

Az.: 2 D 7/04



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn Obergerichtsvollzieher U. B.

- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte F. & Kollegen

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch das Sächsische Staatsministerium der Justiz
Hospitalstraße 7, 01097 Dresden

- Antragsgegner -

wegen

Unwirksamkeit der Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung (SächsGVEntschVO)
vom 11. Dezember 2003

hat der 2. Senat des Sächsischen Obergerichtsverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Obergerichtsverwaltungsgerichts Reich, den Richter am Obergerichtsverwaltungsgericht Munzinger, die Richterin am Verwaltungsgericht Ackermann, die Richterin am Obergerichtsverwaltungsgericht Drehwald und den Richter am Obergerichtsverwaltungsgericht Dr. Schaffarzik

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 7. Dezember am 9. Dezember 2005

für Recht erkannt:

§ 7 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz über die Abgeltung der Bürokosten der Gerichtsvollzieher (Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung - SächsGVEntschVO) vom 11. Dezember 2003 (SächsGVBl. 2004 S. 8) wird für unwirksam erklärt, soweit § 2 Abs. 2 Satz 1 und § 3 Abs. 2 Satz 1 dieser Verordnung mit Wirkung vor dem 1. Januar 2003 in Kraft treten.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens tragen der Antragsteller zu drei Vierteln und der Antragsgegner zu einem Viertel.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Antragsteller ist Beamter des Beklagten und als Obergerichtsvollzieher im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz beim Amtsgericht vollzeitbeschäftigt tätig. Er begehrt die Erklärung der Unwirksamkeit der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz über die Abgeltung der Bürokosten der Gerichtsvollzieher (Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung - SächsGVEntschVO) vom 11.12.2003 (SächsGVBl. 2004 S. 8 f.), mindestens aber die Erklärung der Unwirksamkeit der §§ 2 Abs. 2 Satz 1, 3 Abs. 2 Satz 1 und 7 Abs. 1 SächsGVEntschVO.

Gerichtsvollzieher sind Beamte des mittleren Justizdienstes in einer besonderen Laufbahn, die die Ämter der Besoldungsgruppe A 8 (Eingangsamt), A 9 und A 9 + Amtszulage umfasst. Gemäß § 46 der von den Landesjustizverwaltungen bundeseinheitlich vereinbarten Gerichtsvollzieherordnung (GVO) – bundeseinheitliche Ausgabe herausgegeben vom Niedersächsischen Minister der Justiz, Druck und Vertrieb durch die Justizvollzugsanstalt Wolfenbüttel, 38300 Wolfenbüttel, Ziegenmarkt 10 - sind sie verpflichtet, auf eigene Kosten ein Geschäftszimmer einzurichten und zu unterhalten, dessen Ausstattung in § 46 Abs. 3 GVO geregelt ist. Soweit es der Geschäftsbetrieb erfordert, sind die Gerichtsvollzieher ver-

pflichtet, auf eigene Kosten Büro- und Schreibhilfen zu beschäftigen (§ 49 GVO). Neben den Dienstbezügen aus dem ihnen jeweils übertragenen Amt erhalten die Gerichtsvollzieher eine Vollstreckungsvergütung als Anreizzahlung für besondere Leistung und zur Abgeltung von Erschwernissen, gegebenenfalls auch eines besonderen Aufwandes nach der Verordnung über die Vergütung für Beamte im Vollstreckungsdienst (Vollstreckungsvergütungsverordnung – VollstrVergV) vom 8.7.1976 i. d. F. d. B. v. 6.1.2003 (BGBl. I S. 8), die gemäß § 1 Abs. 2 VollstrVergV 15 % der vereinnahmten Vollstreckungsgebühren beträgt. Zur Abgeltung der durch die Verpflichtung zur Einrichtung und Unterhaltung eines Büros entstehenden Kosten wird den Gerichtsvollziehern eine Bürokostenentschädigung gewährt. Die in der hier angegriffenen Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung vom 11.12.2003 dazu getroffene Entschädigungsregelung beruht auf einem zwischen den Landesjustizverwaltungen und der Finanzministerkonferenz vereinbarten bundeseinheitlichen Entschädigungsmodell. Dabei wird auf der Grundlage eines bundeseinheitlich festgelegten Jahreskostengrundbetrages und unter Berücksichtigung eines Auf- bzw. Abschlages für die jeweilige durchschnittliche landesspezifische Arbeitsbelastung der Gerichtsvollzieher ein sogenannter (bereinigter) Jahreskostenbetrag ermittelt. Auf der Grundlage dieses Jahreskostenbetrages werden dann unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Einnahmen (Gebühren und Schreibaufwendungen) der Gerichtsvollzieher des betreffenden Landes der Anteil, den die Gerichtsvollzieher aus den für die Erledigung der Aufträge vereinnahmten Gebühren entnehmen dürfen (Gebührenanteil), und der Jahreshöchstbetrag des einem Gerichtsvollzieher jährlich zustehenden Gebührenanteils errechnet.

Für die bundeseinheitliche Festlegung des Jahreskostengrundbetrages 2002 wurde der Jahreskostengrundbetrag des Vorjahres durch Beschluss der Finanzministerkonferenz vom 14.2.2002 um 8.000,00 DM reduziert und auf 20.274,00 € (39.652,00 DM) festgesetzt. Damit wurde eine 1999 wegen der neuen Zuständigkeit der Gerichtsvollzieher für die Abnahme der eidesstattlichen Versicherung in gleicher Höhe vorgenommene Aufstockung des Jahreskostengrundbetrages wieder zurückgenommen. Anlass war das Ergebnis einer 2001 im Auftrag des Arbeitskreises für Besoldungsfragen bundesweit durchgeführten Stichprobenerhebung zu den Bürokosten der Gerichtsvollzieher. Nach dem Ergebnis dieser Erhebung, deren methodische Richtigkeit der Antragsteller bezweifelt, war der Jahreskostengrundbetrag 2000 rund doppelt so hoch wie die ermittelten durchschnittlichen Bürokosten der Gerichtsvollzieher. Eine Absenkung des Jahreskostengrundbetrages auf das ermittelte Niveau war aus rechtspolitischen Erwägungen gleichwohl nicht gewollt. Auch der Antragsgegner hatte sich an der Er-

hebung beteiligt, aber abweichend von den Vorgaben der Bund-Länder-Arbeitsgruppe "Bürokostenentschädigung der Gerichtsvollzieher" nicht eine Zufallserhebung unter 8 % der Gerichtsvollzieher seines Zuständigkeitsbereichs vorgenommen, sondern im Einvernehmen mit dem Verband der Sächsischen Gerichtsvollzieher (vgl. Aktenvermerk des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz v. 5.7.2001) durch den Präsidenten des Oberlandesgerichts Dresden 16 (ca. 8 %) Gerichtsvollzieher, die ein personell und sachlich ordnungsgemäß ausgestattetes Büro führten, auswählen lassen (vgl. Schreiben des Präsidenten des Oberlandesgerichts Dresden an das Sächsische Staatsministerium der Justiz vom 23.4.2001). In Vermerken des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz vom 14.11.2000, 23.2.2001 und einem Schreiben vom 26.4.2001 an die Vorsitzende des Hauptpersonalrats beim Sächsischen Staatsministerium der Justiz wurde hierzu ausgeführt, eine Zufallsauswahl von 8 % der Gerichtsvollzieher berge die Gefahr, dass Kosten in Gerichtsvollzieherbüros erhoben würden, die dienstpflichtwidrig nicht hinreichend ausgestattet seien. Eine solche Verallgemeinerung würde aber wiederum den Gerichtsvollziehern, die für eine angemessene Sach- und Personalausstattung ihres Büros Sorge trügen, zum Nachteil gereichen. Im Einvernehmen mit dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen sei daher festgelegt worden, dass die Untersuchungen in Sachsen nur bei Gerichtsvollziehern durchgeführt werden sollten, die einen ordnungsgemäß ausgestatteten Bürobetrieb unterhielten. Nach dem Ergebnis dieser Erhebung wendeten die sächsischen Gerichtsvollzieher im Jahr 2000 im Durchschnitt einen Betrag in Höhe von 33.936,98 DM (17.351,70 €) für Sach- und Personalkosten auf (vgl. Vermerk des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz vom 12.5.2001).

Unter dem 11.9.2002 teilte das Sächsische Staatsministerium der Justiz dem Präsidenten des Oberlandesgerichts Dresden mit der Bitte um Weitergabe des Schreibens an die Gerichtsvollzieher mit, dass unter Berücksichtigung der von der Finanzministerkonferenz beschlossenen Kürzung des Jahreskostengrundbetrages der für die Berechnung der Bürokostenentschädigung maßgebliche Gebührenanteil und der Jahreshöchstbetrag neu festgelegt werden müssten. Die Festsetzung für das laufende Jahr erfolge im Jahr 2003, wenn die tatsächliche Höhe der Gebühreneinnahmen und der Schreibaufwendungen sowie die Geschäftsbelastung für das Jahr 2002 feststünden. Ausweislich eines Vermerks des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz vom 24.1.2002 wurde die Neuregelung der Bürokostenentschädigung in mehreren Gesprächen mit dem sächsischen Landesverband des Deutschen Gerichtsvollzieherbunds e. V. thematisiert.

Mit dem Erlass der angegriffenen Verordnung vom 11.12.2003, bekannt gemacht am 30.1.2004, setzte das Sächsische Staatsministerium der Justiz auf der Basis des Jahreskostengrundbetrages 2002 und unter Berücksichtigung eines durchschnittlichen Pensums der sächsischen Gerichtsvollzieher im Jahr 2002 von 146 % sowie durchschnittlicher Gebühreneinnahmen in diesem Jahr in Höhe von 41.633,59 € und Schreibaussagen in Höhe von 3.780,50 € den Gebührenanteil für die Kalenderjahre 2002 und 2003 auf jeweils 55,3 % (§ 2 Abs. 2 Satz 1 SächsGVEntschVO) und den Jahreshöchstbetrag in den Kalenderjahren 2002 und 2003 auf jeweils 23.100,00 € (§ 3 Abs. 2 Satz 1 SächsGVEntschVO) fest. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 SächsGVEntschVO traten diese Regelungen mit Wirkung vom 1.1.2002 Kraft. Gleichzeitig traten gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsGVEntschVO die §§ 2 Abs. 1 Satz 1 und 3 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz über die Abgeltung der Bürokosten der Gerichtsvollzieher und über Auslagenpauschsätze nach dem Gesetz über Kosten der Gerichtsvollzieher (Gerichtsvollzieher-Kosten-Verordnung) vom 14.12.1998 (SächsGVBl. S. 670), zuletzt geändert durch Verordnung vom 21.11.2000 (SächsGVBl. S. 495) außer Kraft.

Auf der Grundlage der Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung setzte der Direktor des Amtsgerichts durch zwei Bescheide vom 10.5.2004 die dem Antragsteller für die Jahre 2002 und 2003 zustehende Bürokostenentschädigung fest und forderte den Antragsteller zugleich auf, den Differenzbetrag zwischen der ihm zustehenden Bürokostenentschädigung und dem tatsächlich einbehaltenen Gebührenanteil abzuliefern. Über den hiergegen eingelegten Widerspruch des Antragstellers wurde - soweit ersichtlich - noch nicht entschieden.

Bereits zuvor, am 9.3.2004, hat der Antragsteller das Normenkontrollverfahren eingeleitet. Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus: Er sei antragsbefugt. Seine tatsächlichen Bürokosten könne er nicht belegen; Gerichtsvollzieher seien weder dienstrechtlich noch sonst zur Buchführung nach kaufmännischen Grundsätzen verpflichtet. Als unmittelbare Folge des Vollzugs der angegriffenen Verordnung müsse er aber insgesamt 17.398,94 € an den Dienstherrn zurückzahlen. Bereits dies genüge, um eine Verletzung seiner subjektiven Rechte möglich erscheinen zu lassen. Bis zur Absenkung des Gebührenanteils und des Höchstbetrages hätte er auf der Grundlage der zuvor geltenden Gerichtsvollzieher-Kosten-Verordnung abgerechnet, nach der ihm ein Gebührenanteil von 85 % und ein Jahreshöchstbetrag in Höhe von 52.000,00 DM zugestanden hätten. Zudem sei er verpflichtet, fortlaufend weiter mit den abge-

senkten Werten abzurechnen. Damit stünden ihm als unmittelbare Rechtsfolge der angegriffenen Verordnung erheblich geringere Mittel zur Verfügung. Außerdem bestünde die Möglichkeit der Verletzung seiner subjektiven Rechte bereits durch den Verstoß der angegriffenen Verordnung gegen das Rückwirkungsverbot aus Art. 20 Abs. 3 i. V. m. Art. 33 Abs. 5 GG.

Die angegriffene Verordnung verstoße gegen höherrangiges Recht, insbesondere gegen § 49 Abs. 3 BBesG i.V.m. dem Gebot amtsangemessener Alimentation aus Art. 33 Abs. 5 GG. Der bundeseinheitliche Jahreskostengrundbetrag beruhe auf fragwürdigen empirischen Grundlagen, nämlich auf dem sogenannten Bad Nauheimer Pensenschlüssel aus dem Jahr 1962 und einem im Jahr 1975 erstellten Kostenkatalog. Beide Parameter hätten von Anfang an auf methodisch nicht einwandfrei ermittelten Daten beruht und seien zudem nicht mehr geeignet, die gegenwärtige Arbeits-, Kosten- und Gebührenwirklichkeit der Gerichtsvollzieher abzubilden. Nicht zuletzt werde im Rahmen der verschiedenen Rechenschritte zur Ermittlung des Gebührenanteils und des Jahreshöchstbetrages mehrfach mit – notwendig pauschalierenden – arithmetischen Mittelwerten operiert, die sich gegenseitig verstärkend zu immer größeren Fehlern bzw. Abweichungen von einer realitätsnahen Typisierung und Pauschalierung führten. Zwar könne im Hinblick auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 19.8.2004 - 2 C 41.03 - NVwZ-RR 2005, 214 f., nicht mehr daran festgehalten werden, dass es für die Bemessung der Bürokostenentschädigung der Gerichtsvollzieher auf den Bedarf eines zeitgemäß ausgestatteten und ordnungsgemäß arbeitenden Gerichtsvollzieherbüros - und damit auf fiktive Kosten - ankomme. Das Bundesverwaltungsgericht habe jedoch zugleich klargestellt, dass der Verordnungsgeber gehalten sei, den jährlichen Sach- und Personalkostenaufwand “aktuell und realitätsnah” zu ermitteln. Insofern komme es darauf an, ob die Kostenerhebungen des Antragsgegners repräsentativ, sachlich richtig und aktuell gewesen seien, also der Kostenentwicklung für das jeweilige Abgeltungsjahr Rechnung getragen hätten. Hieran bestünden erhebliche Zweifel, die durch eine von seinen – des Antragstellers - Prozessbevollmächtigten durchgeführte Mandantenbefragung, an der sich 176 Gerichtsvollzieher, darunter 22 sächsische Gerichtsvollzieher, beteiligt hätten (sog. Schäfter-Studie) und deren Ergebnisse er sich zu eigen mache, erhärtet würden. Schon die Repräsentativität der Erhebung des Antragsgegners sei fraglich. Aus den Generalakten des Antragsgegners ergebe sich insbesondere nicht, welche Parameter für die Auswahl der befragten angeblichen “Mustergerichtsvollzieher” leitend gewesen seien. Es werde ausdrücklich bestritten, dass die vom Antragsgegner ausgewählten Gerichtsvollzieher tatsächlich ein ordnungsgemäß ausgestattetes Gerichtsvollzieherbüro führten. Bei den erhobenen Daten handle es sich zudem um überwiegend geschätzte Angaben und

damit eben erkennbar nicht um tatsächliche Kosten. Die Erhebung weise zudem geringere Befragungszahlen auf, was ihre Aussagekraft schwächere. Zudem sei sie auch nicht aktuell. Die auf das Jahr 2000 bezogene Abfrage im Frühjahr 2001 sei nicht geeignet, die Bürokostenwirklichkeit der hier maßgebenden Abrechnungsjahre 2002 und 2003 abzubilden. Schließlich habe der Antragsgegner - abgesehen von offensichtlichen Rechenfehlern, die vor der Durchschnittsberechnung korrigiert worden sein sollen - keine Bereinigung der Erhebungsbefunde vorgenommen. In keinem Fall seien zu niedrige Ansätze bei den Sach- oder Personalkosten gleichsam "nach oben" korrigiert worden. Anlass hierzu hätte u. a. bei denjenigen Gerichtsvollziehern bestanden, die Hilfskräfte entweder ohne oder nur gegen geringes Entgelt beschäftigt oder nur für einen Teilzeitraum eines Jahres Hilfskräfte eingesetzt hätten. Ebenso wenig habe der Antragsgegner die Varianz bei den jeweiligen Einzelpositionen berücksichtigt. Gerade die Varianz bei den tatsächlichen Bürokosten sei Anlass, die Erhebungsbefunde zu bereinigen, so dass bei sachgerechter - nicht gegen das verfassungsrechtliche Gleichheitsgebot verstoßender - Typisierung bzw. Pauschalierung mindestens 90 % der sächsischen Gerichtsvollzieher ihre Bürokosten erstattet erhielten. Bei den Personalkosten bestünden zwischen den befragten Gerichtsvollziehern erhebliche Unterschiede. Auch hinsichtlich der Sachkosten bestehe eine erhebliche Spannweite, die es zweifelhaft erscheinen lasse, auf der Grundlage der vorliegenden Daten von den „im Durchschnitt“ anfallenden Sachkosten zu sprechen.

Die Verordnung verstoße auch gegen das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot aus Art. 20 Abs. 3 GG i. V. m. Art. 33 Abs. 5 GG. Schon § 7 Abs. 1 SächsGVEntschVO, nach dem die §§ 2 Abs. 2 Satz 1 und 3 Abs. 2 Satz 1 SächsGVEntschVO zu einem Zeitpunkt wirksam werden sollten, der vor der Bekanntmachung der Verordnung liege, begründe eine echte Rückwirkung. Darüber hinaus sei der aus Art. 33 Abs. 5 GG, § 49 Abs. 3 BBesG erwachsende Anspruch auf Gewährung der Bürokostenentschädigung nicht erst durch endgültige Festsetzung der Bürokostenentschädigung, sondern bereits in dem Zeitpunkt entstanden, in dem den Gerichtsvollziehern der abzugeltende Bürokostenbedarf - hier mit Ablauf der Kalenderjahre 2002 und 2003 - entstanden sei. Lügen die anspruchsbegründenden tatbestandlichen Umstände

- wie hier - in der Vergangenheit, so dass sie dem Einfluss des Beamten entzogen seien, entfalte eine Norm selbst dann echte Rückwirkung, wenn einzelne zur Fälligkeit und Durchsetzbarkeit des Anspruchs erforderliche Elemente noch fehlen sollten. Das Rückwirkungsverbot könne auch nicht wegen fehlenden schutzwürdigen Vertrauens der

Gerichtsvollzieher durchbrochen werden, denn aus § 2 Abs. 2 GVKostVO als der für die Vertrauensbildung maßgebenden Norm ergebe sich, dass die Gerichtsvollzieher nur mit einer Änderung der Rechtslage innerhalb des laufenden Kalenderjahres hätten rechnen müssen. Auch überwiegende Gründe des Gemeinwohls rechtfertigten die Durchbrechung des Rückwirkungsverbots nicht. Schließlich hätten die Gerichtsvollzieher nicht mit einer Neuregelung rechnen müssen. Nicht Diskussionen über eine Änderung der Rechtslage, sondern erst der Beschluss des Ordnungsgebers hätten den Vertrauensschutz beseitigt.

Schließlich führe die Anwendung der angegriffenen Verordnung zu einer mittelbaren Diskriminierung von teilzeitbeschäftigten Gerichtsvollziehern und verstoße damit gegen Gemeinschaftsrecht (Art. 141 EGV i.V.m mit Richtlinie 75/117/EWG-ABIEG Nr. L 045 vom 19.2.1975, S. 19 f., und die Richtlinie 97/81 EG des Rates vom 15.12.1997).

Der Antragsteller beantragt,

die Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz über die Abgeltung der Bürokosten der Gerichtsvollzieher (SächsGVEntschVO) vom 11.12.2003 (SächsGVBl. 2004, S. 8 f.) insgesamt, zumindest aber die §§ 2 Abs. 2 Satz 1, 3 Abs. 2 Satz 1, 7 Abs. 1 SächsGVEntschVO für unwirksam zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Er ist der Auffassung, der Antrag sei zumindest in Teilen unzulässig. Im Übrigen hält er die angegriffene Verordnung für rechtmäßig. Soweit der Normenkontrollantrag die Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung insgesamt angreife, sei er schon deshalb zumindest teilweise unzulässig, weil die Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung vom 11.12.2003 die Gerichtsvollzieher-Kosten-Verordnung vom 14.12.1998 in weiten Teilen wortgleich bzw. inhaltsgleich übernommen habe. Für eine Nichtigerklärung der diesbezüglichen Vorschriften fehle es dem Antragsteller am allgemeinen Rechtsschutzbedürfnis, da im Fall ihrer Nichtigerklärung durch das damit verbundene Wiederaufleben der früheren Normen die gleiche Rechtslage bestünde. Die Gerichtsvollzieher-Kosten-Verordnung sei aber wegen Fristablaufs im Normenkontrollverfahren nicht mehr angreifbar. Verfahrensgegenstand könnten damit, vorbehaltlich der weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen, nur die Regelungen sein, die die Anteilsquote an den Gebühren (Prozentsatz und Degressionsgrenze) in § 2 Abs. 2 und § 3

Abs. 2 SächsGVEntschVO sowie die Kappungsgrenze im Einzelfall (§ 3 Abs. 1 SächsGVEntschVO) betreffen. Insoweit habe jedoch der Antragsteller seine Antragsbefugnis nicht hinreichend dargelegt. Der Antragsteller begründe die Möglichkeit einer Rechtsverletzung zunächst damit, dass er Rückforderungen ausgesetzt sei und auch künftig einen gegenüber der früheren Rechtslage abgesenkten Entschädigungsanspruch habe. Diese Auffassung beruhe auf der unzutreffenden Annahme, die Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung kürze bereits erworbene Ansprüche. Bei richtiger Betrachtung schaffe sie jedoch erst die Rechtsgrundlage für die Gewährung der Bürokostenentschädigung. Zwar trage der Antragsteller zudem vor, die Verordnung gewähre i. S. d. § 49 Abs. 3 BBesG “zu wenig”; er lege jedoch nicht dar, dass er individuell “zu wenig” erhalte. Könne er jedoch alle denkbaren erstattungsfähigen Bürokosten aus der nach der Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung zu gewährenden Entschädigung abdecken, fehle bereits die Möglichkeit einer subjektiven Rechtsverletzung.

Die Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung sei rechtmäßig. Die festgelegten Entschädigungsbeträge erfüllten die Voraussetzungen des § 49 Abs. 3 BBesG; sie gewährleisteten im Ergebnis eine angemessene durchschnittliche Bürokostenentschädigung. Mit der Neuregelung der Bürokostenentschädigung durch die Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung sei das Staatsministerium der Justiz seiner Verantwortung als Normgeber gerecht geworden. Die Absenkung des Gebührenanteils von 85 % auf 55,3 % durch die Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung sei keine Kürzung der Bürokostenentschädigung, weil das Gebührenaufkommen als Basisgröße durch eine Strukturreform des Gerichtsvollzieherkostenrechts drastisch angestiegen sei. Um bei gleicher Arbeitsbelastung der Gerichtsvollzieher bei einer annähernd gleich hohen Bürokostenentschädigung zu bleiben, sei die Neuberechnung dieses Prozentsatzes sogar geboten gewesen. Insofern ziele die Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung mit einer systemimmanenten Neuberechnung lediglich auf eine Beibehaltung des bisherigen Entschädigungsniveaus. Das Sächsische Staatsministerium der Justiz habe sich auch ausreichend über die Einnahmen und Ausgaben der Gerichtsvollzieher unterrichtet. Die Erhebung aus dem Jahr 2001 habe ergeben, dass die sächsischen Gerichtsvollzieher rund 17.351,80 € an Bürokosten einschließlich der Entschädigung für Schreibkräfte aufgewendet hätten. Der festgelegte Jahreskostenbetrag liege als maßgebliche Richtgröße für den Durchschnittsbedarf um rd. 9.000,00 € über dem tatsächlichen Durchschnittsverbrauch. Dagegen habe die vom Antragsteller in Bezug genommene “Schäfter-Studie” tatsächliche Bürokosten von

durchschnittlich nur 14.433,00 € ermittelt. Dass die Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung durch die Anwendung des bundeseinheitlichen Jahreskostengrundbetrags gleichwohl höhere Sätze vorsehe, habe dem Umstand Rechnung tragen sollen, dass vermehrt Hilfskräfte hätten beschäftigt und entlohnt werden sollen. Dies sei auch mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu einem realitätsnah ermittelten Bedarf zu vereinbaren. Aus dem Gebot, die im Durchschnitt tatsächlich entstandenen Kosten zu decken, folge nicht das Verbot einer bedarfsorientierten Kostenerstattung, solange die tatsächlichen Durchschnittsausgaben nicht in besoldungsähnlicher Weise dauerhaft überschritten würden. Durch dienstrechtliche Maßnahmen sei darauf hinzuwirken, dass bei der Mehrzahl der Gerichtsvollzieher der erwartete Aufwand tatsächlich entstehe. Letztlich sei die Kritik des Antragstellers an seinem - des Antragsgegners - Verfahren unbeachtlich, da die angegriffene Verordnung nicht zu einem die Gerichtsvollzieher belastenden Ergebnis führe. Dies ergebe sich aus einer Kontrollberechnung, innerhalb derer u. a. die vom Antragsteller vorgelegte sogenannte "Schäfter-Studie" herangezogen werden könne. Im Übrigen sei der Jahreshöchstbetrag kein Maximalbetrag, sondern stelle lediglich eine Degressionsstufe dar.

Die Verordnung verstoße auch nicht gegen das Rückwirkungsverbot. Zwar ordne §§ 7 SächsGVEntschVO ein rückwirkendes In-Kraft-Treten der Festsetzung der Jahreshöchstbeträge 2002 und 2003 und der Beteiligungssätze zum 1.1.2002 an. Jedoch habe die Gerichtsvollzieher-Kosten-Verordnung bereits ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, diese Maßstäbe für die Bürokostenentschädigung rückwirkend festzusetzen. Die bisherige Verordnung habe nämlich keine Formulierung wie "können rückwirkend zum 1. Januar des jeweiligen Kalenderjahres neu festgesetzt werden" enthalten. Vielmehr habe es in § 2 Abs. 2 GVKostVO geheißen: "können rückwirkend zum 1. Januar eines jeden Kalenderjahres" neu festgesetzt werden. Der Ordnungsgeber habe daher Neuregelungen treffen können, soweit er dies für das betroffene Jahr noch nicht getan habe. Die zeitliche Grenze sei allein durch Vertrauensschutzgesichtspunkte gezogen worden. Die Rückforderung von Beträgen sei überdies nur dann erforderlich geworden, wenn die Gerichtsvollzieher nicht von der ihnen angebotenen Möglichkeit Gebrauch gemacht hätten, auf Grundlage der zu erwartenden und mehrfach angekündigten Neufestsetzung abzurechnen.

Die Auffassung des Antragstellers, die Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung verstoße gegen Art. 141 EGV i.V.m. Art. 1 der Gleichbehandlungsrichtlinie (75/117/EWG des Rates) gehe fehl. Selbst wenn das Gericht eine Richtlinie aus dem sekundären Gemeinschafts-

recht für einen zulässigen Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 VwGO halten sollte, bewirke die Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung weder rechtlich noch tatsächlich eine mittelbare Diskriminierung.

Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die vom Antragsgegner vorgelegten Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Normenkontrollantrag bleibt überwiegend ohne Erfolg.

I. Der Antrag ist nur zum Teil zulässig.

Dabei fehlt es dem Antragsteller nicht - wie vom Antragsgegner bemängelt - bereits an der nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erforderlichen Antragsbefugnis, weil er nicht dargelegt hat, dass er den ihm für die Unterhaltung seines Büros entstandenen Aufwand nicht aus der ihm gewährten Bürokostenentschädigung decken kann. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu der seit dem 1.1.1997 geltenden Fassung des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist es für die Antragsbefugnis ausreichend, dass der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch den zur Prüfung gestellten Rechtssatz in einem subjektiven Recht verletzt wird (vgl. BVerwG, Beschl. v. 20.9.2005 - 4 BN 46/05 - zitiert nach Juris; Urt. v. 30.4.2004, NVwZ 2004, 1120 m.w.N.) Als Gerichtsvollzieher ist der Antragsteller von den Regelungen der angegriffenen Verordnung betroffen. Durch den Verweis auf seine Mindereinnahmen und die ihm auferlegte, auf den Vorschriften über den Gebührenanteil und den Jahreshöchstbetrag beruhende Rückzahlungsverpflichtung hat er hinreichend Umstände dargelegt, die eine Verletzung seiner Rechte möglich erscheinen lassen.

Soweit der Antragsteller die Verordnung über die Regelungen der §§ 2 Abs. 2, 3 Abs. 1 und 2 Satz 1 sowie 7 Abs. 1 Satz 1 SächsGVEntschVO hinaus insgesamt angreift, mangelt es ihm jedoch am erforderlichen allgemeinen Rechtsschutzinteresse. Dieses fehlt, wenn die Erklärung der Unwirksamkeit der Vorschrift dem Antragsteller offensichtlich keine rechtlichen oder tatsächlichen Vorteile bringen kann und die Inanspruchnahme des Gerichts deshalb nutzlos erscheint (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 14. Aufl., § 47 RdNr. 89 m.w.N.).

Dies ist hier der Fall. Die vom Antrag umfasste Aufhebung des § 7 Abs. 2 SächsGVEntschVO, der das Außer-Kraft-Treten der Gerichtsvollzieher-Kosten-Verordnung von 1998 bestimmt, würde zum Wiederaufleben der den Vorschriften der Sächsischen Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung zum überwiegenden Teil wörtlich, im Übrigen materiell-rechtlich entsprechenden Vorschriften der Gerichtsvollzieher-Kosten-Verordnung von 1998 führen. Diese können infolge des Ablaufs der Antragsfrist in § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO nicht mehr angegriffen werden, so dass die Erklärung der Unwirksamkeit der Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung, soweit nicht die Regelungen der §§ 2 Abs. 2, 3 Abs. 1 und 2 Satz 1 sowie 7 Abs. 1 Satz 1 SächsGVEntschVO betroffen sind, den Antragsteller rechtlich nicht besser stellen würde. Dies gilt insbesondere auch für § 3 Abs. 5 SächsGVEntschVO, so dass es schon deshalb nicht auf die Frage ankommt, ob diese Vorschrift - von der der Antragsteller im Übrigen als vollzeitbeschäftigter Gerichtsvollzieher weder jetzt noch, mangels Darlegung entsprechender Umstände, in absehbarer Zukunft betroffen ist - gegen Art. 141 EGV i. V. m. Art. 1 der Richtlinie 75/117/EWG des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Anwendung des Grundsatzes gleichen Entgeltes für Männer und Frauen sowie gegen die Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICEF, CEEP und EGW geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit verstößt.

II. Soweit der Normenkontrollantrag zulässig ist, ist er nur zum Teil begründet. Die §§ 2 Abs. 2 und 3 Abs. 1 und 2 Satz 1 SächsGVEntschVO sind rechtmäßig. Sie verstoßen weder gegen § 49 Abs. 3 BBesG noch gegen das Gebot der amtsangemessenen Alimentation aus Art. 33 Abs. 5 GG (1. und 2.). Die Regelung, nach der die genannten Vorschriften mit Wirkung vom 1.1.2002 in Kraft treten (§ 7 Abs. 1 Satz 2 SächsGVEntschVO), verstößt jedoch zum Teil gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Rückwirkungsverbot (3.).

1. Gemäß § 49 Abs. 3 BBesG sind die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Abgeltung der den Gerichtsvollziehern für die Verpflichtung zur Einrichtung und Unterhaltung eines Büros entstehenden Kosten zu regeln. Die Ermächtigung kann auf das zuständige Ministerium übertragen werden. Mit dem Erlass der angegriffenen Verordnung hat das zuständige Sächsische Staatsministerium der Justiz (vgl. § 1 der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Übertragung der Verordnungsermächtigung nach § 49 Abs. 3 des Bundesbesoldungsgesetzes vom 11. September 1992 [SächsGVBl. S. 418]) von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht. Zu den materiellen Anforderungen der Verordnungser-

mächtigung hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 19.8.2004 - 2 C 41.03 -, NVwZ-RR 2005, 214, dessen Gründen sich der Senat anschließt, ausgeführt, § 49 Abs. 3 Satz 1 BBesG enthalte nicht nur eine bloße Ermächtigung zum Erlass einer Abgeltungsregelung, sondern verpflichte den Dienstherrn aufgrund des verfassungsrechtlichen Gebots einer amtsangemessenen Alimentation (Art. 33 Abs. 5 GG) zum regelmäßigen Ersatz der angefallen Bürokosten. Den Gerichtsvollziehern solle nicht zugemutet werden, Kosten selbst zu übernehmen, die ihnen zwangsläufig aufgrund dienstlicher Verpflichtungen entstünden und die andere Beamte mit dem gleichen Amt nicht zu tragen hätten. Deshalb sei der Dienstherr gehalten, „den jährlichen Sach- und Personalkostenaufwand aktuell und realitätsnah zu ermitteln“, wobei er zur Pauschalierung und Typisierung, im Falle gravierender regionaler Unterschiede auch zu Staffellungen befugt oder sogar verpflichtet sei. Wie aus Wortlaut, systematischer Stellung, Sinn und Zweck sowie der Entstehungsgeschichte des § 49 Abs. 3 Satz 1 BBesG folge, sehe die Vorschrift ein bestimmtes Entschädigungsmodell allerdings nicht vor. Gleichzeitig hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, aus der Verpflichtung des Dienstherrn zur realitätsnahen Erstattung der entstehenden Kosten folge, dass die Kostenerstattung nicht an fiktiven Kosten ausgerichtet werden dürfe (so schon Bad.-Württ.VGH, Urt. v. 14.12.1995 - 4 S 93/93 - zit. nach juris; a. A. noch BayVGH, Beschl. v. 5.9.2003 - 3 B 02.2266 u. a. - zit. nach juris).

Die §§ 2 Abs. 2 Satz 1 und 3 Abs. 2 Satz 1 SächsGVEntschVO, die die Regelung der Bürokostenabgeltung maßgeblich bestimmen, werden den durch das Bundesverwaltungsgericht klargestellten Vorgaben und Grenzen des § 49 Abs. 3 BBesG gerecht.

a) Aus dem Hinweis auf die Zulässigkeit der Typisierung und Pauschalierung (vgl. dazu schon BVerwG, Urt. v. 4.7.2002, NVwZ 2002, 1505 f.) folgt, dass die maßgeblichen Vorschriften der Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung nicht schon dann rechtswidrig sind, wenn es dem Antragsteller gelänge - wozu er sich nicht in der Lage sieht - nachzuweisen, dass die ihm entstehenden notwendigen Bürokosten durch die ihm auf der Grundlage der §§ 2 Abs. 2 Satz 1 und 3 Abs. 2 Satz 1 SächsGVEntschVO gewährte Entschädigung nicht abgedeckt werden. Es liegt gerade in der Rechtsnatur einer Pauschalierung, dass es im Einzelfall zu einer Unterdeckung oder auch zu einer Übererstattung führen kann (vgl. NdsOVG, Urt. v. 7.7.2005 - 5 KN 239/03 -).

b) Mit den in den §§ 2 Abs. 2 Satz 1 und 3 Abs. 2 Satz 1 SächsGVEntschoVO getroffenen Regelungen ist der Dienstherr seiner Verpflichtung zur regelmäßigen Entschädigung der angefallenen notwendigen Kosten eines Gerichtsvollzieherbüros nachgekommen.

Dabei kann dahinstehen, ob es vorliegend an einer methodisch einwandfreien Erhebung des Antragsgegners über die tatsächlichen durchschnittlichen Bürokosten der sächsischen Gerichtsvollzieher mangelt. Bedenken bestehen insoweit, als der Antragsgegner im Rahmen der bundesweiten Stichprobenerhebung nur 16 von 212 sächsischen Gerichtsvollziehern befragt hat. Zugleich wurden die befragten Gerichtsvollzieher weder nach dem Zufallsprinzip ausgewählt noch hat der Antragsgegner bei der Ermittlung der durchschnittlichen Personal- und Sachkosten die Spannbreite des Ergebnisses seiner Erhebung angemessen, d. h. im Einklang mit sozialwissenschaftlichen Methoden, bereinigt. Der Antragsgegner hat der Verordnung aber nicht das Ergebnis seiner Erhebung, sondern den bereinigten Jahreskostenbetrag zugrunde gelegt. Zudem hängt die rechtliche Geltung einer Norm zumindest dann nicht davon ab, ob die Vorstellungen des Normgebers bei ihrem Erlass zutreffend waren, wenn der Normgeber beispielsweise - wie hier - keine widerstreitenden Grundrechtspositionen gegeneinander abzuwägen hat oder der Vorgang der Willensbildung selbst keinen besonderen gesetzlichen Anforderungen unterworfen ist. Denn jedenfalls unter diesen Voraussetzungen handelt es sich bei dem Erlass einer Verordnung nicht um ein - etwa dem Erlass eines Verwaltungsaktes gleichzusetzendes - Handeln, das auf Ermessensfehler hin untersucht werden könnte. Vielmehr kommt es darauf an, ob sein Ergebnis im Einklang mit höherrangigem Recht steht und einer entsprechenden gerichtlichen Kontrolle zugänglich ist; der Vorgang der Entscheidungsfindung einschließlich der subjektiven Vorstellungen und Motive der daran Beteiligten - also die Betätigung des „Normsetzungsermessens“ - ist hingegen in einem Fall wie dem vorliegenden einer gerichtlichen Prüfung entzogen (vgl. auch Bad.-Württ.VGH, Urt. v. 14.12.1995, a.a.O., m.w.N.; OVG NRW, Urt. v. 18.5.1992, NVwZ-RR 1993, 48 ff.).

Der Senat ist aufgrund der ihm von den Beteiligten vorgelegten Berechnungen davon überzeugt, dass es hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür gibt, dass die auf der Grundlage der angegriffenen Verordnung gewährte Bürokostenentschädigung ausreichend bemessen ist, um die den Gerichtsvollziehern im Durchschnitt entstandenen Bürokosten vollständig zu decken. Diese Überzeugung beruht insbesondere darauf, dass die methodischen Mängel sowohl der Erhebung des Antragsgegners als auch der vom Antragsteller vorgelegten Schäfte-Studie in erster Linie die Repräsentativität der jeweiligen Untersuchung betreffen, diese Mängel sich

aber infolge der getroffenen Vorauswahl ersichtlich nicht zu Lasten der sächsischen Gerichtsvollzieher ausgewirkt haben können. Es bedarf daher auch keiner weiteren Ermittlung der Kriterien, nach denen die befragten Gerichtsvollzieher vom Antragsgegner ausgewählt wurden.

Ausweislich der Vermerke des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz vom 14.11.2000 und 23.2.2001 sowie des Schreibens an die Vorsitzende des Hauptpersonalrats vom 26.4.2001 ging es schon nach der Zielsetzung der Erhebung des Antragsgegners darum, eine möglichst hohe durchschnittliche Kostenbelastung der sächsischen Gerichtsvollzieher zu ermitteln. Dem entspricht es, dass nach dem Ergebnis der Befragung 15 der 16 ausgewählten Gerichtsvollzieher (ca. 94 %) im Befragungszeitraum Bürokräfte beschäftigten, die sie für ihre Tätigkeit entlohnten. Hiervon beschäftigten wiederum lediglich vier Gerichtsvollzieher ausschließlich Familienangehörige. Im Vergleich dazu beschäftigten nach der Schäfter-Studie von 22 befragten sächsischen Gerichtsvollziehern ebenfalls 15 Gerichtsvollzieher, d. h. lediglich ca. 68 %, bezahlte Hilfskräfte, davon 5 ausschließlich Familienangehörige. Auch an der Repräsentativität der Schäfter-Studie, an der nur Mandanten der Prozessbevollmächtigten des Antragstellers teilgenommen hatten, bestehen Zweifel. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass an der freiwilligen Befragung vor allem Gerichtsvollzieher mit einem persönlichen Interesse teilgenommen haben, so dass der Anteil derjenigen, deren ökonomische Situation besonders prekär ist, in der Studie möglicherweise überrepräsentiert ist (vgl. dazu Schäfter-Studie, S. 6). Trotz der demzufolge für die Gerichtsvollzieher günstigen Auswahl der Befragten liegen die durchschnittlich aufgewendeten Bürokosten der jeweils befragten Gerichtsvollzieher aber mit 17.351,70 € (Erhebung des Antragsgegners) bzw. 14.433,00 € (Schäfter-Studie) rd. 5.750,00 € bzw 8.667,00 € deutlich unter dem in § 3 Abs. 2 Satz 1 SächsGVEntschVO bestimmten Jahreshöchstbetrag von 23.100,00 €. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass den Gerichtsvollziehern zusätzlich in voller Höhe die von ihnen vereinnahmten Schreibaufwendungen verbleiben, während die diesen gegenüber stehenden Aufwendungen - jedenfalls soweit es die Erhebung des Antragsgegners betrifft – schon bei der Ermittlung der durchschnittlichen Bürokosten erfasst wurden. Vor diesem Hintergrund ist nichts dafür ersichtlich, dass die sächsischen Gerichtsvollzieher den ihnen im Durchschnitt entstehenden Bürokostenaufwand aus der auf der Grundlage der angegriffenen Vorschriften gewährten Bürokostenentschädigung nicht vollständig decken könnten.

Die auf der Grundlage der §§ 2 Abs. Satz 1 und 3 Abs. 2 Satz 1 SächsGVEntschVO gewährte Bürokostenentschädigung begegnet auch im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf keinen Bedenken. Entscheidet sich der Normgeber – wie hier – zulässigerweise für eine pauschale Abgeltungsregelung, darf er geringfügige oder in besonders gelagerten Fällen auftretende Ungleichheiten in Kauf nehmen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 10.7.1997, BVerfGE 96, 1 ff.; std. Rspr.). Grenzen sind ihm durch die Intensität der Ungleichbehandlung gesetzt. Ein Verfassungsverstoß im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf liegt daher nur dann vor, wenn die Ungleichheit in dem jeweils in Betracht kommenden Bereich so bedeutsam ist, dass ihre Berücksichtigung nach einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise geboten erscheint (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.5.1984, BVerfGE 67, 70 ff.; Beschl. v. 16.3.1982, BVerfGE 60, 113). Dies ist hier zu verneinen.

Es ist schon nicht ersichtlich, dass eine wesentliche Teilgruppe der sächsischen Gerichtsvollzieher ihre Kosten aus der gewährten Bürokostenentschädigung nicht decken kann. Zwar ist nach der Schäfter-Studie, die – in Ermangelung einer entsprechenden Auswertung der Erhebung des Antragsgegners – zur Betrachtung allein herangezogen werden kann, ein Betrag von 24.557,00 € erforderlich, um – wie der Antragsteller fordert – bei 90 % der befragten sächsischen Gerichtsvollzieher die jährlichen Gesamtkosten ihres Gerichtsvollzieherbüros abzudecken (vgl. Tabelle 46 der Schäfter-Studie). Dieser Betrag liegt ersichtlich über dem Jahreshöchstbetrag nach § 3 Abs. 2 Satz 12 SächsGVEntschVO. Ihm können auch die in den Jahren 2002 und 2003 durchschnittlich erhobenen Schreibaufwendungen in Höhe von 3.780,50 € bzw. 3.738,81 € nicht hinzugerechnet werden, da die ihnen gegenüberstehenden Aufwendungen in der Schäfter-Studie nicht – oder jedenfalls nicht in vollem Umfang – erfasst wurden (vgl. 2.2 der Ausfüllhinweise zum Erhebungsbogen, S. 37 der Studie). Andererseits entstehen nach der genannten Studie nur ca. 16 % der sächsischen Gerichtsvollzieher überhaupt Kosten, die über 20.000,00 € hinausgehen (vgl. Tabelle 44 der Schäfter-Studie), d. h., jedenfalls 84 % der Gerichtsvollzieher können allein mit dem Jahreshöchstbetrag nach § 3 Abs. 2 Satz 1 GVEntschVO ihren Aufwand decken. Da sich den Berechnungen nicht entnehmen lässt, wie viele der Gerichtsvollzieher mit Bürokosten über 20.000,00 € einen Aufwand haben, der zwischen dieser Summe und dem Jahreshöchstbetrag liegt, kann der Prozentsatz sogar noch höher sein. Letztlich bieten diese Zahlen aber nur einen Anhaltspunkt, da es sich bei dem Jahreshöchstbetrag lediglich um eine Degressionsstufe handelt, die keine Aussage über die im maßgeblichen Zeitraum tatsächlich gewährte Bürokostenentschädigung beinhaltet. Erfahrungsge-

mäß stehen einem höheren Aufwand auch höhere Einnahmen gegenüber, so dass davon auszugehen ist, dass sogar mehr als 84 % der sächsischen Gerichtsvollzieher mit der gewährten Bürokostenentschädigung den ihnen entstandenen Aufwand vollständig decken können. Vor diesem Hintergrund ist der Senat davon überzeugt, dass die auf der Grundlage der angegriffenen Vorschriften gewährte Bürokostenentschädigung im Allgemeinen ausreichend ist, um die den Gerichtsvollziehern entstandenen Kosten abzugelten und es lediglich in Ausnahmefällen zu einer Unterdeckung kommen kann. Insoweit ist indes zu berücksichtigen, dass selbst eine Deckungslücke in Höhe der Differenz zwischen dem Jahreshöchstbetrag und dem höchsten in der Schäfter-Studie angegebenen Kostensatz nur zu einer Mehrbelastung von unter 10 % führen würde. Ein derartiges Sonderopfer einzelner Gerichtsvollzieher begegnet im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG, 18 Abs. 1 SächsVerf keinen Bedenken (vgl. zur Zulässigkeit einer Mehrbelastung von 10% im Abgabenrecht, BVerwG, Urt. v. 15.9.1981, NVwZ 1982, 622 ff.). Dies gilt zumal deshalb, weil atypischen und unverhältnismäßigen Härtefällen nach Maßgabe des § 3 Abs. 7 SächsGVEntschVO Rechnung getragen werden kann.

Angesichts des Umstandes, dass der der Gerichtsvollzieher-Entschädigungs-Verordnung zugrundeliegende Jahreskostenbetrag ausreichend ist, um die den Gerichtsvollziehern entstehenden Kosten zu decken, ist rechtlich unerheblich, ob der zur Ermittlung des jährlichen Durchschnittspensums verwandte sogenannte "Bad Nauheimer Pensenschlüssel" noch geeignet ist, für die maßgebenden Abrechnungsjahre einen hinreichenden Zusammenhang zwischen den anfallenden Erledigungen und der tatsächlichen zeitlichen Belastung herzustellen oder der fortgeschriebene Kostenkatalog 1975 die Kosten für ein Gerichtsvollzieherbüro in den Jahren 2002 und 2003 angemessen widerspiegelt.

Gegen das so ermittelte Ergebnis spricht auch nicht dessen nach Auffassung des Antragstellers fehlende Aktualität. Soweit der Antragsteller in der mündlichen Verhandlung die Auffassung vertreten hat, der Dienstherr sei nach den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil vom 19.8.2004 verpflichtet, den Bürokostenaufwand jährlich aktuell und realitätsnah zu ermitteln, vermag der Senat dem nicht zu folgen. Eine solche Schlussfolgerung lässt sich den Entscheidungsgründen des genannten Urteils nicht entnehmen. Das Bundesverwaltungsgerichts fordert lediglich „den jährlichen Sach- und Personalkostenaufwand aktuell und realitätsnah“ zu ermitteln. Diese Formulierung, in der sich das Adjektiv „jährlich“ nur auf den zu ermittelnden Aufwand bezieht, lässt offen, in welchem zeitlichen Rahmen und in welcher Form der Dienstherr seiner Überwachungspflicht nachkommen muss. Allerdings folgt bereits

aus der dem Dienstherrn aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung erlaubten Typisierung und Pauschalierung bei der Höhe der Bürokostenentschädigung, dass er zur Feststellung der im Durchschnitt tatsächlich angefallenen Bürokosten keinen Verwaltungsaufwand treiben muss, der nicht mehr im Verhältnis zu dem durch die Pauschalierung gewonnenen Vorteil steht. Insofern ist zu berücksichtigen, dass der Aufwand für eine jährliche Ermittlung und Auswertung der tatsächlich im Durchschnitt angefallenen Bürokosten demjenigen für eine Abrechnung auf Einzelnachweis gleichkommt. Bereits aus diesem Grund dürfte dem Verordnungsgeber ein längerer Überprüfungs- und Anpassungszeitraum zuzubilligen sein, ohne dass es zu einem Verstoß gegen das vom Bundesverwaltungsgericht geforderte Aktualitätsprinzip kommt. Angesichts der aktuellen geringen Preissteigerungsrate in Deutschland begegnet es jedenfalls vorliegend keinen Bedenken, zur gebotenen Ergebniskontrolle auf Daten zurückzugreifen, die der Antragsgegner drei bzw. zwei Jahre vor dem in der Verordnung geregelten Zeitraum erhoben hat. Dies gilt zumal deshalb, weil die für die Schäfter-Studie für einen späteren Zeitraum (2001) erhobenen Daten im Wesentlichen zu demselben Ergebnis führen.

Nach alledem verstoßen die Regelungen der §§ 2 Abs. 2 Satz 1 und 3 Abs. 2 Satz 1 SächsGVEntschVO jedenfalls nicht wegen einer zu gering bemessenen Bürokostenentschädigung gegen das Gebot amtsangemessener Alimentation aus Art. 33 Abs. 5 GG, § 49 Abs. 3 BBesG.

c) Die angegriffenen Vorschriften genügen auch den Anforderungen des § 49 Abs. 3 BBesG im Hinblick auf eine zulässige Aufwandsentschädigung. Sie führen (noch) nicht zu einer von der Ermächtigungsgrundlage nicht mehr gedeckten Besoldungsgewährung. Das Bundesverwaltungsgericht hat durch das Urteil vom 19.8.2004 (a.a.O) ausdrücklich klargestellt, dass es sich bei der Bürokostenentschädigung nicht um eine Alimentationsleistung, sondern eine neben der Besoldung zulässige Aufwandsentschädigung handelt. Die Gewährung einer Aufwandsentschädigung erfordert jedenfalls tatsächliche dienstbezogene finanzielle Aufwendungen des Besoldungsempfängers, deren Übernahme ihm nicht zugemutet werden kann. Aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte bzw. tatsächlicher Erhebungen muss nachvollziehbar sein, dass und in welcher ungefähren Höhe dienstbezogene finanzielle Aufwendungen typischerweise entstehen; bloße Mutmaßungen ohne hinreichende, eine wirklichkeitsnahe Schätzung ermöglichende tatsächliche Grundlagen genügen nicht (std. Rspr., vgl. BVerwG, Urt. v. 13.7.2000, BVerwGE 111, 313 ff.; Urt. v. 2.3.1995, ZBR 1995, 238 f.; Urt. v. 8.7.1994, BVerwGE 96, 224 ff.). Zu erheblichen Bedenken gibt insoweit Anlass, dass es nach den vor-

liegenden Zahlen über die durchschnittlichen Bürokosten der sächsischen Gerichtsvollzieher auf der Grundlage der §§ 2 Abs. 2 Satz 1 und 3 Abs. 2 Satz 1 SächsGVEntschVO in mindestens 84 % aller Fälle zu einer - wenn auch zum Teil nur geringfügig - über dem tatsächlichen Aufwand liegenden Bürokostenentschädigung kommen kann. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich bei dem in § 3 Abs. 2 Satz 1 SächsGVEntschVO bestimmten Jahreshöchstbetrag nicht um eine in jedem Fall gewährte Bürokostenentschädigung handelt. Vielmehr hängt die Höhe der Bürokostenentschädigung von den tatsächlichen Gebühreneinnahmen des jeweiligen Gerichtsvollziehers ab. Zwar verkennt der Senat nicht, dass einem niedrigen Aufwand nicht unbedingt auch niedrige Einnahmen gegenüber stehen müssen, da die Gerichtsvollzieher den Personal- und Sachkostenaufwand bewusst gering halten können, um durch den pauschal als Bürokostenentschädigung zu entnehmenden Gebührenanteil einen Überschuss zu erwirtschaften. Im Rahmen der zulässigen Pauschalierung der Bürokostenentschädigung sind solche Umstände jedoch (noch) hinzunehmen. Eine allein am typischen Aufwand, d. h. an den rein durchschnittlichen Personal- und Sachkosten orientierte Bürokostenentschädigung, bei der nach der Schäfter-Studie nur 60 % der Gerichtsvollzieher eine Kostendeckung erreichten, würde zu einer nicht mehr mit Art. 33 Abs. 5 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf zu vereinbarenden Unteralimentierung und Ungleichbehandlung derjenigen Gerichtsvollzieher führen, die - wie vorgesehen (§ 49 Abs. 1 GVO) - Hilfskräfte gegen Entgelt beschäftigen.

2. Es ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass die Kappungsgrenze des § 3 Abs. 1 SächsGVEntschVO, die zwar auch schon in der Gerichtsvollzieher-Kosten-Verordnung enthalten war (§ 3 Abs. 1 GVKostVO), aber durch die „Glättung“ des Betrages von 600,00 DM auf 300,00 € abgesenkt wurde, gegen höherrangiges Recht verstößt. Da ein bestimmtes Entschädigungsmodell für die Gewährung der Bürokostenentschädigung nicht gefordert ist, begegnet auch die in dem neu gefassten § 2 Abs. 2 Sätze 2 und 3 SächsGVEntschVO geregelte vorläufige Weitergeltung des Gebührenanteils bis einer Neufestsetzung bis zum Ablauf des nachfolgenden Kalenderjahres keinen Bedenken.

3. Allerdings verstößt der zulässig angegriffene § 7 Abs. 1 Satz 1 SächsGVEntschVO gegen das aus dem Rechtsstaatsgebot des Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 1, 3 SächsVerf abgeleitete Rückwirkungsverbot, soweit er das In-Kraft-Treten der §§ 2 Abs. 2 Satz 1 und 3 Abs. 2 Satz 1 SächsGVEntschVO mit Wirkung vor dem 1.1.2003 anordnet.

Indem § 7 Abs. 1 Satz 1 SächsGVEntschVO der am 30.1.2004 im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemachten Gerichts-Vollzieher-Entschädigungsverordnung das In-Kraft-Treten der §§ 2 Abs. 2 Satz 1 und § 3 Abs. 2 Satz 1 SächsGVEntschVO mit Wirkung vom 1.1.2002 anordnet und damit den Beginn des zeitlichen Anwendungsbereichs dieser Vorschriften auf einen Zeitpunkt festlegt, der vor demjenigen liegt, zu dem die Verordnung rechtlich existent geworden ist, entfaltet die Vorschrift eine verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässige echte Rückwirkung. Denn sie greift nachträglich in bereits abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Sachverhalte ein (vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 23.3.1971, BVerfGE 30, 367, 385 f.; std.Rspr.). Im Falle Rechtsansprüche gewährender Normen bedeutet „abgewickelter Tatbestand“, dass ein Sachverhalt abgeschlossen ist, der die materiellen Voraussetzungen des bisher geltenden Anspruchstatbestandes erfüllt (BVerfG, Beschl. v. 23.3.1971, BVerfGE 30, 367, 386 f.). Dies ist im vorliegenden Fall der Zeitpunkt, in dem den Gerichtsvollziehern die durch die Bürokostenentschädigung abzugeltenden Kosten tatsächlich entstanden sind, d. h. spätestens mit Ablauf des Kalenderjahres 2003.

a) Es liegen - jedenfalls soweit die Vorschrift das In-Kraft-Treten der §§ 2 Abs. 2 Satz 1 und 3 Abs. 2 Satz 1 SächsGVEntschVO mit Wirkung vor dem 1.1.2003 anordnet - auch keine Umstände vor, die zu einer Durchbrechung des Rückwirkungsverbots führen. Ausnahmen vom Verbot der echten Rückwirkung gelten nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht dann, wenn es an einer Vertrauensgrundlage fehlt, weil die Betroffenen (objektiv) nicht mit dem Fortbestand der Regelung rechnen konnten oder - im Fall berechtigten Vertrauens - zwingende Gründe des Gemeinwohls seine Durchbrechung fordern (vgl. dazu die umfangr. Nw. bei Sachs, Grundgesetz, 3. Aufl., Art. 20 RdNr. 134 f.).

Für das Kalenderjahr 2002 mussten die Gerichtsvollzieher wegen § 2 Abs. 2 GVKostVO, nach dem der Gebührenanteil des Absatzes 1 Satz 2 sowie der Jahreshöchstbetrag des § 3 Abs. 2 Satz 1 rückwirkend zum 1. Januar eines jeden Kalenderjahres neu festgesetzt werden können, nicht mit einer Neuregelung der Vorschriften über die Höhe der Bürokostenentschädigung rechnen. Der Wortlaut der Vorschrift lässt den Zeitpunkt der Festsetzung offen. Aus systematischen Erwägungen sowie Sinn und Zweck der Vorschrift folgt jedoch, dass eine rückwirkende Neufestsetzung nach dieser Vorschrift nur innerhalb des laufenden Kalenderjahres erfolgen kann. Für diese Auslegung spricht vorrangig ein Vergleich des § 2 Abs. 2 GVKostVO mit dem Wortlaut der Neuregelung des § 2 Abs. 2 Satz 2 SächsGVEntschVO, der die Vorläufigkeit des Gebührenanteils bis zu einer Neufestsetzung

nach Ablauf des maßgeblichen Kalenderjahres ausdrücklich bestimmt. Dessen hätte es – auch im Hinblick auf § 2 Abs. 2 Satz 3 SächsGVEntschVO, der den äußersten zeitlichen Rahmen für die Neufestsetzung festlegt - nicht bedurft, wenn damit nicht eine von § 2 Abs. 2 GVKostVO abweichende Regelung hätte getroffen werden sollen. Diese Auslegung dient zudem dem objektiven Zweck der Regelung, einen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen des Dienstherrn und der Gerichtsvollzieher zu schaffen. Sie ermöglicht es einerseits dem Dienstherrn, aufgrund neuer Daten Klarheit über die Notwendigkeit einer Neufestsetzung des Gebührenanteils und des Jahreshöchstsatzes zu gewinnen, und verschafft andererseits dem Gerichtsvollzieher durch die Bestimmung des Zeitraums, in dem er längstens mit einer derartigen Neufestsetzung rechnen muss, die notwendige finanzielle Planungssicherheit für die Einrichtung und Unterhaltung seines Büros. Demgegenüber würde eine allein am Wortlaut orientierte Auslegung der Vorschrift, die letztlich offen ließe, bis zu welchem Zeitpunkt die Normadressaten mit einer rückwirkenden Neufestsetzung rechnen müssen, nicht nur gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit, sondern auch denjenigen der Normenbestimmtheit verstoßen. Schon deshalb kommt es entgegen der Auffassung des Antragsgegners nicht darauf an, dass den Gerichtsvollziehern die Neuregelung durch das - an sie weitergeleitete - Schreiben des Sächsischen Justizministeriums an den Präsidenten des OLG Dresden vom 11.9.2002 angekündigt worden war und die Neuregelung der Bürokostenentschädigung in Gesprächen zwischen dem Landesverband der Sächsischen Gerichtsvollzieher und dem Sächsischen Staatsministerium der Justiz erörtert wurde. Das Bekanntwerden von Gesetzesinitiativen und die öffentliche Berichterstattung über die Vorbereitung einer Neuregelung durch die gesetzgebenden Körperschaften beeinträchtigen die Schutzwürdigkeit des Vertrauens nicht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 10.3.1971, BVerfGE 30, 272, 287).

Zwingende Interessen des Gemeinwohls, die eine Durchbrechung des berechtigten Vertrauens der Gerichtsvollzieher in den Fortbestand der für das Kalenderjahr 2002 geltenden Regelungen liegen offensichtlich nicht vor.

b) In Bezug auf die Neufestsetzung des Gebührenanteils und des Jahreshöchstbetrags für das Kalenderjahr 2003 mangelt es hingegen an einem berechtigten Vertrauen der sächsischen Gerichtsvollzieher in die Fortgeltung der bisherigen Rechtslage. Nach der zuvor dargelegten Auslegung des § 2 Abs. 2 SächsGVKostVO mussten die Gerichtsvollzieher bis zum Ablauf des Kalenderjahres 2003 mit einer Neufestsetzung des Gebührenanteils und des Jahreshöchst-

betrages rechnen. Zwar wurde die Neuregelung erst nach dem 31.12.2003 bekannt gemacht, gleichwohl konnten die Gerichtsvollzieher zu diesem Zeitpunkt kein Vertrauen in den unveränderten Rechtszustand mehr bilden. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das Vertrauen des Bürgers in den Bestand geltenden Rechts spätestens von dem Zeitpunkt an nicht mehr schutzwürdig, in dem der Gesetzgeber ein in die Vergangenheit zurückwirkendes Gesetz beschlossen hat (vgl. insbesondere BVerfG, Beschl. v. 14.5.1986, BVerfGE 72, 200, [261]; Beschl. v. 10.3.1971, BVerfGE 30, 272, [287]; Beschl. v. 14.11.1961, BVerfGE 13, 206, [213] jeweils m.w.N.). Dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu förmlichen Gesetzen hat sich das Bundesverwaltungsgericht angeschlossen und ausgeführt, dem Tag des endgültigen Gesetzesbeschlusses durch den Bundestag beim Erlass eines Gesetzes im formellen Sinne entspreche bei einer Verordnung der Tag, an dem sie von der Regierung beschlossen werde (BVerwG, Urt. v. 22.3.2001, NVwZ-RR 2001, 671 ff.; Urt. v. 12.2.2002, NVwZ-RR 2003, 515 f.). Der Senat hat in dieser Hinsicht insoweit Bedenken, als die Unterzeichnung einer Verordnung anders als der Beschluss eines förmlichen Gesetzes durch das Parlament nicht in einer öffentlichen Sitzung erfolgt. Das Entstehen eines Vertrauenstatbestandes hängt ebenso wie dessen Beseitigung immer auch von der Wahrnehmung äußerer Umstände ab. Vorliegend waren die Gerichtsvollzieher und ihre Interessenverbände jedoch in einer diese Wahrnehmung in ausreichendem Maße ermöglichenden Weise in das Verfahren zum Erlass der Verordnung eingebunden.

Nach alledem war lediglich § 7 Abs. 1 Satz 1 SächsGVEntschVO, soweit er das In-Kraft-Treten der §§ 2 Abs. 2 Satz 1 und 3 Abs. 2 Satz 1 SächsGVEntschVO mit Wirkung vor dem 1.1.2003 anordnet, für unwirksam zu erklären.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Dabei bewertet der Senat den Umstand, dass der Kläger nur mit seinem Begehren auf Erklärung der Unwirksamkeit des § 7 Abs. 1 Satz 1 SächsGVEntschVO obsiegt hat, mit einem Viertel im Verhältnis zum gesamten Streitgegenstand.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen. Die Anforderungen des § 49 Abs. 3 BBesG sind in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt. Hiervon weicht der Senat ebensowenig ab wie von den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und Bundesverwaltungsgerichts bereits grundsätzlich geklärten Fragen der Rückwirkung von Gesetzen.

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 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 einzureichen.

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.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

gez.:

Reich

Munzinger

Ackermann

Drehwald

Schaffarzik

Beschluss

Der Streitwert wird gemäß §§ 72 Nr. 1 GKG, 13 Abs. 1 Satz 1 GKG a. F. auf 10.000,-- € festgesetzt.

Der Beschluss ist unanfechtbar (§§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Reich

Munzinger

Ackermann

Drehwald

Schaffarzik