

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
mit Antwort der Landesregierung
- Drucksache 17/4003 -**

Stellt die Landesregierung durch die rückwirkende Änderung von Gebührensätzen den Verbraucherschutz infrage?

Anfrage der Abgeordneten Frank Oesterhelweg, Dr. Hans-Joachim Deneke-Jöhrens, Gerda Hövel, Martin Bäumer, Karin Bertholdes-Sandrock, Karl-Heinz Bley, André Bock, Christian Calderone, Helmut Dammann-Tamke, Clemens Große Macke, Ingrid Klopp, Editha Lorberg, Annette Schwarz, Gudrun Pieper und Heiner Schönecke (CDU) an die Landesregierung, eingegangen am 20.07.2015, an die Staatskanzlei übersandt am 31.07.2015

Antwort des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz namens der Landesregierung vom 02.09.2015, gezeichnet

Christian Meyer

Vorbemerkung der Abgeordneten

Die Landesregierung hat im vergangenen Jahr mit der Gebührenordnung für die Verwaltung im Bereich des Verbraucherschutzes und des Veterinärwesens u. a. eine allgemeine Gebührenpflicht für Lebensmittelkontrollen eingeführt.

Dem Vernehmen nach soll diese Gebührenpflicht künftig auch rückwirkend für sieben Jahre für Schlacht- und Fleischuntersuchungen gelten.

Im gleichen Zuge sollen die Gebühren nach der Anzahl der geschlachteten Tiere gestaffelt werden. Die Mindestgebühr für 6 bis 15 Tiere, die an einem Tag geschlachtet werden, soll pro Tier 4 Euro betragen. Im Vergleich dazu soll die Mindestgebühr für große Betriebe, die mehr als 8 000 Tiere pro Tag schlachten, bei 1,10 Euro liegen. Somit sind die Gebühren für kleine Betriebe etwa 3,6-mal so hoch wie für große.

Analog zu den Mindestgebühren soll sich die Maximalgebühr für 6 bis 15 Tiere pro Tier auf 17 Euro belaufen. Bei Schlachtungen von als 8 000 Tieren sind es lediglich 2,10 Euro. Hier beträgt der Unterschied das 6,7-Fache.

Bisher wurde der bestehende Gebührenrahmen von den Landkreisen in unterschiedlichem Maße ausgeschöpft. Wird der bestehende Ausschöpfungsgrad auf die geplanten Maximalgebühren angewendet, könnte sich für einige Betriebe nach der rückwirkenden Anwendung der neuen Gebühren auch eine Erstattung der bisher gezahlten Gebühren ergeben.

Vorbemerkung der Landesregierung

Die Anfrage nimmt Bezug auf den ersten Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Gebührenordnung für die Verwaltung im Bereich des Verbraucherschutzes und des Veterinärwesens (GOVV) vom 12.06.2015. Die Verordnung zur Änderung der Gebührenordnung für die Verwaltung im Bereich des Verbraucherschutzes und des Veterinärwesens befindet sich derzeit im Abstimmungsverfahren. Durch die durchgeführte Verbandsbeteiligung haben sich bereits Änderungen an dem vorgenannten Verordnungsentwurf ergeben. So ist nicht mehr geplant, die Mindestgebühren von großen und kleinen Betrieben zu „spreizen“. Sie soll bei den Schweinen weiterhin 1 Euro, wie in der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 vorgesehen, betragen. Damit wird insbesondere den Interessen kleinerer Betriebe angemessen nachgekommen.

Die Änderung der GOVV war erforderlich, da das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht Lüneburg mit Urteil vom 20.11.2014 (Az. 13 LB 54/12) festgestellt hat, dass die für die amtliche Schlachtier- und Fleischuntersuchung einschlägigen Regelungen der Gebührenordnung für die Veterinärverwaltung (GOVet) vom 22.03.1995, zuletzt geändert durch Verordnung vom 23.01.2014, nicht den Anforderungen des im Rechtsstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 2 GG) wurzelnden Bestimmtheitsgebots genügen. Im Bereich des Gebühren- und Beitragsrechts fordert das abgabenrechtliche Bestimmtheitsgebot eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte. Um die hinreichende Bestimmtheit herzustellen, sind die Bemessungsfaktoren für die die Abgabe tragenden Kosten zu normieren, also die Bestimmung eines für die Höhe der zu entrichtenden Gebühr maßgeblichen Parameters. Daher ist eine Änderung der Regelung zur Erhebung kostendeckender Gebühren bei der amtlichen Schlachtier- und Fleischuntersuchung erforderlich. Dies betrifft rückwirkend den Gebührentatbestand der GOVet sowie nachfolgend den der GOVV. Da die GOVet inzwischen jedoch außer Kraft getreten ist, kommt nur die rückwirkende Inkraftsetzung des entsprechenden Gebührentatbestandes in der GOVV für die Zeit ab dem Jahr 2008 in Betracht. Das Gericht hat die Möglichkeit der Rückwirkung für angefochtene Gebührenbescheide ausdrücklich anerkannt.

1. Inwiefern sind die höheren Gebühren für kleinere Betriebe gerechtfertigt?

Wie in den Vorbemerkungen dargestellt, wird vom Land keine Gebührenerhöhung, weder bei kleinen noch bei größeren Betrieben, vorgenommen. Die Möglichkeiten der Kommunen, für kleinere Betriebe nach Artikel 27 Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 geringere, nicht kostendeckende Gebührensätze zu erheben, bleibt bestehen.

Die Kosten für die amtliche Schlachtier- und Fleischuntersuchung bestimmen sich gemäß § 2 der GOVV nach dem Maß des Verwaltungsaufwandes für die einzelne Amtshandlung. Darin zu berücksichtigen sind u. a. die Personalkosten, die sich nach dem gültigen Tarifvertrag zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Beschäftigten in der Fleischuntersuchung (Tarifvertrag Fleischuntersuchung) richten und bereits einen Großteil der Gebühr ausmachen. Der Tarifvertrag sieht teilweise unterschiedliche Entgelte für die Tätigkeit in Großbetrieben und außerhalb von Großbetrieben vor. Neben den Personalkosten sind auch die Kosten der Vor- und Nachbereitung maßgeblich. Dabei ist der Aufwand für die amtliche Schlachtier- und Fleischuntersuchung in kleinen Betrieben mit wenigen Schlachtungen meist deutlich größer als in großen Betrieben. Die Schlachtieruntersuchung (lebendes Tier) muss zwingend von einem amtlichen Tierarzt durchgeführt werden; von einem amtlichen Fachassistenten darf diese Aufgabe nicht übernommen werden. Um nicht den gesamten Schlachtprozess abwarten zu müssen, wird im Regelfall eine erneute Anfahrt für die Fleischuntersuchung (Schlachtkörper) erfolgen. Durch fehlende Technisierung und Automatisierung der Vorgänge sind meist mehrere Schritte erforderlich, bis die eigentliche amtliche Schlachtier- und Fleischuntersuchung vorgenommen werden kann. Die Schlachtkörper werden in einem großen Betrieb bereits fertig vorbereitet für die Untersuchung vorgestellt. Im kleinen Betrieb werden zum Teil abschließende Vorbereitungen des Tierkörpers durch das amtliche Personal während der Fleischuntersuchung gezielt angewiesen und durch den Betrieb umgesetzt, dieses verlängert den Zeitaufwand für die amtliche Fleischuntersuchung und erhöht den Gesamtaufwand. Auch die Prüfung der Dokumentation und die anschließende Abrechnung gestalten sich für gewöhnlich bei niedrigen Schlachtzahlen aufwändiger als in großen Betrieben.

2. Wendet die Landesregierung auch bei der Neubemessung der Gebühren für Schlachtier- und Fleischuntersuchungen das von ihr immer wieder betonte Prinzip „Kleine Betriebe, kleine Auflagen, große Betriebe, große Auflagen“ konsequent an?

Die Landesregierung ist nach geltendem Recht lediglich befugt, einen Gebührenrahmen vorzugeben. Es obliegt den kommunalen Behörden - denen durch Vornahme der Amtshandlung die Kosten für die amtliche Schlachtier- und Fleischuntersuchung entstehen -, die Gebühren zu erheben. Abweichend von dem in Rede stehenden Verordnungsentwurf wurde in dem nach erfolgter Verbandsbeteiligung überarbeiteten, zum Erlass vorgesehenen Entwurf der Verordnung für alle Tierarten unabhängig von der Staffelung die Mindestgebühr nach der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 angesetzt.

Das heißt, die Mindestgebühr bleibt unabhängig von der Anzahl geschlachteter Tiere je Betriebsstätte auf dem von der EU vorgegebenen Satz. Innerhalb des durch Landesrecht vorgegebenen Gebührenrahmens setzen die kommunalen Behörden unter Berücksichtigung von Artikel 27 Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 die Gebühren fest. Dabei ist die Berücksichtigung der Interessen der kleineren Unternehmen mit geringem Durchsatz ausdrücklich erlaubt.

3. Inwiefern trägt die Landesregierung bei der Bemessung des neuen Gebührenrahmens dem Artikel 27 Abs. 5 der europäischen VO (EG) 882/2004 Rechnung, in dem ausdrücklich gefordert wird, dass bei der Festlegung der Gebühren die Belange kleinerer Betriebe und solcher Betriebe, die nach traditionellen Methoden produzieren, verarbeiten und vertreiben, berücksichtigt werden müssen?

Nach dem Wortlaut des Artikels 27 Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 berücksichtigen die Mitgliedstaaten bei der Festsetzung der Gebühren Folgendes:

- a) die Art des betroffenen Unternehmens und die entsprechenden Risikofaktoren,
- b) die Interessen der Unternehmen mit geringem Durchsatz,
- c) die traditionellen Methoden der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs,
- d) die Erfordernisse von Unternehmen in Regionen in schwieriger geografischer Lage.

Für die Kalkulation der Gebühr gilt grundsätzlich das Kostendeckungsprinzip. Das ist die maximale Gebührenhöhe. Hinsichtlich der Abweichung von kostendeckenden Gebühren - auch unter dem Gesichtspunkt des Artikels 27 Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 - wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

4. Wie hoch schätzt die Landesregierung den nachträglichen Erhebungsaufwand für die Betriebe ein, der notwendig sein wird, um die Gebühren rückwirkend für die vergangenen sieben Jahre zu ermitteln (Gesamt und pro Durchschnittsbetrieb)?

Die Rückwirkung bezieht sich nur auf Einzelfälle, in denen die Verwaltungsverfahren noch nicht bestandskräftig abgeschlossen sind. Eine Erhöhung der bereits festgesetzten Gebühren in den vorgenannten Altfällen ist nach dem Verordnungstext ausgeschlossen.

Bestandskräftig abgeschlossene Fälle werden nicht wieder aufgegriffen. Nachträglicher Aufwand ist nicht zu erwarten.

5. Ist dieser Aufwand, den die Betriebe für die nachträgliche Ermittlung betreiben müssen, nach Ansicht der Landesregierung gerechtfertigt und aus betriebswirtschaftlicher Sicht tragbar?

Entfällt, siehe Antwort zu Frage 4.

6. Wer wird diese Kosten für den zusätzlichen Ermittlungsaufwand tragen?

Entfällt, siehe Antwort zu Frage 4.

7. Werden die Betriebe, deren bisher geleistete Gebühreneinzahlungen höher waren als die Zahlungen, die sich aus der rückwirkenden Anwendung der neuen Gebührensätze bei Zugrundelegung des bisherigen Ausschöpfungsgrads ergeben, eine Rückzahlung erhalten?

Entfällt, siehe Antwort zu Frage 4.

8. Ist es nach Ansicht der Landesregierung aus Vertrauensschutzgründen angemessen, die neuen Gebühren auch rückwirkend anzuwenden? Falls ja, mit welcher Begründung?

Ja. Es handelt sich bei der rückwirkenden Änderung um einen Fall der sogenannten unechten Rückwirkung. In den Fällen der amtlichen Schlachttier- und Fleischuntersuchung muss der Gebührenschuldner davon ausgehen, dass die Leistung nicht kostenlos ist. Er genießt insoweit keinen Vertrauensschutz. Darauf hat auch das Oberverwaltungsgericht Lüneburg in seinem Urteil vom 20.11.2014 (Az. 13 LB 54/12) explizit hingewiesen. Im Übrigen ergibt sich durch die Änderung der Verordnung keine Erhöhung der bisherigen Gebührenhöhe.

9. Inwiefern kann die rückwirkende Anwendung der geplanten neuen Gebührensätze einen zusätzlichen Nutzen für den Verbraucherschutz leisten?

Die beabsichtigte Änderung dient allein der Rechtssicherheit der kommunalen Behörden, welche die Gebührenbescheide für die amtliche Schlachttier- und Fleischuntersuchung erlassen. Durch Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 20.11.2014 (Az. 13 LB 54/12) wurde die fehlende Bestimmtheit des Gebührentatbestandes bemängelt und in der Folge für unwirksam erklärt. Das Oberverwaltungsgericht machte aber deutlich, dass eine rückwirkende Heilung des Fehlers rechtlich zulässig sei.