

### Hinweis:

Die Anmerkung ist in den Bayerischen Verwaltungsblättern 14/2001, S. 431–433 erschienen. Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Richard Boorberg Verlag, Levelingstr. 6a, 81673 München. Die Seitenumbrüche sind in eckigen Klammern gekennzeichnet.

S. 430–431: EuGH, Urt. vom 8.3.2001, Rs. C-316/99

### [431]

#### Anmerkung

Das vorstehende Urteil des EuGH reflektiert die Schwierigkeiten, die in der Bundesrepublik Deutschland bei der Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für Fleischhygienegebühren bestehen. Im Freistaat Bayern sind hiervon in erster Linie die Landkreise, kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden betroffen.

I. 1. Für Untersuchungen im Zusammenhang mit Fleischhygienekontrollen wurde erstmals durch Richtlinie 85/73/EWG<sup>1</sup> des Rates vom 29.1.1985 eine EG-weite Pauschalgebühr eingeführt, um bis dahin bestehende Wettbewerbsverzerrungen, die durch unterschiedlich hohe Fleischhygienegebühren in den Mitgliedstaaten bedingt waren, zu beseitigen. Diese Richtlinie wurde durch Richtlinie 93/118/EG<sup>2</sup> des Rates vom 22.12.1993 geändert und erhielt mit der Richtlinie 96/43/EG<sup>3</sup> des Rates vom 26.6.1996 die für das Verfahren vor dem EuGH maßgebliche konsolidierte Fassung.

2. In der Bundesrepublik Deutschland ist die Festlegung der Gebührentatbestände gem. § 24 Abs. 2 FIHG<sup>4</sup> den Ländern überlassen, die Bemessung der Gebührenhöhe dabei allerdings an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben geknüpft. Während nun die meisten Länder die Fleischhygienegebühren landeseinheitlich im Wege einer Rechtsverordnung geregelt haben<sup>5</sup>, hat der bayerische Gesetzgeber diese Befugnis in Art. 3 Abs. 2 AGFIHG<sup>6</sup> den Landkreisen, kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden übertragen. Daraufhin wurden in einer Vielzahl von Kommunen Gebührensatzungen erlassen, die einer Mustersatzung<sup>7</sup> des Bayerischen Staatsministerium des Innern (BayStMI) vom 3.6.1991 entsprachen.

3. Mit Urteil vom 25.5.1994 hat der BayVGH eine Gebührensatzung des Landkreises Landshut, die auf der Grundlage der Mustersatzung des BayStMI ergangen war, wegen Verstoßes gegen Gemeinschaftsrecht für nichtig erklärt<sup>8</sup>. Die hiergegen eingelegte Revision zum BVerwG blieb im Wesentlichen ohne Erfolg<sup>9</sup>. Während das VG Regensburg in ausdrücklichem Widerspruch zum BayVGH nicht von der Nichtigkeit, sondern von der bloßen Unanwendbarkeit einer vergleichbaren Gebührensatzung ausging<sup>10</sup>, hat der BayVGH

<sup>1</sup> ABl. Nr. L 32/14 v. 5.2.1985; vgl. hierzu *EuGH*, Urteil v. 10.11.1992, Slg. 1992 I-5567, Tz. 15 – Hansa Fleisch Ernst Mundt.

<sup>2</sup> ABl. Nr. L 340/15 v. 31.12.1993; vgl. hierzu *EuGH*, Urteil v. 9.9.1999, Slg. 1999 I-5153, Tz. 29 – Feyrer.

<sup>3</sup> ABl. Nr. L 162/1 v. 1.7.1996.

<sup>4</sup> Fleischhygienegesetz i.d.F. der Bek. v. 8.7.1993 (BGBl. I S. 1189), zuletzt geändert durch Gesetz v. 22.12.1997 (BGBl. I S. 3224).

<sup>5</sup> Vgl. *Schmidt am Busch*, DÖV 1999, 581/582.

<sup>6</sup> Ausführungsgesetz zum Fleischhygienegesetz i.d.F. der Bek. v. 2.10.1998 (GVBl. S. 876).

<sup>7</sup> AllIMBl. 16/1991, S. 425.

<sup>8</sup> *BayVGH*, BayVBl. 1994, 593 ff. mit kritischer Anmerkung *Kraft*, S. 595 ff.; abl. auch *Huber*, BayVBl. 1998, 584/586.

<sup>9</sup> *BVerwG*, Urteil v. 12.3.1997, Buchholz 418.5 Fleischschau Nr. 17. Die hiergegen eingelegte Verfassungsbeschwerde wurde nicht zur Entscheidung angenommen; vgl. *BVerfG*, Beschluss v. 27.1.1999 – 1 BvR 831/97.

<sup>10</sup> *VG Regensburg*, Az. RN 15 K 95.2039-2046; zustimmend *Huber*, BayVBl. 1998, 584/588 f.

mit Urteil vom 2.8.2000 abermals seine Auffassung von der Nichtigkeit derartiger Satzungen bekräftigt<sup>11</sup>. Die Nichtigkeitsfolge leitet er dabei aus einem Verstoß nicht allein gegen Gemeinschaftsrecht, sondern gegen Bundesrecht (Art. 31 GG) her: Denn indem der Bundesgesetzgeber die Länder bei der Bemessung der Gebührenhöhe auf die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben verwies (s.o.), hat er zugleich die betreffenden EG-Rechtsakte partiell in Bundesrecht umgesetzt und den Gestaltungsspielraum der Länder dadurch beschränkt.

4. Die auf der Grundlage der nichtigen Gebührensatzungen erlassenen Bescheide wurden in großer Zahl angefochten. Um der Aufhebung durch die Gerichte zu entgehen, sind dabei etliche Kommunen dazu übergegangen, inhaltsgleiche Gebührensatzungen rückwirkend zum 1.1.1994 zu erlassen<sup>12</sup>. Diese Vorgehensweise erklärt sich daraus, dass zu jenem Datum die Richtlinie 93/118/EG in Kraft trat, die – im Unterschied zur Rechtslage unter der Richtlinie 85/73/EWG – eine Erhebung von Fleischhygienegebühren nach den Grundsätzen der Mustersatzung des BayStMI gestattete. Wäre nun mit dem VG Regensburg von der bloßen Unanwendbarkeit der entsprechenden Gebührensatzungen auszugehen gewesen, so wäre die Anwendungssperre zum 1.1.1994 entfallen; die vom EuGH festgestellte Vertragsverletzung der Bundesrepublik Deutschland beträfe dann jedenfalls nicht die Kommunen des Freistaates Bayern. Da aber mit dem BayVGH von einem Verstoß nicht allein gegen Gemeinschaftsrecht, sondern zugleich auch gegen Bundesrecht auszugehen ist und das gemäß Art. 31 GG „gebrochene“ Landesrecht nicht in dem Moment wieder auflebt, wo der Verstoß gegen Bundesrecht endet<sup>13</sup>, stellt sich die Frage, ob die Kommunen berechtigt oder gar verpflichtet sind, durch das rückwirkende Inkraftsetzen von Gebührensatzungen die vom EuGH festgestellte Vertragsverletzung nachträglich zu beseitigen. Damit nähert man sich einem Problem, das in der Literatur zutreffend als „nicht abschließend geklärt“ bezeichnet wird<sup>14</sup>.

**II. 1.** Bei Sichtung der einschlägigen EuGH-Rechtsprechung stößt man unweigerlich auf das Urteil in der Rechtssache *Dik* vom 8.3.1988<sup>15</sup>. In diesem Verfahren wurde die Zulässigkeit rückwirkender Richtlinienumsetzung – unter der Bedingung, dass die in der betreffenden Richtlinie verliehenen Rechte beachtet würden – vom EuGH bejaht. Gleichwohl ist dieses Urteil für die vorliegende Fallgestaltung nur eingeschränkt aussagekräftig, denn es betraf den Fall einer Rückwirkung *zu Gunsten* von Einzelnen, während es im Fall der Fleischhygiene-Gebührensatzungen um den rückwirkenden Erlass von Rechtsnormen *zu Lasten* Einzelner geht. Über eine derartige Fallgestaltung hatte der EuGH, soweit ersichtlich, noch nicht zu entscheiden.

2. Der BayVGH ist in seinem Urteil vom 2.8.2000 von der Zulässigkeit rückwirkender Inkraftsetzung der Gebührensatzungen zum 1.1.1994 ausgegangen. Auch unter dem Blickwinkel der verfassungsrechtlich gebotenen Beachtung des Vertrauensschutzes sei es unbedenklich, dass der Beklagte seinen unter der Geltung der Richtlinie 93/118/EG ergangenen Bescheiden eine deren Vorgaben nicht widersprechende Gebührenfestsetzung rückwirkend zugrunde gelegt habe. Ein etwaiges Vertrauen des Klägers sei insoweit nicht schutzwürdig. Der BayVGH verweist hierfür auf die gefestigte Rechtsprechung, nach der „wegen Zweifeln an der Gültigkeit einer (Beitrags-)Satzung möglicherweise rechtswidrige (Beitrags-)Bescheide grundsätzlich dadurch geheilt werden [dürfen], dass eine gültige

<sup>11</sup> *BayVGH*, BayVBl. 2001, 18 f.

<sup>12</sup> Vgl. *BayVGH*, BayVBl. 2001, 18 sowie Beschluss v. 21.12.2000, Az. 4 ZB 97.2497.

<sup>13</sup> Vgl. nur *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 31 RdNr. 44 m.w.N.

<sup>14</sup> *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), GG-Kommentar, 2. Aufl. 1999, Art. 20 RdNr. 134.

<sup>15</sup> *EuGH*, Urteil v. 8.3.1988, Slg. 1988, 1601, Tz. 14 – *Dik*; vgl. dazu neuerdings auch die Ausführungen von Generalanwalt *Cosmas* in der verb. Rs. C-50, 234, 235, 270, 271/96, Schlussantrag v. 8. 10. 1998, Tz. 83.

Satzung mit Rückwirkung in Kraft [432] gesetzt wird, die zeitlich auch die Bescheide erfasst“<sup>16</sup>. Mit ähnlichen Erwägungen hat das OVG Lüneburg – für die niedersächsischen Verhältnisse – die rückwirkende Inkraftsetzung eines Gebührenverzeichnisses gebilligt<sup>17</sup>.

3. Gegen die Zulässigkeit rückwirkender Richtlinienumsetzung zu Lasten von Einzelnen plädieren mit prinzipiellen Erwägungen *Kadelbach* und *Sobotta*. Sie vertreten die Auffassung, das Gemeinschaftsrecht sehe mit dem Vertragsverletzungsverfahren, der Pflicht der mitgliedstaatlichen Gerichte zu richtlinienkonformer Auslegung, der unmittelbaren Anwendung und dem Staatshaftungsanspruch „ein lückenloses System der Reaktionen“ auf Umsetzungsfehler vor, dessen sanktionierende Elemente nicht durch die rückwirkende Umsetzung einer Richtlinie umgangen werden könnten<sup>18</sup>. Das Vertrauen des Einzelnen auf den Fortbestand eines richtlinienwidrigen Zustands sei gemeinschaftsrechtlich geschützt, weil nach der Rechtsprechung des EuGH Richtlinien vor ihrer Umsetzung zwischen Privatpersonen keine unmittelbare Wirkung entfalten („keine horizontale Drittwirkung von Richtlinien“) und gegenüber dem säumigen Mitgliedstaat nur eine unmittelbare Anwendung *zu Gunsten*, nicht aber *zu Lasten* des Einzelnen in Betracht komme<sup>19</sup>. Folgte man diesem Ansatz, wäre es den bayerischen Kommunen verwehrt, die durch die Nichtigkeit ihrer Gebührensatzungen bedingte fehlende Umsetzung der Richtlinien 93/118/EG bzw. 96/43/EG durch den rückwirkenden Erlass von Satzungen zu heilen.

Der Ansatz von *Kadelbach* und *Sobotta* ist jedoch abzulehnen, denn er vergleicht – bildlich gesprochen – Äpfel mit Birnen. Die ins Treffen geführte EuGH-Rechtsprechung zur unmittelbaren Anwendbarkeit und zur Staatshaftung betrifft Fälle der *unterbliebenen* (bzw. *fehlerhaften*) Richtlinienumsetzung. Unter diesen Umständen kann die nicht (bzw. fehlerhaft) umgesetzte Richtlinie eine gewisse „Vorwirkung“ entfalten, die sich daraus ergibt, dass der Mitgliedstaat sich gegenüber einem durch die Richtlinie Begünstigten nicht auf sein gemeinschaftsrechtswidriges Verhalten berufen darf. Eine ganz andere Fallgestaltung ist es aber, wenn ein Mitgliedstaat *bereit* ist, eine Richtlinie – sei es auch rückwirkend – umzusetzen. Denn dann beruft er sich gerade nicht auf die unterbliebene (bzw. fehlerhafte), sondern im Gegenteil auf die erfolgte Umsetzung der Richtlinie.

Das Ergebnis von *Kadelbach* und *Sobotta* liefe auch der *ratio* der Rechtsprechung zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien zuwider. Diese charakterisiert *Schmidt am Busch* zutreffend wie folgt: „Zum einen geht es um die fristgerechte Sicherstellung der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts (...). Zum anderen zielt die Rechtsprechung des EuGH auf eine Disziplinierung der Mitgliedstaaten; sie sollen auf diese Weise unter Druck gesetzt werden, ihren EG-rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen“<sup>20</sup>. Beiden Anliegen wird durch den rückwirkenden Erlass der Gebührensatzungen nicht nur nicht zuwidergehandelt, sondern in vollem Umfang entsprochen. Die Auffassung von *Kadelbach* und *Sobotta* führt zu dem wenig einsichtigen Ergebnis, dass ein Mitgliedstaat verpflichtet wäre, einen richtlinienwidrigen Zustand – unter Umständen sogar gegen seinen Willen – aufrechtzuerhalten. Dieses Ergebnis findet in der Rechtsprechung des EuGH keine hinreichende Stütze.

4. Nachdem also davon auszugehen ist, dass die Mitgliedstaaten jedenfalls im Grundsatz dazu berechtigt sind, eine Vertragsverletzung wegen unterbliebener Richtlinienumsetzung durch

<sup>16</sup> *BayVG*H, BayVBl. 2001, 18/19 m.w.N.

<sup>17</sup> *OVG Lüneburg*, NdsVBl. 1999, 240/243.

<sup>18</sup> *Kadelbach/Sobotta*, EWS 1996, 11/14.

<sup>19</sup> *Kadelbach/Sobotta*, EWS 1996, 11/13 f.

<sup>20</sup> *Schmidt am Busch*, DÖV 1999, 581/586.

den rückwirkenden Erlass von Rechtsnormen zu heilen, stellt sich in einem weiteren Schritt die Frage, ob denn auch eine Pflicht hierzu besteht. *Schmidt am Busch* vertritt hierzu – allerdings ohne nähere Begründung – den Standpunkt, der Staat sei gemeinschaftsrechtlich zur Umsetzung der sich aus einer Richtlinie ergebenden Anforderungen „zwingend auch für den zurückliegenden Zeitraum verpflichtet“<sup>21</sup>. In der Tat sprechen für diese Ansicht wohl die besseren Argumente. Denn die vom EuGH entwickelten Instrumente der unmittelbaren Anwendung und der Staatshaftung führen für die Vergangenheit regelmäßig zu einer nur unvollständigen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts: Zum einen ermöglichen sie, wie gesehen, eine Anwendung des Gemeinschaftsrechts nur *zu Gunsten* und nicht auch *zu Lasten* von Einzelnen. Zum anderen kommt auch eine unmittelbare Anwendung *zu Gunsten* des Einzelnen nur unter den vom EuGH entwickelten einschränkenden Voraussetzungen<sup>22</sup> in Betracht. Eine vollständige Umsetzung von Richtlinien kann unter diesen Umständen nur durch den rückwirkenden Erlass innerstaatlicher Rechtsnormen gewährleistet werden. Eine am *effet utile* orientierte Auslegung des Gemeinschaftsrechts muss daher zu einer grundsätzlichen Pflicht zur rückwirkenden Richtlinienumsetzung gelangen<sup>23</sup>.

5. Folgt man dieser These, ergeben sich hieraus in einem letzten Schritt erhebliche Konsequenzen für die Frage, ob sich die Zulässigkeit rückwirkender Richtlinienumsetzung nach nationalem oder aber nach Gemeinschaftsrecht beurteilt. Während die bislang h.M. davon ausgeht, dass mangels gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben eine Beurteilung allein am Maßstab des nationalen (Verfassungs-)Rechts zu erfolgen hat<sup>24</sup>, greift bei der Annahme einer gemeinschaftsrechtlichen Pflicht zur rückwirkenden Richtlinienumsetzung der Gedanke, dass sich ein Mitgliedstaat seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nicht unter Berufung auf entgegenstehendes nationales Recht entziehen darf<sup>25</sup>. Berechtigung wie Verpflichtung zur rückwirkenden Umsetzung von Richtlinien bestimmen sich dann einheitlich nach Gemeinschaftsrecht. Dies erscheint auch sinnvoll: Denn andernfalls würde das gleichzeitige Inkrafttreten von Richtlinien durch unterschiedliche Anforderungen der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen an den Erlass rückwirkender Rechtsnormen gefährdet.

Da der EuGH bislang nicht veranlasst war, gemeinschaftsrechtliche Maßstäbe für die rückwirkende Umsetzung von Richtlinien zu entwickeln, liegt es nahe, auf die Grundsätze zurückzugreifen, die für den rückwirkenden Erlass von Gemeinschaftsrecht gelten<sup>26</sup>. Wie im innerstaatlichen Verfassungsrecht ist dabei zwischen der (grds. unzulässigen) echten und der (grds. zulässigen) unechten Rückwirkung zu unterscheiden<sup>27</sup>. Für die echte Rückwirkung verwendet der EuGH die Formel, der Grundsatz der Rechtssicherheit verbiete es im Allgemeinen, den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsakts der Gemeinschaft auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen; dies könne aber ausnahmsweise dann anders sein, wenn das angestrebte Ziel es verlange und das berechnete Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet sei (sog. *Racke-Formel*)<sup>28</sup>.

<sup>21</sup> *Schmidt am Busch*, DÖV 1999, 581/588.

<sup>22</sup> Hierzu näher *Ruffert*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 1999, Art. 249 RdNr. 73 ff.

<sup>23</sup> Im Ergebnis wie hier auch *Prechal*, Directives in European community law: a study of directives and their enforcement by national courts, 1995, S. 31 ff.

<sup>24</sup> *OVG Lüneburg*, NdsVBl. 1999, 240/243; *Schmidt am Busch*, DÖV 1999, 581/587; Generalanwalt *Mancini* in der Rs. Dik, Slg. 1988, 1601/1610 Tz. 3; der Sache nach auch *BayVGH*, BayVBl. 2001, 18/19.

<sup>25</sup> Vgl. *Prechal*, Directives (o. Fußn. 23), S. 34.

<sup>26</sup> Ebenso *Prechal*, Directives (o. Fußn. 23), S. 34 f.

<sup>27</sup> Vgl. nur *Oppermann*, Europarecht, 2. Aufl. 1999, RdNr. 678 f. m.w.N.

<sup>28</sup> *EuGH*, Urteil v. 25.1.1979, Slg. 1979, 86 Tz. 20 – *Racke*; ausführlich dazu *Heukels*, Die Rückwirkungsjudikatur des EuGH, 1992, S. 22 ff.

Wendet man diese Grundsätze auf den oben geschilderten rückwirkenden Erlass gemeindlicher Gebührensatzungen an, so ist von einem Fall echter Rückwirkung auszugehen, da Gebühren für in der Vergangenheit durchgeführte und bereits abgerechnete Schlachtier- und Fleischuntersuchungen neu bemessen werden sollen<sup>29</sup>. Die echte Rückwirkung erweist sich jedoch als ausnahmsweise zulässig: Denn aufgrund der hier angenommenen Pflicht zur rückwirkenden Richtlinienumsetzung „verlangt“ das Gemeinschaftsrecht den rückwirkenden Satzungserlass im Sinne der *Racke*-Formel. Dass auch das Vertrauen in die Nichtigkeit der Fleischhygiene-Gebührensatzungen aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht nicht schützenswert ist, ergibt sich bereits aus der Überlegung, dass die Satzungen – hätte der Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht nicht zugleich auch einen Verstoß gegen Bundesrecht zur Folge gehabt – ab dem 1.1.1994 ohne weiteres wieder anwendbar gewesen wären (s.o. I.4.).

**[433] III.** Als Ergebnis bleibt somit festzuhalten, dass die bayerischen Kommunen berechtigt sind, die vom EuGH festgestellte Vertragsverletzung der Bundesrepublik Deutschland wegen unterbliebener Umsetzung der Richtlinie 96/43/EG durch den rückwirkenden Erlass von Fleischhygiene-Gebührensatzungen zu heilen. Nach hier vertretener Auffassung sind sie dazu gemeinschaftsrechtlich sogar verpflichtet. Das Vertrauen Einzelner in die Nichtigkeit der bisherigen Gebührensatzung erweist sich als nicht schutzwürdig, wobei diese Frage im Gegensatz zur bisher h.M. nach gemeinschaftsrechtlichen und nicht nach innerstaatlichen Maßstäben zu bestimmen ist.

*Rechtsreferendar Dr. Marten Breuer, Würzburg*

---

<sup>29</sup> *Schmidt am Busch*, DÖV 1999, 581/587.