

**Gericht:** VGH  
**Aktenzeichen:** 20 N 15.1693  
**Sachgebietsschlüssel:** 542

**Rechtsquellen:**

§ 47 VwGO

§ 71 TierSG

Art. 5 des Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts

**Hauptpunkte:**

Normenkontrolle

Satzung über die Beiträge der Bayerischen Tierseuchenkasse für das Jahr 2009

**Leitsätze:**

---

1. Art. 5 Abs. 2 des Bayerischen Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts vom 8. April 1974 (BayRS 7831-1-UG) in der vom 30. Oktober 2008 bis 31. März 2009 geltenden Fassung stellt keine hinreichende Rechtsgrundlage für den Erlass der Satzung über die Beiträge der Bayerischen Tierseuchenkasse für das Jahr 2009 dar.
2. Bei Art. 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 des Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts handelt es sich um keine eigenständige Befugnisnorm, sondern um eine Rechtsgrundverweisung.

---

**Urteil des 20. Senats vom 2. Mai 2017**



20 N 15.1693

*Großes  
Staatswappen*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

**Im Namen des Volkes**

In der Normenkontrollsache

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \* \* \* \* \*  
\*\*\*\*\* \* \* \* \* \*

- \*\*\*\*\* -

\*\*\*\*\*.  
\*\*\*\*\* & \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \* \* \* \* \*

gegen

**Bayerische Tierseuchenkasse  
Anstalt des öffentlichen Rechts,**  
vertreten durch den Geschäftsführer,  
Arabellastr. 29, 81925 München,

- Antragsgegnerin -

bevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Döring Spieß,  
Montenstr. 3, 80639 München,

wegen

Unwirksamkeit der Beitragssatzung für 2009;

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 20. Senat,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Kraheberger,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Stadler,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Wirths

aufgrund mündlicher Verhandlung vom **15. August 2015** und **8. Dezember 2016**  
ohne mündliche Verhandlung am **2. Mai 2017**

folgendes

### **Urteil:**

- I. Die Satzung über die Beiträge der Bayerischen Tierseuchenkasse für das Jahr 2009 vom 23. Januar 2009 wird für unwirksam erklärt. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.
- II. Die Kosten des Verfahrens tragen der Antragsteller und die Antragsgegnerin je zur Hälfte.
- III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der zu vollstreckenden Kosten abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1 Der Antragsteller wendet sich mit seinem Normenkontrollantrag gegen die Satzung über die Beiträge der Bayerischen Tierseuchenkasse für das Jahr 2009 vom 3. September 2008, veröffentlicht im Bayerischen Staatsanzeiger Nr. 50 vom 12. Dezember 2008, geändert durch Satzung vom 23. Januar 2009, veröffentlicht im Bayerischen Staatsanzeiger Nr. 5 vom 30. Januar 2009. In Nummer 1 der Satzung vom 3. Dezember 2008 wurde festgelegt, dass Beiträge nach § 71 des Tierseuchengesetzes (TierSG) und Art. 6 des Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts in Verbindung mit § 5 der Zweiten Verordnung zum Vollzug des Tierseuchenrechts erhoben werden. In der Nummer zwei dieser Satzung wurden die Beitragssätze für

Pferde, Schweine, Schafe, Hühner und Truthühner festgesetzt. Mit der Änderungssatzung vom 23. Januar 2009 wurden mit der Nummer 2e) die Beitragssätze für Rinder nachträglich zum 1. Januar 2009 festgesetzt.

- 2 Der Antragsteller wurde mit Bescheid vom 13. März 2009 zu einem Beitrag für 77 Rinder und 2 Schweine (je 1,00 € pro Schwein) für das Jahr 2009 zu insgesamt 602,60 € herangezogen. Hiergegen erhob der Antragsteller mit einem nicht unterschriebenen, auf den 5. Mai 2009 datierten Schriftsatz, eingegangen bei der Antragsgegnerin am 8. Mai 2009, Widerspruch, den sie mit Widerspruchsbescheid vom 2. Juni 2009 wegen fehlender Schriftlichkeit des Widerspruchsschreibens als unzulässig, hilfsweise auch als unbegründet zurückwies. Hiergegen erhob der Kläger mit einem am 3. Juli 2009 beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg eingegangenen Schriftsatz Klage, über die noch nicht entschieden ist.
- 3 Mit Schriftsatz vom 25. Januar 2010, eingegangen beim Verwaltungsgerichtshof am selben Tag, beantragte der Antragsteller die Normenkontrolle mit dem Begehren, die Satzung über die Beiträge der Bayerischen Tierseuchenkasse für das Jahr 2009 vom 3. Dezember 2008 i.d.F. der Satzung vom 23. Januar 2009 für unwirksam zu erklären.
- 4 Die Beitragssatzung sei bereits formell rechtswidrig. Ein Fehler liege zusätzlich darin, dass in der Änderungssatzung die Beiträge für die Rinder und in der ursprünglichen Fassung die Beiträge für alle anderen Tiere festgesetzt worden seien. § 11 Abs. 2 der Anstaltssatzung gebiete dem gegenüber, dass die Beiträge für alle Tiere gemeinsam festgesetzt werden müssten. Die Beschlussfassung über den Wirtschafts- und Finanzplan im Umlaufverfahren verstoße gegen § 20 Abs. 3 der Anstaltssatzung, nachdem mit der Feststellung des Haushaltsplans die Höhe der Beiträge für das neue Geschäftsjahr festzusetzen gewesen sei. Hier seien aber mit dem Haushaltsplan nur die Beiträge für die Rinder, alle anderen aber bereits mit Beschluss vom 3. Dezember 2008 festgesetzt worden.
- 5 Materiell-rechtlich sei eine landesrechtliche Bestimmung, mit der die Tierseuchenkasse auch zur Gewährung von Beihilfen von Impfkosten berechtigt werde, zu beanstanden. § 71 Abs. 1 Satz 1 TierSG erlaube eine landesgesetzliche Regelung nur hinsichtlich der Entschädigungsgewährung und wie diese aufzubringen sei. § 71 TierSG erfasse nur Art. 5 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 und 2 des Gesetzes über den Vollzug

des Tierseuchenrechts, sodass der in der Beitragssatzung genannte Beitragsgrund aus § 71 TierSG und Art. 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 des Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts nicht tragfähig sei.

- 6 Die Beitragssatzung verstoße auch gegen das Äquivalenzprinzip sowie Art. 3 Abs. 1 GG. Der Tierseuchenbeitrag für Rinder betrage 7,80 €. Der Leistungssatzung der Tierseuchenkasse sei zu entnehmen, dass diese vorwiegend Leistungen für Rinder übernehme. Schweinehalter würden damit übergebührllich mit Beiträgen belastet. Gemäß Art. 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 des Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts habe die Antragsgegnerin die Aufgabe, Maßnahmen zur planmäßigen Bekämpfung von übertragbaren Tierkrankheiten zu unterstützen. Eine finanzielle Förderung gehe über diese Aufgabenstellung hinaus. Generell seien die Impfungen gegen die Blauzungenkrankheit verfehlt und daher könne auch eine Finanzierung von Pflichtimpfungen hiergegen nicht durch die Antragsgegnerin gefördert werden, so dass sie hierfür auch keine Beiträge erheben dürfe. Die von der Antragsgegnerin in fehlerhafter und in unzulässiger Weise mit deutlich steigenden Kosten finanzierten Präventivmaßnahmen, also die Impfungen, machten die ebenfalls von der Antragsgegnerin finanzierten Entschädigungszahlungen erst notwendig. Hiermit würden Maßnahmen finanziert, welche nicht im Sinne der Allgemeinheit der Tierhalter seien. Schließlich seien die von der Antragsgegnerin geleisteten Direktbeihilfen an Viehhalter zu Impfungen und Behandlungen europarechtswidrig. Nach den Vorgaben der EU seien nur Beihilfen für bestimmte Krankheiten zulässig und es dürften keine Direktzahlungen für bestimmte Leistungen erfolgen. Insgesamt werde die Beitragskalkulation gerügt. Die streitgegenständliche Beitragssatzung stelle zudem die rechtliche Grundlage für versteckte Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion dar und sei deshalb wegen Verstoßes gegen Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 105 GG verfassungswidrig. Die Tierseuchenkasse unterstütze nämlich mit den Beiträgen sachfremde Projekte ohne Bezug zu den zur Beitragspflicht herangezogenen Tierhaltern. Im Vergleich zu Tierhaltern wie den Hundehaltern liege eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung vor.
- 7 Die Antragsgegnerin tritt dem Antrag entgegen.
- 8 Ein Verstoß gegen Art. 108 BayHO liege nicht vor, weil gemäß Art. 105 Abs. 2 BayHO von dessen Erfordernissen Ausnahmen zugelassen werden könnten. Diese seien mit dem Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom

3. April 1978 erteilt worden. Die Vorlage des Wirtschaftsplanes an das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit für das Jahr 2009 erst mit Schreiben vom 19. Februar 2009 berühre die Wirksamkeit der Satzung nicht. Denn bei Art. 108 Satz 3 BayHO handele es sich bloß um eine Ordnungsvorschrift.

- 9 Materiell sei die Beitragssatzung ebenfalls nicht zu beanstanden. Denn Bundesrecht stehe der Übertragung der Aufgaben auf die Tierseuchenkasse nach Landesrecht nicht entgegen. Das ergebe sich schon aus der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Juli 2011, Az.: 3 BN 1/10. Zutreffend sei Art. 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 des Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts als Rechtsgrundlage aufgeführt worden. Das Gesetz beschränke sich nicht auf den bloßen Vollzug des Tierseuchengesetzes. Das komme in Art. 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 des Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts auch dadurch zum Ausdruck, dass die Beitrags-erhebung nicht auf das bundesrechtliche Tierseuchengesetz beschränkt worden sei, sondern von den Tierbesitzern aufgrund des Tierseuchenrechts Beiträge erhoben werden könnten. Ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip und Art. 3 Abs. 1 GG liege nicht vor. Die Beitragssätze für Rinder lägen deutlich über denen der Schweine. Art. 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 bis 5 des Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts bilde durchaus eine wirksame Rechtsgrundlage für die Leistungssatzung der Antragsgegnerin. Insbesondere fiele auch die Übernahme von Kosten für Impfungen gegen die Blauzungenkrankheit unter diese Vorschrift. Die Geldzahlungen seien eine Unterstützung im Sinne des Gesetzes, weil hierbei auch ersichtlich die Gewährung finanzieller Leistungen gemeint sei. Durch die Impfungen sei die Blauzungenkrankheit in erheblichem Maße zurück gedrängt worden. Es sei daher nicht ermessensfehlerhaft, wenn die Beklagte hierfür Geldleistungen erbringe. Es seien nur geringe Schäden aufgetreten. Von über 8 Millionen Impfungen in den Jahren 2008 und 2009 seien hiervon etwa 200 Tiere betroffen gewesen. Für diese seien Entschädigungsleistungen von etwa 210.000,00 € erbracht worden. Vor allem auch sei zu berücksichtigen, dass die Finanzierung der Impfungen durch die Antragsgegnerin für die Landwirte günstig sei, weil sie mit der Landestierärztekammer eine Gebührenvereinbarung mit günstigen Entgelten geschlossen habe und zum anderen allein aufgrund dieses Finanzierungsmodells die Antragsgegnerin EU-Finanzierungsmittel sowie Sonderzahlungen durch den Freistaat Bayern erhalte, die durch Berücksichtigung bei der Beitragskalkulation im Ergebnis dem Landwirt zu Gute kämen. Europarechtlich sei die Finanzierung der Impfkosten nicht zu beanstanden, weil die Leistungssatzung der Antragsgegnerin nach der VO 1857/2006 vom europarechtlichen Beihilfeverbot

des Art. 107 Absatz 1 AEUV freigestellt ist. Dessen ungeachtet hätte der vom Antragsteller behauptete Verstoß keine Auswirkungen auf die Gültigkeit der Beitragssatzung. Bei den Beiträgen der Tierhalter an die Antragsgegnerin handele es sich nicht um Sonderabgaben oder Steuern, sondern um Beiträge im rechtlichen Sinne, nämlich um Abgaben zur vollen oder teilweisen Deckung der Kosten einer öffentlichen Einrichtung, die von denjenigen erhoben werden, denen die Einrichtung einen besonderen Vorteil gewährt. Bei der Kalkulation der Beiträge sei zu beachten, dass die Beiträge von den Besitzern von in Bayern am Stichtag, dem 1. Januar eines jeden Jahres gehaltenen Rindern, Pferden, Schweinen, Schafen, Hühnern und Truthühnern erhoben werden (§ 11 Abs. 2 Anstaltssatzung). Beiträge würden dabei von der Antragsgegnerin streng getrennt nach Tierarten erhoben (§ 71 Abs. 1 Satz 5 TierSG). Die Gelder der jeweiligen Tierart würden nur für Leistungen für diese Tierart sowie zur anteiligen Tragung des allgemeinen Verwaltungsaufwands der Anstalt verwendet. Entsprechend erfolge auch die jährliche Beitragskalkulation, bei der im Wirtschafts- und Finanzplan für jede Tierart getrennt für das Folgejahr geschätzt würde, welcher Finanzierungsbedarf besteht, der nicht durch Staatsleistungen und sonstige betriebliche Erträge gedeckt sein werde.

- 10 In der mündlichen Verhandlung am 8. Dezember 2016 wurden die Beteiligten auf die Bedenken des Senats hinsichtlich der Rechtsgrundlagen der Beitragserhebung hingewiesen und der Rechtsstreit vertagt, um den Beteiligten weitere Gelegenheit zur Äußerung zu geben.
- 11 Mit Schriftsatz vom 20. Februar 2017 äußerte sich die Landesadvokatur als Vertreterin des öffentlichen Interesses. In seiner Entscheidung vom 27. September 2012, Az: 20 BV 11.2690, juris Rn 83 habe der Senat zu § 6 Abs. 2 TierNebG und Art. 4 Abs. 4 BayAGTierNebG entschieden, dass die ausdrückliche gesetzliche Normierung einer Rechtsgrundlage auch entbehrlich sein könne.
- 12 Die Antragsgegnerin und der Antragsteller äußerten sich ebenfalls noch einmal schriftsätzlich. Alle Beteiligten verzichteten schließlich auf die Durchführung einer weiteren mündlichen Verhandlung.
- 13 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die beigezogenen Behördenakten und die Gerichtsakten verwiesen. Hinsichtlich des Verlaufes der mündlichen Verhandlungen wird auf die Sitzungsniederschriften Bezug genommen.



### **Entscheidungsgründe:**

- 14 Der Normenkontrollantrag des Antragstellers ist nur teilweise zulässig (I.) und, soweit er zulässig ist, begründet (II).

#### **I.**

- 15 Der Antrag ist nur teilweise zulässig. Die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist nur hinsichtlich der Änderungssatzung vom 23. Januar 2009, veröffentlicht im Bayerischen Staatsanzeiger Nr. 5 vom 30. Januar 2009, gewahrt. Hinsichtlich der ursprünglichen Satzung vom 3. September 2008, veröffentlicht im Bayerischen Staatsanzeiger Nr. 50 vom 12. Dezember 2008, war die Einjahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO mit Ablauf des 14. Dezember 2009 (§ 57 Abs. 1 VwGO, § 57 Abs. 2 VwGO, § 222 Abs. 2 ZPO, §§ 187 Abs. 1, 188 Abs. 2 BGB) beendet. Der am 25. Januar 2010 eingelegte Normenkontrollantrag war deswegen insoweit verfristet.
- 16 Die im Übrigen fristgemäß angegriffene Änderungssatzung der Antragsgegnerin (vgl. § 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO) ist als „andere im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift“ nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO statthafter Gegenstand eines verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens. Der Antragsteller kann auch geltend machen, durch die angegriffene Rechtsvorschrift in seinen Rechten verletzt zu sein, weil er auf der Grundlage der Festsetzungen zu einem Beitrag herangezogen worden ist, der noch nicht bestandskräftig ist (vgl. BVerwG, B. v. 11.10.2016 - 3 BN 1.15 - NVwZ-RR 2017, 2). Bedenken gegen das Rechtsschutzbedürfnis sind damit nicht ersichtlich. Zwar wurde in Ziffer 1 der Beitragssatzung vom 3. Dezember 2008 eine Beitragspflicht auch für Rinder durch die Bezugnahme auf § 71 des Tierseuchengesetzes begründet. Weil jedoch in Ziffer 2 der Satzung kein Beitragssatz für Rinder festgesetzt wurde, wurde der Antragsteller erst durch die nachgeholtte Festsetzung des Beitragssatzes in § 1 der Änderungssatzung vom 23. Januar 2009 beschwert.

II.

- 17 Soweit der Normenkontrollantrag zulässig ist, ist er begründet.
- 18 1. Es spricht bereits viel dafür, dass die Änderungssatzung am 23. Januar 2009 keine Wirksamkeit entfalten konnte, weil die ihr zugrunde liegende Beitragssatzung vom 3. September 2008 wegen des Verstoßes gegen den Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Absatz 1 Satz 1 BV unwirksam gewesen ist. Der Satzungsgeber war nämlich nicht berechtigt, den Beitragssatz für Rinder zunächst offen zu lassen. Dies führte nämlich dazu, dass trotz der Vorgabe durch § 71 TierSG faktisch keine Beitragspflicht für Rinder entstanden ist, für die anderen in § 71 TierSG genannten Tiergruppen jedoch Beitragspflichten mit festen Beitragssätzen entstanden sind. Sachliche Gründe für diese Ungleichbehandlung sind nicht ersichtlich. Zwar wurde der Beitragssatz für Rinder nachträglich durch Änderungssatzung vom 23. Januar 2009 festgesetzt, welches die Ungleichbehandlung grundsätzlich beseitigt hat. Für eine Heilung der gesamten Beitragssatzung wäre jedoch erforderlich gewesen, dass die gesamte Satzung, also mit der Änderungssatzung, neu bekannt gemacht worden wäre. Allein durch eine bloße Änderungssatzung, mit der punktuell nachgebessert wird, kann nicht die Nichtigkeit der Satzung insgesamt behoben werden. Die Beitragssatzung muss in ihrer geänderten Fassung insgesamt neu beschlossen und sodann ausgefertigt und öffentlich bekanntgemacht werden (vgl. zum Kommunalen Abgabenrecht BayVGH, U. v. 11.11.1994 - 23 B 93.821 - juris).
- 19 2. Die streitgegenständliche Beitragssatzung der Beklagten für das Jahr 2009 findet aber auch in Art. 5 Abs. 2 des Bayerischen Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts vom 8. April 1974 (BayRS 7831-1-UG) keine hinreichende Rechtsgrundlage und ist damit nichtig.
- 20 Rechtsgrundlage für die Erhebung der Tierseuchenbeiträge in Bayern durch die Tierseuchenkasse für das Jahr 2009 ist Art. 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 des Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts vom 8. April 1974 (BayRS 7831-1-UG) in der vom 30. Oktober 2008 bis 31. März 2009 geltenden Fassung. Danach hat die Tierseuchenkasse die Aufgabe, die Höhe der von den Tierbesitzern aufgrund des Tierseuchenrechts zu entrichtenden Beiträge festzusetzen und zu erheben. Nach seinem eindeutigen Wortlaut stellt Art. 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 des Gesetzes über den

Vollzug des Tierseuchenrechts aber lediglich eine Rechtsgrundverweisung dar. Die Befugnis, Beiträge für die Tierseuchenkasse zu erheben, muss sich damit aus anderen Rechtsvorschriften des Tierseuchenrechts ergeben.

- 21 Aus der Aufgabenzuweisung des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts im Allgemeinen lässt sich keine Beitragserhebungsbefugnis herleiten, denn es gibt keinen Rechtssatz, wonach sich aus der gesetzlichen Zuweisung einer Aufgabe die Befugnis, Abgaben zu erheben herleiten lässt. Bei dem Beitrag zur Tierseuchenkasse handelt es sich um eine Abgabe, welche von der Tierseuchenkasse als Anstalt des öffentlichen Rechts (Art 5 Abs. 1 Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts) erhoben wird. Der Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit der Besteuerung, der als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips im gesamten Bereich des Abgabewesens Geltung beansprucht (BVerwG, B. v. 20.08.1997 - 8 B 169.97 - juris), ist Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes --GG--) und besagt, dass abgabebegründende Tatbestände so bestimmt sein müssen, dass der Abgabepflichtige die auf ihn entfallende Abgabelast vorausberechnen kann (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 23.10.1986 - 2 BvL 7/84, 2 BvL 8/84 - BVerfGE 73, 388, m.w.N.). Im Bereich des Abgabenrechts werden damit die Anforderungen an eine über den Wortlaut hinausgehende Auslegung durch den aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit der Besteuerung verstärkt. Danach muss die eine Abgabepflicht begründende Norm nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt sein, so dass eine Abgabenlast in gewissem Umfang für den Bürger voraussehbar sowie überschaubar wird. Adressat dieses Grundsatzes ist zunächst der Gesetzgeber (vgl. BFH, B. v. 1.4.2008 - XI B 223/07 -, juris, Rn. 3), der um möglichst klare, bestimmte, exakt formulierte und in ihren Folgen vorhersehbare Normen bemüht sein muss (vgl. zum Ganzen BVerfG, B. v. 31.10.2016 - BvR 871/13, 1 BvR 1833/13 – juris Rn 21). Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt, soweit durch die Festsetzung der Beiträge durch die Beitragssatzung 2009 auch Kosten für Maßnahmen außerhalb des § 71 TierSG wie z.B. für Maßnahmen zur planmäßigen Bekämpfung von übertragbaren Tierkrankheiten und für Vorsorgemaßnahmen zur Gesunderhaltung von Tierbeständen eingestellt wurden (Art. 5 Abs. 2 Nrn. 3 und 4 des Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts). Unstrittig wurden durch die Beitragssatzung für das Jahr 2009 Kosten für sämtliche Aufgaben der Tierseuchenkasse nach Art. 5 Abs. 2 des Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts und nicht nur Beitragsleistungen nach dem Tierseuchengesetz in die Beitragskalkulation eingestellt. Nach § 71

Abs. 1 Sätze 2 und 3 TierSG dient die Beitragserhebung nach dem TierSG lediglich zur Deckung der Entschädigung für Tierverluste nach §§ 66 ff. TierSG. Zwar können die Länder nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Aufgaben des Tierseuchenrechts außerhalb des bundesrechtlichen Entschädigungsrechts einer Tierseuchenkasse übertragen und im Rahmen ihrer Kompetenzen auch entscheiden, wie diese finanziert werden (BVerwG, B. v. 14.7.2011 - 3 BN 1/10 – juris Rn 6). Dies setzt aber voraus, dass das förmliche Landesgesetz die Tierseuchenkasse zur Erhebung von Beiträgen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben ermächtigt, was in Bayern durch Art. 5 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts nicht geschehen ist, weil lediglich eine Aufgabenbeschreibung der Tierseuchenkasse enthalten ist, jedoch insoweit keine materielle Beitragserhebungsbefugnis.

22 Die Aufgabe, nach Art. 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 des Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts Beiträge zu erheben, erledigt die Tierseuchenkasse durch den Erlass einer Beitragssatzung (vgl. § 3 der Anstaltssatzung) und damit zwar durch ein Gesetz im materiellen Sinn. Mit dem Erlass eines nicht förmlichen Gesetzes ist der aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip resultierende Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt jedoch nicht gewährleistet. Die Befugnis, Tierseuchenbeiträge von den Tierhaltern zu erheben, muss sich aus dem parlamentarischen Gesetz selbst ergeben. Überlässt der Gesetzgeber öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten als Trägern funktionaler Selbstverwaltung bestimmte Aufgaben zur Regelung in Satzungsautonomie, darf er ihnen die Rechtsetzungsbefugnis nicht zur völlig freien Verfügung überlassen (BVerfG, B. v. 1.7.2004 - 1 BvR 1298/94, 1 BvR 1299/94, 1 BvR 1332/95, 1 BvR 613/97 - BVerfGE 111, 191 = juris). Der bloße Verweis auf eine Beitragspflicht der Tierbesitzer nach dem Tierseuchenrecht wäre aber zu unbestimmt, um eine vom Bundesrecht losgelöste, eigenständige Beitragspflicht der Tierbesitzer zu begründen.

23 Aus der Entscheidung des Senats vom 27. September 2012 - 20 BV 11.2690 - juris Rn 83 zu § 6 Abs. 2 TierNebG und Art 4 Abs. 4 BayAGTierNebG ergibt sich entgegen der Auffassung der Landesrechtsanwaltschaft keine andere Sichtweise. In dieser Entscheidung hat der Senat in Übereinstimmung mit dem Verwaltungsgericht die Möglichkeit einer Ausnahme bzw. einer Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang zugelassen, wenn der Landesgesetzgeber dies trotz bundesrechtlicher Ermächtigung (§ 6 Abs. 2 TierNebG) zwar nicht ausdrücklich festgelegt hat, sich aus

einer landesgesetzlichen Regelung (Art. 4 Abs. 4 AGTierNebG) aber ergibt, dass der Gesetzgeber eine Befreiungsmöglichkeit denkbare Voraussetzung. Diese Sach- und Rechtslage ist mit der hier zu entscheidenden jedoch nicht vergleichbar. Geht es bei der Ausnahme bzw. der Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang darum, zu Gunsten des Betroffenen zu entscheiden, so handelt es sich bei der Befugnis, Beiträge zur Tierseuchenkasse zu erheben, um eine Eingriffsbefugnis zu Lasten des Betroffenen. Die Anforderungen, die an die Bestimmtheit einer den Bürger begünstigenden Regelung zu stellen sind, sind ungleich niedriger als die Anforderungen an die Bestimmtheit einer den Bürger belastenden Abgabenerhebungsbefugnis.

- 24 Soweit die Beklagte damit zusammenhängend darauf verweist, dass das Gesetz über den Vollzug des Tierseuchenrechts an zahlreichen Stellen das Beitragserhebungsrecht der Tierseuchenkasse erwähnt und damit etabliert, genügt dieser Umstand gerade nicht den Erfordernissen an die Tatbestandsmäßigkeit der Abgabenerhebung. Aus dem Gesetz über den Vollzug des Tierseuchenrechts ist für den Betroffenen nicht ersichtlich, dass sämtliche sich aus diesem Gesetz ergebenden Aufgaben der Tierseuchenkasse durch Beiträge der Tierbesitzer finanziert werden.
- 25 Wurden demnach durch die Satzung über die Beiträge der Bayerischen Tierseuchenkasse für das Jahr 2009 Beiträge festgesetzt, mit denen Aufgaben der Tierseuchenkasse finanziert wurden, die nicht durch die landesgesetzliche Befugnis zur Erhebung von Beiträgen abgedeckt waren, so ist die Satzung wegen dieses Gesetzesverstoßes nichtig und damit nach § 47 Abs. 5 Satz 2 Hs. 1 VwGO für unwirksam zu erklären.
- 26 Auf die vom Antragsteller im Übrigen erhobenen Einwendungen gegen die Abgabensatzung kommt es somit nicht mehr an. Ein Teil der durch die Antragsteller aufgeworfenen Fragen ist durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt (vgl. BVerwG, B. v. 14.7.2011 - 3 BN 1/10 – juris). Abschließend wird auf Folgendes hingewiesen: Der Beitrag für die Tierseuchenkasse nach Art. 5 Abs. 2 des Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts wurde vom Bayerischen Gesetzgeber als echter Beitrag und damit als Vorzugsleistung ausgestaltet, weil er als Gegenleistung für die Möglichkeit der Inanspruchnahme öffentlich-rechtlicher Leistungen erhoben wird und mit den Besitzern der genannten Tiere eine klar definierte gesellschaftliche Gruppe einen individuellen Vorteil aus diesen Leistungen zieht. Der

Gedanke der Gegenleistung, des Ausgleichs von Vorteilen und Lasten ist aber der den Beitrag im abgabenrechtlichen Sinn grundsätzlich legitimierende Gesichtspunkt; er muss deshalb auch die rechtliche Gestaltung, vor allem die Abgrenzung des Kreises der Beitragspflichtigen und den Veranlagungsmaßstab bestimmen. Beitragspflichtig können nur diejenigen sein, die besondere Vorteile von der öffentlich-rechtlichen Leistung haben (vgl. BVerfG, B.v. 20.5.1959 - 1 BvL 1/58 - BVerfGE 9, 291). Dementsprechend liegt eine Vorzugslast nur dann vor, wenn eine Abgabe zum Ausgleich staatlichen Aufwands erhoben wird und dabei staatlich gewährte Vorteile abschöpft oder die dem Staat entstandenen Kosten auf den Abgabenschuldner überwälzt (BVerfG, B. v. 31.5.1990 - 2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87 – NVwZ 1991,51). Sollen gesetzliche Aufgaben der Tierseuchenkasse nach § 5 AGTierGesG in die Beitragserhebung und damit die Beitragskalkulation der Antragsgegnerin einbezogen werden, so ist darauf zu achten, dass die einzelnen Leistungen diesem Gegenleistungscharakter im Sinne des Beitragsrechts entsprechen. Insoweit ist eine Abgrenzung zur Sonderabgabe erforderlich. Sollte der Beitrag zur Tierseuchenkasse sowohl Elemente des klassischen Beitrags als Vorzugslast als auch Elemente der Sonderabgabe erfüllen und es sich damit um eine gemischte Abgabe handeln, so müssen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für beide Abgabeformen erfüllt sein.

- 27 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Absatz 1 VwGO.
- 28 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Absatz 1 VwGO, § 709 Sätze 1 und 2 ZPO.
- 29 Die Revision wird nicht zugelassen, da keiner der Gründe des § 132 Absatz 2 VwGO vorliegt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

- 30 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser

Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

- 31 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Kraheberger

Dr. Stadler

Dr. Wirths

32

### **Beschluss:**

33

Der Streitwert wird auf 5.000,- € festgesetzt (§ 52 Abs. 2 GKG).

Kraheberger

Dr. Stadler

Dr. Wirths