



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 3 B 75.06
VGH 2 S 831/05

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 9. Oktober 2006
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Dette und Prof. Dr. Rennert

beschlossen:

Die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 30. März 2006 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 88 972,34 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 Die Beschwerde bleibt ohne Erfolg.
- 2 1. Die Revision kann nicht nach § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zugelassen werden. Die behaupteten Verfahrensmängel liegen nicht vor.
- 3 a) Die Beschwerde rügt, dass das Berufungsgericht zur Frage des Personalbedarfs und der Personalkosten kein Sachverständigengutachten eingeholt habe. Hierin sieht sie eine Verletzung der Erörterungspflicht (§ 104 Abs. 1 VwGO), des Gebots, rechtliches Gehör zu gewähren (§ 108 Abs. 2 VwGO), sowie der Pflicht, den Sachverhalt von Amts wegen zu erforschen (§ 86 Abs. 1 VwGO).
- 4 In diesem Zusammenhang bemängelt die Beschwerde zum einen, dass das Berufungsgericht in der mündlichen Verhandlung nicht deutlich gemacht habe, dass es die Heranziehung von Vorgaben aus dem Jahre 1995 im Rahmen der Personalkostenermittlung für zulässig erachte. Ein Verfahrensmangel ist damit nicht dargetan. Das Gericht ist nicht verpflichtet, seine Rechtsauffassung im Rahmen der Erörterung der Sach- und Rechtslage offenzulegen. Im Übrigen

stand die rechtliche Zulässigkeit dieser Methode der Personalkostenermittlung zwischen den Beteiligten gerade im Streit, und der Klägerin hatte hierzu ausführlich vorgetragen. Er macht nicht geltend, durch die bemängelte Verfahrensweise des Gerichts an weiterem Vortrag gehindert gewesen zu sein.

- 5 Die Beschwerde rügt zum Zweiten, das Berufungsgericht habe sich eigene Sachkunde beigelegt, ohne diese zuvor oder doch in seinem Urteil näher begründet zu haben. Sie legt indes nicht dar, inwiefern an dieser Sachkunde Zweifel angebracht sein sollten.
- 6 Zum Dritten und vor allem wendet die Beschwerde ein, das Berufungsgericht habe sich von einer unzutreffenden materiell-rechtlichen Vorstellung leiten lassen, indem es die Anforderungen missachtet habe, welche nach europäischem Gemeinschaftsrecht an die Gebührenkalkulation zu stellen seien. Damit ist indes ein Verfahrensmangel nicht dargetan. Welche Ermittlungen erforderlich sind, bestimmt sich nach dem materiellen Recht, welches das Gericht selbst seiner Entscheidung zugrunde legt.
- 7 b) Die Beschwerde rügt des Weiteren, dass das Berufungsgericht weder in der Niederschrift über den Termin zur mündlichen Verhandlung noch im Tatbestand seiner Entscheidung festgehalten habe, dass der Beklagte eingeräumt habe, im Rahmen seiner Gebührenkalkulation einen bestimmten Umstand übersehen zu haben; und dass das Berufungsgericht Tatbestand und Niederschrift auch nachträglich nicht berichtigt habe. Ein Verfahrensfehler ist hierin nicht zu sehen. Die behauptete Erklärung des Beklagten musste nicht nach § 105 VwGO i.V.m. § 160 Abs. 3 Nr. 3 ZPO in die Niederschrift aufgenommen werden, weil es ein - die Sachaufklärung des Gerichts erübrigendes - Geständnis im Sinne des § 288 ZPO im Verwaltungsprozess nicht gibt. Im Übrigen legt die Klägerin nicht dar, inwiefern die angefochtene Berufungsentscheidung auf dem behaupteten Verfahrensmangel beruhen sollte.
- 8 Die Anregung, die Revision zuzulassen, musste das Berufungsgericht nicht in den Tatbestand seines Urteils aufnehmen, weil es über diesen Punkt ohnehin von Amts wegen zu entscheiden hatte (§ 132 Abs. 1 VwGO).

- 9 2. Mit Blick auf die Rechtsgrundlage der angefochtenen Gebührenbescheide kommt der Rechtssache grundsätzliche Bedeutung nicht zu (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).
- 10 a) In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass nationales Recht die Umsetzung einer Richtlinie des Gemeinschaftsrechts den Ländern bzw. den Kommunalkörperschaften überlassen darf und dass dies auch für die Umsetzung der Richtlinie 85/73/EWG des Rates vom 29. Januar 1985 über die Finanzierung der veterinär- und hygienerechtlichen Kontrollen von tierischen Erzeugnissen usw. (ABl L Nr. 32 S. 14) in der Fassung der Richtlinie 93/118/EG des Rates vom 22. Dezember 1993 (ABl L Nr. 340 S. 15) bzw. in der Fassung der Richtlinie 96/43/EG des Rates vom 26. Juni 1996 (ABl L Nr. 162 S. 1) gilt. Das schließt die Befugnis ein, gemäß Art. 2 Abs. 3 bzw. Art. 5 Abs. 3 sowie gemäß Kapitel I Nr. 4 des Anhangs A unter den dort genannten Voraussetzungen einen höheren Betrag als die EG-Pauschalgebühr zu erheben (EuGH, Urteile vom 10. November 1992 - Rs. C-156/91 - Hansa Fleisch Ernst Mundt, Slg. I-5567, 5589 <Rn. 22 ff.> und vom 9. September 1999 - Rs. C-374/97 - Feyrer, Slg. I-5153, 5167 <Rn. 33 ff.>; Senat, Beschlüsse vom 26. April 2001 - BVerwG 3 BN 1.01 - LRE 41, 115, vom 21. Juni 2002 - BVerwG 3 BN 9.01 - und vom 27. Juni 2002 - BVerwG 3 BN 4.01 -). Damit steht zugleich fest, dass jede hiernach zur Rechtsetzung befugte Gebietskörperschaft der Bundesrepublik Deutschland das Gemeinschaftsrecht für ihren jeweiligen Hoheitsbereich umsetzt und dass die Wirksamkeit dieser Umsetzungsakte nicht davon abhängig ist, dass die Umsetzung auch in allen anderen Gebieten der Bundesrepublik Deutschland bereits erfolgt ist.
- 11 b) Ferner ist geklärt, dass europäisches Gemeinschaftsrecht nicht grundsätzlich hindert, die erforderliche Umsetzung rückwirkend vorzunehmen. Namentlich darf eine Richtlinie des sekundären Gemeinschaftsrechts rückwirkend noch zu einem Zeitpunkt umgesetzt werden, zu dem sie bereits geändert oder außer Kraft gesetzt worden ist, sofern der Umsetzungsakt sich vermöge der Rückwirkung für einen Zeitraum Geltung beimisst, zu dem die umgesetzte Richtlinie

ihrerseits noch in Geltung stand. Die Auffassung der Beschwerde, die Aufhebung der umzusetzenden Richtlinie hindere ihre Umsetzung für die Zukunft schlechthin, findet im geltenden Gemeinschaftsrecht keine Stütze (Urteil vom 18. Oktober 2001 - BVerwG 3 C 1.01 - Buchholz 316 § 60 Nr. 6 <S. 10 f.> = NVwZ 2002, 486).

- 12 Entsprechendes gilt im Verhältnis zwischen Bundesrecht und Landesrecht. Damit bleibt § 24 Abs. 2 FIHG, auch wenn die Vorschrift durch Art. 7 Nr. 7 des Gesetzes zur Neuordnung des Lebensmittel- und des Futtermittelrechts vom 1. September 2005 (BGBl I S. 2618) mit Wirkung vom 7. September 2005 ersatzlos aufgehoben worden ist, auf Sachverhalte bis zum 6. September 2005 anwendbar. Das schließt landesrechtliche Normsetzungsakte ein, die zwar später erfolgen, sich aber für die Zeit vor dem 7. September 2005 Geltung beilegen. Vollends bleiben landesrechtliche Normen, die noch unter der Geltung des Fleischhygienegesetzes und zu dessen Ausführung erlassen sind, auch nach dessen Aufhebung in Kraft, jedenfalls wenn sie eine aus sich heraus handhabbare Regelung treffen wie das baden-württembergische Gesetz zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes hinsichtlich seiner gebührenrechtlichen Bestimmungen. Im Übrigen beruht die Kompetenz der Länder zur Umsetzung der erwähnten EG-Richtlinie nicht auf bundesrechtlicher Ermächtigung, sondern ergibt sich unmittelbar aus Art. 70 GG (Urteil vom 27. April 2000 - BVerwG 1 C 7.99 - BVerwGE 111, 143 <147 f.>).

- 13 c) Eine andere Frage ist, ob der rückwirkende Erlass einer Gebührenordnung im jeweiligen Fall den - strengen - Voraussetzungen entspricht, die das Gemeinschaftsrecht und vor allem das nationale Verfassungsrecht hieran stellen. Mit Blick auf die Fleischuntersuchungsgebühren hat das Bundesverwaltungsgericht derartige rückwirkend erlassene Gebührenordnungen bereits verschiedentlich gebilligt. Es ist hierbei davon ausgegangen, dass das europäische Gemeinschaftsrecht die Mitgliedstaaten zur Erhebung kostendeckender Gebühren verpflichtet und dass die betroffenen Betriebe schon aufgrund der gemeinschaftsrechtlichen und der bundesrechtlichen Vorgaben gemäß § 24 Abs. 2 FIHG mit der Erhebung derartiger kostendeckender Gebühren rechnen mussten. Die häufigen Verzögerungen beim Erlass der nötigen Rechtsgrundlagen

hatten ihren Grund zumeist in anfänglichen Unklarheiten über Inhalt und Reichweite des einschlägigen Gemeinschaftsrechts. Bei dieser Sachlage hindern Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes nicht, die Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung erst nachträglich rückwirkend zu schaffen (Beschluss vom 27. April 2000 - BVerwG 1 C 12.99 - Buchholz 418.5 Nr. 21 <S. 18 ff.> = LRE 39, 45; Urteil vom 18. Oktober 2001 a.a.O. <S. 8, 10 f.>; Beschlüsse vom 28. Juni 2002 - BVerwG 3 BN 5.01, 6.01 und 7.01 -). Das gilt vollends, wenn der nationale Normgeber eine ältere Rechtsgrundlage, die sich als fehlerhaft erweist, nachträglich rückwirkend durch eine neue Rechtsgrundlage ersetzt und dabei bestimmt, dass es infolge der rückwirkenden Anwendung der neuen Rechtsgrundlage zu keinen höheren Gebühren kommen darf, als eine Berechnung auf der Grundlage des älteren Rechts ergeben hätte (Beschluss vom 29. März 2005 - BVerwG 3 BN 1.04 -).

- 14 Die Beschwerde trägt nichts vor, woraus sich ergäbe, dass diese Grundsätze einer erneuten Überprüfung unterzogen werden müssten.
- 15 Die Beschwerde stellt zum einen in Frage, ob die Befugnis zum rückwirkenden Erlass von Rechtsnormen nach einem Wechsel des zuständigen Normgebers auf den Zeitraum seiner Zuständigkeit begrenzt sei oder vor den Beginn seiner Zuständigkeit zurückgreifen dürfe. Damit spielt sie auf den Umstand an, dass in Baden-Württemberg durch Art. 2 des Gesetzes zur Neuregelung des Gebührenrechts vom 14. Dezember 2004 (GBl S. 895) die Zuständigkeit zur Regelung der kostenpflichtigen Tatbestände und der Höhe der Gebühren vom Ministerium auf die Landratsämter und die Stadtkreise verlagert wurde. Hierbei gibt das Gesetz in Art. 17 Abs. 5 zu erkennen, dass die Landratsämter und Stadtkreise auch zum Erlass von Rechtsnormen berechtigt sein sollten, deren Geltung rückwirkend auf Zeiträume vor Beginn ihrer Zuständigkeit - äußerstenfalls bis zum 1. Januar 1995 - erstreckt wird. Inwiefern dies bislang ungeklärte Rechtsfragen zu den gemeinschaftsrechtlichen oder zu den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Rückwirkung aufwirft, legt die Beschwerde nicht dar. Ebenso wenig wird deutlich, inwiefern allein hierdurch ein begründetes Vertrauen der Klägerin enttäuscht worden sein sollte.

- 16 Zum anderen zieht die Beschwerde in Zweifel, ob der rückwirkende Erlass einer neuen Gebührenordnung mit einem „Systemwechsel“ einhergehen durfte. Während das beklagte Land mit der Verordnung vom 10. April 1995 (GBl S. 351) und sodann aufgrund des Gesetzes vom 20. Juli 1998 (GBl S. 459), das insoweit rückwirkend zum 1. Januar 1995 in Kraft gesetzt wurde, Pauschalgebühren erhoben und diese für bestimmte Betriebe auf der Grundlage von Kapitel I Nr. 4 Buchstabe a des Anhangs A zur Richtlinie 85/73/EWG angehoben hatte, sieht die Rechtsverordnung des im vorliegenden Fall zuständigen Landratsamts, die sich ebenfalls rückwirkende Kraft zum 1. Januar 1995 beilegt, nunmehr „spezifische“ Gebühren auf der Grundlage von Kapitel I Nr. 4 Buchstabe b des Anhangs A vor. Auch insofern macht die Beschwerde indes nicht deutlich, inwiefern dies ungeklärte Fragen zu den Voraussetzungen aufwirft, unter denen ein rückwirkender Erlass von Rechtsnormen gemeinschafts- oder verfassungsrechtlich zulässig ist, noch zeigt sie auf, inwiefern hierdurch das Vertrauen der Klägerin in den Fortbestand der bisherigen Regelung enttäuscht worden sei. Mit Recht hat das Berufungsgericht insofern auf die Bestimmung des Art. 17 Abs. 5 des Gesetzes vom 14. Dezember 2004 verwiesen, derzufolge die Rückwirkung zu keiner höheren Gebührensatzung führen dürfe, als nach dem bisherigen Recht zulässig gewesen wäre. Ob diese Bestimmung im Einzelfall der Klägerin zutreffend angewendet wurde, wirft für sich genommen keine klärungsbedürftige Rechtsfrage auf und verleiht dem Rechtsstreit auch keine über diesen Einzelfall hinausweisende Bedeutung.
- 17 Ganz allgemein scheint sich die Beschwerde dagegen zu wenden, dass der Beklagte mit dem rückwirkenden Erlass einer neuen Gebührenordnung versucht, die Erhebung von höheren Gebühren als die EG-Pauschalgebühr - auch in Ansehung der Kosten für Untersuchungen auf Trichinen - auf eine nunmehr einwandfreie Rechtsgrundlage zu stellen. Sie beruft sich darauf, dass unter der Geltung der bisherigen Gebührenordnungen infolge deren Fehlerhaftigkeit lediglich die Mindestgebühr in Höhe der EG-Pauschale hätte erhoben werden können. Das ist richtig, besagt aber nichts zu der Frage, ob die Klägerin darauf hätte vertrauen dürfen, für diese Zeiträume keinesfalls - auch nicht durch rückwirkenden Erlass einer neuen Rechtsgrundlage - zu höheren kostendeckenden Gebühren herangezogen zu werden. Ein derartiges Vertrauen aber konnte sich

angesichts der von Anfang an wiederholt und unzweideutig dokumentierten Absicht des Beklagten, derartige kostendeckende Gebühren zu erheben, schlechterdings nicht bilden.

- 18 Nur hinzuweisen ist schließlich darauf, dass dem rückwirkenden Erlass einer neuen Rechtsnorm nicht entgegenstehen kann, dass eine ältere Rechtsnorm rechtskräftig für nichtig erklärt wurde oder dass Gebührenbescheide, die auf diese ältere Rechtsnorm gestützt waren, rechtskräftig aufgehoben wurden. Die Rechtskraft beurteilt vergangenes Geschehen, besagt aber nichts über die Zulässigkeit künftiger - inhaltlich abweichender - Rechtsetzung. Inwiefern sich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz anderes ergeben sollte, ist unerfindlich.
- 19 d) Die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen ein Mitgliedstaat für die Kosten für die Untersuchung auf Trichinen eine gesonderte Gebühr (oder Teilgebühr) erheben darf, stellt sich nicht, da das Verwaltungsgericht die angefochtenen Bescheide insoweit durchgängig aufgehoben hat.
- 20 3. Hinsichtlich der angefochtenen Gebührenbescheide selbst besitzt die Rechtssache ebenfalls keine grundsätzliche Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).
- 21 Insoweit hält die Beschwerde offenbar für klärungsbedürftig, ob ein Gebührenbescheid, der auf eine Gebührenordnung gestützt wurde, deren Gebührensätze betriebsbezogen kalkuliert waren, unter Berufung auf eine später rückwirkend erlassene neue Gebührenordnung aufrechterhalten werden kann, wenn deren Gebührensätze nicht mehr betriebsbezogen, sondern für den gesamten Zuständigkeitsbereich der gebührenerhebenden Behörde - hier eines Landratsamts - kalkuliert sind. Die Beschwerde zeigt indes nicht auf, welche Fragen zum revisiblen Recht sich in diesem Zusammenhang stellen. Sie spricht lediglich die Grenzen für ein zulässiges Nachschieben von Gründen an und verweist hierzu auf die Rechtsprechung, derzufolge ein Nachschieben von Gründen nicht zu einer „Wesensveränderung“ des angefochtenen Abgabenbescheides führen dürfe, unter anderem nicht dazu, dass der Bescheid seinen Bezugsgegenstand verändert (Urteil vom 27. Januar 1982 - BVerwG 8 C 12.81 -

BVerwGE 64, 356 <358>). Sie legt aber nicht dar, inwiefern diese Grundsätze der Überprüfung und Fortentwicklung bedürften. Stattdessen behauptet sie, das Berufungsgericht habe diese Grundsätze verkannt. Damit rügt sie lediglich eine unrichtige Rechtsanwendung. Im Übrigen verkennt sie, dass ein Austausch des Bezugsgegenstandes hier nicht vorliegt: Unverändert werden Gebühren für die Fleischuntersuchungen erhoben, die in einem bestimmten Zeitraum im Betrieb der Insolvenzschuldnerin vorgenommen wurden.

- 22 4. Die von der Beschwerde behaupteten Divergenzen (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) liegen nicht vor.
- 23 Das Berufungsurteil weicht nicht von dem Urteil des Senats vom 9. Oktober 2002 - BVerwG 3 C 17.02 - ab. Dort hatte der Senat ausgesprochen, dass die Mitgliedstaaten neben der EG-Pauschalgebühr keine gesonderte nationale Gebühr für Trichinen- oder bakteriologische Untersuchungen erheben dürfen. Hiermit hat sich das Berufungsgericht nicht in Widerspruch gesetzt. Zur rechtlichen Zulässigkeit einer gesonderten nationalen Gebühr für Trichinen- oder bakteriologische Untersuchungen neben der EG-Pauschalgebühr verhält es sich gar nicht.
- 24 Das Berufungsurteil weicht auch nicht von dem Beschluss des Senats vom 28. Juni 2002 - BVerwG 3 BN 5.01 - ab. Die Beschwerde entnimmt dieser Entscheidung den Rechtssatz, dass ein Mitgliedstaat neben einer Pauschalgebühr - und zwar auch nicht neben einer betriebsbezogen erhöhten nationalen Pauschalgebühr - nicht eine zusätzliche Gebühr für Trichinen- oder bakteriologische Untersuchungen erheben dürfe. Das Berufungsgericht hat nichts anderes ausgesprochen. Es hat lediglich angenommen, dass die Kosten für diese besonderen Untersuchungen in die erhobene Gebühr - sei dies eine Pauschal- oder eine „spezifische“ Gebühr - eingerechnet werden dürften. Das aber ist selbstverständlich. Wenn eine gegenüber der EG-Pauschale erhöhte Gebühr - die ungeachtet ihrer verbreiteten Bezeichnung als „Gemeinschaftsgebühr“ gleichwohl eine nationale Gebühr ist - sämtliche durch die Fleischuntersuchung veranlassten Kosten abgelden soll und die Trichinen- bzw. die bakteriologische Untersuchung zur Fleischuntersuchung gehören (vgl. EuGH, Urteil vom 30. Mai

2002 - Rs. C-284/00 und C-288/00 - Stratmann, Slg. I-4613, 4632 <Rn. 42 ff.>), dürfen auch deren Kosten in die Gebührenberechnung eingestellt werden (vgl. Beschluss vom 27. Juni 2005 - BVerwG 3 B 52.05 - m.w.N.).

- 25 Hinsichtlich der übrigen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, auf welche sich die Beschwerde beruft, wird schon keine Abweichung dargelegt; vielmehr behauptet die Beschwerde insoweit lediglich eine unrichtige Rechtsanwendung. Dasselbe gilt hinsichtlich der angeführten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.
- 26 5. Von einer weiteren Begründung sieht der Senat ab (§ 133 Abs. 5 Satz 2 VwGO).
- 27 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Festsetzung des Streitwerts auf § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 3 sowie § 72 Nr. 1 GKG.

Kley

Dr. Dette

Prof. Dr. Rennert