

Az.: 5 B 161/12
4 L 23/12

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der
vertreten durch den Geschäftsführer

- Antragstellerin -
- Beschwerdeführerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Stadt Chemnitz
vertreten durch die Oberbürgermeisterin
Markt 1, 09111 Chemnitz

- Antragsgegnerin -
- Beschwerdegegnerin -

wegen

Schlachtier- und Fleischuntersuchungsgebühren; Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 5. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Döpelheuer, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Tischer und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Pastor

am 23. August 2012

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 17. Februar 2012 - 4 L 23/12 - wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 104.841,02 € festgesetzt.

Gründe

1 Die zulässige Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 17. Februar 2012 ist unbegründet.

2 1. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Widersprüche der Antragstellerin gegen die verfahrensgegenständlichen Gebührenbescheide für die Schlachttier- und Fleischuntersuchungen der Antragsgegnerin abgelehnt. Derzeit spreche nichts für einen Erfolg der von der Antragstellerin eingelegten Rechtsbehelfe gegen die Gebührenbescheide, weil diese voraussichtlich rechtmäßig seien. Die Antragsgegnerin habe im Sinne einer weitergehenden Kostendeckung für die Jahre 2010 bis 2011 nicht nur die Mindestbeträge, sondern die von ihr zu tragenden Kosten kalkuliert und die mit den angefochtenen Bescheiden im Einzelnen erhobenen Gebühren festgesetzt. Dabei sei es zulässig, die Gebühren bereits im Voraus zu kalkulieren. Die Angaben der Antragstellerin vom 2. Dezember 2009 und vom 7. Januar 2011 bildeten erkennbar die Grundlage für die Gebührenkalkulation. Die Höhe der geforderten Gebühren sei ebenfalls nicht zu beanstanden. Insbesondere sei die Überschreitung der in Anhang IV Abschnitt B der Verordnung 882/2004 (EG) vorgesehenen Mindestgebühren rechtmäßig. Soweit zu Einzelpunkten noch Diskrepanzen zwischen der Gebührenberechnung der Antragstellerin und der Gebührenkalkulation der

Antragsgegnerin bestünden, müssten diese einer Klärung im Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben. Es könne nicht Gegenstand des Eilverfahrens und der in diesem Rahmen vorzunehmenden summarischen Überprüfung sein, die einzelnen Gebührenpositionen jeweils auf ihre endgültige rechnerische Richtigkeit hin zu überprüfen. Vielmehr müsse die Feststellung ausreichen, dass die Antragsgegnerin sich an die Ermächtigungsgrundlage für die Gebührenerhebung gehalten und die gesetzlichen Voraussetzungen insoweit beachtet habe.

- 3 2. Zur Begründung ihrer Beschwerde führt die Antragstellerin aus, dass erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Gebührenbescheide bestünden, mit denen sich das Verwaltungsgericht nicht auseinandergesetzt habe. Im Hauptsacheverfahren sei ein Erfolg wahrscheinlicher als ein Misserfolg.
- 4 a) Die Gebührenfestsetzung beruhe auf einer Rechtsgrundlage, die weder dem abgabenrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz noch dem Vorbehalt des Gesetzes genüge. Die Entscheidung, ob von den nach der Verordnung 882/2004 (EG) gemeinschaftsrechtlich zulässigen Pauschalbeträgen abgewichen werden dürfe, sei durch den Gesetzgeber zu treffen. Die Regelung in § 36 Abs. 1 SächsVwKG enthalte jedoch lediglich die Ermächtigung, die einzelnen Tatbestände durch ein Kostenverzeichnis zu regeln. Dieses sehe zu weite Rahmengebühren vor, die dann von der Exekutive näher zu bestimmen seien. Die VwV des SMS über die Bemessung der Gebühren gemäß laufender Nummer 66 Tarifstellen 3 bis 6 des Achten Sächsischen Kostenverzeichnisses vom 13. September 2010 sei erst am 30. September 2010 in Kraft getreten, was dazu führe, dass die vor diesem Zeitpunkt erlassenen Gebührenbescheide rechtswidrig seien.
- 5 b) Es fehle an einer Ermächtigung für die Erhebung einer Staffelgebühr. Eine solche Staffelgebühr sei weder in dem Ausführungsgesetz des Freistaates Sachsen noch in Artikel 27 ff. mit Anhang IV und Anhang VI der Verordnung 882/2004 (EG) vorgesehen. Auch werde weder im Sächsischen Ausführungsgesetz noch in der Verordnung 882/2004 (EG) eine gesonderte Gebühr für die Untersuchung von Sauen festgelegt; es werde lediglich nach Schweinen mit einem Gewicht von weniger als 25 kg und einem Gewicht ab 25 kg differenziert.

- 6 c) Die Antragsgegnerin könne sich nicht auf die VwV des SMS vom 13. September 2010 berufen, weil diese gegen das vorrangig anzuwendende Gemeinschaftsrecht verstoße. Bereits deshalb seien die Gebührenbescheide offensichtlich rechtswidrig. Die in Ziffer I.6 der VwV des SMS vom 13. September 2010 festgelegten Kosten seien mit den in Anhang VI zur Verordnung 882/2004 (EG) aufgeführten Kostenarten nicht zu vereinbaren. Dies gelte insbesondere für die in Ziffer I.6 d) vorgesehenen Kosten. Die unter Ziffer I.6 f) genannten Kosten entstünden - abgesehen von Mietkosten - bei der Antragsgegnerin nicht, weil die Arbeitsräume von der Antragstellerin finanziert und unterhalten würden. Die Tatbestände zur Erhöhung und Absenkung der Gebühren in Ziffer II der VwV des SMS vom 13. September 2010 verstießen gegen die Verordnung 882/2004 (EG). Die Voraussetzungen für eine betriebsbezogene Erhöhung der Gebühren entstammten der alten Rechtslage und seien in der Verordnung 882/2004 (EG) nicht mehr vorgesehen.
- 7 d) Die Rechtsansicht des Verwaltungsgerichts entspreche nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Vorkalkulation. Die Antragsgegnerin hätte nicht die Jahresmitteilung der Antragstellerin über Schlachtzeiten und Schlachtmengen als Kalkulationsgrundlage heranziehen dürfen, sondern sich nach den ihr bekannten Ist-Kosten und Ist-Schlachtzeiten der Vergangenheit richten müssen. Bei den Angaben der Antragstellerin handle es sich um absolute Rahmengrößen, die weit entfernt von den in den vorherigen Jahren erreichten Schlachtzahlen und -zeiten seien.
- 8 e) Die Antragsgegnerin habe bislang keine nachvollziehbare und transparente Kalkulation vorgelegt, aus der sich die tatsächlich entstandenen Kosten ergäben. Die in den Betriebsabrechnungsbögen erfolgte Aufgliederung einer Summe von knapp 1 Mio. Euro auf fünf verschiedene Positionen stelle keine transparente Abrechnung dar und schließe eine Doppelberechnung nicht aus. Die Antragsgegnerin habe nicht nachgewiesen, dass die angesetzten Kosten notwendig und tatsächlich entstanden seien und die Obergrenze der insgesamt entstandenen notwendigen Kosten nach Artikel 27 Abs. 4 Verordnung 882/2004 (EG) nicht durch die tatsächlichen Einnahmen überschritten werde. Vielmehr habe die Antragsgegnerin in ihren Jahresrechnungen Einnahmen von 100.000,- Euro nicht berücksichtigt, was zu einer erheblichen Überschreitung der Obergrenze führe.

- 9 Insbesondere überschritten die in der Kalkulation ausgewiesenen Untersuchungszeiten pro Schlachttier die in anderen Schlachtbetrieben üblichen Untersuchungszeiten um ca. 100%; sie wichen zudem erheblich von den in § 9 AVV Lebensmittelhygiene ausgewiesenen Mindestuntersuchungszeiten ab, nach denen sich die Kalkulation gemäß Ziffer I.2 VwV des SMS vom 13. September 2010 richten müsse.
- 10 In die Betriebsabrechnung für 2011 seien ohne weitere Erläuterungen und Nachweise Personalkosten in einer Größenordnung von 477.562,16 Euro für acht Monate eingestellt worden; hierin seien Löhne von Verwaltungsangestellten von 50.000,- Euro enthalten, die von der Antragsgegnerin geschätzt worden seien, was den Anforderungen an einen Kostennachweis nicht genüge. Bei Schlachtbetrieben mit vergleichbaren Schlachtzahlen beliefen sich die Personalkosten auf 60% der von der Antragsgegnerin genannten Personalkosten.
- 11 Zudem liege eine Doppelberechnung von Kosten für Verwaltungstätigkeiten vor, weil ein Betrag von 48.567,70 Euro für die Innere Verrechnung/ Inanspruchnahme sog. Querschnittsämter eingestellt worden sei.
- 12 f) Die Antragsgegnerin habe seit dem 1. Januar 2008 Gebühren für die Durchführung von Rückstandsuntersuchungen in Höhe von insgesamt 255.143,85 Euro erhoben, welche die Antragstellerin gezahlt habe. Dieser Gebührentatbestand sei in der Verordnung 882/2004 (EG) nicht mehr vorgesehen, sodass auch die Anweisung in Ziffer 1.5 VwV des SMS vom 13. September 2010 rechtswidrig sei. Im Hauptsacheverfahren werde ein Anspruch auf Rückzahlung geltend gemacht.
- 13 g) Das Interesse der Antragstellerin an der Anordnung der aufschiebenden Wirkung überwiege, weil sie im Fall der Vollziehung der Gebührenbescheide einer Zinsbelastung von 60.000,- Euro im Jahr ausgesetzt wäre. Dieser finanzielle Schaden könnte nicht mehr rückgängig gemacht werden.
- 14 3. Die von der Antragstellerin dargelegten Gründe, die nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO allein zu berücksichtigen sind, geben zu einer Änderung des angefochtenen Beschlusses keinen Anlass. Sie vermögen keine ernstlichen Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Gebührenbescheide zu begründen.

- 15 Nach ständiger Rechtsprechung des Senates setzt die Anordnung der aufschiebenden Wirkung eines Hauptsacherechtsbehelfes gegen einen Abgabenbescheid nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO voraus, dass dieser bei summarischer Prüfung rechtswidrig erscheint und damit ein Erfolg des Rechtsbehelfes in der Hauptsache wahrscheinlicher als ein Misserfolg ist oder dass die Vollziehung des Bescheides für den Abgabepflichtigen eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte (vgl. § 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO). Es reicht hingegen nicht aus, dass die Erfolgsaussichten des Hauptsacherechtsbehelfes nach derzeitigem Erkenntnisstand im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes als offen zu bewerten sind (vgl. u. a. SächsOVG, Beschl. v. 28.7.2003, SächsVBl. 2004, 34). Soweit es um die Anwendung der dem Abgabenbescheid zugrunde liegenden Rechtsgrundlagen, insbesondere der Satzung, geht, ist der Verfahrensausgang als offen zu bewerten, sofern die Rechtsgrundlagen nicht offensichtlich unwirksam sind (SächsOVG, Beschl. v. 22.6.2007 - 5 BS 73/07 -). Des Weiteren muss die Beantwortung schwieriger, noch nicht geklärter Rechtsfragen grundsätzlich dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben (SächsOVG, Beschl. v. 28.6.2005 - 5 BS 371/04 -).
- 16 In Anwendung dieser Grundsätze hat das Verwaltungsgericht die Anordnung der aufschiebenden Wirkung zu Recht abgelehnt. Nach der im Eilverfahren gebotenen und auch nur möglichen summarischen Prüfung ist der Verfahrensausgang allenfalls als offen anzusehen. Die Gebührenbescheide der Antragsgegnerin sind nicht offensichtlich rechtswidrig.
- 17 a) Es ist nicht offensichtlich, dass durch die in Nummer 66 Ziffer 3.1 bis 3.7 der Anlage 1 zum Sächsischen Kostenverzeichnis vorgesehenen Rahmengebühren der Bestimmtheitsgrundsatz nicht gewahrt wäre. Die Vorschrift weist eine hinreichende Regelungsdichte auf, weil für die Betroffenen der Umfang der Gebührenbelastung im Wesentlichen erkennbar ist. Die Gebührenspanne liegt - mit Ausnahme der hier nicht einschlägigen Ziffer 3.3 - bei 20 bis 30 Euro. Dieser Gebührenrahmen ist nicht zu weitgehend, sondern trägt dem Umstand Rechnung, dass der Aufwand von Kontrolluntersuchungen im jeweiligen Einzelfall unterschiedlich hoch ist und unterschiedliche Kosten verursachen kann. Auch wird deutlich festgelegt, dass die Gebühr für jedes Tier zu erheben ist. Insoweit ist die Rechtslage anders als in dem von

der Antragstellerin herangezogenen Urteil des OVG Lüneburg, dessen Streitgegenstand eine Verwaltungsvorschrift war, die den zuständigen Behörden die Entscheidung überließ, eine gestaffelte oder eine einheitliche Untersuchungsgebühr zu fordern (NdsOVG, Urt. v. 14. Dezember 2011 - 13 LC 114/08 -, juris Rn.47). Da keine grundlegenden Bedenken gegen die Rahmengebühr bestehen, ist es auch unerheblich, dass diese erst ab dem 30. September 2010 durch die VwV des SMS vom 13. September 2010 näher konkretisiert wurde.

- 18 Einer Bestimmung der Gebührenhöhe durch Gesetz bedurfte es nicht. Das Erfordernis eines Gesetzesvorbehalts besteht bei einer Abweichung von gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebenen einheitlichen Pauschalsätzen (vgl. BVerwG, Urt. v. 29. August 1996 - 3 C 7/95 -, juris Rn. 23). In der Verordnung 882/2004 (EG) sind jedoch nur Mindestgebühren festgelegt, sodass die Möglichkeit einer Erhebung höherer Gebühren nicht von vornherein ausgeschlossen ist.
- 19 b) Der Regelung in Artikel 27 Verordnung 882/2004 (EG) ist nicht das Verbot der Einführung von Staffelgebühren zu entnehmen. Nach Artikel 27 Abs. 3 Satz 1 Verordnung 882/2004 (EG) dürfen die Gebühren nicht niedriger sein als die in Anhang IV und Anhang V aufgeführten Mindestbeträge. Hieraus folgt nicht, dass die Erhebung höherer Gebühren unzulässig ist, solange diese der Kostendeckung i. S. v. Artikel 27 Abs. 1 Verordnung 882/2004 (EG) dienen. Ebenso ist die Erhebung von Staffelgebühren nicht ausgeschlossen.
- 20 Es bedurfte keiner gesonderten Festsetzung einer gesonderten Untersuchungsgebühr für Sauen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sowohl die Mindestgebühren für Schweinefleisch in Anhang IV zur Verordnung 882/2004 (EG) als auch die Regelungen in Nummer 66 Ziffer 3.4 und 3.5 der Anlage 1 zum Sächsischen Kostenverzeichnis sowohl für Schweine als auch für Sauen anwendbar sind. Soweit - wie hier - der vorgeschriebene Gebührenrahmen eingehalten ist, erscheint die Festsetzung unterschiedlicher Gebühren für Schweine und Sauen nicht als offensichtlich rechtswidrig.
- 21 c) Die Bedenken der Antragstellerin, dass die VwV des SMS vom 13. September 2010 nicht mit der Verordnung 882/2004 (EG) vereinbar sei, werden nicht geteilt.

Nach Nummer 2 des Anhangs VI zur Verordnung 882/2004 (EG) sind u. a. Kosten für Anlagen und Reise- und Nebenkosten bei der Berechnung der Gebühren zu berücksichtigende Kriterien. Hierunter fallen sowohl Kosten für den Einsatz dienstlich genutzter Fahrzeuge als auch Wasser-, Heizungs-, Energie- und Reinigungskosten, sodass Ziffer I.6 lit. d) und I.6 lit. f) nicht offensichtlich rechtswidrig sind. Die Antragstellerin hat nicht dargelegt, dass in die Gebührenkalkulation Mietkosten der Antragsgegnerin eingestellt wurden; hierfür sind keine Anhaltspunkte ersichtlich. Auch steht die Verordnung 882/2004 (EG) nicht der in Ziffer II VwV des SMS vom 13. September 2010 vorgesehenen Erhöhung und Absenkung der Gebühren entgegen, weil sie nur Mindestgebühren vorschreibt. Insoweit ist es unerheblich, dass die Verordnung 882/2004 (EG) keine Regelung enthält, die Kapitel I Ziffer 4 lit. a) des Anhangs I zur Richtlinie 96/43/EG entspricht.

- 22 d) Es war zulässig, dass die Antragsgegnerin ihrer Gebührenkalkulation die Angaben der Antragstellerin in ihren Schreiben vom 7. Januar 2011 und vom 16. Februar 2011 zugrunde gelegt hat. Sie hat die Antragstellerin in ihrem Schreiben vom 24. November 2010 darauf hingewiesen, dass ihre Auskünfte auch für die kalkulatorische Berechnung der Gebühren und Kostenbeiträge im Zusammenhang mit der amtlichen Kontrolle ihres Betriebes herangezogen werden. Die Antragsgegnerin hätte sich nicht an den tatsächlichen Werten der Vorjahre orientieren müssen. Insoweit wird auf die Ausführungen des Senat in seinem Beschluss vom 11. Oktober 2011 - 5 B 74/11 - Bezug genommen:

„Es kommt insoweit nicht darauf an, ob - wie die Antragstellerin geltend macht - die Antragsgegnerin aufgrund ihrer Kontrolltätigkeit über genaue Kenntnisse bezüglich Häufigkeit und Dauer der Schlachtungen verfügt und diese der Kalkulation hätte zugrunde legen können. Da es jeweils um die Gebührenkalkulation für das Folgejahr geht, ist nicht die bisherige Betriebspraxis der Antragstellerin maßgeblich, sondern der für das kommende Jahr beabsichtigte Umfang der Schlachtstätigkeit. Über diesen kann nur das Unternehmen eine Aussage treffen.“

- 23 e) Es ist nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht die Gebührenkalkulation der Antragsgegnerin nur einer summarischen Überprüfung unterzogen und eine Abklärung der einzelnen Gebührenpositionen dem Hauptsacheverfahren vorbehalten hat. Dies gilt insbesondere für die möglicherweise fehlende Einstellung von

Einnahmen, die Notwendigkeit der angesetzten Kosten und das Erfordernis hinreichender Transparenz. Dem Vorbringen der Antragstellerin sind keine Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, dass die Gebührenkalkulation offensichtlich rechtswidrig sein könnte. Der Umstand, dass die angesetzten Untersuchungszeiten die Untersuchungszeiten in § 9 AVV Lebensmittelhygiene überschreiten, lässt noch nicht auf eine Einstellung überhöhter Kosten schließen, weil es sich bei § 9 AVV Lebensmittelhygiene um Mindestzeiten handelt; es ist nicht auszuschließen, dass längere Untersuchungen erforderlich sind. Dem Verweis in Ziffer I.2 Satz 1 VwV des SMS vom 13. September 2010 ist nicht zu entnehmen, dass nur die Mindestzeiten der Gebührenberechnung zugrunde gelegt werden dürfen. Auch vermag der pauschale Hinweis der Antragstellerin auf geringere übliche Untersuchungszeiten und auf geringere Personalkosten gleich großer Schlachtbetriebe keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Gebührenkalkulation zu begründen. Die gerügte Doppelberechnung in Bezug auf Personalkosten liegt nicht zwingend vor, weil die Möglichkeit besteht, dass die ausgewiesenen Personalkosten sich auf die Mitarbeiter der eigenen Dienststellen beziehen und die Kosten für Innere Verrechnung die - anteiligen - Personalkosten der Querschnittsämter betreffen; in diesem Fall wäre keine Kostengleichheit gegeben.

- 24 f) Durch die angefochtenen Bescheide der Antragsgegnerin sind keine Gebühren für Rückstandsuntersuchungen erhoben worden. Ob der Antragstellerin ein Anspruch auf Rückzahlung der entrichteten Rückstandsuntersuchungsgebühren zusteht, ist weder unstrittig noch offensichtlich und rechtfertigt nicht eine Anordnung der sofortigen Vollziehung.
- 25 g) Die Antragstellerin hat nicht dargelegt, dass ihr bei einem Sofortvollzug der Gebührenbescheide eine unbillige Härte bevorstünde. Eine unbillige Härte i. S. v. § 80 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. § 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO liegt vor, wenn durch die sofortige Vollziehung oder Zahlung dem Abgabepflichtigen wirtschaftliche Nachteile drohen, die über die eigentliche Zahlung hinausgehen und die nicht oder nur schwer - etwa durch eine spätere Rückzahlung - wieder gut zu machen sind. Maßgebend ist der Gesichtspunkt, ob gerade durch den Vollzug des Abgabenbescheides eine Existenzgefährdung eintritt oder im Wesentlichen mit verursacht würde. Dies erfordert eine Würdigung der Umstände des Einzelfalles. Hierbei ist die festgesetzte

Abgabe mit der Einkommens- und Vermögenssituation des Abgabeschuldners ins Verhältnis zu setzen (SächsOVG, Beschl. v. 28. Januar 2010 - 5 B 416/08 -, juris Rn. 6). Es ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass die Antragstellerin durch die jährliche Zinsbelastung von 60.000,- Euro in ihrer Existenz bedroht oder gefährdet wäre. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass bei einem Erfolg der Klage die Zinsbelastung zumindest teilweise durch eine Verzinsung der zurück zu zahlenden Gebühren nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) SächsKAG i. V. m. § 236 Abs. 1 AO kompensiert würde.

26 4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

27 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 52 Abs. 1 GKG. Im Eilverfahren ist ein Viertel der Gebührenforderungen zugrunde zu legen (Ziffer 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 7./ 8. Juli 2004 - NVwZ 2004, S. 1327). Die festgesetzten Gebühren waren nur in der Höhe zugrunde zu legen, in der die Antragstellerin die Aussetzung des Vollzugs beantragt hat.

28 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Döpelheuer

Tischer

Dr. Pastor

*Ausgefertigt:
Bautzen, den
Sächsisches Oberverwaltungsgericht*