

Prüfung – Beratung – Revision

RECHNUNGSPRÜFUNGSAMT

PRÜFBERICHT

DES

RECHNUNGSPRÜFUNGSAMTES

Schlacht tier- und Fleischuntersuchungen

Drs. Nr. 120/22

Kreis Düren

Rechnungsprüfungsamt

PRÜFBERICHT

Schlachttier- und Fleischuntersuchungen

Bismarckstraße 16

52351 Düren, Haus A, Zimmer 192

Tel. 02421 – 22 1014001, Fax. 02421 - 22 182258

www.kreis-dueren.de

E-Mail: amt14@kreis-dueren.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	4
2. Prüfauftrag.....	4
3. Produktbeschreibung und -ziele.....	4
4. Fleischhygienegebühren	5
5. Haushaltsrechtliche Betrachtung Gebührenaufkommen ./ . Personalaufwand	8
6. Abgabenrechtliche Betrachtung: Gegenüberstellung Erträge und Aufwendungen.....	11
7. Prüfungsergebnis.....	14
8. Ausräumverfahren und Stellungnahmen der Verwaltung	17
9. Abschließende Bewertung durch die Rechnungsprüfung.....	23
10. Veröffentlichung des Berichts	25

1. Einleitung

Die allgemeine Verwaltungsprüfung (vgl. § 6 der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises) ist Teil der Jahresabschlussprüfung nach § 102 GO sowie der Prüfungsaufgaben nach § 104 GO. Sie umfasst einzelne Fachbereiche der Verwaltung, die mit der Umsetzung haushaltswirtschaftlicher oder politischer Vorgaben im Rahmen des Haushaltsvollzugs betraut sind. Die allgemeine Verwaltungsprüfung wird in Einzelprüfberichten dokumentiert, die dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Beratung vorgelegt werden.

2. Prüfauftrag

Inhalt der jetzigen Prüfung war die finanzielle Entwicklung im Produkt 07.414.05 „Schlacht- tier- und Fleischuntersuchungen“ in den Jahren 2017 bis 2020. Zuständig für die Aufgabewahrnehmung ist das Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz. Die Prüfung wurde von Verwaltungsprüfer Konrad Schöller durchgeführt.

Fleischhygienegebühren waren bereits Prüfungsgegenstand der Jahresrechnungen **2006** und **2007** sowie der Verwaltungsprüfung **2009/2010**. Da bereits zu diesen Prüfungen defizitäre Entwicklungen aufgezeigt wurden, war es angezeigt, diesen Fachbereich prüfungsseitig erneut zu betrachten.¹

3. Produktbeschreibung und -ziele

Das Produkt "Schlacht- tier- und Fleischuntersuchungen"² umfasst die

- Durchführung und Überwachung der Schlachttier- und Fleischuntersuchung in den Schlachtstätten einschl. der Hygieneüberwachung sowie die Überwachung des in Verkehr bringen sonstiger Lebensmittel tierischer Herkunft unter Berücksichtigung von Eigenkontrollsystemen im Sinne eines vorbeugenden und gesundheitlichen Verbraucherschutzes
- Beratung und Schutz der redlichen Gewerbetreibenden als auch von Privatpersonen
- ggf. straf- bzw. ordnungsrechtliche Ahndung

¹ Jahresprüfbericht **2006** (Drs. Nr. 287/07) und **2007** (Drs. Nr. 322/08) sowie Verwaltungsprüfbericht **2009/2010** (Drs. Nr. 420/10).

² Vgl. Haushaltsplan **2021**, Seite 430

4. Fleischhygienegebühren

Für Schlachtier- und Fleischuntersuchungen sowie Überwachungsmaßnahmen werden von den Besitzern der Schlachttiere Gebühren erhoben (Fleischhygienegebühren). Die Gebührenerhebung wird maßgeblich durch das europäische Recht bestimmt, insbesondere die Verordnung (EU) Nr. 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates über amtliche Kontrollen und andere amtlichen Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel vom 15.03.2017 (ABl. Nr. L 95/1, ber. durch ABl. Nr. L 137/40 vom 24.05.2017 und ABl. Nr. L 48/44 vom 21.02.2018) – (VO 2017/625).

Für die in der Verordnung genannten Tätigkeiten (Amtshandlungen) werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung NRW (AVer-GebO NRW) vom 03.07.2001 (GV NRW 2001, 262/SGV NRW 2011) erhoben. Die Fleischhygienegebühr bildet damit eine Form der Verwaltungsgebühr i. S. d. GebG NRW. §§ 4 Abs. 2, 5 KAG NRW sind hierauf nicht anwendbar.

Unter Bezug auf § 2 Abs. 3 GebG NRW können die Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrem Aufgabenbereich für Amtshandlungen nach dem Fleischhygienerecht eigene Gebührensatzungen erlassen und darin von den landesrechtlich festgelegten Gebührensätzen abweichende Gebührensätze festlegen. Damit ist eine selbständige Rechtsgrundlage für die Erhebung der Fleischhygienegebühren gegeben.

Änderungs-Satzungen über die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen auf dem Gebiet der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung beschloss der Kreistag zuletzt am

- 19.07.2011 (Drs. Nr. 145/11),
- 12.12.2019 (Drs. Nr. 434/19),
- 23.06.2020 (Drs. Nr. 192/20).

Gebührenanpassung vom 12.12.2019

In der Sitzungsvorlage vom 22.11.2019 an Kreisausschuss und Kreistag begründete die Verwaltung die Notwendigkeit einer Neukalkulation mit einer neuen Rechtslage (EU-Verordnung 2017/625 löste zum 14.12.2019 die EU-Verordnung 882/2004 ab) und Kostensteigerungen, im Wesentlichen bedingt durch Einsatz zusätzlichen Kontrollpersonals.

Gebührenanpassung vom 23.06.2020

Für die erneute Gebührenanpassung - ein halbes Jahr später - führte die Verwaltung in der Sitzungsvorlage vom 09.06.2020 an Kreisausschuss und Kreistag den Umstand an, dass sich die Schlachtzahlen im Großbetrieb nicht in der Weise entwickelt hätten, wie dies bei der vorherigen Kalkulation prognostiziert worden sei.

Folgende Übersichten stellen die mit den Gebührenanpassungen vollzogenen Änderungen für die Einzeltarife gegenüber. Die Daten wurden den jeweiligen Satzungstexten und den Gebührenverzeichnissen entnommen:

Gebührentatbestände*	Anpassungen beschlossen am		
	19.07.2011	12.12.2019	23.06.2020
GEBÜHRENVERZEICHNIS FÜR GROSSBETRIEBE			
Gebühren für amtliche Kontrollen in Schlachtbetrieben			
○ Rindfleisch			
▪ Ausgewachsene Rinder	9,22 EUR	11,04 EUR	9,40 EUR
▪ Jungrinder	9,23 EUR	10,98 EUR	9,34 EUR
○ Einhufer- / Equidenfleisch	3,00 EUR	3,00 EUR	3,00 EUR
○ Schweinefleisch: Tiere mit Schlachtgewicht von			
▪ weniger als 25 kg	1,42 EUR	2,69 EUR	4,35 EUR
▪ mindestens 25 kg	1,42 EUR	2,69 EUR	4,35 EUR
○ Schaf- u. Ziegenfleisch: Tiere mit Schlachtgewicht von			
▪ weniger als 12 kg	0,15 EUR	0,15 EUR	0,15 EUR
▪ mindestens 12 kg	0,25 EUR	0,25 EUR	0,25 EUR
○ Geflügelfleisch			
▪ Haushuhn und Perlhuhn	0,005 EUR	0,005 EUR	0,005 EUR
▪ Enten und Gänse	0,010 EUR	0,010 EUR	0,010 EUR
▪ Truthühner	0,025 EUR	0,025 EUR	0,025 EUR
▪ Zuchtkaninchen	0,005 EUR	0,005 EUR	0,005 EUR
▪ Wachteln und Rebhühner	-	0,002 EUR	0,002 EUR
Gebühren für amtliche Kontrollen in Zerlegungsbetrieben			
○ Je Tonne Fleisch			
▪ Rindfleisch, Kalbfleisch, Schweinefleisch, Einhufer- / Equidenfleisch, Schaf- und Ziegenfleisch	2,00 EUR	0,50 EUR	0,50 EUR
▪ Geflügelfleisch und Zuchtkaninchenfleisch	1,50 EUR	1,50 EUR	1,50 EUR
○ Zuchtwildfleisch und Wildfleisch			
▪ Kleines Federwild und Haarwild	1,50 EUR	1,50 EUR	1,50 EUR
▪ Laufvögel (Strauß, Emu, Nandu)	3,00 EUR	3,00 EUR	3,00 EUR
▪ Eber und Wiederkäuer	2,00 EUR	2,00 EUR	2,00 EUR

* soweit nicht anders angegeben, handelt es sich bei den Gebührentarifen um Beträge je Tier

Gebührentatbestände*	Anpassungen beschlossen am		
	19.07.2011	12.12.2019	23.06.2020
GEBÜHRENVERZEICHNIS FÜR KLEINBETRIEBE			
Gebühren für amtliche Kontrollen in Schlachtbetrieben			
○ Rindfleisch			
▪ Ausgewachsene Rinder	27,76 EUR	13,78 EUR	13,46 EUR
▪ Jungrinder	27,77 EUR	13,72 EUR	13,40 EUR
○ Einhufer- / Equidenfleisch	3,00 EUR	3,00 EUR	3,00 EUR

Gebührentatbestände*	Anpassungen beschlossen am		
	19.07.2011	12.12.2019	23.06.2020
○ Schweinefleisch: Tiere mit Schlachtgewicht von			
▪ weniger als 25 kg	1,07 EUR	5,39 EUR	5,26 EUR
▪ mindestens 25 kg	1,07 EUR	5,39 EUR	5,26 EUR
○ Schaf- u. Ziegenfleisch: Tiere mit Schlachtgewicht von			
▪ weniger als 12 kg	2,14 EUR	4,74 EUR	4,63 EUR
▪ mindestens 12 kg	2,14 EUR	4,74 EUR	4,63 EUR
○ Geflügelfleisch			
▪ Haushuhn und Perlhuhn	0,005 EUR	0,005 EUR	0,005 EUR
▪ Enten und Gänse	0,010 EUR	0,010 EUR	0,010 EUR
▪ Truthühner	0,025 EUR	0,025 EUR	0,025 EUR
▪ Zuchtkaninchen	0,005 EUR	0,005 EUR	0,005 EUR
▪ Wachteln und Rebhühner	0,002 EUR	0,002 EUR	0,002 EUR

* soweit nicht anders angegeben, handelt es sich bei den Gebührentarifen um Beträge je Tier

Gebührentatbestände*	Anpassungen beschlossen am		
	19.07.2011	12.12.2019	23.06.2020
GEBÜHRENVERZEICHNIS FÜR SONSTIGE UNTERSUCHUNGEN			
○ Untersuchungen auf BSE	Entspr. Tarifstelle 23.9.4.2 AVerwGebO NRW		
○ Untersuchungen bei			
▪ Damwild	4,62 EUR	6,69 EUR	6,53 EUR
▪ Wildschweinen (Beprobung d. Pers. n. § 6 (2) LMÜV	4,62 EUR	6,14 EUR	5,99 EUR
▪ Wildschweinen (Beprobung d. aml. Kontrollpers.)	4,62 EUR	13,73 EUR	13,58 EUR
○ Zuschlag für Untersuchungen bei Schlachtungen von bis zu fünf Tieren im zeitlichen Zusammenhang	2,84 EUR	2,95 EUR	2,95 EUR
○ Untersuchungen bei begründetem Verdacht auf Rückstände	Kosten / Auslagen gem. Titel II, Kap. VI, Art. 28 EG 882/2004	-	-
○ Abschlag für Untersuchungen bei Schlachtungen für den Eigenbedarf			
▪ Rinder	0,86 EUR	1,10 EUR	1,10 EUR
▪ Jungrinder	0,87 EUR	1,04 EUR	1,04 EUR
▪ Schweine	0,17 EUR	0,20 EUR	0,20 EUR
▪ Schafe / Ziegen	0,18 EUR	0,22 EUR	0,22 EUR
○ Ausgabe von Wildmarken und Wildursprungsscheinen nach § 4a Tier-LMHV			
▪ Wildmarken (je 10 Stück)	-	1,65 EUR	1,65 EUR
▪ Wildursprungsschein (je Block)	-	3,55 EUR	3,55 EUR
▪ Bearbeitungsgebühr (pro Ausgabe)	-	7,00 EUR	7,00 EUR
▪ Versandgebühr (pro Versandstück)	-	4,00 EUR	4,00 EUR

* soweit nicht anders angegeben, handelt es sich bei den Gebührentarifen um Beträge je Tier

Schwerpunkt der prüfungsseitigen Betrachtung war die Entwicklung der mit der Schlachtier- und Fleischuntersuchungen einhergehenden Aufwendungen, insbesondere die Einhaltung der abgaben- und haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Kostentragungspflicht durch den Personenkreis der Gebührenschuldner.

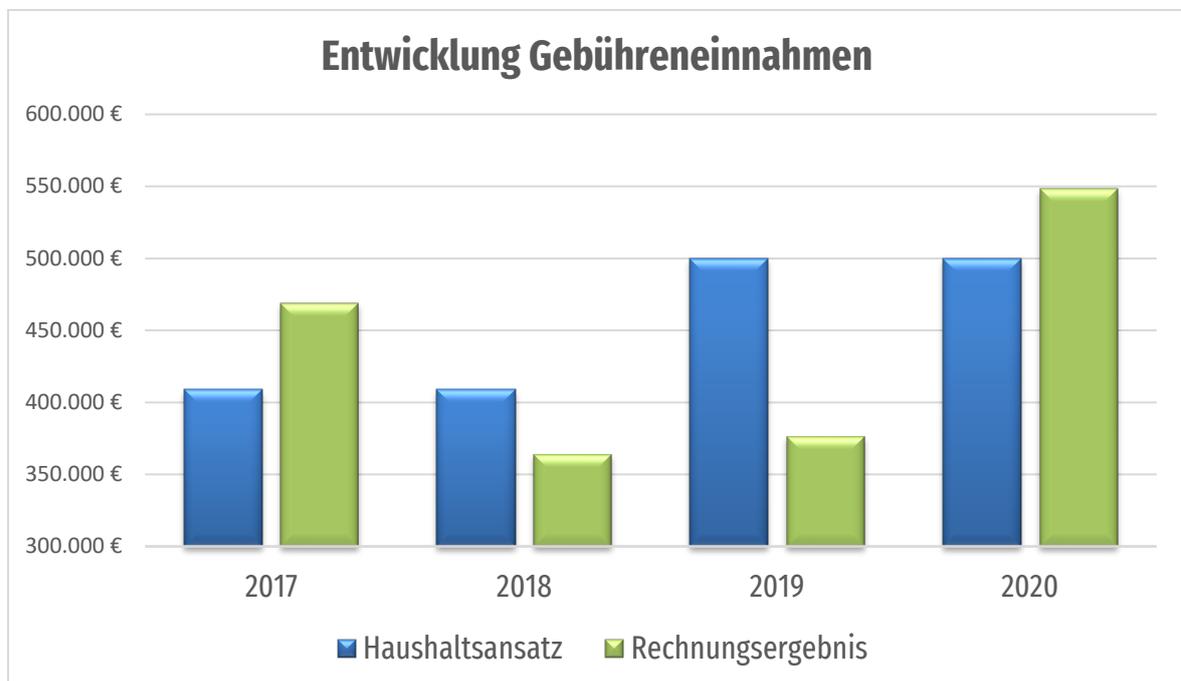
Nach § 1 Ziffer 3 der Gebührensatzung des Kreises Düren sind gebühren- und kostenpflichtig „die natürlichen oder juristischen Personen, welche die nach dieser Satzung gebühren- oder kostenpflichtigen Amtshandlungen veranlassen bzw. deren Tätigkeiten der Überwachung nach dem Fleischhygienerecht unterliegen“.

5. Haushaltsrechtliche Betrachtung Gebührenaufkommen ./ Personalaufwand

Aufgrund ihrer zentralen Bedeutung beschränkt sich der Abgleich zwischen Haushaltsplanung und Haushaltsausführung auf die Ertragsposition „Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte“ und die Aufwandsposition „Personalaufwendungen“:

Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte			
<i>Jahr</i>	<i>Ansatz / EUR</i>	<i>Ergebnis / EUR</i>	<i>Abweichung / EUR</i>
2017	409.000	469.126	+ 60.126
2018	409.000	364.452	- 44.548
2019	500.000	376.951	- 123.049
2020	500.000	548.405*	+ 48.405
2021	621.500		

* Buchungsstand „Juni 2021“



Während im Rechnungsjahr 2017 Mehreinnahmen in Höhe von 14,70% über dem Planansatz erzielt werden konnten, blieb das Gebührenaufkommen in den beiden Folgejahren um 10,89% (RJ 2018) bzw. 24,61% (RJ 2019) hinter den Haushaltsprognosen zurück.

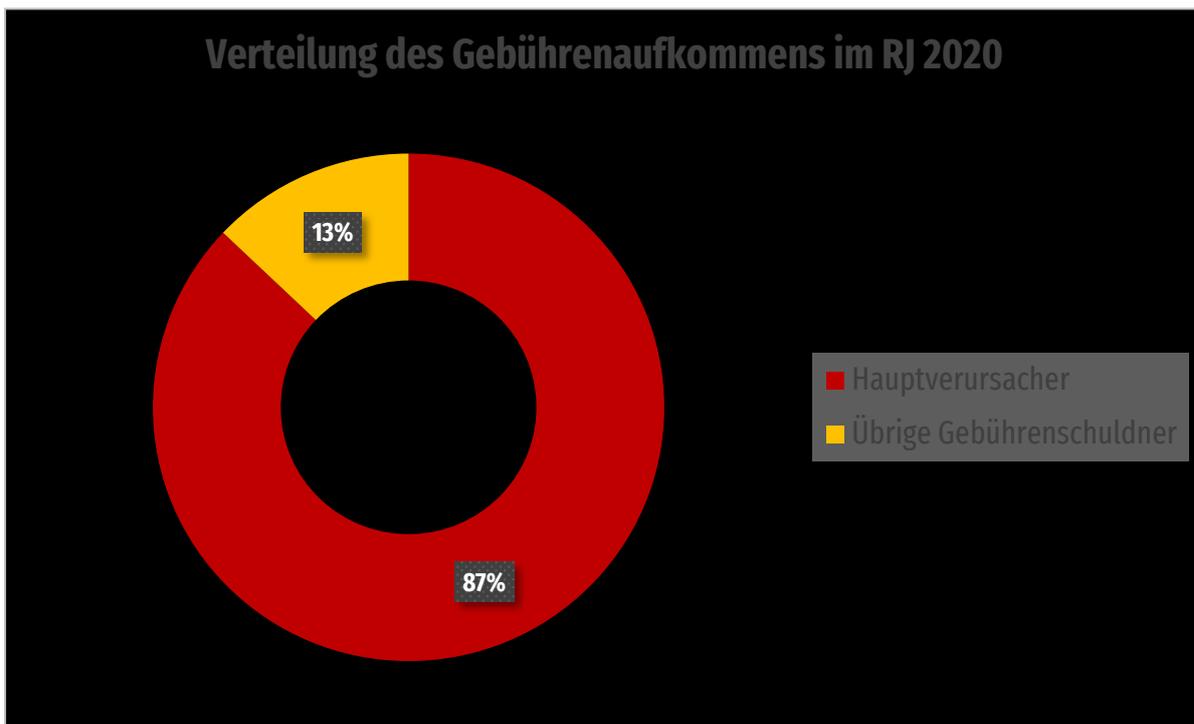
Für das Rechnungsjahr 2020 konnte gegenüber der Ansatzplanung zwar ein um 9,68 % verbessertes Ergebnis erzielt werden.

Da die Personalkosten im RJ 2020 weitaus höher (Ist = 647.436 EUR) als prognostiziert (Plan = 397.680 EUR) ausfielen, konnte auch ein höheres als prognostiziertes Gebührenvolumen den deutlichen Kostenanstieg nur ansatzweise kompensieren.

Auf der Datenbasis des Gebührenaufkommens im Rechnungsjahr 2020 (= 548.405 EUR) wurde der in § 1 Ziffer 3 der Gebührensatzung des Kreises als gebühren- oder kostenpflichtig definierte Personenkreis der Gebührenpflichtigen näher konkretisiert.

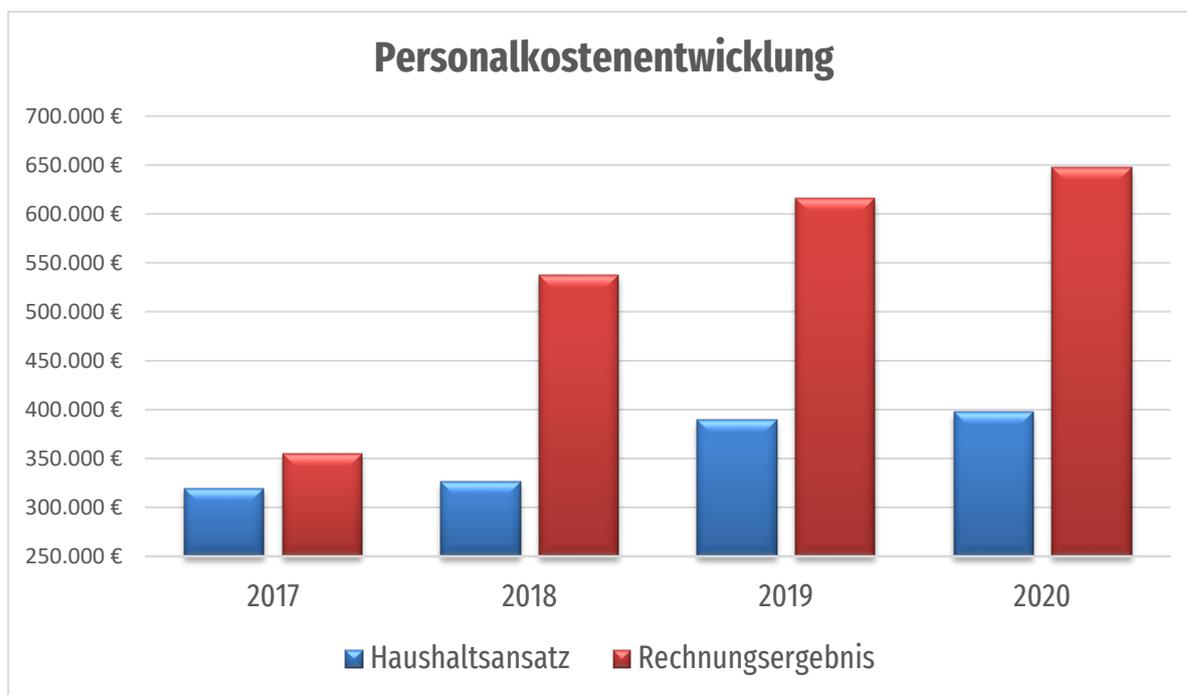
Die Analyse führte zu folgendem Ergebnis:

Sachkonto „5281000“ Verwaltungsgebühren (hier: Hauptverursacher)		
<i>Buchungsdatum</i>	<i>Gebührenpflichtige Leistung (lt. Buchungsbeschreibung)</i>	<i>Betrag / EUR</i>
18.02.2020	Stückabrechnung Gebühren Fleischhygiene (Januar 2020)	42.903,56
18.02.2020	Tonnen Gebührenabrechnung Fleischhygiene (Januar 2020)	646,50
05.03.2020	Gebührenbescheid Tonnage (Februar 2020)	580,50
05.03.2020	Gebührenbescheid Stückzahl (Februar 2020)	39.318,43
23.04.2020	Fleischbeschaugebühren 03/2020 (März 2020)	42.553,25
23.04.2020	Fleischbeschaugebühr Tonnage 03.2020 (März 2020)	631,50
11.05.2020	Fleischbeschau 04/2020 (April 2020)	530,50
11.05.2020	Fleischbeschau 04/2020 (April 2020)	39.545,41
15.06.2020	Stückzahl 05/2020 (Mai 2020)	38.109,61
15.06.2020	Tonnage 05/2020 (Mai 2020)	565,00
13.07.2020	Tonnage 06/2020 (Juni 2020)	593,00
21.07.2020	Stückzahl 06/2020 (Juni 2020)	44.455,75
11.08.2020	Fleischbeschau 07/2020 (Juli 2020)	44.537,28
11.08.2020	Fleischbeschau 07/2020 Tonnage (Juli 2020)	557,00
09.09.2020	Verwaltungsgebühren Fleischbeschau Tonnage (August 2020)	613,00
09.09.2020	Verwaltungsgebühren Fleischbeschau (August 2020)	49.347,49
14.10.2020	Verwaltungsgeb. Fleischhygiene Großbetrieb (September 2020)	623,50
14.10.2020	Verwaltungsgeb. Fleischhygiene Großbetrieb (September 2020)	48.278,09
10.11.2020	Verwaltungsgeb. f. Amtshandlungen d. Fleischhyg. (Oktober 2020)	51.312,03
01.12.2020	Gebührenb. Fleischbeschau Tonnage 10/2020 (Oktober 2020)	673,50
16.12.2020	Fleischbeschaugebühren 11/2020 pro Stückzahl (November 2020)	30.783,82
16.12.2020	Fleischbeschaugebühren 11/2020 pro Tonne (November 2020)	400,00
	Sa. Hauptverursacher RJ 2020	477.558,72
	Gesamtgebührenaufkommen RJ 2020	548.404,97
	Sa. übrige Gebührenschuldner RJ 2020	70.846,25



Personalaufwendungen			
Jahr	Ansatz / EUR	Ergebnis / EUR	Abweichung / EUR
2017	319.230	354.780	+ 35.550
2018	325.610	536.951	+ 211.341
2019	389.460	616.016	+ 226.556
2020	397.680	647.436*	+ 249.756
2021	640.100		

* Buchungsstand „Juni 2021“



Verglichen mit den Planansätzen bleiben - bei auch absolut steigenden Überschreitungs-
werten - für sämtliche Rechnungsjahre erhebliche Ansatzüberschreitungen zu verzeichnen
(RJ 2017 = 11,14% / RJ 2018 = 64,91% / RJ 2019 = 58,17% / RJ 2020 = 62,80%).

6. Abgabenrechtliche Betrachtung: Gegenüberstellung Erträge und Aufwendungen

In den Jahresabschlüssen der Rechnungsjahre 2017³ und 2018⁴ sind unter Ziffer G 5.2.5 Erträge und Aufwendungen im Bereich „Schlachttier- und Fleischuntersuchung“ mit folgenden Ergebnissen gegenübergestellt worden:

Gebührenrelevantes Jahresergebnis	2017 / EUR	2018 / EUR
○ Ordentliche Erträge lt. Jahresabschluss	485.012	379.326
○ Ordentliche Aufwendungen lt. Jahresabschluss	433.058	620.463
○ Ordentliches Ergebnis	51.954	- 241.137
○ Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen	22.461	49.654
○ Ergebnis	29.493	- 290.791
○ Laborkostenersatz an Schlachthof	4.602	4.602
○ Gemeinkosten	25.625	29.869
○ Endsaldo	- 733	- 325.262

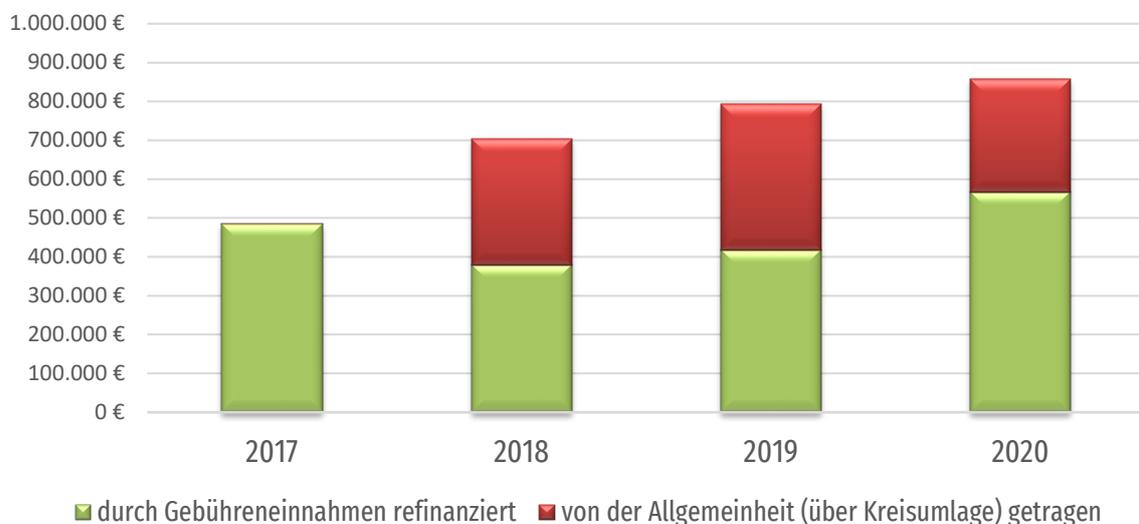
³ Vgl. Band 1, Seiten 139 und 140

⁴ Vgl. Band 1, Seiten 120 und 121

Die vom Fachamt mit Schreiben vom 21.06.2021 überlassenen Übersichten für die Rechnungsjahre 2019 und 2020 weisen folgende Werte aus:

Gebührenrelevantes Jahresergebnis	2019 / EUR	2020 / EUR
○ Ordentliche Erträge lt. Jahresabschluss	417.507	566.402
○ Ordentliche Aufwendungen lt. Jahresabschluss	700.968	750.405
○ Ordentliches Ergebnis	- 283.461	- 184.003
○ Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen	53.095	65.523
○ Ergebnis	- 336.556	- 249.526
○ Laborkostenersatz an Schlachthof	4.602	4.602
○ Gemeinkosten	35.272	37.778
○ Endsaldo	- 376.430	- 291.906

Jahresaufwand für Schlachtier- und Fleischuntersuchungen



Nach § 77 Abs. 2 GO NRW sind die zu Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel

1. soweit vertretbar und geboten, aus selbst zu bestimmenden Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen, sowie
2. im Übrigen aus Steuern

zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen.

Gemäß dieser Vorschrift sollen diejenigen, die Leistungen der Kommune in Anspruch nehmen, auch die entstehenden Kosten tragen. Kommunen sind gehalten, sich die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Deckungsmittel vorrangig aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen zu beschaffen.

Spezielle Entgelte⁵ i.S.v. § 77 Abs. 2 GO NRW sind insbesondere öffentlich- rechtliche Gebühren und Beiträge. Die Gebührenerhebung erfolgt mit dem allgemeinen Zweck, diejenigen Personen, die öffentliche Leistungen der Kommune in Anspruch nehmen, vor den übrigen Einwohnern zu den Kosten heranzuziehen. Wer eine kommunale Leistung in Anspruch nimmt, muss die dadurch entstehenden Kosten tragen und nicht die Allgemeinheit. Die Allgemeinheit soll nur mit den Kosten belastet werden, die keinen speziellen Verursacher haben.

Da § 77 Abs. 2 GO NRW die Rangfolge der Quellen der kommunalen Finanzmittel verbindlich regelt, ist es den Kommunen verwehrt, bei einer Inanspruchnahme ihrer Leistungen durch Dritte auf eine Gegenleistung des Dritten zu verzichten. Die Kommunen sind vielmehr gehalten, die Möglichkeiten zur Erhebung von Leistungsentgelten voll auszunutzen. Dadurch wird einer Entwicklung entgegengetreten, welche möglichst viele Lasten der Allgemeinheit und damit dem Steuerzahler auferlegt. Derjenige, der eine spezielle Leistung durch die Kommune erhält, soll diese Leistung bezahlen (Vorteilsnahme des Einzelnen). D.h., wenn ausschließlich einzelne Personen oder Personengruppen Vorteile aus einer Amtshandlung ziehen, sind auch ausschließlich sie zu Gebühren heranzuziehen. Ein Verzicht auf die angemessene Gegenleistung ist unzulässig.

Seit 2018 werden im Bereich „Schlacht tier- und Fleischuntersuchungen“ Entgelte **nicht** mehr in kostendeckender Höhe erhoben. Entgegen der satzungsrechtlichen Bestimmungen des Kreises trägt der in § 1 Ziffer 3 der Gebührensatzung bestimmte (kostenpflichtige) Personenkreis von Gebührenschuldern (natürliche oder juristische Personen) die Kosten nur noch anteilig. In den Rechnungsjahren 2018 bis 2020 wurden den Verursachern der dem Fleischhygienerecht unterliegenden kostenpflichtigen Amtshandlungen lediglich Anteile von 53,84% (2018), 52,59% (2019) und 65,99% (2020) des Gesamtkostenvolumens in Rechnung gestellt. Aufgrund von Gebührenanpassungen ist die (damit) von der Allgemeinheit zu tragende Kostenmasse zwar in 2020 gesunken, ihr Umfang erreicht aber weiterhin eine Größenordnung, die mit den Grundsätzen der kommunalen Einnahmebeschaffung nicht mehr vereinbar ist:

2018	=	46,16%	(325.262 EUR von 704.588 EUR)
2019	=	47,41%	(376.430 EUR von 793.937 EUR)
2020	=	34,01%	(291.906 EUR von 858.308 EUR)

⁵ Mit dem 2. NKFWG wurde der Begriff „Spezielle Entgelte“ in „aus selbst zu bestimmenden Entgelten“ geändert. Die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände lehnten die Änderung eines jahrzehntelang prägenden Rechtsbegriffes in ihrer Stellungnahme vom 30.10.2018 ab.

7. Prüfungsergebnis

Prüfbemerkung B 1

Addiert man die in den RJ 2018 bis 2020⁶ aufgelaufenen Jahresfehlbeträge, bleibt zu konstatieren, dass zur Refinanzierung des mit den Schlachttier- und Fleischuntersuchungen einhergehenden finanziellen Aufwands bis Ende 2020 ein Kostenvolumen in Höhe von nahezu 1 Million EUR (325.262 EUR + 376.430 EUR + 291.906 EUR = **993.598 EUR**) aus *allgemeinen Haushaltsmitteln* aufgebracht und somit nicht vom (gebührenpflichtigen) Verursacher getragen wurde, dem die Leistungen zu Gute kamen bzw. der die kostenpflichtigen Amtshandlungen veranlasste. Das dem Gebührenrecht innewohnende *Verursacherprinzip* findet damit nur unzureichende Beachtung. Über die *Kreisumlage* wurde den Kommunen bzw. letztlich den Bürgern des Kreises Düren ein Großteil der Kosten für Amtshandlungen aufgebürdet, die durch *vorrangige* Gebührenschuldner zu refinanzieren (gewesen) wären.

In ihrem während des Prüfungsverfahrens eingereichten Schriftsatz an die Rechnungsprüfung vom **21.06.2021** beschreibt die Verwaltung die Ursachen für die Fehlbeträge in den Rechnungsjahren 2019 und 2020 aus ihrer Sicht wie folgt:

Fehlbetrag in 2019

„Aufgrund der Tierschutz-Probleme am Schlachthof Düren Ende 2017, wurde ab diesem Zeitpunkt in der Schlachtung zusätzliches Kontrollpersonal eingesetzt. Gleichzeitig konnten die Schlachtzahlen der Vorjahre nicht mehr realisiert werden. Hieraus resultierte eine erhebliche Änderung der Ertrags- und Kostenstruktur im Bereich der Fleischbeschaugebühren. Daher wurde im Nachgang die Überarbeitung der aus dem Jahre 2011 stammenden Gebührensatzung für den Bereich der Fleischbeschau eingeleitet.

Die Kalkulation der Fleischbeschaugebühren erfordert bei den für die Kalkulation verantwortlichen Personen gründliche Kenntnisse über die Abläufe und Kostenstrukturen im Bereich der Fleischbeschau, welche aufgrund von Personalwechseln zunächst nicht mehr vorlagen und neu erarbeitet werden mussten. Zudem ist die Zusammenstellung der in die Kalkulation einzubeziehenden Kosten in der Praxis sehr aufwendig, da die erforderlichen wesentlichen Daten auf drei Ämter verteilt vorliegen (Hauptamt, Kämmerei, Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz) und zum Teil vorab manuell aufbereitet werden müssen. Zusammen mit krankheitsbedingten Ausfällen und der generell hohen Arbeitsbelastung in den mit der Kalkulation betrauten Bereichen führte dies dazu, dass die Neukalkulation der Fleischbeschaugebühren erst Ende 2019 abgeschlossen und eine neue Gebührensatzung erst zum 01.01.2020 in Kraft treten konnte, um die entsprechende Satzung aus dem Jahr 2011 abzulösen.“

⁶ 2018 = 325.262 EUR / 2019 = 376.430 EUR / 2020 = 291.906 EUR. 2021: ca. 245.539 €.

Fehlbetrag in 2020

„Zum 01.01.2020 trat die Satzung des Kreises Düren über die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen auf dem Gebiet der Veterinär – und Lebensmittelüberwachung / Fleischhygiene vom 12.12.2019 in Kraft. Im Frühjahr 2020 wurde dann festgestellt, dass die für die Kalkulation angenommen Schlachtzahlen nicht den tatsächlichen Zahlen entsprachen. Insbesondere wurden im Großbetrieb weniger Rinder als angenommen geschlachtet. Daher wurde eine Neukalkulation vorgenommen, welche in der Satzung vom 25.06.2020 resultierte. Bei dieser wurden im Wesentlichen die Beschaugebühren für die Rinder im Großbetrieb gesenkt und im Gegenzug die Beschaugebühren für die Schweine im Großbetrieb erhöht, da den Letzteren nunmehr prozentual ein höherer Anteil an den Kosten zuzuordnen war.

Im Allgemeinen ist zu den durchgeführten Kalkulationen anzumerken, dass sich diese streng an den Maßgaben des Art. 78ff. der VO (EU) 2017/625 orientieren. Hierbei waren die Kosten gemäß Art. 81 VO (EU) 2017/625 abzugrenzen und das Transparenzgebot aus Art. 85 VO (EU) 2017/625 zu beachten. Insbesondere wurden hier die sonstigen ordentlichen Aufwendungen und große Teile der Internen Leistungsverrechnungen (ILV) durch eine Sachkostenpauschalen gemäß KGST-Gutachten zu den Kosten eines Arbeitsplatzes ersetzt. Dies hatte den Hintergrund, dass die Zusammensetzung der ILV in vielen Bereichen nicht ausreichend transparent und nachprüfbar war. Dies hätte die Satzung rechtlich angreifbar gemacht und ein sich daraus ergebendes Prozessrisiko sollte vermieden werden. Zudem wurde eine halbe Tierarztstelle aus dem Produkt abgezogen, da diese dem operativen Tierschutz zuzuordnen ist. Zudem wurden die Personalkosten um die Kosten für Auszubildende bereinigt, da deren Ansatz unzulässig ist. Aus den genannten Gründen ist das Ergebnis der Teilergebnisrechnung auch nur mit Einschränkung aussagekräftig, soweit es die Kostendeckung der Fleischbeschaugebühren betrifft.

Zur besseren Klarheit ist des Weiteren noch anzumerken, dass die Kosten für die Rückstandsuntersuchungen durch das CVUA nicht auf der Kostenseite in die Kalkulation eingeflossen sind (Zeile 13 der TER). Diese sind stattdessen unmittelbar in den Gebührensatz pro Tier eingerechnet worden (siehe Kalkulation, Reiter "Betriebe", Rückstandsuntersuchungen), da auch das CVUA diese anhand der Schlachttierzahlen in Rechnung stellt. Sie wurden daher auch entsprechend einbezogen.

Unter Berücksichtigung des zuvor Beschriebenen, ist aufgrund der Zahlen aus der vorläufigen Rechnungslegung für 2020 festzustellen, dass insbesondere die Personal- und Versorgungsaufwendungen, wie im gesamten Jahresergebnis 2020, massiv höher ausgefallen sind, als für die Kalkulationen angenommen wurde. In der Kalkulation für die Satzung vom 25.06.2020 wurde von entsprechenden Aufwendungen in Höhe von 466.621,96 € ausgegangen. Diese orientierten sich an den entsprechenden Haushaltsplanungen, lagen aber sogar noch über den entsprechenden Ansätzen. Tatsächlich lagen die entsprechenden Aufwendungen jedoch bei unbereinigt (s.o.) 654.673,20 €. Hieraus resultiert bereits ein wesentlicher Teil des Fehlbetrages. Da sich die Sachkostenpauschale und die Overheadkosten (Gemeinkosten) hieran orientieren, waren diese in der logischen Konsequenz auch zu niedrig angesetzt.

Ein weiterer Faktor war die Entwicklung der Schlachtzahlen im Großbetrieb im ersten Halbjahr 2020. Diese entsprach nicht den vom Betreiber im Konsultationsverfahren angegebenen Werten. Insbesondere die Zahl der geschlachteten Rinder war deutlich niedriger, da der Betreiber die für eine höhere Zahl notwendigen organisatorischen Änderungen erst im Laufe des Jahres 2020 umsetzen konnte. Daher waren in diesem Zeitraum die Einnahmen niedriger als erwartet. Um dies zu korrigieren, wurde eine Nachkalkulation durchgeführt und die entsprechenden Gebührensätze zum 01.07.2020 angepasst. Im Jahresergebnis entwickelte sich die Zahl der Schlachtrinder im Großbetrieb entsprechend der aktualisierten Prognose. Die Zahl der geschlachteten Schweine lag aber etwa 8.000 Tiere unter der Prognose anhand der Zahlen aus Frühjahr 2020. Anhand der Werte aus dem Frühjahr wären im Bezug zum Vorjahr steigenden Zahlen zu erwarten gewesen. Stattdessen verblieb die Anzahl der geschlachteten Schweine im Jahresergebnis auf dem Vorjahresniveau.

Aus den vorgenannten Umständen, insbesondere dem starken Anstieg der Personalkosten, resultiert letztlich der erhebliche Fehlbetrag.“

Die bisherigen verwaltungsseitigen Erläuterungen zu den hohen Defiziten in den RJ 2019 und 2020 vermochten die Bewertungen der Rechnungsprüfung *nicht* zu relativieren. Nach Einstellung zusätzlichen Kontrollpersonals war der damit einhergehende Anstieg von Personalkosten vielmehr absehbar.

Überdies war der Verwaltung bekannt, dass die Tarifgestaltung der Gebührensatzung aus 2011 für ein erhebliches Mehr an Personal *keine* Deckung vorsah. Rückläufige Schlachtzahlen im Großbetrieb hätten nach Ansicht der Rechnungsprüfung bei praktiziertem unterjährigem *Controlling* früher verifiziert werden können.

Die bereits seit 2018 anhaltenden erheblichen Unterdeckungen hätten rechtzeitig vermieden werden können. Auch den angeführten Personalwechseln, Personalausfällen, zurückgehendem Sachverstand, aufwändigen Kostenrecherchen, hohen Arbeitsbelastungen etc. hätte zeitnaher begegnet werden können.

Einen weiteren Faktor bildeten nach verwaltungsseitigen Angaben die unzutreffenden Schlachtzahlenangaben des *Hauptgebührensschuldners* im Konsultationsverfahren, die mithilfe einer Nachkalkulation korrigiert werden sollten. Dennoch konnte auch die Nachkalkulation *nicht* das dritte defizitäre Jahresergebnis in Folge verhindern.

Neben der gesetzlichen Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung (§ 77 GO) haben die Kreise ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Kreisfinanzen *gesund* bleiben (§ 9 KrO). Gleichzeitig ist die Haushaltswirtschaft *wirtschaftlich, effizient* und *sparsam* zu führen (§ 75 Abs. 1 GO).⁷

⁷ § 9 KrO spricht die **Grundsätze** der Wirtschaftsführung der Kreise an und stellt eine **Leitaussage** dar. Für Gebühren (und Beiträge) gilt nach dem Abgabenrecht das **Kostendeckungsprinzip**, das kaum Spielraum zulässt (*Held/Winkel/Wansleben*, Kommunalverfassungsrecht NRW, Kommentar, zu § 9 KrO NRW, Stand: Oktober 2020).

8. Ausräumverfahren und Stellungnahmen der Verwaltung

Nach Zuleitung des Prüfberichtsentwurfs am **09.07.2021** schloss sich das Ausräumverfahren mit der Verwaltung an.

Dies umfasste zunächst eine ausführliche **erste** Stellungnahme der Verwaltung vom **14.10.2021** (hier nicht abgedruckt), der eine Bewertung seitens der Rechnungsprüfung folgte.

Das Prüfverfahren wurde anschließend fortgesetzt. In Erörterungen mit der Verwaltungsleitung am **11.11.2021** wurden zahlreiche Aspekte der Prüfung, des Verwaltungshandelns und der bisherigen Prüfergebnisse nochmals umfassend thematisiert.

Im Zuge dieser Erörterungen beabsichtigte die Verwaltung, ihre bisherige Stellungnahme vom 14.10.2021 zurückzuziehen bzw. eine aktualisierte (zweite) Stellungnahme zum Prüfbericht abzugeben.

Gleichzeitig wurde angekündigt, dass die *Gebührensatzung* nunmehr unverzüglich – nämlich bereits in der Kreistagssitzung am 07.12.2021 – geändert und angepasst werden solle.

Vor Einreichung der überarbeiteten Stellungnahme der Verwaltung und der Fertigstellung dieses Prüfberichts legte die Verwaltung mit Vorlage Drs. Nr. 434/21 eine überarbeitete **Gebührensatzung** mit angepassten Gebührensätzen für die Kreistagssitzung am 07.12.2021 vor.

Darin werden die künftigen Mehraufwendungen (ca. 290.000 €), *nicht* aber das bisher aufgelaufene und in diesem Prüfbericht dokumentierte Gesamtdefizit aufgeführt. Dieses kann auch abgabenrechtlich *nicht* mehr durch künftige (erhöhte) Gebührensätze „refinanziert“ werden.

Der Kreistag hat in seiner Sitzung am 07.12.2021 die neue Gebührensatzung beschlossen (Drs. Nr. 453/21, TOP 12).

Die **Verwaltung** legte sodann mit Schriftsatz vom **23.02.2022** (Eingang **14.03.2022**) in Abänderung ihrer *ersten* Stellungnahme nachstehende **zweite** Stellungnahme vor und führte darin aus:

Für die Übersendung des o. g. Prüfberichts danke ich und nehme nachfolgend zu den einzelnen Aspekten Stellung:

Die Prüfbemerkung wird akzeptiert, da die angestrebte Kostendeckung mehrfach nicht erreicht werden konnte. Die Abläufe innerhalb der Verwaltung wurden und werden auch fortlaufend gründlich überprüft, damit die zuvor geschilderten Problematiken nicht erneut auftreten. Insbesondere wurde am 07.12.2021 durch den Kreistag die neue Satzung des Kreises Düren über die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen auf dem Gebiet der Veterinär – und Lebensmittelüberwachung / Fleischhygiene beschlossen. Durch diese werden zum

01.01.2022 die Gebühren im Großbetrieb, der Zerlegung und die sonstigen Gebühren signifikant angehoben, um in diesen Bereichen wieder eine Kostendeckung zu erreichen.

Für den Bereich der Kleinbetriebe (Landfleischbeschau) hat der Kreistag zur Förderung der regionalen Erzeugerstrukturen und des Tierwohls beschlossen auf kostendeckenden Gebühren zu verzichten. Hierfür wurden bewusst Mindereinnahme und somit eine entsprechende Unterdeckung von ca. 30.000 € im Jahr in Kauf genommen.

Die im Prüfbericht dargestellte Unterdeckung hat nach Auffassung der Verwaltung unterschiedliche Ursachen, welche z.T. im Prüfbericht bereits treffend beschrieben sind. In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, dass es auch in den Jahren vor dem vom Rechnungsprüfungsamt betrachteten Zeitraum zu Abweichungen gekommen ist. Zum Teil waren geringfügige Über- aber auch Unterdeckungen zu verzeichnen. Dies bestätigt die Tatsache, dass es verwaltungsseitig ausdrücklich nicht beabsichtigt ist, bestimmte Gebührenschuldner zu bevorteilen!

Die Gründe für die Unterdeckung werden der Vollständigkeit halber nochmals dargestellt:

Rechnungsjahr 2019

Aufgrund der Tierschutz-Probleme am Schlachthof Düren wurde ab Ende 2017 in der Schlachtung der Einsatz von zusätzlichem Kontrollpersonal eingeleitet. Gleichzeitig konnten die Schlachtzahlen der Vorjahre aufgrund der für die Wahrung des Tierschutzes erforderlichen Beschränkungen nicht mehr realisiert werden. Hieraus resultierte eine erhebliche Änderung der Ertrags- und Kostenstruktur im Bereich der Fleischbeschaugebühren. Daher wurde im Nachgang die Überarbeitung der aus dem Jahre 2011 stammenden Gebührensatzung für den Bereich der Fleischbeschau eingeleitet.

Die Kalkulation der Fleischbeschaugebühren erfordert bei den für die Kalkulation verantwortlichen Personen gründliche Kenntnisse über die Abläufe und Kostenstrukturen im Bereich der Fleischbeschau, welche aufgrund von Personalfluktuations zunächst nicht mehr vorlagen und neu erarbeitet werden mussten. Es wurde hier auch zeitnah eine Nachbesetzung der vakanten Positionen im Fachbereich eingeleitet. Eine effektive Nachbesetzung konnte jedoch trotz aller Bemühungen erst im Juli 2018 erfolgen, da eine zweifache Neubesetzung erforderlich war.

Zudem ist die Zusammenstellung der in die Kalkulation einzubeziehenden Kosten in der Praxis sehr aufwendig, da die erforderlichen wesentlichen Daten auf drei Organisationseinheiten verteilt vorliegen (Hauptamt, Kämmerei, Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz) und zum Teil vorab manuell aufbereitet werden müssen.

Erschwerend kam hinzu, dass im Jahre 2019 die bisher für die Kalkulation der Fleischbeschaugebühren maßgebliche Rechtsvorschrift, die Verordnung (EG) 882/2004, durch die neue Verordnung (EU) 2017/625 abgelöst wurde. Da hinsichtlich der neuen Verordnung erhebliche rechtliche Unsicherheiten bestanden, wurden durch das Personal des Fachbereichs

verschiedene Tagungen und Fortbildungen besucht, um den korrekten Umgang mit der neuen Verordnung zu erarbeiten.

Verursacht durch krankheitsbedingte Ausfälle und die generell hohe Arbeitsbelastung in den mit der Kalkulation betrauten Bereichen, u.a. durch akute Tierschutz- und Verbraucherschutzfälle sowie die Haushaltplanung 2019/2020, führte dazu, dass die Neukalkulation der Fleischbeschaugebühren erst im März 2019 begonnen und Ende 2019 abgeschlossen werden konnte. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass allein schon ca. zwei Monate für die notwendigen Formalien, wie u.a. die vorgeschriebene Konsultation der Gebührenschildner und das Beschlussverfahren in den politischen Gremien erforderlich sind. Die neue Gebührensatzung konnte daher erst zum 01.01.2020 in Kraft treten, um die entsprechende Satzung aus dem Jahr 2011 abzulösen.

Neben den genannten personellen und rechtlichen Schwierigkeiten, haben auch durch die Tierschutz-Probleme am Schlachthof nicht mehr verwertbare Erfahrungswerte eine entsprechende Kalkulation erschwert. Zunächst erfolgten am Schlachthof erhebliche Umstrukturierungsmaßnahmen hinsichtlich der Betriebsabläufe. Wie sich diese im Laufe des Jahres 2018 jedoch auf die Schlachtzahlen und damit einen entscheidenden Faktor für die Gebührenkalkulation auswirken würden, war im gesamten Jahresverlauf nicht absehbar. Diese Annahme wird auch durch die tatsächlichen Schlachtzahlen gestützt. Wurden in 2017 noch insgesamt 107.439 Schlachtungen im Kreis Düren (Großbetrieb & Landfleischschau) verzeichnet, waren es 2018 nur noch 73.696 Schlachtungen⁸. Dies ist der niedrigste Wert seit 2014. Die durchschnittlichen monatlichen Schlachtzahlen im Großbetrieb schwankten erheblich, zwischen 8774 Tieren/Monat in 2017, 4997 Tieren/Monat im 1. HJ. 2018 und wieder 6928 Tieren/Monat im 2. HJ. 2018. Hieran zeigt sich, dass die Zahlen aus der Vergangenheit eindeutig nicht mehr aussagekräftig waren. Erst Anfang 2019 lagen ausreichende neue Erfahrungswerte vor, um eine qualifizierte Schätzung machen zu können.

Vergleichbare Unwägbarkeiten lagen auch auf der Kostenseite vor, z.B. wann die vorgesehenen personellen Verstärkungen beim Kontrollpersonal tatsächlich verfügbar und somit kostenwirksam werden würden.

Aufgrund der vorgenannten Faktoren wäre eine valide Kalkulation vor dem Frühjahr 2019 erheblich ungenau gewesen. Diese Probleme wären im gleichen Maße auch bei externem Sachverstand aufgetreten, da dieser für seine Kalkulation ebenfalls auf belastbare Rohdaten angewiesen gewesen wäre.

⁸ Quelle: Jahresrechnung

Rechnungsjahr 2020

Zum 01.01.2020 trat die "Satzung des Kreises Düren über die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen auf dem Gebiet der Veterinär – und Lebensmittelüberwachung / Fleischhygiene" vom 12.12.2019 in Kraft. Im Frühjahr 2020 wurde im Rahmen des Controllings festgestellt, dass die für die Kalkulation angenommenen Schlachtzahlen nicht den tatsächlichen Zahlen entsprachen. Insbesondere wurden im Großbetrieb weniger Rinder als angenommen geschlachtet, da der Betreiber die geplanten Änderungen in seinen Betriebsabläufen nicht so zügig wie geplant umsetzen konnte. Daher wurde eine Neukalkulation vorgenommen, welche in der Satzung vom 25.06.2020 resultierte, mit welcher die entsprechenden Gebührensätze zum 01.07.2020 angepasst wurden. Nachdem sich Ende März 2020 sicher abzeichnete, dass sich die vom Schlachthofbetreiber geplanten Zahlen nicht zeitnah realisieren lassen würden, wurde innerhalb von drei Monaten eine Nachkalkulation durchgeführt und eine neue Satzung verabschiedet. Hierbei sind die zuvor genannten Zeiten für die Beteiligungsprozesse der Gebührenschuldner und die politischen Gremien zu beachten. Bei der Nachkalkulation wurden im Wesentlichen die Beschaugebühren für die Rinder im Großbetrieb gesenkt und im Gegenzug die Beschaugebühren für die Schweine im Großbetrieb erhöht, da den Letzteren nunmehr prozentual ein höherer Anteil an den Kosten zuzuordnen war. Das geplante Gebührenvolumen wurde jedoch beibehalten, sodass dies in der Summe keine Be- oder Entlastung der Gebührenschuldner darstellte.

Im Allgemeinen ist zu den durchgeführten Kalkulationen anzumerken, dass sich diese streng an den Maßgaben des Art. 78ff. der VO (EU) 2017/625 orientieren. Hierbei sieht Art. 79 Abs. 1 VO (EU) 2017/625 grundsätzlich ein Wahlrecht zwischen den nach Art 82 VO (EU) 2017/625 kalkulierten Gebühren oder den in Anhang IV der VO (EU) 2017/625 festgelegten Gebührensätze vor. Die dortigen Sätze liegen jedoch deutlich unter den kalkulierten Kosten, so dass der Kreis Düren sich, im Gegensatz zu anderen Kommunen, für eine Kalkulation nach Art. 82 VO (EU) 2017/625 entschieden hat. Hierbei waren die Kosten gemäß Art. 81 VO (EU) 2017/625 abzugrenzen und das Transparenzgebot aus Art. 85 VO (EU) 2017/625 zu beachten. Insbesondere wurden hier die sonstigen ordentlichen Aufwendungen und große Teile der Internen Leistungsverrechnungen (ILV) durch eine Sachkostenpauschale gemäß KGSt-Gutachten zu den Kosten eines Arbeitsplatzes ersetzt. Dies hatte den Hintergrund, dass die Zusammensetzung der ILV in vielen Bereichen nicht ausreichend transparent und nachprüfbar war. Dies hätte die Satzung rechtlich angreifbar gemacht und ein sich daraus ergebendes Prozessrisiko sollte vermieden werden. Zudem wurde eine halbe Tierarztstelle aus dem Produkt abgezogen, da diese dem operativen Tierschutz zuzuordnen ist. Weiter wurden die Personalkosten um die Kosten für Auszubildende bereinigt, da deren Ansatz unzulässig ist. Aus den genannten Gründen ist das Ergebnis der Teilergebnisrechnung auch nur mit Einschränkung aussagekräftig, soweit es die Kostendeckung der Fleischbeschaugebühren betrifft.

Unter Berücksichtigung des zuvor Beschriebenen, ist aufgrund der Zahlen aus der vorläufigen Rechnungslegung für 2020 festzustellen, dass insbesondere die Personal- und Versorgungsaufwendungen, wie im gesamten Jahresergebnis 2020, deutlich höher ausgefallen

sind, als für die Kalkulationen angenommen wurde. In der Kalkulation für die Satzung vom 25.06.2020 wurde von entsprechenden Aufwendungen in Höhe von 499.272,70 € ausgegangen. Diese orientierten sich an den Haushaltsplanungen, lagen aber noch über den entsprechenden Ansätzen. Tatsächlich lagen die Aufwendungen jedoch erheblich höher. Insbesondere waren sie auch deutlich höher als in der bei der Kalkulation lediglich vorliegenden Jahresrechnung für das Jahr 2018. Die Personalaufwendungen (ohne Versorgungsaufwendungen) stiegen im Vergleich zum Ergebnis 2018 im Jahr 2020 unvorhergesehen um ca. 110.000 € an. Hieraus resultiert bereits ein wesentlicher Teil des Fehlbetrages. Da sich die Sachkostenpauschale und die Overheadkosten (Gemeinkosten) hieran orientieren, waren diese in der Konsequenz auch zu niedrig angesetzt.

Grundsätzlich ist hierzu festzustellen, dass die Personalkosten im Bereich der Schlachttier- und Fleischbeschau erheblich schwieriger zu kalkulieren sind, als dies üblicherweise in der Verwaltung der Fall ist. Das Personal in diesem Bereich wird überwiegend nach dem Tarifvertrag Fleisch vergütet. Dieser sieht im Gegensatz zum TVöD oder dem Besoldungsrecht keine feste monatliche Vergütung vor. Vielmehr erfolgt die Abrechnung nach Stunden in Großbetrieben (z. B. am Schlachthof) und nach Stückzahl in Kleinbetrieben. Die gezahlte Vergütung unterscheidet sich zudem in der Höhe erheblich zwischen amtlichen Kontrollassistenten und amtlichen Tierärzten. Hierdurch variiert sowohl das monatliche Einkommen je Mitarbeiter, als auch das Gesamtvolumen der Gehaltszahlungen. Insbesondere spielen hierbei krankheitsbedingte personelle Engpässe eine Rolle. So war es in 2020 häufiger erforderlich einen Fachassistenten durch einen amtlichen Tierarzt zu ersetzen, da kurzfristig zu viele Assistenten krankheitsbedingt nicht zur Verfügung standen. Zudem besteht in diesem Bereich die Vorgabe, dass ein ausgefallener Mitarbeiter stets unmittelbar ersetzt werden muss, da eine Mindestbesetzung zur Durchführung der amtlichen Kontrolle bei der Schlachtung notwendig ist. Es erhält daher sowohl die ausgefallene Kraft Lohnfortzahlung als auch die Ersatzkraft ihren Arbeitslohn, was zu einer doppelten Belastung führt. Derartige Effekte lassen sich im Vorfeld jedoch nur schwerlich kalkulieren und allenfalls grob schätzen. Dies macht die Voraussage der Personalkosten besonders schwierig.

Ein weiterer Faktor war, wie oben bereits erwähnt, die Entwicklung der Schlachtzahlen im Großbetrieb im ersten Halbjahr 2020. Hierbei lag die Schwierigkeit vor, dass aufgrund der Tierschutzprobleme am Schlachthof Ende 2017 sich dort die Betriebsabläufe stark verändert hatten. Die Schlachtzahlen der Jahre vor 2017 waren somit für eine Prognose nicht mehr aussagekräftig. Somit konnte die Vorhersage der zu erwartenden Schlachtzahlen nur aufgrund von Hochrechnungen aus dem 2. HJ. 2018 und dem 1. HJ. 2019 oder aufgrund der Aussagen des Betreibers erfolgen.

Aus den vorgenannten Umständen resultiert letztlich der erhebliche Fehlbetrag. Die Verwaltung ist darum bemüht, die vorstehenden Unwägbarkeiten auch zukünftig möglichst gering zu halten.

Die Verwaltung legte sodann mit Schriftsatz vom **16.03.2022** (Eingang **23.03.2022**) eine **dritte** Stellungnahme vor. Darin *ergänzte* sie ihre bisherigen Erläuterungen, wiederholte hierbei aber im Wesentlichen ihre ursprünglichen Ausführungen, die zuvor bereits Gegenstand der **ersten** Stellungnahme vom 14.10.2021 gewesen waren. Hierzu wurde ausgeführt:

Anders als bei Benutzungsgebühren⁹, erfolgt bei Verwaltungsgebühren keine Abrechnung von erzielten Gebühren und anzurechnenden Kosten, so dass eine Abrechnung der Gebühren mit dem Ziel der Kompensation der Unterdeckungen im Rahmen der Einbeziehung in künftige Gebührenkalkulationen nicht möglich ist. Nach § 77 Abs. 2 GO NRW hat die Kommune zur Erfüllung ihrer Aufgaben die erforderlichen Finanzmittel in der folgenden Reihenfolge zu beschaffen:

1. sonstige Finanzmittel
2. selbst zu bestimmende Entgelte für die von ihr erbrachten Leistungen
3. Steuern (im Falle des Kreises Kreisumlage)

*Im konkreten Fall werden die Gebühren aufgrund der „Satzung über die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen auf dem Gebiet der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung / Fleischhygiene“ erhoben. Hierbei handelt es sich um eine Verwaltungsgebührensatzung, da diese als Gegenleistung für eine besondere Leistung von der Verwaltung erhoben wird (§ 4 Abs. 2 1. Alt. KAG). Die Gebühr wurde **kostendeckend kalkuliert**.*

Demzufolge ist festzustellen, dass durch die Erhebung der Gebühr, in Form einer Verwaltungsgebühr, der gesetzlich vorgeschriebenen Rangfolge der Einnahmen Rechnung getragen wurde und wird. Einen Verstoß gegen geltendes Recht vermag die Verwaltung hier nicht zu erkennen. Gleichwohl werden die Ergebnisse und Erkenntnisse aus Vorjahren im Rahmen von Gebührenneukalkulationen stets dahingehend überprüft, ob hieraus Anhaltspunkte für eine Optimierung der Neukalkulation gezogen werden können.

⁹ Hervorhebungen durch die Verwaltung.

9. Abschließende Bewertung durch die Rechnungsprüfung

Die Erhebung von Fleischhygienegebühren war in der Vergangenheit bereits mehrfach Gegenstand der Rechnungsprüfung.¹⁰

Der aktuelle Prüfbericht zeigte nun die Entwicklung der Gebühreneinnahmen für die Jahre 2017 – 2020 auf und stellte fest, dass die Kalkulation der in Rede stehenden Schlachtgebühren *nicht* kostendeckend war und damit *wesentliche Unterdeckungen* hervorgerufen hat. Damit wurde das dem Abgaberecht innewohnende *Verursacherprinzip* nicht beachtet, welches sich sodann auf die haushaltsrechtliche Rangfolge der Finanzmittel (§ 77 GO) auswirkt.

Die Verwaltung hatte aufgrund der prüfungsseitigen Feststellungen sodann erste Schritte zur Gebührenanhebung eingeleitet und eine angepasste **Gebührensatzung** dem Kreistag zu seiner Sitzung am 07.12.2021 vorgelegt (Vorlage Drs. Nr. 434/21). Der Kreistag hat in dieser Sitzung die Gebührensatzung angepasst (Drs. Nr. 453/21, TOP 12).

Im Zuge des *erweiterten* Ausräumverfahrens und der Erörterungen mit der Verwaltungsleitung hat die Verwaltung in ihrer *zweiten* Stellungnahme die **Prüffeststellungen** akzeptiert und das Zusammenwirken verschiedener Versäumnisse **anerkannt**.

Insgesamt führt die Verwaltung hierbei allerdings *sämtliche denkbaren Argumente* an, die eine unzureichende und nicht kostendeckende Gebührenkalkulation in der Vergangenheit rechtfertigen könnten. So stellen Personalfluktuationen, Änderungen von Schlachtzahlen, manuelle Aufarbeitungen von Daten aus drei Fachämtern, rechtliche Unsicherheiten, krankheitsbedingte Ausfälle, hohe Arbeitsbelastung, Änderungen in den Betriebsabläufen, nicht verwertbare Informationen, Unwägbarkeiten, Unmöglichkeit gerichtsfester Kalkulationen, höhere Personal- und Versorgungsaufwendungen als für die Kalkulation angenommen, unvorhergesehene sprunghafte Kostensteigerungen, schwierige Kalkulationen und grobe Schätzungen aus *Sicht der Verwaltung* allesamt Gründe dar, die für die fehlende Kostendeckung herangezogen werden könnten.

Mit ihrer *dritten* Ergänzung kehrt die Verwaltung hingegen (im Wesentlichen) zu ihrer ursprünglichen Rechtsauffassung aus der *ersten* Stellungnahme zurück und führt aus, die Gebühr sei *kostendeckend* und *ohne Verstoß gegen geltendes Recht* bzw. ohne Missachtung der Finanzreihenfolge aus § 77 GO kalkuliert worden.

Dieser Rechtsauffassung vermag sich die Rechnungsprüfung nach wie vor nicht anzuschließen.

¹⁰ Jahresprüfbericht 2006 (Drs. Nr. 287/07) und 2007 (Drs. Nr. 322/08) sowie Verwaltungsprüfbericht 2009/2010 (Drs. Nr. 420/10, S. 76).

Der Umstand, dass es sich bei den in Rede stehenden Fleischhygienegebühren nicht um Benutzungs-, sondern um Verwaltungsgebühren handelt, entbindet die Verwaltung eben nicht von der Beachtung des im Abgabenrecht allgemein verankerten **Verursacherprinzips**. Dieses Prinzip greift durch in das kommunale *Haushaltsrecht*, wo es auch im Rahmen des Finanzmittelvorrangs nach § 77 GO zu beachten ist.

Auch wenn nach verwaltungsseitiger Darstellung alles Erdenkliche unternommen worden sei, Defizite zu minimieren, sind solche in den Rechnungsjahren 2017 bis 2020 in einem Umfang von **ca. 1 Million EUR** entstanden. Für das Rechnungsjahr 2021 sind **weitere Defizite** zu erwarten. Diese Unterdeckungen mussten durch den *allgemeinen Haushalt* und damit über die *Kreisumlage* an Stelle des vorrangigen Kostenverursachers (re)finanziert werden.

In der individuellen Zurechenbarkeit der auszugleichenden Vorzüge liegt aber die Rechtfertigung dafür, dass die in Rede stehenden Amtshandlungen *nicht* aus allgemeinen Steuer- oder Haushaltsmitteln, sondern zu Lasten des sie veranlassenden Gebührenschuldners finanziert werden. Dessen Heranziehung zu Gebühren und damit spiegelbildlich die Verschönerung der öffentlichen Haushalte und der Gesamtheit der steuerpflichtigen Bürgerinnen und Bürger ist sachlich aber gerechtfertigt.¹¹ Die Pflicht der Kommunen, Entgelte zu erheben, entfällt nur, wenn dies unvertretbar oder nicht geboten ist.¹² Dies ist im vorliegenden Fall nicht erkennbar.

Die **Prüfbemerkung B 1** bleibt als Feststellung bestehen und bedarf *ex post* keiner formellen Ausräumung. Eine solche, nämlich Sinne einer möglichen Refinanzierung der entstandenen Defizite durch *künftige* Gebühren, kam aufgrund der hierzu fehlenden Rechtsgrundlagen ohnehin nicht mehr in Betracht.

Der Verwaltung wird empfohlen, künftig Maßnahmen eines verbesserten *Controllings* und eines *Internen Kontrollsystems* zu intensivieren, um die Entwicklungen in diesem Bereich zeitnah zu verfolgen und – soweit sich Änderungen ergeben und Handlungsbedarf besteht – jeweils *zeitnah* angepasste Gebührenkalkulationen und ggf. Gebührenanpassungen vornehmen zu können.

Der Prüfbericht wurde am 25.03.2022 fertiggestellt.

Insgesamt ist die überlange **Bearbeitungsdauer** nach Vorlage des ursprünglichen Berichtsentwurfs zu beanstanden.¹³

¹¹ Vgl. VG Köln, U. v. 9.12.2020, 22 K 1886/19.

¹² Vgl. OVG NRW, B. v. 22.8.2007, 15 B 1328/07; B. v. 24.5.2007, 15 B 778/07, B. v. 28.5.2010, 15 A 2759/09, B. v. 14.1.2010, 15 B 1753/09.

¹³ Vorlage des Berichtsentwurfs am **09.07.2021** – Erste Verwaltungsstellungnahme vom **14.10.2021**, Erörterungstermin am **11.11.2021**, Zweite Verwaltungsstellungnahme vom **23.02. bzw. 14.03.2022**, Dritte Verwaltungsstellungnahme vom **16. bzw. 23.03.2022**. Die ursprünglich im Jahre 2021 bereits vergebene Drs. Nr. 385/21 wurde nicht fortgeführt, sondern durch die jetzige neue Drs. Nr. 120/22 ersetzt.

10. Veröffentlichung des Berichts

Dieser Prüfbericht wird zunächst in **nichtöffentlicher** Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses beraten.

Die Einzelprüfberichte können sodann **nach** ihrer Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss vom Rechnungsprüfungsamt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Hierbei sind personen- oder unternehmensbezogene Daten zu anonymisieren (§ 6 Abs. 3 RPO).