

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Ausführung des Geflügelfleischhygienegesetzes, zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes und anderer Gesetze

A) Problem

1. Der Bundesgesetzgeber hat 1996 ein vollständig neues Geflügelfleischhygienegesetz erlassen [Geflügelfleischhygienegesetz vom 17. Juli 1996 (BGBl I S. 991), zuletzt geändert durch Artikel 2 § 26 des Gesetzes vom 22. Dezember 1997 (BGBl I S. 3224)]. Dementsprechend sind neue Ausführungsbestimmungen erforderlich.
2. Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes (AGFIHG) vom 24. Juli 1998 (GVBl S. 437) wurde die Richtlinie 85/73/EWG in der kodifizierten Fassung der Richtlinie 96/43/EG, ABl L 162 S. 1, (im Folgenden: Richtlinie 85/73/EWG) für den Bereich Fleischhygiene (Rotfleisch) umgesetzt. Ziel dieser Gesetzesänderung war es, den kommunalen Aufgabenträgern die Möglichkeit zu eröffnen, im Einklang mit EG-Recht möglichst kostendeckende Gebühren zu erzielen. Derzeit berechnen noch viele Kommunen Gebühren, die in der Richtlinie 85/73/EWG vorgesehenen Pauschalbeträge übersteigen, obwohl auch die gegenwärtige Rechtslage nach wie vor strittig ist, insbesondere noch nicht rechtskräftig darüber entschieden wurde, ob die Erhebung eines Personal- bzw. Lohnkostenzuschlages durch die Kommunen rechtmäßig ist. Die Rechtsänderung gibt den Aufgabenträgern die gesetzlich abgesicherte Möglichkeit, die tatsächlich entstandenen Kosten zu decken.
3. Die Richtlinie 85/73/EWG ist nunmehr auch für die Bereiche Geflügelfleisch, Einfuhr und Fisch sowie für Rückstandskontrolluntersuchungen dringend umzusetzen, da die Umsetzungsfrist abgelaufen ist und die Europäische Kommission inzwischen Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Nichtumsetzung dieser Richtlinie vor dem Europäischen Gerichtshof eingereicht hat.

B) Lösung

1. Zum Vollzug des Geflügelfleischhygienegesetzes wird ein Ausführungsgesetz erlassen. Mit der Gesetzesänderung wird - ebenso wie im Bereich der Fleischhygiene - auch im Geflügelfleischhygienerecht die Möglichkeit eingeführt, Aufgaben im Wege der Beleihung auf Privatpersonen zu übertragen.
2. Da § 24 Abs. 1 FIHG die Länder verpflichtet, im Einklang mit EG-Recht kostendeckende Gebühren zu erheben, wird in der Folge des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 9. September 1999 (Rs. C-374/97 „Feyrer“) das Gesetz zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes geändert. Die kommunalen Aufgabenträger können jetzt auf sicherer rechtlicher Grundlage kostendeckende Gebühren in Übereinstimmung mit der Richtlinie 85/73/EWG erheben.

3. Im Kostengesetz werden die für die Umsetzung der Richtlinie 85/73/EWG notwendigen Festlegungen getroffen. Danach wird das Staatsministerium der Finanzen ermächtigt, in dem aufgrund des Art. 5 des Kostengesetzes erlassenen Kostenverzeichnis kostendeckende Gebühren nach Maßgabe der Richtlinie 85/73/EWG zu erheben.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Auswirkungen auf den Staatshaushalt und den Finanzplanungszeitraum

1. Keine.
2. Keine.
3. Keine.

Auswirkungen auf die Kommunen und die sonstigen Träger der mittelbaren Staatsverwaltung

1. Keine.
2. Die bisherige Regelung im Gesetz zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes führte bei vielen Kommunen zu einer erheblichen Kostenunterdeckung. Durch die Änderung können die Kommunen für die Untersuchungen und Kontrollen nach dem Fleischhygienegesetz (FIHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juli 1993 (BGBl I S. 1189) kostendeckende Gebühren erheben.
3. Für die kreisfreien Gemeinden wird es zu höheren Einnahmen aus Gebühren kommen; die Landkreise werden höhere Finanzausgleichsleistungen des Staates erhalten. Letzteres resultiert daraus, dass das Gebührenaufkommen der Landratsämter - das im Wege des Finanzausgleichs an die Landkreise fließt - steigt. Im Bereich der Geflügelfleischhygiene werden die Gebühren künftig kostendeckend sein. Für verschiedene Leistungen in anderen Bereichen (z.B. Fischhygiene), für die bislang nur im Beanstandungsfall Gebühren angefallen sind, sind Gebühren nun stets zu erheben.

Auswirkungen auf die private Wirtschaft

1. Die Beleihungsmöglichkeit schafft die Voraussetzung für die Entstehung von Wettbewerb bei den Untersuchungen und Kontrollen nach den Vorschriften des Geflügelfleischhygienegesetzes.
2. Im Bereich der Fleischhygiene werden die Voraussetzungen geschaffen, damit für die Untersuchungen und Kontrollen nach dem Fleischhygienegesetz kostendeckende Gebühren erhoben werden können. Angesichts eines Defizits von über 7 Millionen DM im Jahr 1999 werden die Gebühren im Durchschnitt um ca. 10 % steigen.
3. Im Bereich der Geflügelfleischhygiene werden die Untersuchungsgebühren z.T. um ein Mehrfaches steigen (im Durchschnitt bei Puten: um 1/10; bei Enten: um das 1 1/2fache; bei Jungmastgeflügel: um das 10fache; bei Gänsen: um 1/4). Das liegt vor allem daran, dass die bisherige bundesrechtliche Grundlage Gebührensätze enthält, die seit 1973 nicht mehr der tatsächlichen Entwicklung angepasst worden sind.

Um die Kostensteigerungen zu begrenzen, wird die Möglichkeit der Beileihung geschaffen.

Für andere Lebensmittel tierischer Herkunft gab es bislang keine kostenrechtlichen Sonderregelungen. Vielmehr war nach dem allgemeinen Grundsatz für Amtshandlungen der Überwachungsbehörden nur dann eine Gebühr zu entrichten, wenn sich bei der Überwachung (Betriebsüberwachung oder Produktuntersuchung) ein Grund zur Beanstandung zeigte. In den von der Richtlinie 85/73/EWG erfassten - in Bayern nur wenigen - fischverarbeitenden Betrieben sind künftig Gebühren obligatorisch und unabhängig vom Überwachungsergebnis zu erheben; insoweit entsteht eine Gebührenmehrbelastung.

Soweit bei Lebensmitteln tierischer Herkunft aufgrund EG-Rechts Rückstandskontrollen durchzuführen sind, werden für diese obligatorisch zu erhebende Gebühren eingeführt; dabei kommt es nicht auf das Ergebnis der Rückstandsuntersuchung an. Auch insoweit wird es zu einer Gebührenmehrbelastung für die betroffenen Betriebe kommen.

Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger

Angesichts der derzeitigen Lage auf dem Markt für Fleisch- und Fischprodukte ist nicht abzuschätzen, ob und wie Kostenerhöhungen oder -senkungen für die Fleisch- bzw. Fischwirtschaft, die sich als Folge der Neuregelung der Gebühren ergeben, an die Verbraucherinnen und Verbraucher (= Bürgerinnen und Bürger) weitergegeben werden. Denkbar ist auch, dass etwaige Kostenerhöhungen oder -senkungen zu Lasten oder zu Gunsten der Landwirtschaft oder des Viehhandels wirksam werden.

Gesetzentwurf

zur Ausführung des Geflügelfleischhygienegesetzes, zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes und anderer Gesetze

§ 1

Gesetz zur Ausführung des Geflügelfleischhygienegesetzes (AGGFIHG)

Art. 1

Zuständigkeiten

(1) Das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung

1. die zuständigen Behörden und Stellen zum Vollzug geflügelfleischhygienerechtlicher Vorschriften einschließlich dieses Gesetzes sowie die Grenzkontrollstellen zu bestimmen,
2. besondere Anforderungen, die an den amtlichen Tierarzt zu stellen sind, und den Umfang seiner Beauftragung im Sinn des § 2 Nr. 9 des Geflügelfleischhygienegesetzes (GFIHG) vom 17. Juli 1996 (BGBl I S. 991) in der jeweils geltenden Fassung festzulegen sowie dessen Stellvertretung und die Fortbildung zu regeln,
3. hinsichtlich der fachlichen Anforderungen an das in der Geflügelfleischhygieneüberwachung tätige nicht-tierärztliche Personal nähere Bestimmungen zu erlassen.

(2) Für die Durchführung von Rückstandsuntersuchungen und bakteriologischen Fleischuntersuchungen bedienen sich die zuständigen Behörden einer zugelassenen Untersuchungsstelle, einer Gebietskörperschaft oder der Landesuntersuchungsämter für das Gesundheitswesen.

Art. 2

Aufgabenübertragung und Beleihung

(1) Die gemäß der nach Art. 1 erlassenen Verordnung zuständige Behörde kann durch Rechtsverordnung bestimmen, dass folgende Aufgaben auf eine Person oder mehrere Personen des Privatrechts (Beliehene) übertragen werden:

1. nach § 17 GFIHG

– die Durchführung der amtlichen Untersuchungen, einschließlich der Ausstellung der Genusstauglichkeitsbescheinigung

– die Überwachung der Einhaltung der vorgeschriebenen Anforderungen an das Gewinnen, Behandeln, Zubereiten und Inverkehrbringen von Geflügelfleisch,

2. nach § 12 GFIHG die Überwachung von Sendungen von Geflügelfleisch aus anderen Mitgliedstaaten und anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, mit Ausnahme von Island,

3. nach § 2 Nr. 9 GFIHG die Bestellung des amtlichen Tierarztes.

(2) ¹Eine Person des Privatrechts kann auf Grund der in Absatz 1 genannten Rechtsverordnung auf Antrag beliehen werden, wenn

1. sie zuverlässig und von betroffenen Wirtschaftskreisen unabhängig ist,
2. keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen und
3. gewährleistet ist, dass die Vorschriften des Geflügelfleischhygienegesetzes und die auf seiner Grundlage erlassenen Vorschriften sowie die Vorschriften dieses Gesetzes und die auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften beachtet werden.

²Die Beleihung ist auf höchstens fünf Jahre zu befristen.

(3) Die Bestellung des amtlichen Tierarztes erfolgt im Einvernehmen mit der beleihenden Behörde.

(4) Im Amtsblatt der beleihenden Behörde oder im Staatsanzeiger sind die beliehene Person, die ihr übertragenen Aufgaben, ihr Zuständigkeitsbereich sowie die Befristung bekannt zu machen.

(5) Die beliehene Person erhebt Verwaltungskosten nach Maßgabe des Kostengesetzes und Benutzungsgebühren nach Maßgabe einer auf Grund Art. 21 des Kostengesetzes erlassenen Rechtsverordnung.

§ 2

Das Gesetz zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes (AGFIHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Oktober 1998 (GVBl S. 876, BayRS 2125-6-1-A) wird wie folgt geändert:

1. Art. 1 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Nummer 5 wird aufgehoben.
 - b) Die bisherige Nummer 6 wird Nummer 5.
2. Art. 3 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 2 Buchst. a erhält folgende Fassung:

„a) ist für Untersuchungen im Zusammenhang mit Schlachttätigkeiten abweichend von den in Anhang A Kapitel I Ziffer 1 genannten Pauschalbeträgen eine kostendeckende Gebühr nach Maßgabe des Anhangs A Kapitel I festzusetzen;“
 - b) Es werden folgende Sätze 5 bis 7 angefügt:

„5Die Festsetzung der Gebühren erfolgt unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. 6Der Gebührenbemessung sind insbesondere der Aufwand für notwendige Untersuchungszeiten zuzüglich der unumgänglichen Rüst- und Reisezeiten sowie die Tarifvergütungen und der mit den Untersuchungen unmittelbar in Zusammenhang stehende allgemeine Verwaltungsaufwand zugrunde zu legen. 7Bei der Durchführung der Untersuchungen ist auf das notwendige Mindestverhältnis von amtlichen Tierärzten und Fleischkontrolleuren sowie auf die ortsnahe Auswahl der Untersuchungspersonen zu achten.“

§ 3

Das Kostengesetz vom 20. Februar 1998 (GVBl S. 43, BayRS 2013-1-1-F), zuletzt geändert durch § 5 des Gesetzes vom 27. Dezember 1999 (GVBl S. 554), wird wie folgt geändert:

1. Art. 5 wird wie folgt geändert:
 - a) Es wird folgender neuer Absatz 5 eingefügt:

„(5) 1Enthält ein Rechtsakt der Europäischen Gemeinschaften Vorgaben für die Bemessung von Gebühren, so sind die Gebühren nach Maßgabe dieses Rechtsakts festzusetzen. 2Für Kontrollen und Untersuchungen im Sinn der Richtlinie 85/73/EWG sind, soweit eine Abweichung von den in der Richtlinie genannten Pauschalbeträgen zulässig ist, kostendeckende Gebühren nach Maßgabe der Anhänge dieser Richtlinie festzulegen.“
 - b) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6.
2. Art. 6 wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift wird das Wort „Aufrundung“ gestrichen.
 - b) Dem Absatz 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

„3Art. 5 Abs. 5 Satz 2 gilt entsprechend.“

3. Art. 21 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Worte „für die Inanspruchnahme einer staatlichen öffentlichen Einrichtung“ durch die Worte „für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen des Staates und anderer Stellen, die Aufgaben im staatlichen Auftrag wahrnehmen“ ersetzt.
 - b) Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 erhält folgende Fassung:

„Art. 5 Abs. 3 und 5 gelten entsprechend.“
4. Art. 27 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 2 wird aufgehoben.
 - b) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2.

§ 4

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeines

1. § 1 enthält das Ausführungsgesetz zum Geflügelfleischhygienegesetz. Dabei wird - wie schon im Gesetz zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes - die Möglichkeit der Beileihung geschaffen.
2. Durch § 2 wird das Ausführungsgesetz zum Fleischhygienegesetz geändert. Die kommunalen Aufgabenträger werden ermächtigt, kostendeckende Gebühren nach Anhang A Kapitel I Ziffer 4 b der Richtlinie 85/73/EWG zu erheben. Diese Änderung ist erforderlich, da § 24 Abs. 1 FIHG die Erhebung kostendeckender Gebühren vorschreibt und dies aufgrund zahlreicher verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen zur derzeitigen Rechtslage (Pauschalgebühr mit der Möglichkeit eines sog. Personalkostenzuschlags) nicht möglich ist.
3. § 3 enthält die zur Umsetzung der Richtlinie 85/73/EWG in den Bereichen Geflügelfleischhygiene, Fischhygiene, Einfuhr und Rückstandskontrollen notwendigen Änderungen des Kostengesetzes.

B) Zu den einzelnen Vorschriften

I. Zu § 1

§ 1 enthält das Gesetz zur Ausführung des Geflügelfleischhygienegesetzes.

1. Zu Art. 1

- a) In Absatz 1 wird das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit ermächtigt, durch Rechtsverordnung die zur Ausführung des Geflügelfleischhygienegesetzes notwendigen Regelungen zu treffen.

- b) In Absatz 2 werden die Gebietskörperschaften verpflichtet, ihre Untersuchungsstellen für die Durchführung von Rückstandsuntersuchungen und bakteriologischen Untersuchungen bei Bedarf den für den Vollzug zuständigen staatlichen Behörden zur Verfügung zu stellen.

2. Zu Art. 2

In Art. 2 wird den - durch Rechtsverordnung nach Art. 1 Abs. 1 bestimmten - zuständigen Behörden die Möglichkeit eingeräumt, einzelne Aufgaben in der Geflügelfleischhygieneüberwachung einer Person oder mehreren Personen des Privatrechts (Beliehene) zu übertragen. Eine Pflicht zur Übertragung besteht nicht.

- a) Absatz 1 nennt die Aufgaben, die auf eine oder mehrere Personen des Privatrechts übertragen werden können.

Die Aufgaben können auf eine Person oder mehrere Personen des Privatrechts übertragen werden. Damit stehen der zuständigen Behörde verschiedene Möglichkeiten offen. Doch kommen nur Modelle in Betracht, bei denen sichergestellt ist, dass eine lückenlose und qualitativ hochwertige Geflügelfleischhygieneüberwachung gewährleistet ist.

Die Behörde hat durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass Aufgaben auf Personen des Privatrechts übertragen werden. Die Übertragung von Zuständigkeiten mit rechtlicher Wirkung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern kann nur durch Rechtssatz erfolgen (Bestimmtheitsgrundsatz). Deshalb bedarf es einer rechtlichen Präzisierung durch Rechtsverordnung, wenn der Personenkreis im Gesetz selbst nicht näher bestimmt ist.

- b) Absatz 2 regelt Voraussetzungen und Verfahren der Beleihung.

Die Beleihung erfolgt auf Antrag. Satz 1 Nr. 1 - 3 nennt - in Anlehnung an die vergleichbare Regelung im Gesetz zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes - die Voraussetzungen, damit die durch Rechtsverordnung nach Art. 1 bestimmte zuständige Behörde von der ihr eingeräumten Befugnis zur Beleihung Gebrauch machen kann:

- In Nr. 1 wird gefordert, dass die in Betracht kommende Person zuverlässig und von den betroffenen Wirtschaftskreisen unabhängig ist. Bei der Zuverlässigkeitsprüfung ist der Begriff der Zuverlässigkeit des Gewerberechts zugrunde zu legen. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die ausgewählte Person zu der zu erfüllenden Aufgabe eine personelle und finanzielle Distanz besitzt, wie es für eine Behörde typisch ist.
- Aufgrund von Nr. 2 hat die Behörde zu überprüfen, dass der Beleihung keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Danach scheidet eine Beleihung beispielsweise aus, wenn die sich bewerbende Person nicht über die Kapazitäten verfügt, die eine lückenlose Überwachung ermöglichen.
- In Nr. 3 wird schließlich festgelegt, dass die Einhaltung sämtlicher geflügelfleischhygienerechtlicher Vorschriften durch die beliehene Person gewährleistet sein muss. Damit ist auch klargestellt, dass die von der beliehene Person zu beschäftigenden Tierärztinnen und Tierärzte Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer im Sinn des § 17 Abs. 2 GFIHG sind.

Es ist somit ausgeschlossen, dass sie als sog. „Scheinselbständige“ beschäftigt werden.

Aus der Gewährleistung der Einhaltung sämtlicher einschlägiger Vorschriften ergibt sich zudem, dass die zu beleihende Person über die notwendige Fach- und Sachkunde verfügen muss bzw. auf insoweit fach- und sachkundige Personen innerhalb ihres Betriebes zurückgreifen können muss.

In Satz 2 wird die Befristung der Beleihung auf höchstens fünf Jahre festgelegt. Damit soll dem Modellcharakter, den die Beauftragung von Personen des Privatrechts mit den in Absatz 1 genannten Aufgaben für die Behörden hat, Rechnung getragen werden. Die Befristung eröffnet für die beleihende Behörde die Möglichkeit einer umfassenden Bilanz der Aufgabenübertragung mit den möglichen Folgen einer Bestätigung oder Anpassung der bestehenden Beleihung, aber auch der Beendigung der Beleihung mit der zunächst gewählten Person. Durch die verbindlich vorgeschriebene Befristung wird zudem gewährleistet, dass nach Ablauf der Zeitspanne auch andere Personen des Privatrechts zum Zuge kommen können, und somit Wettbewerb entstehen kann.

- c) Absatz 3 sieht wegen § 2 Nr. 9 GFIHG vor, dass die Bestellung der amtlichen Tierärzte durch den Beliehenen im Einvernehmen mit der beleihenden Behörde zu erfolgen hat. Durch die Herstellung des Einvernehmens mit der beleihenden Behörde geht die im Geflügelfleischhygienegesetz vorgesehene Bestellung der amtlichen Tierärzte auf einen bindenden Mitwirkungsakt einer Behörde mit originärer Hoheitsgewalt zurück.
- d) Absatz 4 regelt die Bekanntmachung der Übertragung von Aufgaben an eine bestimmte Person (Beleihung im Einzelfall). Die Bekanntmachung informiert die Bürgerinnen und Bürger insbesondere über die beauftragte Person und den räumlichen Zuständigkeitsbereich.
- e) Die beliehene Person muss nach Art. 1 Abs. 1 Satz 3 des Kostengesetzes Verwaltungskosten nach Maßgabe des Kostenverzeichnisses und nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 des Kostengesetzes n.F. (vgl. § 3 Nr. 3 Buchst. a des Gesetzes) Benutzungsgebühren nach Maßgabe der Verordnung über die Benutzungsgebühren der Gesundheitsverwaltung (GGebO) erheben. Absatz 5 stellt dies nochmals klar.

II. Zu § 2

§ 2 enthält Änderungen des Ausführungsgesetzes zum Fleischhygienegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Oktober 1998.

1. Zu Nr. 1

Die bisher in Art. 1 Abs. 1 Nr. 5 AGFIHG verankerte Ermächtigung soll entfallen, da staatliche Gebühren im Veterinärbereich in das auf Art. 5 des Kostengesetzes gestützte Kostenverzeichnis bzw. in die GGebO aufgenommen werden sollen. Die Regelung der Gebührensätze an zentraler Stelle (insbesondere im Kostenverzeichnis) schafft Transparenz und Gebührenklarheit.

2. Zu Nr. 2

- a) Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Buchst. a AGFIHG wird in der Weise geändert, dass die kommunalen Aufgabenträger für Untersuchungen im Zusammenhang mit Schlacht Tätigkeiten nunmehr eine kostendeckende Gebühr nach Maßgabe des Anhangs A Kapitel I festzusetzen haben.

Die Richtlinie 85/73/EWG sieht für Untersuchungen im Zusammenhang mit Schlacht Tätigkeiten die Festsetzung von Pauschalgebühren je Tierart vor. Abweichend von den Pauschalgebühren können jedoch

- zur Deckung höherer Kosten entweder die Pauschalgebühren betriebsbezogen angehoben (Anhang A Kapitel I Ziffer 4 Buchst. a) oder kostendeckende Gebühren (Anhang A Kapitel I Ziffer 4 Buchst. b) festgesetzt werden;
- im Fall niedrigerer Kosten unter besonderen Voraussetzungen entweder die Pauschalgebühren betriebsbezogen abgesenkt (Anhang A Kapitel I Ziffer 5 Buchst. b) oder eine niedrigere kostendeckende Gebühr festgesetzt werden (Anhang A Kapitel I Ziffer 5 Buchst. a).

Mit dem Gesetz zur Änderung des Ausführungsgesetzes zum Fleischhygienegesetz vom 24. Juli 1998 wurde diese Richtlinie in der Weise umgesetzt, dass die kommunalen Aufgabenträger grundsätzlich die Pauschalgebühren erheben, die jedoch nach Maßgabe des Anhangs A Kapitel I Nr. 4 a betriebsbezogen angehoben werden können. Aufgrund einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. März 1997 (Az.: 3 NB 3.94, vgl. auch Urteil vom 15. Juli 1998 – 6 BN 2.98) und einer Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 27. März 1998 musste damals davon ausgegangen werden, dass die Erhebung kostendeckender Gebühren in allen Fällen nach Anhang A Kapitel I Ziffer 4 Buchst. b nur bundeseinheitlich geregelt und daher auf Landesebene nur die betriebsbezogene Anhebung nach Anhang A Kapitel I Ziffer 4 Buchst. a vorgesehen werden kann.

Die bisherigen Erfahrungen im Vollzug des Ausführungsgesetzes zum Fleischhygienegesetz haben gezeigt, dass die Kommunen im Rahmen der Satzungsermächtigung rechtlich nicht in der Lage sind, kostendeckende Gebühren zu erheben. Dies gilt auch dann, wenn sie unter Bezugnahme auf den Verweis auf Ziffer 5 Buchst. a in Ziffer 4 Buchst. a der Richtlinie 85/73/EWG zusätzlich Aufschläge wegen höherer Lohn- und Lebenshaltungskosten verlangen. Hinzu kommt, dass die Erhebung dieses sog. Personalkostenzuschlags aufgrund verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen rechtlich umstritten ist.

Europarechtlich ist die Erhebung kostendeckender Gebühren durch die Kommunen jedoch - wie sich inzwischen herausgestellt hat - zulässig. Dies hat der Europäische Gerichtshof in dem vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof vorgelegten Fall "Feyrer" (Urteil vom 9. September 1999, Rs. C-374/97) entschieden. Wenn Aufgaben der Fleischhygieneüberwachung auf eine untere Verwaltungsbehörde übertragen werden, kann diese Behörde die bei ihr tatsächlich entstandenen Untersuchungskosten der Gebührenerhebung im Einzelfall zugrunde legen.

Nachdem es das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 27. April 2000 ausreichen lässt, wenn der Gesetzgeber selbst nur allgemeine Vorgaben zur Umsetzung der Richtlinie 85/73/EWG macht, wird Art. 3 in der Weise geändert, dass die Kommunen kostendeckende Gebühren nach Maßgabe des Anhangs A Kapitel I festsetzen.

Die kommunalen Aufgabenträger können somit zur Deckung höherer Kosten eine Gebühr in Höhe der tatsächlichen Kosten nach Maßgabe der Ziffer 4 Buchst. b des Anhangs A Kapitel I festsetzen. Sollten die tatsächlichen Kosten infolge niedrigerer Lebenshaltungs- und Lohnkosten unter der in der Richtlinie vorgesehenen Pauschalgebühr liegen, können sie eine Gebühr in Höhe der tatsächlichen Kosten nach Maßgabe des Anhangs A Kapitel I Ziffer 5 Buchst. a erheben. Bei der Berechnung der tatsächlichen Kosten für die Fleischuntersuchungen sind die nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über die Durchführung der amtlichen Untersuchungen nach dem Fleischhygienegesetz (VwVFIHG) vom 11. Dezember 1986 (BAnz. Nr. 238a) vorgesehenen Untersuchungsposten, insbesondere die Mindestuntersuchungszeiten zugrunde zu legen, z. B. bei Rindern 6 min., bei Einhufern 10 min. und bei Schweinen 1,5 min.

- b) In einem neuen Satz 5 werden die Kommunen ausdrücklich zur Beachtung der bereits in Art. 61 GO und Art. 55 LkrO niedergelegten Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet. Die Sätze 6 und 7 konkretisieren diese allgemeinen Grundsätze. Die Kommunen haben demnach die Fleischhygieneüberwachung in ihrem Bereich mit dem geringst möglichen Aufwand zu organisieren, ohne dass die sachgerechte Erfüllung der Aufgaben gefährdet ist. Kosten und Nutzen müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen.

In diesem Zusammenhang wird vor allem die Möglichkeit der Beleihung eine Rolle spielen. Die Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beinhaltet auch, dass die Kommunen die Möglichkeit der Übertragung der Aufgaben auf eine Privatperson als wirtschaftlichere Alternative zwingend und ernsthaft prüfen müssen. Dies bedeutet, dass u.U. ein Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorliegt, wenn die Kommunen keine Beleihung vornehmen, obwohl Angebote von Personen vorliegen, die bei Vorliegen der gesetzlichen Beleihungsvoraussetzungen die Aufgaben ebenso gut, aber zu kostengünstigeren Bedingungen erfüllen könnten.

Mit der Bezugnahme auf die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wird die volle gerichtliche Überprüfung ermöglicht. Die Betroffenen haben die Möglichkeit, im Rahmen des Gerichtsverfahrens darzulegen, dass Mängel bei der Organisation der Fleischhygieneüberwachung vorliegen und daher ihre Kommune eine im Vergleich zu anderen Kommunen überteuerte Gebühr erhebt. Insbesondere können sie auch überprüfen lassen, ob der angewandte Stundensatz für die Kontrollperson in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung steht. Weitere Maßstäbe für eine, den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechende Gebührenfestsetzung werden in Satz 6 beispielhaft aufgezählt.

Dem Gebührenschuldner steht das in Art. 29 BayVwVfG enthaltene Akteneinsichtsrecht in vollem Umfang zu, um

die Rechtmäßigkeit des Gebührenbescheides, ggf. durch förmlichen Rechtsbehelf überprüfen zu lassen.

III. Zu § 3

§ 3 enthält zur Umsetzung der Richtlinie 85/73/EWG in den Bereichen Geflügelfleischhygiene, Fischhygiene, Einfuhr und Rückstandskontrollen notwendige Änderungen des Kostengesetzes. Wie im Bereich Fleischhygiene, sollen auch in diesen Bereichen grundsätzlich kostendeckende Gebühren nach Maßgabe der Richtlinie erhoben werden.

1. Zu Nr. 1

- a) In Art. 5 wird ein neuer Absatz 5 eingefügt, der speziell die Beachtung EG-rechtlicher Vorgaben bei der Gebührens Bemessung im Kostenverzeichnis regelt.

Satz 1 stellt generell klar, dass auch im Kostenverzeichnis EG-rechtliche Vorgaben für die Bemessung der Gebühren zwingend zu beachten und einzuhalten sind.

Satz 2 enthält nähere Vorgaben zur Umsetzung der Richtlinie 85/73/EWG. Es wird die grundsätzliche Entscheidung getroffen, dass kostendeckende Gebühren festzulegen sind, soweit die Richtlinie 85/73/EWG es zulässt. Diese Entscheidung ist notwendig, weil die Landratsämter und kreisfreien Gemeinden dargelegt haben, dass sie bei Einführung der Pauschalgebühren erhebliche Defizite machen würden. Soweit die Richtlinie zeitbezogene Gebühren vorsieht, können die Betriebe durch organisatorische Maßnahmen den Zeitaufwand möglichst gering halten.

Im einzelnen bemessen sich die Gebühren

- im Bereich der Geflügelfleischhygiene
 - für die Schlachtgeflügel- und Geflügelfleischuntersuchung nach Maßgabe des Anhangs A Kapitel I Ziffer 4 Buchst. b der Richtlinie 85/73/EWG (tatsächliche Kosten)
 - für Untersuchungen und Kontrollen im Zusammenhang mit der Zerlegung nach Maßgabe des Anhangs A Kapitel I Ziffer 2 Buchst. b der Richtlinie 85/73/EWG (zeitbezogene Gebühr).
- im Bereich der Fischhygiene für Untersuchungen und Kontrollen im Sinn des Anhangs A Kapitel III Abschnitt I der Richtlinie nach Maßgabe des Anhangs A Kapitel III Abschnitt I Ziffer 3 (zeitbezogene Gebühr)
- im Bereich Einfuhr nach Maßgabe des Anhangs A Kapitel II Ziffer 1 Satz 2 sowie des Anhangs C Kapitel II Ziffer 1 Satz 2 (tatsächliche Kosten)
- im Bereich von Überwachungsmaßnahmen zur Feststellung von Rückständen nach Maßgabe des Anhangs B der Richtlinie 85/73/EWG. Soweit die Richtlinie - wie im Fall Honig - die Erhebung von Gebühren freistellt, kann nach Absatz 6 des Art. 5 auf die Erhebung von Gebühren verzichtet werden.

- b) Die Absatzfolge ist wegen der Änderung entsprechend anzupassen.

2. Zu Nr. 2

- a) Bei der Änderung des Kostengesetzes durch Gesetz vom 10. Mai 1999 (GVBl S. 230) wurde Absatz 3 des Art. 6 gestrichen, demzufolge der Gesamtbetrag der Kosten auf volle Deutsche Mark aufzurunden war. Die Streichung des Wortes „Abrundung“ passt die Überschrift der bereits erfolgten Änderung redaktionell an.

- b) Der Verweis auf Art. 5 Abs. 5 Satz 2 in einem neuen Art. 6 Abs. 2 Satz 3 stellt sicher, dass auch die kostenerhebenden Behörden bei der Festsetzung von Rahmengebühren an das Prinzip der Kostendeckung gebunden sind.

3. Zu Nr. 3

Nr. 3 enthält die notwendigen Änderungen des Art. 21.

- a) Mit der Änderung des Absatzes 1 Satz 1 wird im Kostengesetz eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Benutzungsgebührenverordnungen mit Bindungswirkung auch für beliehene Unternehmer geschaffen. Für den Bereich der Verwaltungskosten bindet bereits Art. 1 Abs. 1 Satz 3 den Beliehenen.

- b) Durch einen entsprechenden Verweis auf Art. 5 Abs. 5 in Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 soll die Beachtung der unter Nr. 1 genannten Grundsätze auch bei der Erhebung von Benutzungsgebühren nach dieser Bestimmung sichergestellt werden.

4. Zu Nr. 4

Sofern EG-rechtliche Vorgaben für die Bemessungen von Gebühren existieren, sollen diese Gebühren zukünftig je nach Zuordnung (Kosten für Amtshandlungen oder Kosten für die Inanspruchnahme staatlicher Einrichtungen) unter Beachtung des EG-Rechts in das auf der Grundlage von Art. 5 erlassene Kostenverzeichnis oder in die auf der Grundlage von Art. 21 erlassenen Verordnungen für Benutzungsgebühren (im Veterinärbereich die GGebO) aufgenommen werden. Die besondere Ermächtigung in Art. 27 Abs. 2 kann daher entfallen.

IV. Zu § 4

§ 4 regelt das In-Kraft-Treten des Gesetzes. Von einer Befristung (vgl. Beschluss des NPA vom 10.12.1999) wird abgesehen, weil mit Außer-Kraft-Treten eine EG-rechtswidrige Lage entstünde und mit der möglichen Sanktion eines Vertragsverletzungsverfahrens zu rechnen wäre. Da schon jetzt weitere Änderungen der Richtlinie 85/73/EWG angekündigt sind, bedürfen die Regelungen der Fleischhygiene ohnehin der ständigen Beobachtung und Überprüfung. Darüber hinaus würde die Befristung des Änderungsgesetzes zum Kostengesetz dazu führen, dass die einzelnen Bestimmungen des Kostengesetzes unterschiedliche Geltungsdauer haben, so dass bei einer nicht rechtzeitigen Fristverlängerung die Regelungen im Kostenrecht nicht mehr aufeinander abgestimmt sind und erhebliche Anwendungsschwierigkeiten entstehen.