

## **Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der rückwirkenden Erhebung von Gebühren im Fleischhygiene-Ausführungsgesetz**

### **A. Auftrag**

Die SPD-Fraktion hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob die Einfügung einer Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung von kostendeckenden Gebühren im Landesgesetz zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes (Fleischhygiene-Ausführungsgesetz) rückwirkend zum 1. Januar 1991 verfassungsrechtlich zulässig ist. Die geplante landesgesetzliche Regelung soll zur Erhebung von höheren Gebühren als gemeinschaftsrechtlich vorgeschrieben berechtigen, um nachträglich eine ausreichende Rechtsgrundlage für Gebühren entsprechend dem tatsächlichen Kostenaufwand für die Durchführung von Untersuchungen und Hygienekontrollen bei Schlachtungen zu schaffen. Im Rahmen des Gutachtens soll auch die Vereinbarkeit der vorgesehenen Rückwirkung mit EU-Recht geprüft werden.

### **B. Stellungnahme**

#### **1. Vorbemerkung**

Mit der geplanten rückwirkenden Gebührenregelung soll folgendes Problem gelöst werden: Für die Amtshandlungen nach dem Fleischhygienegesetz (FIHG) und den zur Durchführung dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften werden gemäß § 24 Abs. 1 FIHG „kostendeckende Gebühren und Auslagen erhoben“. Die nach Absatz 1 kostenpflichtigen Tatbestände werden durch Landesrecht bestimmt<sup>1</sup>. Hinsichtlich der Bemessung der Gebühren ent-

---

<sup>1</sup> § 24 Abs. 2 Satz 1 FIHG

hält § 24 Abs. 2 Satz 2 FIHG eine - anfangs statisch, später dynamisch ausgestaltete - Bezugnahme auf die von der Europäischen Gemeinschaft erlassenen Rechtsakte über die Finanzierung der Untersuchungen und Hygienekontrollen von Fleisch<sup>2</sup>.

Nach der Richtlinie des Rates vom 29. Januar 1985 - 85/73/EWG -<sup>3</sup> tragen die Mitgliedsstaaten dafür Sorge, daß bei der Schlachtung bestimmter Tiere eine Gebühr erhoben wird, um die Kosten zu decken, die durch die Schlachtier- und Fleischuntersuchungen und Hygienekontrollen entstehen, wobei der Rat die pauschale Höhe der Gebühren festlegt<sup>4</sup>. Sowohl diese Richtlinie als auch die sie ergänzende Entscheidung des Rats vom 15. Juni 1988 - 88/408/EWG -<sup>5</sup> eröffnen jedoch die Möglichkeit für die Mitgliedsstaaten, in denen die Verhältnisse<sup>6</sup> vom Gemeinschaftsdurchschnitt abweichen, die Pauschalbeträge auf den Stand der tatsächlichen Untersuchungskosten anzuheben<sup>7</sup>. Die Richtlinie war - in Verbindung mit der sie ergänzenden Ratsentscheidung - ab 1. Januar 1991 für die Bundesrepublik Deutschland verbindlich und in nationales Recht umzusetzen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu mit Urteil vom 29. August 1996<sup>8</sup> entschieden, daß das Land, wenn es von seiner Berechtigung nach § 24 Abs. 2 FIHG Gebrauch macht, „durch Rechtssatz“ festlegen muß, ob von den in der Ratsentscheidung genannten durchschnittlichen Pauschalbeträgen für Leistungen bei der Fleischbeschau abgewichen werden soll, ob die in der Ratsentscheidung genannten Voraussetzungen für eine Abweichung erfüllt sind und wie gegebenenfalls höhere Beträge berechnet werden. Diesen Anforderungen

---

<sup>2</sup> § 24 Abs. 2 Satz 2 FIHG lautete in der Fassung der Bekanntmachung von 24. Februar 1987 (BGBl. I S. 649): „Die Gebühren sind nach Maßgabe der Richtlinie 85/73/EWG des Rates vom 29. Januar 1985 über die Finanzierung der Untersuchungen und Hygienekontrollen von frischem Fleisch und Geflügelfleisch (ABl. EG Nr. L 32 S. 14) zu bemessen. In der ab 1. Januar 1993 geltenden Fassung (BGBl. 1993, S. 1189) wurde der Satz ergänzt um die Worte „und der aufgrund dieser Richtlinie erlassenen Rechtsakte der Organe der Europäischen Gemeinschaft“. Seit 1. August 1996 lautet die Bestimmung wie folgt (vgl. Gesetz vom 17. Juli 1996, BGBl. I S. 919): „Die Gebühren werden nach Maßgabe der von der Europäischen Gemeinschaft erlassenen Rechtsakte über die Finanzierung der Untersuchungen und Hygienekontrollen von Fleisch bemessen.“

<sup>3</sup> ABl. EG Nr. L 32, S. 14

<sup>4</sup> Artikel 1 Abs. 1 und Artikel 2 Abs. 1 der Richtlinie 85/73/EWG

<sup>5</sup> ABl. EG Nr. L 194, S. 24

<sup>6</sup> Das sind im einzelnen gemäß Artikel 2 Abs. 2 der Ratsentscheidung 88/408/EWG: die Lohnkosten, die Struktur der Betriebe und das Verhältnis zwischen Tierärzten und Fleischbeschauern.

<sup>7</sup> Artikel 2 Abs. 2 der Richtlinie 85/73/EWG und Artikel 2 Abs. 2 der Ratsentscheidung 88/408/EWG

<sup>8</sup> BVerwG 3 C 7.95

genügte im entschiedenen Fall das schleswig-holsteinische Landesrecht nicht, so daß die angefochtenen Gebührenbescheide aufgehoben wurden.

Auch das rheinland-pfälzische Landesrecht enthält keine den Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entsprechende Regelung. Zwar sind in der Landesverordnung über die Erhebung von Gebühren nach dem Fleischhygiene-Ausführungsgesetz bzw. in kommunalen Satzungen höhere Gebühren als die gemeinschaftsrechtlich festgelegten Pauschalbeträge festgesetzt worden. Es ist aber nicht durch Rechtssatz - auch nicht im Fleischhygiene-Ausführungsgesetz - festgelegt, daß damit von den Pauschalbeträgen abgewichen werden soll, daß die gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen für eine Abweichung vorliegen und wie die höheren Beträge berechnet werden<sup>9</sup>. Es fehlt daher auch in Rheinland-Pfalz an einer hinreichenden Rechtsgrundlage für die Erhebung von kostendeckenden und damit von den gemeinschaftsrechtlich festgelegten Pauschalbeträgen abweichenden Fleischbeschauegebühren.

An dieser Rechtslage dürfte sich auch durch Erlaß der Richtlinien 93/118/EG<sup>10</sup> und 96/43/EG<sup>11</sup> des Rates, durch die die ursprüngliche Richtlinie 85/73/EWG mit Wirkung vom 1. Januar 1994 bzw. 1. Juli 1996 modifiziert wurde, im wesentlichen nichts geändert haben, da es auch nach diesen Richtlinien den Mitgliedstaaten vorbehalten bleibt, einen höheren Betrag als die gemeinschaftsrechtlich festgelegten Pauschalbeträge zu erheben, sofern die erhobene Gesamtgebühr die tatsächlichen Untersuchungskosten nicht überschreitet<sup>12</sup>. Eine diesbezügliche Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts liegt hierzu allerdings bisher nicht vor.

Durch die rückwirkende Ermächtigung zur Erhebung von Gebühren entsprechend dem tatsächlichen Kostenaufwand im Bereich des Fleischhygienerechtes sollen somit die seit dem 1. Januar 1991 geltenden landes- und kommunalrechtlichen Gebührenregelungen<sup>13</sup> und die auf diese gestützten Gebührenbe-

---

<sup>9</sup> vgl. § 2 Fleischhygiene-Ausführungsgesetz - AGFIHG - i.V.m. der Landesverordnung über die Erhebung von Gebühren nach dem Fleischhygiene-Ausführungsgesetz sowie § 3 AGFIHG i.V.m. dem kommunalen Satzungsrecht

<sup>10</sup> ABI.EG Nr. L 340, S. 15

<sup>11</sup> ABI.EG Nr. L 162, S. 1

<sup>12</sup> vgl. Artikel 1 Nr. 3 der Richtlinie 93/118/EG und Artikel 1 i.V.m. dem Anhang der Richtlinie 96/43/EG

<sup>13</sup> vgl. Fußnote 9

scheide nachträglich die nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts fehlende Rechtsgrundlage erhalten. Damit würden finanzielle Belastungen des Landes durch die Rückerstattung von Gebühren, die auf noch nicht bestandskräftige, nach geltender Rechtslage mangelbehaftete Gebührenbescheide gezahlt wurden, abgewendet.

## 2. Europarechtliche Zulässigkeit der Rückwirkung

Weder dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft - EGV - noch den ungeschriebenen Grundsätzen des primären Gemeinschaftsrechts oder dem im vorliegenden Zusammenhang einschlägigen sekundären Gemeinschaftsrecht<sup>14</sup> lassen sich rechtliche Vorgaben entnehmen, die es einem Mitgliedstaat verwehren, nationales Recht rückwirkend zu Lasten der Bürger zu ändern. Der vom Europäischen Gerichtshof - EuGH - entwickelte Grundsatz des Vertrauensschutzes ist lediglich von den Organen der EU zu beachten beim Erlaß des sekundären Gemeinschaftsrechts<sup>15</sup>.

In Betracht käme allenfalls, daß die rückwirkende Gebührenregelung deswegen gemeinschaftsrechtswidrig sein könnte, weil mit ihr die Sanktionierung einer mangelnden Umsetzung von Gemeinschaftsrecht umgangen werden soll. Zu denken ist hierbei an die Rechtsprechung des EuGH, wonach eine Richtlinie nach Ablauf der vorgesehenen Umsetzungsfrist und Ausbleiben ausreichender Maßnahmen des Mitgliedstaates zur Umsetzung „unmittelbare Wirkung“ entfalten kann<sup>16</sup>. Denn diese „unmittelbare Wirkung“ würde durch den Erlaß einer rückwirkend in Kraft gesetzten nationalen Regelung nachträglich wieder beseitigt. Von einem solchen Umgehungsfall kann vorliegend indes nicht ausgegangen werden. Mit der geplanten Rückwirkung zum 1. Januar 1991 soll nämlich nur nachträglich von der zu dieser Zeit bereits europarechtlich vorgesehenen Ausnahmemöglichkeit<sup>17</sup> Gebrauch gemacht werden, von den gemeinschaftsrechtlich festgelegten Pauschalbeträgen abweichende Gebühren zu erheben.

---

<sup>14</sup> vgl. die oben unter B. 1 aufgeführten Richtlinien und Entscheidungen des Rates

<sup>15</sup> vgl. Bleckmann, Europarecht, 6. Auflage 1997, Rdnr. 598; Streinz, Europarecht, 2. Auflage 1995, Rdnr. 371

<sup>16</sup> vgl. Streinz, a.a.O., Rdnr. 398 m.w.N.

<sup>17</sup> nach Richtlinie 85/73/EWG und dem sie ergänzenden sowie modifizierenden Rechtsakten der EG

### 3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Rückwirkung

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Rückwirkung von Rechtsnormen vornehmlich an dem Rechtsstaatsprinzip und den hieraus abgeleiteten Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes zu messen. Daraus folgert das Bundesverfassungsgericht, daß eine „unechte Rückwirkung“ verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig ist, eine „echte Rückwirkung“ hingegen grundsätzlich unzulässig<sup>18</sup>.

Was unter dem Begriff der - echten bzw. unechten - Rückwirkung zu verstehen ist, definiert das Bundesverfassungsgericht allerdings nicht einheitlich. Nach einer häufig verwandten Formel liegt eine echte Rückwirkung vor, wenn „ein Gesetz nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift“. Unechte Rückwirkung sei anzunehmen, wenn „eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet“<sup>19</sup>. In anderen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wird hingegen darauf abgestellt, ob „die Rechtsfolgen zu einem vor der Verkündung des Gesetzes liegenden Zeitpunkt eintreten sollen“. Nur insoweit soll eine (echte) Rückwirkung vorliegen<sup>20</sup>.

Trotz der unterschiedlichen Begrifflichkeit dürften aber im Ergebnis keine wesentlichen Unterschiede bestehen<sup>21</sup>. So auch im vorliegenden Fall: Die geplante Gebührenregelung im Fleischhygiene-Ausführungsgesetz soll ab 1. Januar 1991 und somit vor dem Zeitpunkt der Verkündung des geplanten Änderungsgesetzes gelten. Damit greift das Gesetz auch in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände ein, nämlich in die Gebührenpflichtigkeit von Fleischhygiene-Untersuchungen, die bereits durchgeführt worden sind. Es liegt daher nach beiden Begriffsbestimmungen ein Fall der echten Rückwirkung vor.

---

<sup>18</sup> BVerfGE 95, 64, 86

<sup>19</sup> BVerfGE 95, 64, 86 ff. m.w.N. der Rechtsprechung

<sup>20</sup> BVerfGE 72, 200, 241 ff. m.w.N. Nach dieser Rechtsprechung wird die Rückwirkung von der „tatbestandlichen Rückanknüpfung“ einer Norm abgegrenzt, die den Eintritt ihrer Rechtsfolgen von Gegebenheiten aus der Zeit vor ihrer Verkündung abhängig macht. Dies sei eine Frage des sachlichen Anwendungsbereichs der Norm, die aus dem Begriff der Rückwirkung ausgeklammert wird. Der Begriff der unechten Rückwirkung wird in diesen Entscheidungen nicht verwandt.

<sup>21</sup> vgl. Maurer in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 1988, § 60 Rdnr. 15

Zwar ist eine solche echte Rückwirkung - wie bereits erwähnt - grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig. Das Bundesverfassungsgericht hat aber eine Reihe von Ausnahmen falltypisch entwickelt, die eine Rückwirkung rechtfertigen können. Das Gericht selbst unterscheidet drei Fallgruppen<sup>22</sup>:

- der sogenannten Bagatellvorbehalt (dazu unter a)
- fehlende Schutzwürdigkeit des Vertrauens (dazu unter b)
- zwingende Gründe des gemeinen Wohls (dazu unter c).

a) Der sogenannten Bagatellvorbehalt

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedarf das Vertrauen des Betroffenen auf die geltende Rechtslage nicht des Schutzes gegenüber sachlich begründeten rückwirkenden Gesetzesänderungen, wenn dadurch kein oder nur ganz unerheblicher Schaden verursacht wird<sup>23</sup>. Da nicht davon auszugehen ist, daß die Differenz zwischen den gemeinschaftsrechtlich festgelegten Pauschalbeträgen und den Gebühren entsprechend den tatsächlich bei der Fleischschau entstehenden Kosten „ganz unerheblich“ ist, dürfte eine rückwirkende, auf Kostendeckung abzielende Gebührenregelung sich nicht mit dem Bagatellvorbehalt rechtfertigen lassen.

b) Fehlende Schutzwürdigkeit des Vertrauens

Diese Fallgruppe beruht auf dem Gedanken, daß ein nicht oder nicht mehr vorhandenes schutzbedürftiges Vertrauen des einzelnen eine Durchbrechung des rechtsstaatlichen Rückwirkungsverbotes rechtfertigen kann. Zu dieser Fallgruppe läßt sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Reihe von besonders gelagerten Unterfällen unterscheiden, von denen zwei Unterfälle hier in Betracht kommen könnten:

- unklare und verworrene Rechtslage (dazu unter aa)
- Ungültigkeit der bisherigen Regelung (dazu unter bb).

---

<sup>22</sup> BVerfGE 72, 200, 258; siehe auch die Nachweise bei Maurer, a.a.O., § 60 Rdnr. 17 ff.

<sup>23</sup> BVerfGE 30, 367, 389

aa) Unklare und verworrene Rechtslage

Der Bürger kann auf das geltende Recht bei seinen Plänen dann nicht vertrauen, wenn es unklar und verworren ist. In solchen Fällen muß es dem Gesetzgeber erlaubt sein, die Rechtslage rückwirkend zu klären<sup>24</sup>. Die rückwirkende Klärung ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts allerdings dann nicht mehr zulässig, wenn die unklare und verworrene Rechtslage zwischenzeitlich durch die höchstrichterliche Rechtsprechung geklärt worden ist. Der Gesetzgeber darf angesichts der nunmehr klaren Rechtslage nicht die zutreffende Rechtsprechung rückwirkend korrigieren und sie gleichsam für die Vergangenheit ins Unrecht setzen<sup>25</sup>.

Ausgehend von diesen Grundsätzen kann letztlich dahinstehen, ob die Rechtslage hinsichtlich der Erhebung von Fleischbeschaugebühren im hier maßgeblichen Zeitraum ab 1. Januar 1991 unklar und verworren war. Denn durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgericht vom 29. August 1996<sup>26</sup> dürfte die Rechtslage weitgehend geklärt sein. Damit wurden die vom Landesgesetzgeber zu beachtenden Anforderungen kargestellt, wenn dieser von seiner Befugnis Gebrauch machen wollte, die Erhebung höherer als der gemeinschaftsrechtlich festgelegten Gebühren zu ermöglichen. Zwar betrifft die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. August 1996 direkt nur die Rechtslage bis zum 1. Januar 1994; ab diesem Zeitpunkt wurde die ursprüngliche Richtlinie 95/73/EWG durch die Richtlinie 93/118/EG modifiziert<sup>27</sup>. Dennoch dürften die Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts zu den vom Landesgesetzgeber im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu beachtenden Anforderungen an die Bestimmtheit seiner gesetzlichen Regelungen so allgemeingültig sein, daß sie auch für die durch die

---

<sup>24</sup> BVerfGE 13, 261, 272; 30, 367, 388

<sup>25</sup> BVerfGE 30, 367, 389. Der Gesetzgeber kann jedoch, wenn er mit der Rechtsprechung nicht einverstanden ist, die ihr zugrundeliegenden Rechtsvorschriften für die Zukunft ändern.

<sup>26</sup> vgl. oben unter B 1. Ergänzende Ausführungen finden sich im Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. März 1997 - 3 NB 3.94 -.

<sup>27</sup> siehe oben unter B. 1

neue Richtlinie - ohnehin nicht wesentlich - geänderte Rechtslage klarstellende Wirkung entfalten. Eine unklare und verworrene Rechtslage ist daher gegenwärtig nicht mehr anzunehmen.

bb) Ungültigkeit der bisherigen Regelung

Das Bundesverfassungsgericht hat als weiteren Ausnahmefall anerkannt, daß der Gesetzgeber „unter Umständen eine nichtige Bestimmung durch eine rechtlich nicht zu beanstandende Norm ersetzen kann“<sup>28</sup>. Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn durch das Gesetz eine verfassungswidrige Lücke im bisherigen System der Normen geschlossen wird, auf deren Fortbestand zu keiner Zeit habe vertraut werden dürfen<sup>29</sup>. Ein Vertrauen auf die Ungültigkeit der fraglich gewordenen Norm könne schon durch den Rechtsschein der Gültigkeit, den die noch nicht ausdrücklich aufgehobene Norm erzeuge, ausgeschlossen werden; dies vor allem dann, wenn die angegriffene Regelung an sich sachgerecht erscheine und ihr lediglich Bedenken formeller Art entgegenstünden<sup>30</sup>.

Der Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz ging bis zu der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. August 1996<sup>31</sup> offenbar davon aus, daß die landes- und kommunalrechtlichen Gebührenregelungen<sup>32</sup> eine ausreichende Rechtsgrundlage bildeten für die Erhebung von höheren Gebühren als die gemeinschaftsrechtlich festgelegten Pauschalbeträge. Durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts wurden die diesbezüglichen rheinland-pfälzischen Vorschriften zwar nicht „ungültig“, da sie formal weiterhin in Kraft sind. Mit ihr ist aber klargelegt - wie bereits ausgeführt -, daß es auch hier an einer hinreichenden Rechtsgrundlage für die Erhebung kostende-

---

<sup>28</sup> BVerfGE 13, 261, 272

<sup>29</sup> BVerfGE 72, 200, 260

<sup>30</sup> BVerfGE 22, 330, 348. So kann z.B. der Bürger nicht darauf vertrauen, daß er von der Zahlung der Erschließungskosten schlechthin befreit wird, weil die Satzung wegen eines Verfahrensfehlers oder wegen eines Verstoßes gegen den Gleichheitssatz nichtig ist; vgl. BVerwGE 50, 2, 7; 67, 129, 131 ff.

<sup>31</sup> siehe oben unter B. 1

<sup>32</sup> siehe oben Fußnote 9



ckender und damit von den Pauschalbeträgen abweichenden Fleischbeschaugebühren fehlt. Im System des Gebührenrechts des Landes ist dadurch eine Lücke entstanden. Angefochtene Gebührenbescheide, die sich auf die entsprechenden landes- und kommunalrechtlichen Gebührenregelungen stützen, werden vor Gericht keinen Bestand haben. Es scheint daher vertretbar, die dargelegten Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts, die im Falle der Ungültigkeit einer Norm eine Rückwirkung rechtfertigen können, auch zur Beurteilung der vorliegenden Fallkonstellation heranzuziehen.

Danach kommt es entscheidend darauf an, ob die Gebührenschuldner auf den Fortbestand der Lücke im rheinland-pfälzischen Gebührenrecht vertrauen durften. Dies wäre zu verneinen, wenn sie bereits ab 1. Januar 1991 mit der Erhebung höherer Gebühren als den gemeinschaftsrechtlich festgelegten Pauschalbeträgen rechnen mußten. Für eine solche Annahme spricht zunächst, daß bereits nach der Richtlinie 95/73/EWG des Rates vom 29. Juni 1985 in Verbindung mit der Ratsentscheidung 88/408/EWG vom 15. Juni 1988 die Mitgliedsstaaten dafür Sorge zu tragen hatten, daß bei der Schlachtung kostendeckende Gebühren für die Untersuchung und Hygienekontrollen erhoben werden, und die Möglichkeit eröffnet wurde, die gemeinschaftsrechtlich festgelegten Pauschalbeträge auf den Stand der tatsächlichen Untersuchungskosten anzuheben<sup>33</sup>. Vor allem aber hatte der Bundesgesetzgeber mit der Regelung des § 24 Abs. 1 FIHG bereits eine Grundsatzentscheidung für die Erhebung „kostendeckender Gebühren und Auslagen“ getroffen. Die Gebührenschuldner konnten daher nicht davon ausgehen, daß der Landesgesetzgeber hiervon abweichend niedrigere Gebührenbeträge festlegen würde. Fraglich könnte insoweit lediglich sein, ob die Gebührenschuldner auch erkennen mußten, daß die gemeinschaftsrechtlich festgelegten Pauschalbeträge für die Fleischbeschau in Rheinland-Pfalz nicht kostendeckend waren, daß also zur Deckung der bei der Fleischbeschau anfallenden Kosten höhere Gebühren als die Pauschalbeträge erhoben werden mußten. Dies dürfte zu bejahen sein. Denn die Gebührenschuldner erhielten in der Zeit ab 1. Januar 1991

---

<sup>33</sup> siehe bereits unter B. 1

nach der Fleischbeschau jeweils auf die landes- und kommunalrechtlichen Regelungen gestützte Gebührenbescheide, mit denen höhere Gebühren als die Pauschalbeträge erhoben wurden. Sie konnten daher wohl erkennen, daß in Rheinland-Pfalz die Pauschalbeträge als nicht ausreichend zur Kostendeckung angesehen wurden. Ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, daß in Rheinland-Pfalz für die Fleischbeschau Gebühren lediglich in Höhe der Pauschalbeträge erhoben werden, konnte somit kaum bestanden haben.

Ein schutzwürdiges Vertrauen der Gebührenschuldner dürfte nach der oben zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch deswegen ausgeschlossen sein, weil die landes- und kommunalrechtlichen Gebührenregelungen, die die Erhebung von Gebühren in kostendeckender Höhe ermöglichen sollten, durchaus sachgerecht erscheinen und ihnen lediglich Bedenken eher formeller Art insoweit entgegenstehen, als das Land nicht durch Rechtssatz festgelegt hat, ob von den gemeinschaftsrechtlich festgelegten Pauschalbeträgen abgewichen werden soll, ob die in der Ratsentscheidung genannten Voraussetzungen für eine Abweichung erfüllt sind, und wie gegebenenfalls höhere Beträge berechnet werden<sup>34</sup>. Hier dürfte der Rechtsschein der Gültigkeit, den die in der Landesverordnung über die Erhebung von Gebühren nach dem Fleischhygiene-Ausführungsgesetz bzw. in den kommunalrechtlichen Satzungen festgelegten Gebühren erzeugt haben, ein schutzwürdiges Vertrauen ausgeschlossen haben.

c) Zwingende Gründe des gemeinen Wohls

Der Vorbehalt der zwingenden Gründe des gemeinen Wohls taucht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts immer wieder auf<sup>35</sup>, hat aber bislang noch keine große Bedeutung erlangt, sondern ist nur beiläu-

---

<sup>34</sup> vgl. oben unter B. 1

<sup>35</sup> vgl. BVerfGE 72, 200, 260 m.w.N.

fig und ergänzend neben anderen Gründen zur Rechtfertigung der Rückwirkung herangezogen worden<sup>36</sup>: so etwa in einem Fall, in dem aufgrund der Ungültigkeit einer Norm einem komplexen System die normative Grundlage entzogen war, an dessen Funktionsfähigkeit auch in der Vergangenheit ein erhebliches Interesse der Allgemeinheit bestand<sup>37</sup>. Andererseits hat das Bundesverfassungsgericht „begrenzte fiskalische Interessen“ nicht als ausreichenden Rechtfertigungsgrund angesehen.

Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben erscheint es zweifelhaft, ob die Rückwirkung der geplanten Gebührenregelung zur Fleischbeschau mit „zwingenden Gründen des gemeinen Wohls“ gerechtfertigt werden kann. Der Hinweis auf die angespannte Haushaltslage von Land und Kommunen sowie auf die nicht ganz unerheblichen Beträge, die hier in Rede stehen, dürfte jedenfalls für sich allein die Rückwirkung nicht rechtfertigen.

#### 4. Ergebnis

Der Rückwirkung der geplanten Gebührenregelung für die Fleischbeschau stehen europarechtliche Bestimmungen nicht entgegen.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht dürfte die (echte) Rückwirkung zulässig sein, weil sich bei den Gebührenschuldern wohl kein schutzwürdiges Vertrauen bilden konnte, ab 1. Januar 1991 lediglich mit Gebühren in Höhe der gemeinschaftsrechtlich festgelegten Pauschalbeträge und nicht mit kostendeckenden und damit höheren Gebühren belastet zu werden. Jedenfalls erscheint es vertretbar, die Gesichtspunkte, die es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts rechtfertigen, eine nichtige Bestimmung durch eine rechtlich nicht zu beanstandende Norm zu ersetzen, auch im vorliegenden Fall zur Rechtfertigung der Rückwirkung heranzuziehen.

---

<sup>36</sup> vgl. Maurer, a.a.O., § 60 Rdnr. 36 m.w.N.

<sup>37</sup> vgl. BVerfGE 22, 330, 349. In diesem Fall waren hohe Summen von Ersparnisbeiträgen, die von den Großhandelsunternehmen der Milchwirtschaft für die Unterstützung der Milcherzeuger abgeführt werden sollten, für die Vergangenheit gefährdet.

Wissenschaftlicher Dienst