

Az.: 6 A 583/19
5 K 1180/16



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des

- Kläger -
- Berufungsbeklagter -

prozessbevollmächtigt:

gegen

das Sächsische Rechtsanwaltsversorgungswerk
vertreten durch den Vorsitzenden des Vorstands
Wallgäßchen 1a - 2 b , 01097 Dresden

- Beklagter -
- Berufungskläger -

wegen

Beitragsbescheids
hier: Berufung

hat der 6. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dehoust, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Drehwald und den Richter am Landessozialgericht Guericke aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 27. April 2022

für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 14. März 2019 - 5 K 1180/16 - geändert. Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Beteiligten streiten über die Festsetzung von Säumniszuschlägen durch den Beklagten wegen rückständiger Beitragszahlungen für das Jahr 2015.
- 2 Der Kläger ist als selbstständiger Rechtsanwalt tätig und seit 1999 Mitglied des Beklagten. Seither wurden die zu zahlenden Beiträge einkommensbezogen festgelegt, zuletzt mit Bescheid vom 17. November 2014 für die Zeit ab 1. Januar 2014 in Höhe von monatlich 487,64 €.
- 3 Für das Jahr 2015 erließ der Beklagte am 30. Juli 2015 einen Beitragsbescheid und setzte den monatlichen Beitrag rückwirkend ab 1. Januar 2015 auf 10/10 des Regelpflichtbeitrages (972,40 €) gemäß § 11 Abs. 4 seiner Satzung fest, da der Kläger trotz mehrfacher Aufforderung den für die einkommensbezogene Beitragsfestsetzung 2015 notwendigen Einkommensnachweis (Einkommensteuerbescheid 2013 oder eine Bescheinigung eines Angehörigen der steuerberatenden Berufe über das Einkommen des Jahres 2013) nicht vorgelegt habe. Mit dem Beitragsbescheid wurde die Summe der für das Jahr 2015 ausstehenden Beiträge auf 3.904,52 € beziffert und der Kläger aufgefordert, den Rückstand unverzüglich auszugleichen. Der am 31. August 2015 gegen diesen Beitragsbescheid eingelegte Widerspruch des Klägers blieb erfolglos, er wurde mit (Widerspruchsbescheid vom 5. April 2016) zurückgewiesen.

- 4 Der Kläger leistete für die Monate Januar bis März 2015 monatliche Zahlungen in Höhe von jeweils 487,64 €, für den Monat April 2015 eine Zahlung in Höhe von 473,46 € einschließlich Mahnkosten und für den Monat Mai 2015 am 5. August 2015 eine Zahlung in Höhe von 486,97 €.
- 5 Mit Bescheid vom 7. Oktober 2015 setzte der Beklagte aufgrund bis zum August 2015 offener Beiträge in Höhe von nunmehr 5.366,85 € einen Säumniszuschlag in Höhe von 53,50 € fest.
- 6 Mit weiteren Bescheiden vom 4. November 2015, 2. Dezember 2015 und 7. Januar 2016 setzte der Beklagte jeweils weitere Säumniszuschläge in Höhe von 63,00 €, 73,00 € bzw. 82,50 € fest und drohte die Vollstreckung an.
- 7 Die Bescheide vom 4. November 2015, 2. Dezember 2015 und 7. Januar 2016 griff der Kläger mit seinen Widersprüchen vom 7. Dezember 2015, vom 4. Januar 2016 bzw. vom 8. Februar 2016 an, die er damit begründete, dass er die bis Mai 2015 geforderten Beiträge gezahlt habe, was nicht vollständig berücksichtigt worden sei. Die nachgeforderten Beiträge könne er nicht nachvollziehen. Auf der Grundlage des Einkommensteuerbescheides 2013 (Schätzung) habe er nur einen Gesamtbetrag der Einkünfte von 30.711 € erzielt, woraus ein monatliches Einkommen von 2.559,25 € und ein Beitrag von nur 483,70 € resultiere.
- 8 Mit Widerspruchsbescheid vom 12. Juli 2016 wies der Beklagte die Widersprüche zurück. Auf den Beitragsbescheid vom 30. Juli 2015 sei keine Zahlung geleistet worden. Nach § 15 Abs. 6 der Satzung des Beklagten i. V. m. § 24 SGB IV könnten Säumniszuschläge von 1 % pro Monat auf den Beitragsrückstand erhoben werden. Die Festsetzung der Säumniszuschläge diene dazu, alle Mitglieder anzuhalten, ihre Beiträge pünktlich zu bezahlen und die gewonnenen Zinsvorteile abzuschöpfen. Die Erhebung von Säumniszuschlägen liege im Interesse aller Mitglieder. Da der Beklagte diese Interessen vertrete, könne er nur in begründeten Ausnahmefällen von der Festsetzung der Säumniszuschläge absehen oder diese reduzieren. Der Kläger habe keine Umstände dargelegt, die dazu Anlass geben würden.
- 9 Gegen die Bescheide vom 4. November 2015, 2. Dezember 2015 und 7. Januar 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 12. Juli 2016 hat der Kläger am 15. August 2016 Klage erhoben und zur Begründung vorgetragen, dass der von ihm am 31. August 2015 vorgelegte Einkommensteuerbescheid für das Jahr 2013

(Schätzungsbescheid) einen Einkommensnachweis darstelle. Danach würde sich aufgrund der Gesamteinkünfte anstatt der von dem Beklagten festgesetzten 972,40 € ein monatlich geschuldeter Beitrag in Höhe von 483,70 € ergeben. Dies sei vergleichbar mit dem im Jahr 2014 monatlich zu zahlenden Beitrag i. H. v. 485,64 €. Auch aus der betriebswirtschaftlichen Auswertung des Jahres 2014 ergäbe sich keine wesentliche Veränderung der Einkommenssituation. Ein Beitrag sei höchstens auf 483,70 € monatlich festzusetzen. Der Beklagte habe keinen Anspruch auf die festgesetzten Säumniszuschläge.

- 10 Der Beklagte hat im Klageverfahren ausgeführt, dass der Einkommensteuerbescheid des Finanzamtes für das Jahr 2013 keinen Nachweis für die Höhe des tatsächlichen Einkommens darstelle, weil die Besteuerungsgrundlagen nur geschätzt worden seien. Daher sei der Kläger im Beitragsjahr 2015 seiner Auskunftspflicht im Rahmen der Beitragserhebung nicht nachgekommen, so dass der Regelpflichtbeitrag festgesetzt und gleichzeitig die beantragte einkommensbezogene Beitragsveranlagung für das Jahr 2015 abgelehnt worden sei. Der aufgrund der Beitragsveranlagung mit Bescheid vom 30. Juli 2015 entstandene Rückstand sei vom Kläger nicht ausgeglichen worden. Der Kläger habe keine Umstände dargelegt, die einen vollständigen oder teilweisen Erlass der festgesetzten Säumniszuschläge im Rahmen einer Ermessensausübung rechtfertigten. Selbst wenn die Höhe des Beitrags für das Jahr 2015 nachträglich zu ändern wäre, sei der Bescheid vom 30. Juli 2015 bei Erlass rechtmäßig gewesen, so dass der Kläger zur Zahlung der festgesetzten Beiträge verpflichtet gewesen sei. Dem sei er nicht nachgekommen, die Beiträge seien rückständig gewesen, die Voraussetzungen nach § 15 Abs. 6 der Satzung für die Erhebung von Säumniszuschlägen hätten vorgelegen.
- 11 Mit Bescheid vom 18. September 2018 reduzierte der Beklagte den für 2015 zu zahlenden Beitrag auf monatlich 311,99 € ab 1. Januar 2015.
- 12 Mit Urteil vom 14. März 2019 hat das Verwaltungsgericht die Bescheide des Beklagten vom 4. November 2015, 2. Dezember 2015 und 7. Januar 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 12. Juli 2016 aufgehoben, soweit mit diesen Säumniszuschläge festgesetzt wurden. Die Bescheide über die Festsetzung von Säumniszuschlägen seien rechtswidrig; dem Beklagten stehe für die Erhebung von Säumniszuschlägen keine wirksame Rechtsgrundlage zur Verfügung. § 15 Abs. 6 der Satzung sei unwirksam, da er gegen die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und Tatbestandsbestimmtheit bei der Erhebung von Abgaben verstoße.

- 13 Säumniszuschläge für die verspätete Zahlung von Beiträgen an den Beklagten seien Nebenleistungen zu öffentlichen Abgaben, auf die die allgemeinen abgabenrechtlichen Grundsätze Anwendung fänden. Die Erhebung von abgabenrechtlichen Nebenleistungen stellten einen Eingriff in Grundrechte der Betroffenen dar, der denselben Rechtfertigungsanforderungen unterliege wie die Erhebung der Hauptforderung selbst. Für die Erhebung von Säumniszuschlägen als öffentlichen Abgaben resultierten besondere Anforderungen aus dem Verfassungsrecht. Nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Abgabenerhebung sei die Auferlegung von Abgaben einem förmlichen Gesetz oder bei hinreichend bestimmter Gesetzesgrundlage einer Satzung vorbehalten und nur zulässig, sofern und soweit sie durch Gesetz angeordnet sei. Das Gebot der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung werde ergänzt durch den Grundsatz der Tatbestandsbestimmtheit. Danach müsse eine Rechtsnorm, durch die eine Abgabe erhoben werde, also insbesondere auch eine entsprechende Satzung, nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt sein, so dass die von ihr Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten könnten. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Abgabenerhebung habe zur Folge, dass der Abgabengläubiger oder sonstige Behörden mit dem Abgabenschuldner von der gesetzlichen Regelung abweichende Vereinbarungen nicht treffen und auch sonst über die Erhebung der Abgabe nicht disponieren dürften, soweit das Gesetz dies nicht ausdrücklich zulasse. Das Abgabenrecht stelle sich seiner Tendenz nach als dispositionsfeindlich dar. Soweit das Gesetz dem Satzungsgeber ein Ermessen bei der Einführung von Abgaben vorbehalte, wie dies in § 9 Abs. 2 Satz 2 Sächsisches Rechtsanwaltsversorgungsgesetz - SächsRAVG - der Fall sei, müsse dieses Ermessen mit dem Satzungsbeschluss abschließend betätigt werden. Im Rahmen der konkret-individuellen Abgabenerhebung durch die Exekutive dürfe dann kein Ermessensspielraum mehr verbleiben.
- 14 Diesen Anforderungen an die Abgabenerhebung werde § 15 Abs. 6 der Satzung nicht gerecht. Seinem Wortlaut nach räume § 15 Abs. 6 der Satzung dem Beklagten ein Ermessen ein, im Einzelfall zu entscheiden, ob Säumniszuschläge erhoben würden. Der Beklagte habe damit einen Spielraum, der sich zwar nicht auf die Höhe des Säumniszuschlags beziehe, denn diese sei durch den Rechtsfolgenverweis auf § 24 Sozialgesetzbuch - Viertes Buch - SGB IV - geregelt. Es verblieben ihm aber Spielräume bei der Frage, ob Säumniszuschläge überhaupt erhoben würden. Weitere Kriterien, an denen sich diese Entscheidung zu orientieren hätte, ließen sich der Satzung nicht entnehmen. Damit sei die notwendige Voraussehbarkeit für den potenziellen Abgabepflichtigen nicht mehr gegeben. Auch lasse sich nicht

sicherstellen, dass die Norm in der Praxis in einer Weise angewandt werde, die dem Grundsatz der Belastungsgleichheit gerecht werde. Das gelte umso mehr, als sich der Regelung keinerlei Anhaltspunkte dafür entnehmen ließen, welche Umstände für die Entscheidung über die Erhebung der Säumniszuschläge von Relevanz sein sollten. Insofern zeige sich auch ein deutlicher Unterschied zu Regelungen wie § 227 AO, die zwar mit dem dort eingeräumten Ermessen gewisse Durchbrechungen der abgabenrechtlichen Grundsätze darstellten, aber aufgrund des Rechtsbegriffs der Unbilligkeit für die Rechtsanwendung im Einzelfall operabel würden und vor allem auch eine effektive gerichtliche Kontrolle ermöglichen. Auch eine Praxis, bei der der Beklagte generell Säumniszuschläge erhebe, ändere nichts daran, dass die der Erhebung zu Grunde liegende satzungsrechtliche Ermächtigung unwirksam sei. Jedenfalls stehe der Wortlaut der Regelung dem Verständnis entgegen, § 15 Abs. 6 der Satzung ließe dem Beklagten hinsichtlich der Erhebung von Säumniszuschlägen kein Ermessen. Die Unwirksamkeit des § 15 Abs. 6 der Satzung führe nicht dazu, dass hier über § 36, § 3 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b SächsKAG die Regelung des § 240 AO mit der Folge einer unbedingten Erhebung von Säumniszuschlägen anwendbar würde, da der Gesetzgeber in § 9 Abs. 2 Satz 2 SächsRAVG deutlich zum Ausdruck gebracht habe, dem Satzungsgeber hinsichtlich der Erhebung von Säumniszuschlägen einen Spielraum belassen zu wollen. Insofern stelle sich die Regelung als *lex specialis* dar, die eine entsprechende Anwendung des § 240 AO im Sinne des § 36 SächsKAG ausschließe.

- 15 Gegen das die Berufung zulassende und dem Beklagten am 18. April 2019 zugestellte Urteil hat dieser mit am 9. Mai 2019 beim Verwaltungsgericht Leipzig eingegangenen Schriftsatz Berufung eingelegt. Zur Begründung hat er mit am 13. Juni 2019 beim Oberverwaltungsgericht eingegangenen Schriftsatz den historischen Kontext der Satzungsbestimmungen sowie der Gesetzgebung bezogen auf das Sächsische Rechtsanwaltsversorgungsgesetz im Zusammenspiel mit § 24 SGB IV dargelegt. Fehlerhaft gehe das Verwaltungsgericht bei § 9 Abs. 2 Satz 3 SächsRAVG und § 15 Abs. 6 der Satzung von Vorschriften aus, die dem Beklagten die Ausübung von Ermessen einräumten. Feststellungen dazu, aus welchen Gründen § 15 Abs. 6 der Satzung Ermessen eröffne, fehlten. Eine Auslegung des § 15 Abs. 6 der Satzung im Lichte des § 9 Abs. 2 Satz 3 SächsRAVG und des Kommunalabgabenrechts fehle. Das Verwaltungsgericht Dresden habe in seinen Urteilen vom 24. April 2009 - 1 K 8/07 - und vom 9. Juni 2011 - 5 K 1076/08 - in § 15 Abs. 6 der Satzung eine ausreichende Rechtsgrundlage gesehen. Das angefochtene Urteil setze sich nicht mit den gegen die Auslegung als ermessenseröffnende Vorschrift sprechenden Gründen auseinander,

wobei eine solche Auseinandersetzung geboten sei. Das Verwaltungsgericht hätte insbesondere auf die Gesetzeshistorie eingehen müssen. Im Lichte der entsprechenden Geltung des § 24 SGB IV, die § 9 Abs. 2 Satz 3 SächsRAVG vorsehe, könne § 15 Abs. 6 der Satzung gesetzeskonform auch dahingehend ausgelegt werden, dass Säumniszuschläge zu erheben seien, wenn das Mitglied mit fälligen Beiträgen rückständig sei. Dass die wörtliche Auslegung durch das Wort "kann" ein Ermessen eröffnen könne, sei dem angefochtenen Urteil zuzugestehen. Gegen sein Ermessen sprächen jedoch die Gesetzeshistorie sowie die teleologische und systematische Auslegung. Entgegen der wörtlichen Auslegung sei eine gesetzeskonforme einschränkende Auslegung dahingehend geboten, dass eine gebundene Verpflichtung zur Erhebung von Säumniszuschlägen aus dem Verweis auf § 24 SGB IV hervorgehe. Bei Inkrafttreten des Sächsischen Rechtsanwaltsversorgungsgesetzes am 5. Juli 1994 habe § 24 Abs. 1a SGB IV, eingefügt durch das Gesetz vom 18. Dezember 1989, die Verpflichtung zur Erhebung von Säumniszuschlägen für Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung enthalten, die der Versicherte, der seine Pflichtbeiträge zu zahlen hat, (erst) nach Fälligkeit zahle. Dies sei eine gebundene Regelung, die auch für die Pflichtversicherten des Beklagten Geltung gehabt habe, weil diese ihren jeweiligen Pflichtbeitrag selbst hätten zahlen müssen (vgl. § 15 Abs. 1 Satz 2 der Satzung). Der Satzungsgeber habe dann von dieser Kompetenz mit Einführung der Satzung am 16. Juni 1995 in § 15 Abs. 6 (vgl. SächsABl. 1995 S. 801) Gebrauch gemacht. Zu diesem Zeitpunkt habe sich § 24 SGB IV bereits dahingehend geändert gehabt, dass Absatz 1 ebenfalls eine gebundene Regelung zur Erhebung von Säumniszuschlägen nunmehr in Höhe von 1 % des mit Ablauf des Fälligkeitstages nicht gezahlten Beitrags je angefangenen Monat vorgesehen habe. Diese Regelung sei, wie die Regierungsbegründung zeige, an die des § 240 Abs. 1 AO bereits geltende Bestimmung angelehnt gewesen, die ebenfalls eine bindende Regelung darstelle. Demgemäß müsse bei rückständigen Beiträgen 1 % Säumniszuschlag erhoben werden. § 15 Abs. 6 der Satzung habe dann die gesetzliche Regelung des § 9 Abs. 2 Satz 3 SächsRAVG mit dem Verweis auf § 24 SGB IV übernommen. Damit habe der Satzungsgeber die Anwendung des § 24 SGB IV sicherstellen, aber nicht dem ausführenden Organ des Beklagten ein Entschließungsermessen oder sonstige Gestaltungsspielräume bezogen auf die Erhebung von Säumniszuschlägen einräumen wollen. Eine Auslegung als Ermessensnorm würde danach gegen das Gesetz in § 9 Abs. 2 Satz 3 SächsRAVG verstoßen. Denn dort sei gerade die entsprechende Geltung des § 24 SGB IV angeordnet, die auch schon im § 24 Abs. 1a SGB IV a. F. eine gebundene Regelung zur Erhebung von Säumniszuschlägen vorgesehen habe. Dass der Satzungsgeber mit seiner Normsetzung gegen das Gesetz habe verstoßen wollen,

könne nicht unterstellt werden. Die Satzungsregelung sei im Lichte des Gesetzes auszulegen. Wenn also der Satzungsgeber von der Einführung der Säumniszuschlagsregelung in der Satzung Gebrauch mache, sei § 24 SGB IV in der jeweils geltenden Fassung auch anzuwenden. Zwar habe das Sächsische Oberverwaltungsgericht im Urteil vom 13. Februar 2014 - 4 A 293/12 - (Rn. 32) lediglich eine Rechtsfolgenverweisung auf § 24 SGB IV angenommen. Eine derartige Rechtsfolgenverweisung schließe aber die Rechtsfolge der gebundenen Entscheidung in § 24 SGB IV mit ein. Selbst wenn man dies nicht annehme, müsse § 9 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 SächsRAVG eine vollständige Verweisung auf § 24 SGB IV entnommen werden, denn diese Vorschrift ordne gerade an, dass dann, wenn die Satzung eine Regelung enthalte, mit der sie ebenfalls die Geltung des § 24 SGB IV vorsehe, auch der Säumniszuschlag unter den Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 Satz 3 SächsRAVG und des § 24 SGB IV erhoben werden müsse.

- 16 Nach Sinn und Zweck diene die Säumniszuschlagerhebung der Aufrechterhaltung des Versorgungsauftrags des Beklagten, seinen Mitgliedern und deren Hinterbliebenen eine "Vollversorgung", also eine vollständige Altersversorgung, Hinterbliebenenversorgung und Berufungsunfähigkeitsversorgung auf der Grundlage des Solidarprinzips zu gewährleisten. Diese kollektive Versicherung sei grundsätzlich nur möglich, wenn ihr alle Anwälte angehörten, die zudem ihre Pflichtbeiträge pünktlich zahlten und im Falle der Nichtzahlung bei Fälligkeit zu Säumniszuschlägen herangezogen würden, damit im Hinblick auf eine angemessene Versorgung eine möglichst leistungsfähige Solidargemeinschaft entstehe. Dem würde diametral entgegenstehen, wenn es im Belieben des Beklagten bliebe, Säumniszuschläge festzusetzen oder nicht. Zu beachten sei zudem die Anwendbarkeit von § 240 AO. Bei Unwirksamkeit von § 15 Abs. 6 der Satzung komme § 240 AO zur Anwendung. Wenn der Verweis auf § 24 SGB IV nur ein Verweis auf die Höhe des Säumniszuschlags darstelle, werde damit die Grundlage des § 240 Abs. 1 Satz 1 AO mit der gebundenen Säumniszuschlagsentscheidung nicht abbedungen, sondern bleibe vielmehr über §§ 36, 3 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b SächsKAG anzuwenden. Insoweit sei § 9 Abs. 2 Satz 2 SächsRAVG gerade keine *lex specialis*, da lückenhaft.
- 17 Ausgehend von der gebotenen gesetzeskonformen einschränkenden Auslegung lasse § 15 Abs. 6 der Satzung Ermessenserwägungen nicht zu. In diesen Fällen könne nur ein Antrag auf Billigkeitserlass nach § 15 Abs. 4 der Satzung i. V. m. § 163 AO zusätzlich gestellt werden. Die Stellung eines solchen Antrags bleibe dem Kläger unbenommen.

18 Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 14. März 2019 - 5 K 1180/16 - abzuändern und die Klage abzuweisen.

19 Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

20 Die Regelung des § 15 Abs. 6 der Satzung mit der Formulierung "Auf rückständige Beiträge können Säumniszuschläge entsprechend § 24 SGB IV erhoben werden." sei nach dem Wortlaut eine eindeutige Ermessensvorschrift. Dagegen laute beispielsweise die entsprechende Vorschrift in § 15 Abs. 6 der Satzung des Versorgungswerks der Rechtsanwälte in Baden-Württemberg: "Auf rückständige Beiträge werden Säumniszuschläge entsprechend § 24 SGB IV erhoben." Insoweit ergebe sich hinsichtlich der sächsischen Regelung keine Notwendigkeit der Auslegung.

21 Auch eine umfassende Auslegung des § 15 Abs. 6 der Satzung führe nicht zu dem vom Beklagten gewünschten Ergebnis: Nach der wörtlichen Auslegung stelle die Vorschrift objektiv eine Ermessensvorschrift dar. Sowohl die teleologische als auch die systematische Auslegung führten ebenfalls zu dem Ergebnis, dass es sich bei der Vorschrift um eine Ermessensvorschrift handle. Die Wertungen des Beklagten zur systematischen und teleologischen Auslegung überzeugten nicht. Auch die historische Auslegung spreche für das Vorliegen einer Ermessensvorschrift. Aus der vom Beklagten vorgetragenen Gesetzesgeschichte der streitgegenständlichen Regelung ergebe sich jedenfalls nichts, was tatsächlich gegen das Vorliegen einer Ermessensvorschrift sprechen würde. Das Verwaltungsgericht habe § 9 Abs. 2 Satz 3 SächsRAVG nicht fehlerhaft ausgelegt. Mit dieser Vorschrift habe der Gesetzgeber die Möglichkeit der Erhebung von Säumniszuschlägen eröffnet. Damit liege eine spezialgesetzliche Regelung vor. Wenn der Satzungsgeber dann von dieser Möglichkeit keinen oder aber fehlerbehafteten - und dadurch zur Unwirksamkeit der Satzungsvorschrift führenden - Gebrauch mache, verbleibe es aufgrund des Vorrangs der spezialgesetzlichen Regelung bei dem Ausschluss allgemeiner Vorschriften.

22 Wegen des weiteren Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der von dem Beklagten vorgelegten Verwaltungsakten Bezug genommen. Sie waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe

- 23 Die zulässige Berufung des Beklagten hat Erfolg. Seine Bescheide vom 4. November 2015, 2. Dezember 2015 und 7. Januar 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 12. Juli 2016 sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 24 Die Voraussetzungen für die Festsetzung von Säumniszuschlägen liegen vor. Der Beklagte war hierzu auf der Grundlage seiner Satzung berechtigt und verpflichtet (1). Die Höhe der festgesetzten Säumniszuschläge ist nicht zu beanstanden (2).
- 25 1. Rechtsgrundlage der vom Beklagten festgesetzten Säumniszuschläge ist § 9 Abs. 2 Satz 3 SächsRAVG i. V. m. § 15 Abs. 6 der Satzung des Beklagten in der zum Zeitpunkt der Festsetzung der Säumniszuschläge geltenden Fassung vom 28. Dezember 2014.
- 26 Gemäß § 9 Abs. 2 SächsRAVG vom 16. Juni 1994, der bis heute unverändert gilt, werden die Beiträge vom Versorgungswerk durch Beitragsbescheid festgesetzt (Satz 1). Die Mitglieder sind bis zum Eintritt des Versorgungsfalles zur Zahlung der Beiträge verpflichtet (Satz 2). Für Beiträge, die der Zahlungspflichtige eine Woche nach Fälligkeit noch nicht entrichtet hat, können Säumniszuschläge erhoben werden; § 24 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch gilt entsprechend (Satz 3). Ausgehend von dieser gesetzlichen Grundlage bestimmt die Satzung des Beklagten in § 15 Abs. 6 in der Fassung vom 28. Dezember 2014: „Auf rückständige Beiträge können Säumniszuschläge entsprechend § 24 SGB IV erhoben werden.“ Gemäß § 24 SGB IV (in der insoweit seit 1. Januar 2002 unveränderten Fassung) ist nach dessen Absatz 1 Satz 1 für Beiträge und Beitragsvorschüsse, die der Zahlungspflichtige nicht bis zum Ablauf des Fälligkeitstages gezahlt hat, für jeden angefangenen Monat der Säumnis ein Säumniszuschlag von eins vom Hundert des rückständigen, auf 50 Euro nach unten abgerundeten Betrages zu zahlen.
- 27 Anders als vom Verwaltungsgericht angenommen ist § 15 Abs. 6 der Satzung des Beklagten wirksam, weil er zur Erhebung von Säumniszuschlägen zwingt und kein Ermessen eröffnet.
- 28 Dies folgt zwar nicht schon aus § 9 Abs. 2 Satz 3 SächsRAVG, wonach für Beiträge, die der Zahlungspflichtige eine Woche nach Fälligkeit noch nicht entrichtet hat, Säumniszuschläge erhoben werden können, und der entsprechenden Anwendbarkeit

des § 24 SGB IV. Zwar sieht und sah § 24 SGB IV eine Pflicht zur Erhebung von Säumniszuschlägen vor. Mit § 24 Abs. 1 Satz 1 SGB IV in der Fassung des Art. 2 des Gesetzes vom 13. Juni 1994 (BGBl. I S. 1229, 1230) wurde eine einheitliche Regelung zur Erhebung von Säumniszuschlägen geschaffen, die (abgesehen von Änderungen im Zusammenhang mit der Euro-Einführung) der aktuell geltenden Regelung entspricht und kein Ermessen eröffnet. Hintergrund dieser Gesetzesänderung war eine Forderung des Bundesrechnungshofs an den Gesetzgeber aufgrund der Erkenntnis, dass fast 30 % der Beitragseinnahmen eines Abrechnungsmonats verspätet, häufig aber noch innerhalb der Wochenfrist (und somit sanktionslos verspätet) gezahlt wurden (vgl. Segebrecht, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB IV, 3. Aufl. Stand: 10. Januar 2019, § 24 Rn. 1). Auch die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Sächsischen Rechtsanwaltsversorgungsgesetzes am 5. Juli 1994 geltende Fassung des § 24 SGB IV (Art. 3 Nr. 8 RRG 1992 vom 18. Dezember 1989 [BGBl. I S. 2261, 2354] - a. F.) sah für Fälle der vorliegenden Art kein Ermessen vor. Diese Norm differenzierte zwischen Versicherten, die ihre Pflichtbeiträge selbst zu zahlen haben (Abs. 1a), und anderen Zahlungspflichtigen (Abs. 1). Nach Absatz 1 "kann der Versicherungsträger ... einen Säumniszuschlag" erheben, nach Abs. 1a "hat der Träger der Rentenversicherung Säumniszuschläge zu erheben". Da die Mitglieder des Beklagten Absatz 1a unterfallen, eröffnete die Vorschrift für die Erhebung von Säumniszuschlägen für sie kein Ermessen. Zur Auslegung von § 9 Abs. 2 Satz 2 SächsRAVG hat das Sächsische Obergericht aber im Urteil vom 13. Februar 2014 - 4 A 293/12 - (juris Rn. 31 f.) ausgeführt, dass die Verweisung auf § 24 SGB IV als Rechtsfolgenverweisung zu verstehen ist und sie sich lediglich auf die Höhe des Säumniszuschlags bezieht. An dieser Rechtsprechung des früher für das Rechtsanwaltsversorgungsrechts zuständigen 4. Senats hält der nunmehr zuständige 6. Senat fest. Für eine Pflicht zur Erhebung von Säumniszuschlägen bietet die Entstehungsgeschichte der Norm keine Anhaltspunkte. Zu § 9 SächsRAVG wird in der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 1/4521 S. 12) ausgeführt, dass "Absatz 2 die Beitragszahlung (regelt). Er enthält u. a. eine gesetzliche Grundlage für die Berechnung von Säumniszuschlägen". Auch aus dem sonstigen höherrangigen Recht folgt keine Verpflichtung zur Erhebung von Säumniszuschlägen. Aus der Verweisung in § 9 Abs. 2 Satz 2 SächsRAVG auf § 24 SGB IV folgt deshalb keine Verpflichtung zur Erhebung von Säumniszuschlägen. Der Gesetzgeber stellt es vielmehr in die Entscheidung des Beklagten, ob dieser in seiner Satzung die Erhebung von Säumniszuschlägen vorsieht oder nicht.

- 29 Sofern der Beklagte indes in einer Satzung die Erhebung von Säumniszuschlägen vorsieht, müssen diese ausnahmslos erhoben werden. Für Beiträge zum Beklagten

gelten - wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat - die für öffentlich-rechtliche Abgaben maßgeblichen Grundsätze (vgl. SächsOVG, Urt. v. 21. April 2015 - 4 A 48/18, - juris Rn. 25). Das gilt auch für Säumniszuschläge. Säumniszuschläge stellen nicht nur ein Druckmittel dar, durch welches die Abgabepflichtigen zur pünktlichen Zahlung der jeweiligen Abgabe angehalten werden sollen, sondern dienen zugleich maßgeblich und unmittelbar der Deckung des Finanzbedarfs der öffentlichen Hand („Doppelzweck“ der Vorschrift: st. Rspr. des BFH, vgl. nur Urt. v. 9. Juli 2003 - V R 57/02 -, juris Rn. 16). Neben ihrer Aufgabe als "Druckmittel eigener Art" erfüllen Säumniszuschläge auch die Funktion, wirtschaftliche Nachteile auszugleichen, die der öffentlichen Hand aus Zahlungsverzögerungen entstehen (vgl. BFH, Urt. v. 9. Juli 2003 a. a. O.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 14. März 2011 - 9 S 50.10 -, juris Rn. 11). Entsprechend den zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts ist für die Festsetzung von Säumniszuschlägen als eine Form der öffentlichen Abgaben erforderlich, dass der Abgabengläubiger oder sonstige Behörden mit dem Abgabenschuldner von der gesetzlichen Regelung abweichende Vereinbarungen nicht treffen und auch sonst über die Erhebung der Abgabe nicht disponieren dürfen, soweit das Gesetz dies nicht ausdrücklich zulässt (vgl. BVerwG, Urt. v. 27. Januar 1982 - 8 C 24.81 -, juris Rn. 15; OVG Berlin, Beschl. v. 1. September 2006 - 6 S 17.06 -, juris Rn. 5). Das Abgabenrecht stellt sich seiner Tendenz nach als dispositionsfeindlich dar (vgl. BVerwG, Urt. v. 23. August 1991 - 8 C 61.90 -, juris Rn. 15). Daher stehen diese Grundsätze Säumniszuschlägen, die die Behörde nach von ihr anzustellenden Ermessenserwägungen erheben kann, entgegen.

- 30 Ob eine herangezogene Bestimmung tatsächlich ein Ermessen eröffnet, ist durch Auslegung der Vorschrift zu ermitteln. Vorschriften müssen so formuliert sein, dass die davon Betroffenen die Rechtslage erkennen können und die Gerichte in der Lage sind, die Anwendung der betreffenden Vorschrift durch die Verwaltung zu kontrollieren. Es ist deshalb ausreichend, wenn der Inhalt durch die anerkannten Auslegungsmethoden zweifelsfrei ermittelt werden kann. Dabei ist die Interpretation nicht durch den formalen Wortlaut der Vorschrift begrenzt. Ausschlaggebend ist der objektive Wille des Gesetz- bzw. Satzungsgebers, soweit er wenigstens andeutungsweise im Gesetzestext einen Niederschlag gefunden hat (BVerwG, Beschl. v. 14. Dezember 1995 - 4 N 2.95 -, juris Rn. 14; BayVerfGH, Entsch. v. 22. Juni 2010 - Vf. 15-VII-09 -, juris Rn.33). Im Interesse der Normerhaltung kann eine Bestimmung nur dann für nichtig gehalten werden, wenn keine nach anerkannten Auslegungsregeln zulässige und mit höherrangigem Recht zu vereinbarende, insbesondere den Gesamtzusammenhang der getroffenen Regelung mit berücksichtigende Auslegung möglich ist (BVerwG, Urt. v. 20. August 2003 - 6 CN

5.02 -, juris Rn. 28; v. 15. Dezember 1993 - 6 C 20.92 -, juris Rn. 26; OVG MV, Urt. v. 14. September 2010 - 4 K 12/07 -, juris Rn. 60). Für die verfassungsgerichtliche Überprüfung einer Gesetzesbestimmung hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass bei einer mehrere Deutungen zulassenden Norm, von denen nur eine zu einem verfassungsmäßigen Ergebnis führt, diejenige Auslegung geboten ist, die mit dem Grundgesetz in Einklang steht. Für die verfassungsgerichtliche Überprüfung einer Gesetzesbestimmung bedeutet dies, dass eine Norm nur dann für nichtig zu erklären ist, wenn keine nach anerkannten Auslegungsgrundsätzen zulässige und mit der Verfassung vereinbare Auslegung möglich ist. Im Interesse der Normerhaltung, das im Zweifel eine verfassungskonforme Auslegung verlangt, kann es hierbei nicht entscheidend darauf ankommen, ob dem subjektiven Willen des Gesetzgebers eine weitergehende als die nach der Verfassung zulässige Auslegung des Gesetzes eher entsprochen hätte. In einem solchen Fall ist es allerdings geboten, in den von der Verfassung gezogenen Grenzen das Maximum dessen zu erhalten, was der Gesetzgeber gewollt hat (BVerfG, Beschl. v. 9. August 1978 - 2 BvR 831/76 -, juris Rn. 26 m. w. N.). Diese Grundsätze gelten für die Auslegung untergesetzlicher Satzungsbestimmungen entsprechend. Gibt es mehrere Interpretationsmöglichkeiten, von denen nur eine mit höherrangigem Recht in Einklang steht, ist diejenige zu wählen, die mit höherrangigem Recht in Einklang steht.

- 31 Daran gemessen ist § 15 Abs. 6 der Satzung als wirksame Grundlage für die Erhebung von Säumniszuschlägen anzusehen. Die Bestimmung ist normerhaltend dahingehend auszulegen, dass sie dem Beklagten kein Ermessen eröffnet.
- 32 Zwar könnte - wie vom Verwaltungsgericht ausgeführt - der Wortlaut der Satzungsbestimmung es nahelegen, dass es sich um eine Ermessensvorschrift handelt. Zwingend ist dies aber nicht. „Darf“- oder „Kann“-Formulierungen können ebenso auch eine strikte Bindung beinhalten. Mit einer „Kann“- oder „Darf“-Bestimmung kann die Befugnis der Behörde festgelegt werden, den erforderlichen Verwaltungsakt zu erlassen, wenn der Gesetzgeber z. B. bestimmte Voraussetzungen im Blick hat, unter denen ein Verhalten zulässig sein soll, und er diese tatbestandlich festlegt (BVerwG, Urt. v. 22. August 2000 - 1 C 9.00 -, juris Rn. 13; v. 20. November 2008 - 7 C 10.08 -, juris Rn. 45; Geis, in: Schoch/Schneider, VwVfG, Stand Juli 2020, § 40 Rn. 22). Namentlich bei verfassungskonformer Auslegung oder wegen des Normzusammenhangs werden „Kann“-Vorschriften als Befugnisnormen mit strikt verpflichtendem Inhalt interpretiert (Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 40 Rn. 23). Beispielsweise sind § 35 Abs. 2 BauGB, § 6 Abs. 2 BauGB und

§ 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG dahingehend auszulegen, dass die dort vorgesehenen Entscheidungen gebundene Entscheidungen sind.

- 33 Offenlassen kann der Senat, ob die Verweisung in § 15 Abs. 6 der Satzung auf § 24 SGB IV - im Gegensatz zur inhaltsgleichen Verweisung in der gesetzlichen Regelung des § 9 Abs. 2 Satz 3 SächsRAVG - sich nicht nur auf die Höhe der Säumniszuschläge bezieht, sondern auch eine Verweisung auf die dort vorgesehene Erhebungspflicht enthält. Hierfür könnte möglicherweise sprechen, dass die in § 9 Abs. 2 Satz 3 SächsRAVG für die Festsetzung von Säumniszuschlägen formulierte Voraussetzung, dass Beiträge vom Zahlungspflichtigen eine Woche nach Fälligkeit noch nicht entrichtet wurden, in § 15 Abs. 6 der Satzung nicht wiederholt wird, und dass Kriterien zur Ermessensausübung nicht genannt werden. Jedenfalls der Grundsatz einer gesetzeskonformen Auslegung führt dazu, dass § 15 Abs. 6 der Satzung dahingehend auszulegen ist, dass Säumniszuschläge bei eine Woche nach Fälligkeit nicht entrichteten Beiträgen nach den jeweils geltenden Bestimmungen von § 24 SGB IV festzusetzen sind und ein Erlass nur unter den Voraussetzungen der Unbilligkeit in Betracht kommt (vgl. § 15 Abs. 4 der Satzung sowie §§ 163, 227 AO). Ob der Kläger einen Anspruch auf Billigkeitserlass hat, kann im vorliegenden Verfahren offenbleiben, weil ein solcher Anspruch die Festsetzungsbescheide nicht rechtswidrig machen würde, sondern im Wege des Antrags und bei Ablehnung des Widerspruchs und der Verpflichtungsklage zu verfolgen wäre (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 10. März 2010 - 4 A 172/08 -, juris Rn. 3; Urt. v. 18. November 2014 - 5 A 793/13 -, Rn. 12 m. w. N.).
- 34 Inzwischen hat der Beklagte § 15 Abs. 6 der Satzung mit dem Wortlaut "Für Beiträge, die das zahlungspflichtige Mitglied zwei Wochen nach Fälligkeit noch nicht entrichtet hat, werden Säumniszuschläge erhoben; § 24 SGB IV in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.11.2009 (BGBl. I Seite 3710, 3973; 2011 Seite 363) in der jeweils geltenden Fassung gilt entsprechend." (deklaratorisch) neu gefasst. Im vorliegenden Fall ist indes die im Zeitpunkt der Erhebung der Säumniszuschläge gültige Fassung maßgeblich.
- 35 2. Die Höhe der festzusetzenden Säumnisgebühren resultiert aus § 24 Abs. 1 Satz 1 SGB IV. Ausgehend von einem monatlichen Beitrag ab 1. Januar 2015 in Höhe von 972,40 € (Beitragsbescheid vom 30. Juli 2015) und ausstehender Beiträge in Höhe von 5.366,85 € zum Zeitpunkt des Bescheides vom 7. Oktober 2015 erhöhte sich bei nicht

eingegangenen Zahlungen der ausstehende Betrag monatlich um 972,40 € bei gemäß § 15 Abs. 2 der Satzung jeweils zum 15. des Folgemonats eintretender Fälligkeit.

36 Daraus ergeben sich folgende Fälligkeiten:

rückständige Beiträge bis einschl. August 2015 (fällig 15. September 2015)	5.366,85 €
zzgl. Beitrag September 2015 (fällig 15. Oktober 2015) i. H. v. 972,40 € abgerundet auf 50 €	6.339,25 € 6.300,00 €
zzgl. Beitrag Oktober 2015 (fällig 15. November 2015) i. H. v. 972,40 € abgerundet auf 50 €	7.311,65 € 7.300,00 €
zzgl. Beitrag November 2015 (fällig 15. Dezember 2015) i. H. v. 972,40 € abgerundet auf 50 €	8.284,05 € 8.250,00 €.

37 Unter Beachtung der sich aus § 9 Abs. 2 Satz 3 SächsRAVG ergebenden Frist war der Beklagte daher berechtigt, nach Ablauf von einer Woche nach der jeweiligen Fälligkeit jeweils eins vom Hundert des rückständigen (gerundeten) Betrags als Säumniszuschlag festzusetzen. Die mit den Bescheiden vom 4. November 2015, 2. Dezember 2015 und 7. Januar 2016 festgesetzten Säumniszuschläge in Höhe von 63,00 €, 73,00 € bzw. 82,50 € entsprechen diesen Vorgaben.

38 Dass der Beklagte nach Vorlage eines Einkommensteuerbescheides für das Jahr 2013 durch Bescheid vom 18. September 2018 den ab 1. Januar 2015 monatlich zu zahlenden Beitrag auf 311,99 € reduzierte, ändert an der Rechtmäßigkeit der festgesetzten Säumniszuschläge nichts. Selbst die nachträgliche Aufhebung einer geforderten Abgabe lässt die Säumniszuschläge nicht rückwirkend entfallen (BVerwG, Beschl. v. 2. Mai 1995 - 8 B 50.95 -, juris Rn. 4 zu § 240 Abs. 1 Satz 4 AO m. w. N.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 18. Januar 2022 - 9 B 19.18 -, juris Rn. 21).

39 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

40 Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.

41 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen (vgl. § 132 Abs. 2 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich einzureichen.

Die Schriftform ist auch bei Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sowie der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) vom 24. November 2017 (BGBl. I 3803), die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4607, 4611) zuletzt geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung gewahrt. Verpflichtet zur Übermittlung als elektronisches Dokument in diesem Sinne sind ab 1. Januar 2022 nach Maßgabe des § 55d VwGO Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse; ebenso die nach der Verwaltungsgerichtsordnung vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Verfügung steht. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

In der Begründung der Beschwerde 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 das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Rechtstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Obergerverwaltungsgerichts vorgetragen werden, wenn es auf diese Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Dehoust

Drehwald

Guericke