

(Aus „Fleischwirtschaft“ 10/2007)
Quelle: <http://fleischwirtschaft.de/>

Gerichtliche Auseinandersetzung um die Fleischuntersuchungsgebühren gehen weiter

- Immer noch kein Ende in Sicht -

Einleitung

Größer könnte der Gegensatz nicht sein: Während in Deutschland der zuständige Verbraucherschutzminister der deutschen Tierärzteschaft noch die Zusage gibt, dass auch in Zukunft die Schlachtier- und Fleischuntersuchung in tierärztlicher Hand bleibt und der Bundesverband der praktizierenden Tierärzte (BpT) Streikvorbereitungen trifft, um höhere Fleischuntersuchungsgebühren durchzusetzen, werden auf internationaler Ebene die Weichen bereits in eine andere Richtung gestellt.

Ergebnisse des 9. "World Meat Congress" in Kanada

Teilnehmer aus 33 Ländern stimmten jüngst beim "9. World Meat Congress" in Kanada darin überein, dass auf Grund der in den letzten Jahrzehnten auf dem Gebiet der Fleischhygiene eingetretenen Veränderungen insbesondere die Schlachtier- und Fleischuntersuchung den neuen Verhältnissen angepasst werden muss.

Der im neuen europäischen Futtermittel- und Lebensmittelrecht bereits verankerte "risiko-basierte" Ansatz (risk-based approach) wurde übereinstimmend als die adäquate Vorgehensweise bestätigt, um eine weitere Verbesserung im gesundheitlichen Verbraucherschutz erreichen zu können. Dabei muss aber der Entwicklung der Zoonosen-Erkrankungen mehr und verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt und sie müssen in den risiko-basierten Ansatz einbezogen werden.

Der Direktor des neuen „National Center for Zoonotic, Vector-Borne, and Enteric diseases“ (NCZVED) der USA, Dr. Lonnie King, fasste in seinem Vortrag die Situation und Entwicklung auf dem Gebiet der Zoonosen wie folgt zusammen: „Die gegenwärtigen potentiellen Gesundheitsgefahren sind mit der heute in der Fleischuntersuchung verbreiteten eingesetzten Untersuchungsmethode 'mit Auge und Messer' nicht mehr erkennbar. Eine Anpassung der Fleischuntersuchung an die aktuellen Herausforderungen ist deshalb dringend geboten. Die große Anzahl globaler Veränderungen verursacht bislang nie da gewesene Umweltbedingungen, die ihrerseits das Auf- oder Wiederauftreten und die Ausbreitung bestimmter Zoonosenerkrankungen beschleunigen können. Diese auftretenden Kräfte können möglicherweise so zusammenwirken, dass sich ein 'perfekter mikrobiologischer Wirbelsturm' daraus entwickeln kann".

Das Projekt "Visuelle Inspektion" stellte der Vertreter der Niederlande vor. Erste Rückschlüsse aus diesem Projekt zeigen, dass das am Band eingesetzte Untersuchungspersonal zwar vermindert, die fachspezifischen Anforderungen im Hinblick auf die im Vorfeld der Untersuchungen durchzuführende "Risikoanalyse" und "Risikobewertung" jedoch erheblich verbessert werden müssen.

Geradezu "revolutionär" ist der Lösungsansatz, der beim Kongress von Großbritannien vertreten wurde. Danach wird das derzeitige Untersuchungssystem auf dem Gebiet der Fleischhygiene grundsätzlich mit dem Hinweis in Frage gestellt, dass das bei allen anderen Lebensmitteln gebräuchliche Überwachungssystem auch eine zufrieden stellende Lebensmittelsicherheit gewährleistet und deshalb eine "Sonderregelung Fleisch" obsolet geworden sei.

Nach Auffassung der Briten sollte es deshalb nur noch einen einheitlichen risiko-basierten Ansatz bei allen Lebensmitteln geben, mit einer klaren Kompetenzverteilung zwischen Behörden und Wirtschaft. Die Behörden legen die zu erfüllenden Standards sowie die bei Nichterfüllung fälligen Sanktionen fest und überlassen es der Wirtschaft, im Rahmen des vereinbarten Regelwerks die festgelegten Ziele zu erfüllen. Der Frage, wie die bei diesem System entstehenden Kontrollkosten auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche zu verteilen sind, bekommt angesichts dieser Überlegungen eine besondere Bedeutung. Die Briten sind aber auch hier Realisten genug, um zu wissen, dass letztlich nichts anderes als der Kostendruck auf die öffentlichen Haushalte der eigentliche Grund für einen möglichen Systemwechsel sein wird.

Ein kurzer Rückblick - Finanzierung der Kontrollen

Die Frage der Kostenverteilung für die von den zuständigen Überwachungsbehörden durchzuführenden Kontrollen auf die betroffenen Wirtschaftsbeteiligten ist in Deutschland seit der Veröffentlichung der "Richtlinie 85/73/EWG des Rates vom 29. Januar 1985 über die Finanzierung der Untersuchungen und Hygienekontrollen von frischem Fleisch und Geflügelfleisch" ungelöst und deshalb nach wie vor sehr aktuell.

Die deutsche Fleischindustrie, insbesondere der Bundesverband der deutschen Geflügelschlächtereien, beklagte Anfang der 80 Jahre die zunehmenden Wettbewerbsnachteile, die aus den unterschiedlichen Fleischuntersuchungsgebühren in den Mitgliedstaaten resultierten. Die Initiative zur Vereinheitlichung der "Fleischbeschauegebühren" in den Europäischen Gemeinschaften (EG) ging deshalb von Deutschland aus. Heute mag man es als "Ironie des Schicksals" bezeichnen, dass die im Jahr 1984 unter deutscher Präsidentschaft initiierte Gemeinschaftsregelung ausgerechnet in Deutschland seit nunmehr über 20 Jahren zu Umsetzungsschwierigkeiten führt.

Mit dem in Kraft treten der Richtlinie 85/73/EG am 1. Januar 1991 ist möglicherweise auch ein trauriger Rekord hinsichtlich nicht ordnungsgemäßer und nicht vollständiger Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zu verbuchen. Seit diesem Datum sind in Deutschland annähernd 500 Gerichtsverfahren (etwa 430 bei Verwaltungsgerichten, 40 bei Oberverwaltungsgerichten, 10 beim Bundesverwaltungsgerichtshof und etwa 8 beim EuGH) mit oft sehr unterschiedlichen oder sogar widersprüchlichen Urteilen ergangen. Zahlreiche Verfahren sind noch anhängig. Darüber hinaus diente diese Richtlinie einigen Juristen als Thema für ihre Dissertation. Bei dem "Gesamtaufwand an Zuwendungen" für nur diese eine Richtlinie erscheint es unbegreiflich, dass in Deutschland bis zum heutigen Tag keine abschließende und rechtsverbindliche Auslegung dieser Gemeinschaftsvorschrift gefunden werden konnte. Die Folge ist, dass die hohen Fleischuntersuchungsgebühren in Deutschland weiterhin einen großen Wettbewerbsnachteil für die heimische Fleischindustrie darstellen und sich zu Ungunsten der klein- und mittelständischen Wirtschaft auswirken.

Das Vertragsverletzungsverfahren

Nach diesem Rückblick soll nachstehend versucht werden, die wesentlichen gebührenrelevanten Bestimmungen näher zu erläutern. Sie finden sich in der "Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz", die am 1. Januar 2007 in Kraft getreten sind und deren Übergangsvorschriften am 1. Januar 2008 auslaufen. Ausgangspunkt der Überlegungen ist das kürzlich beim EuGH anhängige und von der Kommission beantragte Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland.

Bei diesem Verfahren, das unter dem Aktenzeichen C – 270/07 geführt wird, soll nach den Anträgen der Kläger (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) festgestellt werden, dass "die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen nach Artikel 1 und Artikel 5 Absätze 3 und 4 der Richtlinie 85/73 sowie, ab dem 1. Januar 2007, nach Artikel 27 Absätze 2, 4 und 10 der Verordnung Nr. 882/2004, verstoßen hat bzw. weiterhin verstößt, indem die Vorschriften eines Ausführungsgesetzes zum Fleischhygienerecht und zum Geflügelfleischrecht eines Bundeslandes nicht diesen Gemeinschaftsbestimmungen angepasst worden sind."

Als Klagegründe werden unter anderem ausgeführt:

- "Gemäß Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 85/73/EWG tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass eine Gebühr erhoben wird, um die Kosten zu decken, die durch die Kontrollen und Untersuchungen von Fleisch im Sinne der verschiedenen Richtlinien entstehen. Die Modalitäten für die Berechnung und Erhebung dieser Gemeinschaftsgebühren, die an die Stelle jeder anderen Abgabe oder Gebühr treten, die von den staatlichen, regionalen oder kommunalen Behörden der Mitgliedstaaten für die Untersuchungen und Kontrollen erhoben werden, seien in den Anhängen der Richtlinie dargelegt. Artikel 5 Absatz 1 der genannten Richtlinie sehe vor, dass die Gemeinschaftsgebühren in der Weise festgelegt werden, dass sie die Kosten decken, die die zuständige Behörde bei der Durchführung der Kontrollen und Untersuchungen zu tragen hat. Nach Absatz 3 dieses Artikels könnten die Mitgliedstaaten einen höheren Betrag erheben, sofern die erhobene Gesamtgebühr die tatsächlichen Untersuchungskosten nicht überschreitet. Im Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-284/00 und C-288/00, Stratmann u.a., habe der Gerichtshof bereits entschieden, dass sich aus Wortlaut und Zweck der Richtlinien 85/73 und 64/433 ergebe, dass die Kosten bakteriologischer Untersuchungen von der Gemeinschaftsgebühr erfasst werden. Durch die Ersetzung der Richtlinie 85/73 durch die Verordnung Nr. 882/2004 mit Wirkung vom 1. Januar 2007 habe sich diese Rechtslage in der Sache nicht geändert.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Vorschriften des Ausführungsgesetzes dieses Bundeslandes, die zusätzlich zu den Pauschalgebühren für Fleischuntersuchungen die Erhebung von Gebühren für bakteriologische Untersuchungen vorsehen, gegen diese Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts verstoßen und die Auslegung, die der Gerichtshof diesen Vorschriften im Urteil Stratmann u.a. gegeben hat, nicht berücksichtigen.

- Vor allem solle festgestellt werden, dass die bakteriologischen Untersuchungen zu den Untersuchungen und Hygienekontrollen im Sinne der Verordnung Nr. 854/2004 gehören, deren Kosten durch die Gemeinschaftsgebühr gedeckt werden sollen. Die Mitgliedstaaten könnten zwar einen höheren Betrag als die im Anhang der Richtlinie 85/73/EWG vorgesehenen Gebühren erheben, sofern die erhobene Gesamtgebühr die tatsächlichen Untersuchungskosten nicht überschreite, es müsse aber jede von einem Mitgliedstaat beschlossene Erhöhung den Pauschalbetrag selbst betreffen. Die spezifische, über die Gemeinschaftsgebühr hinausgehende Gebühr müsse sämtliche tatsächlich entstandenen Kosten abdecken. Der Fall höherer Kosten könne nicht geltend gemacht werden für eine Bestimmung des innerstaatlichen Rechts, die vorsieht, die Kosten für bakteriologische Untersuchungen neben den Pauschalgebühren in Rechnung zu stellen. Dies stelle nämlich gerade keine allgemeine Erhö-

hung des Pauschalbetrags der Gemeinschaftsgebühr dar, in die sämtliche tatsächlich entstandenen Kosten einfließen.

- Eine Bestimmung wie die vorhandene Vorschrift des Ausführungsgesetzes dieses Bundeslandes laufe auch der praktischen Wirksamkeit der einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen zuwider. Denn durch diese harmonisierten Bestimmungen sollten im Bereich der Finanzierung der Untersuchungen und Hygienekontrollen von frischem Fleisch die Wettbewerbsverzerrungen behoben werden, die bei Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet zu erwarten wären. Der Gerichtshof habe auch die Auffassung vertreten, dass dieses Ziel jedoch gefährdet wäre, wenn bestimmte, im Gemeinschaftsrecht vorgesehene Untersuchungen nicht von dem solchermaßen harmonisierten gemeinschaftlichen Finanzierungssystem erfasst würden, sondern für sie spezifische nationale Gebühren erhoben werden könnten."

Von Wichtigkeit in den obigen Ausführungen der Kommission ist der Hinweis und die Bezugnahme auf die neuen Vorschriften wonach „durch die Ersetzung der Richtlinie 85/73 durch die Verordnung Nr. 882/2004 mit Wirkung vom 1. Januar 2007 sich die Rechtslage in der Sache nicht geändert hat.“

Auslegung des Begriffs "Tätigkeiten" in Artikel 27 Abs. 2

Interpretationshilfen zur Auslegung und Anwendung der neuen "Finanzierungsvorschriften" hat HARTIG (2004) bereits mit dem Artikel "Wer bezahlt die neue Lebensmittelsicherheit?" veröffentlicht.

Auslegungshinweise zum Begriff "Tätigkeiten" gemäß Art. 27 Abs. 2 soll nun die o.g. Veröffentlichung ergänzen. Nach Auffassung des Autors kommt diesem Begriff bei der Anwendung dieser Vorschriften eine zentrale Bedeutung zu.

Die Richtlinie 85/73 bzw. die Richtlinie 64/433/EWG ist durch die Verordnung Nr. 882/2004 mit Wirkung vom 1. Januar 2007 bzw. durch die Verordnungen Nr. 853/2004 und 854/2004 mit Wirkung vom 1. Januar 2006 ersetzt worden. Dadurch hat sich die bisherige Rechtslage, wie in den obigen Ausführungen dargelegt, in der Sache nicht geändert. Nach dem Wortlaut des Artikels 27 Absätze 2 der Verordnung Nr. 882/2004 "sorgen allerdings die Mitgliedstaaten bezüglich der in Anhang IV Abschnitt A und Anhang V Abschnitt A genannten **Tätigkeiten** dafür, dass eine Gebühr erhoben wird" (muss – Bestimmung). In Anhang IV Abschnitt A Punkt 1 dieser Verordnung sind die "**Tätigkeiten**" genannt, für die die Mitgliedstaaten Gebühren zu erheben haben. Mit Artikel 6 der Richtlinie 2004/41 EG ist Anhang A Kapitel I der Richtlinie 89/662/EWG dahingehend geändert worden, dass bezüglich der "**Tätigkeiten**" im Bereich "Lebensmittel tierischer Herkunft" nun auf die Verordnung 853/2004/EG Bezug genommen wird. Daraus ergibt sich, dass der Verweis auf die "**Tätigkeiten**", die unter die Richtlinie 89/662/EWG" Untersuchungs- und Hygienekontroll-

Tätigkeiten meint, die in Betrieben gemäß der Verordnung Nr. 853/2004 durchzuführen sind.

Damit ist klargestellt, dass der Begriff "**Tätigkeit**" gemäß Artikel 27 Absatz 2 alle Untersuchungen und Hygienekontrollen einschließt, die in Betrieben gemäß der Verordnung 853/2004/EG von den zuständigen Behörden durchzuführen sind. Mit anderen Worten: In das neue Gebührensystem sind alle Betriebe einbezogen, die gemäß Anhang III der Verordnung 853/2004/EG zugelassen werden müssen.

Ausblick aus deutscher Sicht

Ob das von einer Länderarbeitsgruppe vorgelegte "Konzeptpapier zur Finanzierung amtlicher Kontrollen, Teil: Amtliche Lebensmittelüberwachung (ohne die Bereiche Fleisch- und Geflügelfleischhygiene, zugelassene Betriebe gemäß VO (EG) 853/2004 sowie Ein-, Aus- und Durchfuhren)" Hilfestellung zur Auslegung und Anwendung von Kapitel VI der VO 882/2004/EG geben kann, muss bezweifelt werden. Dies vor allem deshalb, weil es in dem Dokument keine Hinweise darauf gibt, welche Kriterien der Abgrenzung zwischen der "amtlichen Lebensmittelüberwachung" und den "Bereichen Fleisch- und Geflügelfleischhygiene, zugelassene Betriebe gemäß VO (EG) 853/2004 sowie Ein-, Aus- und Durchfuhren" zugrunde gelegt worden sind. Aber gerade dieses ist entscheidend, da nach dem Gemeinschaftsrecht der Anwendungsbereich der VO 852/2004/EG, als auch der gesamte "Einzelhandelsbereich" von der Gebührensregelung ausgenommen ist. Soll der Begriff "amtliche Lebensmittelüberwachung" lediglich diese Bereiche abdecken, so ist dies durch Bezugnahme auf Artikel 27 Abs. 1 (kann – Bestimmung) ausdrücklich klarzustellen. Da im Konzeptpapier aber insgesamt auf Artikel 27 als Rechtsgrundlage Bezug genommen wird, stellt sich natürlich die Frage, weshalb zu den weiteren Absätzen des Artikels keine Ausführungen gemacht worden sind? Es scheint, dass bei der Erarbeitung des Konzeptpapiers entweder die neuen Strukturen des "Hygienepaketes" noch nicht berücksichtigt worden sind oder das bisherige System nicht verändert werden soll. Der im zitierten Beschluss des Bundesrates (Drucksache 121/03) noch gemachte Unterschied zwischen "amtlicher Lebensmittelüberwachung" und "Veterinärrecht" sollte nach in Kraft treten des neuen EU Futter- und Lebensmittelrechts nun auch in Deutschland der Vergangenheit angehören, ansonsten ist zu befürchten, dass das harmonisierte Gebührenrecht noch zu einer "unendlichen Geschichte" ausufert.

Quellenangabe: <http://fleischwirtschaft.de/>

Autor: Dr. Martin Hartig