Zu Art. 1

Die kostenpflichtigen Tatbestände und die Höhe der Gebühren bestimmt die Landesregierung grundsätzlich in der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des für das Veterinärwesen zuständigen Ministeriums.

Durch Art. 1 wird den Landkreisen und kreisfreien Städten die Befugnis eingeräumt, für die Amtshandlungen im Rahmen der Zuständigkeit nach § 1 Abs. 1 und 2 des Gesetzes zum Vollzug von Aufgaben auf den Gebieten des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung durch Satzung kostenpflichtige Tatbestände und die Gebührenhöhe abweichend von der Verwaltungskostenordnung bestimmen zu können.

Zu Art. 2

Der Begriff des Großbetriebes in § 4 Abs. 6 des Veterinärkontroll-Kostengesetzes wird genauso definiert wie in dem am 1. September 2008 in Kraft getretenen Tarifvertrag Fleischuntersuchung und im Verwaltungskostenverzeichnis. Damit wird der Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz beseitigt. Die Änderung ist für den Zeitraum ab dem 1. September 2008 relevant.

Zu Art. 3

Die Regelung des § 2 Abs. 1 des Veterinärkontroll-Kostengesetzes, nach der die Landesregierung in der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des für das Veterinärwesen zuständigen Ministeriums einzelne Amtshandlungen als kostenpflichtige Tatbestände bestimmt und für den Bereich der Landesverwaltung auch die Höhe der Gebühren, wird durch Art. 1 in das Gesetz zum Vollzug von Aufgaben auf den Gebieten des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung übernommen und, wie in der Begründung zu Art. 1 dargelegt, erweitert. Die übrigen Regelungen des Veterinärkontroll-Kostengesetzes werden durch Art. 3 aufgehoben, weil sie entbehrlich sind. Das Gesetz bleibt jedoch auf Kostenerhebungen bis seinem Außerkrafttreten anwendbar.

Zu Art. 4

Das Verwaltungskostenverzeichnis für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wird nach den Vorgaben des Urteils des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 17. Dezember 2013 (AZ 5 A 1635/12) geändert. Für den VGH war insbesondere nicht erkennbar, dass sich die Staffelung der Gebührensätze nach Stückzahlen geschlachteter Tiere pro Tag innerhalb der Gruppe der "Großbetriebe" tatsächlich auf die Kosten auswirken. Eine rechtssichere Kalkulation neuer Gebührensätze wird eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Um Landkreisen und kreisfreien Städten, die keine Satzungen erlassen, sondern Gebühren auf der Grundlage des Verwaltungskostenverzeichnisses erheben, eine rechtssichere Gebührenerhebung zu ermöglichen, sollen in das Verwaltungskostenverzeichnis die in der Verordnung (EG) 882/2004 vorgesehenen Tatbestände und Mindestgebühren aufgenommen werden.

Zu Art. 5

Wird durch ein Gesetz auch eine Rechtsverordnung geändert, ist ein Zuständigkeitsvorbehalt ("Entsteinerungsklausel") aufzunehmen.

Zu Art. 6

Art. 6 regelt das Inkrafttreten der Verordnung.

Das rückwirkende Inkrafttreten von Art. 2 zur rückwirkenden Beseitigung des Verstoßes gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz steht im Einklang mit den vom Bundesverfassungsgericht zur Rückwirkung von Gesetzen entwickelten Anforderungen.

Vor Gericht sind ca. 80 Klagen gegen noch nicht rechtskräftige Gebührenbescheide anhängig. Die Klagen wurden von einem einzigen Betrieb erhoben. Im Falle rechtskräftiger Entscheidungen auf der derzeit geltenden Rechtsgrundlage würde der betroffene Kreis die von ihm erhobenen Gebühren bis auf die EU-Mindestgebühren zurückerstatten müssen, obwohl ihm die Kosten,

die er dem Kläger in Rechnung gestellt hat (und noch höhere Kosten), tatsächlich entstanden sind. Der klagende Betrieb ist sowohl nach der bisherigen Definition des Großbetriebes in § 4 Abs. 6 Veterinärkontroll-Kostengesetz als auch nach der neuen Definition ein Großbetrieb. Im Falle rechtskräftiger Entscheidungen auf der bisherigen Rechtsgrundlage würde er erheblich von der Gleichheitswidrigkeit der bisherigen Rechtsgrundlagen profitieren, obwohl dem Kreis die ihm gegenüber erhobenen Kosten tatsächlich entstanden sind. Sein Vertrauen auf den derzeitigen Rechtszustand ist deshalb nicht schutzwürdig.

Unabhängig von der Bestandskraft der meisten Kostenbescheide dürfte es durch die rückwirkende Änderung der Großbetriebsdefinition nicht zu einer nachträglichen oder zukünftigen Benachteiligung von Gebührenschuldern kommen. Denn durch die Anpassung der Großbetriebsdefinition an die tarifvertragliche Regelung wird lediglich eine bestimmte Gruppe von Betrieben im Grenzbereich aus dem Gebührenbereich der "Kleinbetriebe" in die günstigere Gruppe der "Großbetriebe" überführt. Die angestrebte Änderung stellt aus diesem Grund keine Benachteiligung, sondern eine Begünstigung der Gebührenschuldner dar, die nach hiesiger Kenntnis in keinem Fall zu Schlechterstellungen führen wird. Eine nachträgliche Mehrbelastung anderer Gebührenschuldner ist demnach nicht zu befürchten.

Hessen hatte bereits 1999 rückwirkend bis 1991 eine Verwaltungskostenordnung für die Fleischhygienegebühren in Kraft gesetzt. Die seinerzeitige Rückwirkung wurde vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 13. April 2011 (AZ 5 A 2049/09) als mit nationalem und Gemeinschaftsrecht vereinbar angesehen, da es sich um eine sog. unechte Rückwirkung handele, um eine als rechtswidrig erkannte Norm zu heilen und kein schutzwürdiges Vertrauen der Gebührenschuldner darin bestehe, dass der Verordnungsgeber nicht von der Möglichkeit Gebrauch mache, Gebühren zu erheben, die den tatsächlichen Kosten entsprechen.

Dem erwähnten Urteil des VGH ist zu entnehmen, dass dieser keine Bedenken gegen eine rückwirkende Inkraftsetzung von Gebührenregelungen hat, wenn es sich um eine unechte Rückwirkung handelt, die Einwirkung des Normgebers auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte (gebührenrechtlich mangels Bestandskraft noch nicht abgeschlossene Fälle) handelt. In der zugrundeliegenden Entscheidung ließ der VGH den Normgeber gewähren, eine unklare bzw. als rechtswidrig erkannte Rechtslage zu bereinigen. Ein Vertrauen der Gebührenschuldner von einer an den tatsächlichen Kosten orientierten Norm verschont zu bleiben, bestehe nicht.

Wiesbaden, 12. September 2014

Der Hessische Ministerpräsident

Bouffier

Die Hessische Ministerin für Umwelt,
Klimaschutz, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz
Hinz