

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 15/3945

Bearbeitender Referent
Jürgen Jensen
Tel.: -11

Absendedatum
03.11.03 Je /H
Geschäftszeichen
508.60

Fraktionen des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Ausschuss für Arbeit und Soziales,
Familie, Jugend und Gesundheit
(Sozialausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages)
z. H. Frau Regierungsdirektorin Petra Tschanter – L 212

Ausschuss für ländliche Räume, Landesentwicklung,
Landwirtschaft, Tourismus und Fischerei (Agrarausschuss)
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
z. H. Frau Regierungsdirektorin Dr. Ursula Haaß – L 211

nachrichtlich:

Frau Heide Moser
Ministerin für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz
des Landes Schleswig-Holstein
Adolf-Westphal- Str. 4

24143 Kiel

Änderung des Ausführungsgesetzes zum Tierkörperbeseitigungsgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der vorbezeichneten Angelegenheit nehmen wir Bezug auf den Gesetzentwurf der Landesregierung und seine Begründung vom 09.09.2003 (Landtags-Drucksache 15/2898). Mit Befremden haben wir feststellen müssen, dass die Landesregierung in der Begründung zu dem Gesetzentwurf

- behauptet, es gebe keine Alternativen zu der vorgeschlagenen Gesetzesänderung,
- den Eindruck erweckt, als bringe die vorgesehene Änderung den Tierbesitzerinnen und Tierbesitzern, den Betreibern der Tierkörperbeseitigungsanstalten und dem Land wirtschaftlich ausschließlich Vorteile, denen lediglich ein geringer Mehraufwand bei den Beseitigungspflichtigen - also den Kreisen und kreisfreien Städten - gegenüberstehe, und
- das Hauptproblem der gesamten Angelegenheit und die damit verbundenen erheblichen rechtlichen und finanziellen Risiken für die Kreise und kreisfreien Städte, die die Landesregierung auch selbst sieht, schlicht verschweigt.

Wir erlauben uns daher, Ihnen nachstehend die Informationen zu geben, die die Landesregierung Ihnen vorenthalten hat, deren Kenntnis u.E. aber für eine sachgerechte Entscheidungsfindung des

Parlaments unabdingbar ist. Dabei ist zunächst ein Blick auf die heutige Organisation und Finanzierung der Tierkörperbeseitigung erforderlich:

Das Ausführungsgesetz zum Tierkörperbeseitigungsgesetz (AG TierKBG) weist in § 1 Abs. 1 und 2 die Aufgabe der Tierkörperbeseitigung den Kreisen und kreisfreien Städten als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung zu. Hieraus wird deutlich, dass die geordnete Entsorgung von Tierkörpern in erster Linie nicht eine Dienstleistung für die Tierbesitzer im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge ist, was sich in einer Aufgabenzuweisung als Selbstverwaltungsangelegenheit niedergeschlagen hätte, sondern vor allem der Seuchenprophylaxe sowie dem Umwelt- und Verbraucherschutz dient und mithin als charakterlich staatliche Aufgabe dem Ordnungsrecht zuzuordnen ist. Das öffentliche Interesse an einer geordneten Tierkörperbeseitigung erfordert ein leistungsfähiges Entsorgungssystem, das nicht nur im täglichen Ablauf funktioniert, sondern auch und gerade für den Tierseuchenfall oder den sonstigen Massenansturm zu entsorgender Tierkörper die notwendigen Reserven, aber auch die erforderlichen Redundanzen bietet. Die Erfüllung einer solchen Aufgabe sprengt die Leistungsfähigkeit der einzelnen entsorgungspflichtigen Gebietskörperschaft und ist nur großräumig organisierbar. Dementsprechend bestehen in Schleswig-Holstein auch nur zwei Tierkörperbeseitigungsanstalten, nämlich die Fleischmehlfabrik in Jagel, deren Einzugsbereich im Wesentlichen den Landesteil Schleswig, die Hansestadt Lübeck und einen kleinen Teil des Kreises Segeberg umfasst, und die Anlage der Firma Nagel in Neumünster-Einfeld, die für den Rest des Landes, also im Wesentlichen den Landesteil Holstein zuständig ist. Die jeweils betroffenen Kreise und kreisfreien Städte haben mit den Anlagenbetreibern entsprechende Verträge geschlossen, die zum Teil mehrere Jahrzehnte alt sind, jedoch auch heute noch eine fachgerechte, sichere und wirtschaftliche Tierkörperentsorgung gewährleisten.

Dass gerade dem letztgenannten Aspekt Rechnung getragen wird, ist dadurch gewährleistet, dass die Entgelte, die die Betreiber der Tierkörperbeseitigungsanstalten für ihre Leistungen - ausgenommen die Entsorgung sog. gefallener Tiere (s.u.) - beim einzelnen Kunden erheben, in einem Tarif festgelegt werden, der der Genehmigung des beseitigungspflichtigen Kreises bzw. der beseitigungspflichtigen Stadt bedarf (§ 5 Abs. 2 Satz 1 AG TierKBG).

Das aktuelle Problem der Finanzierung der Entsorgung gefallener Tiere aus der Landwirtschaft hat seine Wurzel darin, dass der einzelne betroffene Landwirt im akuten Entsorgungsfalle kein Entgelt zu entrichten hat (§ 5 Abs. 3 AG TierKBG). Vielmehr zahlt er eine Umlage in sog. besondere Mittel des Tierseuchenfonds' ein, aus der die Betreiber der Tierkörperbeseitigungsanstalten Zuschüsse zur Abdeckung jener Verluste erhalten, die aus der entgeltfreien Abholung und Beseitigung der landwirtschaftlichen Falltiere entstehen (sog. Defiziterstattung; §§ 6 f. AG TierKBG). Der Hintergrund ist wiederum ein ordnungsrechtlicher: Der Landwirt soll nicht in Versuchung kommen, ein verendetes Tier aus Kostengründen „hinter dem Knick zu vergraben“ - eine Sorge der Landesregierung, die die Amtstierärzte der Kreise und kreisfreien Städte aus ihrer Praxis vor Ort übrigens nicht teilen.

In ihrer einführenden Begründung zu dem Gesetzentwurf deutet die Landesregierung zunächst richtig an, dass die derzeitige Finanzierung der Entsorgung gefallener Tiere mit dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Rahmen von TSE-Tests, Falltieren und Schlachtabfällen (2002/C 324/02; nachfolgend: Gemeinschaftsrahmen) nicht im Einklang steht. Da der Tierseuchenfonds nämlich ein Sondervermögen des Landes ist, sind die zur Defiziterstattung ausgekehrten Zuschüsse staatliche Beihilfen im Sinne des Gemeinschaftsrechts, und zwar ungeachtet der Tatsache, dass die Gelder ausschließlich von der Landwirtschaft selbst stammen, wirtschaftlich gesehen also reines „Bauerngeld“ sind. Der Gemeinschaftsrahmen legt nun fest, dass solche staatliche Beihilfen u.a. nur dann von der Europäischen Kommission notifiziert werden, wenn die bezuschusste Leistung von einer Tierkörperbeseitigungsanstalt erbracht wird, die der Landwirt frei wählen kann - was in Schleswig-Holstein wie auch in anderen Bundesländern aus den Gründen einer geordneten Tierkörperentsorgung nicht der Fall ist - oder die von der beseitigungspflichtigen Körperschaft **nach einem transparenten Auswahlverfahren** beauftragt worden ist. Die

Landesregierung wie auch der Bauernverband Schleswig-Holstein interpretieren dieses Erfordernis dahingehend, dass die beseitigungspflichtigen Körperschaften die Tierkörperbeseitigung in ihrem Gebiet **öffentlich ausschreiben** müssten, damit die EU-Kommission eine staatliche Beihilfe für die Entsorgung gefallener Tiere notifiziert.

Während die Landesregierung in der Ihnen vorgelegten Drucksache 15/2898 den Eindruck erweckt, als sei eine solche Ausschreibung schon erfolgt oder doch jedenfalls unproblematisch, ergeben sich in Wahrheit für die Kreise und kreisfreien Städte erhebliche Risiken und Belastungen:

1. Der Markt der Tierkörperbeseitigung ist hart umkämpft und EU-weit von einem starken Konzentrationsprozess gekennzeichnet. Es wäre daher wahrscheinlich, dass eine öffentliche Ausschreibung von einem nicht im Lande ansässigen wirtschaftlich starken Großanbieter mit so knapp kalkulierten „Kampfpreisen“ gewonnen würde, dass ein erhebliches Risiko bestünde, dass die zu fordernde - und von den Anbietern zweifellos zugesicherte - Entsorgungsqualität und vor allem Entsorgungssicherheit gerade im Tierseuchen- oder sonstigen Krisenfall nicht gewährleistet wäre.
2. Wie oben ausgeführt, bestehen zwischen den Kreisen und kreisfreien Städten einerseits und den Betreibern der Tierkörperbeseitigungsanstalten andererseits jeweils Verträge in unterschiedlicher Ausgestaltung, die zum Teil sehr alt sind und teilweise keine Regeln zur Vertragsbeendigung, ja nicht einmal Kündigungsmöglichkeiten enthalten. Müsste die Tierkörperbeseitigung neu vergeben werden, um die Landwirte überhaupt in den Genuss der Beihilfe zur Entsorgung der Falltiere zu bringen, müssten sich die beseitigungspflichtigen Körperschaften aus den Verträgen lösen. Dies wäre jedenfalls für diejenigen unter ihnen, deren Verträge keine Beendigungsregelungen enthalten, mit einem erheblichen Prozessrisiko und für alle Kreise und kreisfreien Städte mit einem erheblichen finanziellen Risiko verbunden, da den bisherigen Betreibern der Tierkörperbeseitigungsanstalten ein entschädigungsloser Verlust ihrer Existenzgrundlage nicht zugemutet werden könnte. Die Erfahrung mit der Aufgabe der kleinen, technisch veralteten und nicht mehr rentablen Tierkörperbeseitigungsanstalten in früheren Jahrzehnten hat gezeigt, dass selbst solche „Abdeckereien“ alten Stils mit jeweils mehreren Millionen D-Mark entschädigt werden mussten.
3. Eine leistungsfähige und Entsorgungssicherheit bietende Tierkörperbeseitigung ist, wie oben dargelegt, heute nur großräumig organisierbar. Dies bedeutet, dass alle 15 beseitigungspflichtigen Gebietskörperschaften letztlich ihre Ausschreibungen koordinieren müssten. Denn ob sie gemeinschaftlich eine Ausschreibung vornehmen dürften oder damit ein unzulässiges Abnehmerkartell bilden würden, ist zumindest zweifelhaft. Abgesehen davon ist bereits fraglich, ob der Ansatz von Landesregierung und Bauernverband richtig ist, die Tierkörperbeseitigung müsse ausgeschrieben werden. Denn es liegt hier kein klassischer Fall der Vergabe eines öffentlichen Auftrags vor, der doch von der Bewertung des Verhältnisses von Leistung und Gegenleistung gekennzeichnet ist: die Kreise und kreisfreien Städte erbringen gegenüber dem Betreiber einer Tierkörperbeseitigungsanstalt eben gerade keine Gegenleistung, sondern er finanziert sich aus den Entgelten, die er von seinen Kunden - bzw. bei Falltieren vom Land - selbst einnimmt. Wie der öffentliche Auftraggeber bei einer solchen Lage das „wirtschaftlichste“ Angebot auswählen soll, bleibt offen. Er muss in keinem Fall etwas entrichten, wird aber vorwiegend auf die Entsorgungsqualität und -sicherheit achten, während für den Nutzer eher ein günstiger Entsorgungspreis bedeutsam ist.

Aufgrund dieser Probleme hatte die Landesregierung zunächst vorgesehen, das AG TierKGB dahingehend zu ändern, dass die heutige Entgeltfreiheit für die Entsorgung gefallener landwirtschaftlicher Nutztiere und die damit korrespondierende Defiziterstattung an die Betreiber der Tierkörperbeseitigungsanstalten ersatzlos entfallen sollten. Damit wäre dem von der EU im Gemeinschaftsrahmen als grundlegend angesehenen Verursacherprinzip Rechnung getragen worden. Gegenüber dem Land und dem Bauernverband haben die Kreise und kreisfreien Städte hierzu eine private Versicherung vorgeschlagen. Diese hätte in Ermangelung einer entsprechenden

Ermächtigungsgrundlage für das Land wohl nicht landesrechtlich als Pflichtversicherung ausgestaltet werden können; der einzelne Landwirt hätte aber entscheiden können, ob er sich entsprechend versichert oder lieber im jeweiligen Entsorgungsfall sein Entgelt an die Tierkörperbeseitigungsanstalt entrichtet. Den Vorschlag, eine solche Versicherung unter dem Dach des Bauernverbandes zu errichten, hat dieser bedauerlicherweise abgelehnt.

Im Zuge der Diskussion des vorstehend erwähnten früheren Gesetzentwurfs haben wir mit anliegender Stellungnahme vom 13.08.2003 - 508.60 -, auf die wir zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug nehmen, dem Land mit guten Gründen vorgeschlagen, die großräumig organisierte Tierkörperentsorgung selbst als beseitigungspflichtige Körperschaft zu übernehmen, wie dies auch der Bauernverband vorgeschlagen hat. Die Landesregierung ist hierauf jedoch nicht eingegangen und erwähnt diese Möglichkeit nicht einmal als theoretische Alternative in dem Ihnen vorgelegten Gesetzentwurf bzw. seiner Begründung!

Lediglich in der Sitzung des Beirates des Tierseuchenfonds' vom 10.10.2003 hat der zuständige Abteilungsleiter des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz angekündigt, das Land werde die Aufgabe der Tierkörperbeseitigung nicht übernehmen, weil es angesichts der bestehenden Verträge zu große finanzielle Risiken für sich sehe. Mit anderen Worten: Die Landesregierung will mit dem jetzigen Gesetzentwurf - mit dem sie die Kreise und kreisfreien Städte unter Druck setzt, die Tierkörperbeseitigung auszuschreiben, weil die Landwirtschaft andernfalls keine Beihilfen zur Entsorgung gefallener Tiere erhalte - **den kommunalen Gebietskörperschaften eben jene Risiken aufbürden, die sie für das Land als zu groß ansieht.**

Dabei würde eine Übernahme der Aufgabe auf das Land immerhin die rechtlichen Risiken beseitigen: Wären die Kreise und kreisfreien Städte nicht mehr Aufgabenträger, läge ein Fall der 2. Alternative des § 127 Abs. 1 Satz 1 LVwG vor - die beseitigungspflichtigen Körperschaften könnten ihre Verträge unabhängig davon kündigen, ob diese irgendwelche Beendigungsregelungen enthielten oder nicht. Das finanzielle Risiko, die Anlagenbetreiber entschädigen zu müssen, wäre jedenfalls nicht größer als bei Realisierung des jetzigen Gesetzentwurfes; es würde allerdings richtigerweise dem Land zugeordnet, das es mit der von ihm geschaffenen Rechtslage ausgelöst hat.

Wir hoffen sehr, dass Sie unsere Argumente berücksichtigen können, und stehen für Rückfragen und Erörterungen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen


 (Harald Rentsch)
 Gf. Vorstandsmitglied
 des Städteverbandes
 Schleswig-Holstein


 Jan-Christian Erps
 Gf. Vorstandsmitglied
 des Schleswig-Holsteinischen
 Landkreistages