

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 18/5950

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - Drs. 18/6402

Berichterstattung: Abg. Miriam Staudte (Bündnis 90/Die Grünen)

Der Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 18/6402, den Gesetzentwurf mit den aus der Anlage zu jener Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam im federführenden Ausschuss mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD, der CDU und der FDP bei Stimmenthaltung der Ausschussmitglieder der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der AfD zustande. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen hatte sich zuvor bei Stimmenthaltung des Ausschussmitglieds der Fraktion der AfD mit den Stimmen der Ausschussmitglieder aller anderen Fraktionen für dieselbe Beschlussempfehlung ausgesprochen.

Mit dem sogleich an die Ausschüsse überwiesenen Gesetzentwurf sollen das Ausführungsgesetz des Landes an Änderungen im Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (TierNebG) des Bundes angepasst und weitere Änderungen vorgenommen werden, die im Wesentlichen die Kosten und Entgelte betreffen, die von den Landkreisen und kreisfreien Städten bzw. den Inhabern von Beseitigungseinrichtungen für die Beseitigung von Tierischen Nebenprodukten und deren Folgeprodukten von deren Besitzern erhoben werden.

Der federführende Ausschuss ließ sich schriftlich durch die Landesregierung über den von ihr eingebrachten Gesetzentwurf unterrichten (Vorlage 1) und hörte die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände schriftlich zu dem Gesetzentwurf an (Vorlage 2).

Wesentlicher Gegenstand der Beratung im federführenden Ausschuss war die Frage, warum die Forderung der kommunalen Spitzenverbände, die Inhaber von Beseitigungseinrichtungen zu verpflichten, den Landkreisen und kreisfreien Städten auf deren Anforderung tier- und personenbezogene Daten in Bezug auf Tierhalterinnen und Tierhalter im jeweiligen Einzugsbereich zu übermitteln, von der Landesregierung nach wie vor abgelehnt wird. Seitens der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der AfD wurde diese Forderung grundsätzlich unterstützt, weil auf diese Weise insbesondere die Verfolgung von Verstößen gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen unterstützt werden könne. Die Landesregierung wandte sich nicht grundsätzlich gegen diese Forderung, vertrat aber die Auffassung, dass die Daten, die den Inhabern der Beseitigungseinrichtungen vorlägen und die diese bisher allein zu Abrechnungszwecken an die Tierseuchenkasse zu übermitteln hätten, nicht geeignet seien, den in den Blick genommenen Zwecken zu genügen, und zumindest die Übermittlung *dieser* Daten auch an die Landkreise und kreisfreien Städte nicht erforderlich sei. Wenn man Datenübermittlungspflichten der angedachten Art regeln wolle, sei das Tierkörperbeseitigungsrecht zudem rechtssystematisch nicht der richtige Standort. Außerdem wies der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) darauf hin, dass die kommunalen Spitzenverbände keinen konkreten Formulierungsvorschlag vorgelegt hätten, sodass unklar sei, welche Daten zu welchen Zwecken wie übermittelt werden sollten. Die Kenntnis dieser Umstände sei aber erforderlich, um die Vereinbarkeit einer etwaigen Regelung mit den Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung prüfen zu können. Der Ausschuss sieht daher davon ab, dem Landtag eine solche Regelung zu empfehlen.

Den Änderungsempfehlungen liegen im Einzelnen folgende Erwägungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz):

Zu Nummer 1 (§ 1):

Der Ausschuss empfiehlt zum einen, die Reihenfolge der Sätze 2 und 3 des Entwurfs zu vertauschen. Dadurch soll klargestellt werden, dass von den Aufgaben, die nach Satz 1 den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragen bzw. zugewiesen werden, nur die Aufgaben nach § 3 Abs. 1 TierNebG zum eigenen Wirkungsbereich gehören (Satz 3), alle anderen aber zum übertragenen Wirkungsbereich (Satz 2 des Entwurfs = Satz 3/1 in der vom Ausschuss empfohlenen Fassung). Letzteres soll in dem neuen Satz 3/1 zudem ausdrücklich im Regelungstext klargestellt werden.

Zum anderen empfiehlt der Ausschuss, in Satz 4 das Fachministerium nicht nur zur abweichenden Regelung von Zuständigkeiten durch Verordnung zu ermächtigen, sondern hinsichtlich der von Satz 1 ausgenommenen Aufgaben zu einer solchen Regelung auch zu verpflichten. Denn andernfalls könnte offen bleiben, wer für die von Satz 1 ausgenommenen Aufgaben zuständig sein soll, obwohl dies zwingend zu regeln ist. Eine solche Regelung gibt es auch bereits in § 2 Nr. 3 der Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Tiergesundheitsrechts und des Rechts der Beseitigung tierischer Nebenprodukte. Danach ist insoweit das Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit zuständig. Diese Regelung kann nach der empfohlenen Änderung unverändert bestehen bleiben.

Zu Nummer 3 (§ 3):

Zu Buchstabe a (Absatz 1 Satz 1):

Die bisherige Regelung in § 3 Abs. 1 Satz 1 des Landesgesetzes knüpft an § 3 Abs. 1 Sätze 1 und 2 TierNebG alter Fassung (a. F.) an. Gegenüber jenen Regelungen ist aber im TierNebG neuer Fassung (n. F.) nicht nur der Begriff des „Beseitigungspflichtigen“ entfallen.

Vielmehr beziehen sich jene Regelungen zum einen nicht mehr nur auf tierische Nebenprodukte, sondern auch auf „Folgeprodukte“, soweit solche aus Material der Kategorien 1 und 2 anfallen. Außerdem nimmt § 3 Abs. 1 Sätze 1 und 2 TierNebG n. F. nunmehr ausdrücklich auf die in § 1 TierNebG n. F. aufgeführten Vorschriften des Unionsrechts sowie (in Satz 2) auf die aufgrund des TierNebG n. F. erlassenen Rechtsvorschriften Bezug. Ferner ist in § 7 Abs. 4 TierNebG n. F. jetzt von „überlassen“ die Rede; der im bisherigen Landesrecht verwendete Begriff „abgeben“ passt daher auch nicht mehr recht. Alle diese Änderungen des Bundesrechts können im Landesrecht einfach dadurch nachvollzogen werden, dass man, wie vom Ausschuss empfohlen, in Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 1 die im bisherigen Landesrecht enthaltenen Worte „die nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz an sie abzugeben sind“ durch die Worte „und Folgeprodukte im Sinne des § 3 Abs. 1 TierNebG“ ersetzt. Durch die Bezugnahme auf § 3 Abs. 1 TierNebG werden alle einschlägigen Regelungen des neu gefassten Bundesrechts einbezogen.

Zum anderen wurde in § 3 Abs. 1 TierNebG auch der Katalog der einschlägigen Handlungen um das „Kennzeichnen“ und das „Verwenden“ erweitert. Diese Begriffe sollen in die Definition des „Beseitigens“ im Sinne dieses Gesetzes in Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 aufgenommen werden. Der Begriff „endgültige Beseitigung“ ist dabei - wie bisher - identisch mit dem Begriff „Beseitigung“ im Sinne des TierNebG.

Zu Buchstabe b (Absatz 2) Doppelbuchstabe aa (Satz 1):

Die Empfehlung entspricht derjenigen zu Absatz 1 Satz 1 (oben Buchstabe a).

Außerdem soll auch hier, wie bei der vorgesehenen Neufassung/Änderung des Absatzes 3 Satz 1 Nr. 1 (unten Buchstabe c Doppelbuchst. aa) der Klammerzusatz „(Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2)“ entfallen, zumal er in Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 und Satz 3 auch gegenwärtig nicht verwendet wird und er angesichts der Legaldefinition des Begriffs „Beseitigung“ im Sinne dieses Gesetzes in Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 (oben Buchstabe a) entbehrlich ist.

Zu Buchstabe c (Absatz 3):**Zu Doppelbuchstabe aa (Satz 1):****Zu Dreifachbuchstabe aaa (Nummer 1):**

Der Ausschuss empfiehlt hier lediglich eine redaktionelle Änderung. Dadurch soll verdeutlicht werden, dass die Regelung inhaltlich identisch bleibt und nur der Klammerzusatz gestrichen und die Fundstellenangabe für den Begriff „Vieh“ geändert werden sollen.

Im Übrigen ist der Änderungsbefehl rechtsförmlich an den Vorschlag für eine Änderung der Nummer 2 (sogleich Dreifachbuchstabe bbb) anzupassen.

Zu Dreifachbuchstabe bbb (Nummer 2):

Siehe die Erläuterung und die Empfehlung zu Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 (oben Buchstabe a). Auch hier ist im Landesrecht nachzuvollziehen, dass im Bundesrecht der Katalog der einschlägigen Handlungen um das „Kennzeichnen“ und das „Verwenden“ erweitert worden ist. Diese beiden Tatbestände sollen, entsprechend der Erklärung der Landesregierung, unter die Gebührenfreiheit nach Satz 1 Nr. 2 fallen. Daher soll diese Nummer ergänzt werden.

Zu Doppelbuchstabe cc (Satz 4):

Auch hier handelt es sich (wie bei Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchst. aaa) nur um eine redaktionelle Empfehlung, die den tatsächlichen Inhalt der Änderung verdeutlichen soll. Neu ist nur, dass die Landkreise und kreisfreien Städte den Verlust gegenüber dem Inhaber der Beseitigungseinrichtung nicht mehr in voller Höhe, sondern nur noch zu 40 % auszugleichen haben. (Dafür erhalten sie künftig keine Erstattung mehr in Höhe von 60 % durch die Tierseuchenkasse; dieser Betrag wird vielmehr direkt von der Tierseuchenkasse an den Inhaber der Beseitigungseinrichtung gezahlt, s. u. § 3 Abs. 5 Satz 2 - neu -. Damit bleiben die von den einzelnen Beteiligten zu tragenden Anteile im Ergebnis unverändert, nur der Zahlungsweg ändert sich.)

Zu Doppelbuchstabe dd (neuer Satz 5):

Hier soll nicht eine „entsprechende“, sondern wie in Absatz 2 Satz 2 eine unmittelbare Anwendung der Leitsätze angeordnet werden. Denn nach Nummer 1 Abs. 1 Buchst. a Doppelbuchst. bb der Leitsätze regeln diese die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten, soweit Rechtsverordnungen oder Verfügungen die Anwendung der Leitsätze vorschreiben. Hier wird die Anwendung sogar durch Gesetz vorgeschrieben. Sachliche Unterschiede zwischen der Anwendung nach Absatz 2 Satz 2 und nach dem hiesigen neuen Absatz 3 Satz 5 sollen nicht bestehen. Daher sollen beide Regelungen zur Vermeidung etwaiger Zweifelsfragen auch gleich formuliert werden.

Zu Buchstabe d (Absatz 5):**Zu Doppelbuchstabe aa (Satz 1):**

Es handelt sich wiederum nur um eine redaktionelle Empfehlung, die den tatsächlichen Inhalt der Änderung verdeutlichen könnte. Hier kommt noch hinzu, dass die bisherige Fassung der Regelung („der ... zu tragenden Verluste“) auch sprachlich klarer sein dürfte und deshalb dem Grunde nach beibehalten werden soll.

Zu Doppelbuchstabe bb (neuer Satz 2):

Die Empfehlung dient der sprachlichen Angleichung an die Neufassung des Absatzes 3 Satz 4 (oben Buchstabe c Doppelbuchst. cc).

Zu den Doppelbuchstaben cc (bisherige Sätze 2 und 3, neue Sätze 3 und 4) und dd (Satz 5):

Die kommunalen Spitzenverbände fordern weiterhin, ein eigenes Prüfrecht der Landkreise und kreisfreien Städte zu schaffen und zu diesem Zweck in Absatz 5 die folgenden zwei Sätze - vermutlich als neue Sätze 4 und 5 - ein- bzw. anzufügen (Vorlage 2, S. 1 f.):

„Dieses Prüfrecht gilt auch für die Landkreise und kreisfreien Städte. Die Niedersächsische Tierseuchenkasse und die Landkreise und kreisfreien Städte unterrichten sich gegenseitig über die Ergebnisse der Prüfung.“

Stattdessen soll nach dem Gesetzentwurf lediglich im neuen Satz 5 (oben Doppelbuchstabe dd) eine Mitteilungspflicht der Tierseuchenkasse hinsichtlich des Ergebnisses ihrer Prüfung begründet werden. Dies wird von den kommunalen Spitzenverbänden nach wie vor als nicht ausreichend erachtet (Vorlage 2, S. 2).

Die Landesregierung hatte eine solche Regelung zunächst abgelehnt, weil sie der Auffassung war, ein eigenes Prüfrecht der Kommunen bestehe bereits aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts und des haushaltsrechtlichen Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit; eine - nochmalige - gesetzliche Regelung sei daher nicht notwendig. Nach Einschätzung des GBD begründen diese Regelungen aber keine unmittelbaren Prüfungsbefugnisse gegenüber Dritten, weil Prüfungsbefugnisse einen Eingriff in die Freiheitsrechte des Geprüften darstellten und mit Verpflichtungen des Geprüften gegenüber dem Prüfenden verbunden seien. Sie bedürften daher, wenn sie auch den Landkreisen und kreisfreien Städten zustehen sollten, einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung. Die Landesregierung trägt danach eine ausdrückliche gesetzliche Regelung eines Prüfrechts der Kommunen mit.

Die Empfehlung zu Doppelbuchstabe cc/1 (bisheriger Satz 2, neuer Satz 3) soll dementsprechend das bisher nur der Tierseuchenkasse zustehende Prüfrecht auf die Landkreise und kreisfreien Städte ausdehnen. In der Folge soll die im Gesetzentwurf unter Doppelbuchstabe dd (neuer Satz 5) vorgesehene Pflicht der Tierseuchenkasse zur Mitteilung ihres Prüfergebnisses an die Kommunen umgekehrt auch diesen in Bezug auf die Tierseuchenkasse auferlegt werden.

Zu Buchstabe e (Absatz 7 Satz 3):

An dieser Stelle erörterte der Ausschuss die Frage, warum der Forderung der kommunalen Spitzenverbände nach einer Erweiterung der Datenübermittlungspflicht der Inhaber von Beseitigungseinrichtungen (Vorlage 2, S. 2 f.) aus Sicht der Landesregierung nicht nachgekommen werden soll. Wegen der Einzelheiten dieser Erörterung wird auf die diesbezüglichen einleitenden Ausführungen auf S. 1 verwiesen. Der Ausschuss sieht aus den oben dargelegten Gründen davon ab, dem Landtag eine derartige Regelung zu empfehlen.

Zu Buchstabe f (Absatz 8):

Zu Satz 2 weist der GBD nur vorsorglich auf § 7 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes hin. Dessen Voraussetzungen müssten jedenfalls bei der Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens im Einzelfall erfüllt werden.

Zu Nummer 5 (§ 5):

In Artikel 4 Abs. 1 ist ein auf den 1. Januar 2020 rückwirkendes Inkrafttreten des Artikels 1 vorgesehen. Das ist hinsichtlich der Zuständigkeiten unproblematisch, weil diese sich im Ergebnis nicht ändern. Ebenso dürfte eine rückwirkende Neuregelung von Mitteilungs- und Datenübermittlungspflichten (§ 3 Abs. 5 Satz 5 und Abs. 8 n. F.) (sowie von Prüfrechten) letztlich unproblematisch sein, weil diese wohl in der Regel für die Vergangenheit schlicht leerlaufen. Problematisch könnte es aber sein, falls auch rückwirkend in bereits abgeschlossene oder begonnene Ausgleichs- und Erstattungsverfahren und die diesbezüglichen Abrechnungen eingegriffen werden sollte (§ 3 Abs. 3 Sätze 4 und 5 und Abs. 5 Sätze 1 und 2 n. F.). Dies soll nach der Empfehlung des Ausschusses aber ausgeschlossen werden. Dazu wird eine Übergangsvorschrift empfohlen, nach der in Bezug auf den Zeitraum vom 1. Januar 2020, an dem die Gesetzesänderungen grundsätzlich in Kraft treten sollen, bis zum Ende des Monats der Verkündung des Änderungsgesetzes auf den Ausgleich und die Erstattung von Verlusten noch das bisherige, bis zum 31. Dezember 2019 geltende Recht anzuwenden sein soll.

Zu Artikel 2 (Weitere Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz):

Hier handelt es sich erneut nur um eine redaktionelle Empfehlung, die den tatsächlichen Inhalt der Änderung verdeutlichen soll.

(Verteilt am 11.05.2020)