



# BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

## BESCHLUSS

BVerwG 2 BN 1.17  
VGH 3 N 14.1545

In der Normenkontrollsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 2. Mai 2017  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kenntner und Dr. Günther

beschlossen:



ECLI : DE: BVerwG: 2017: 020517B2BN1. 17. 0

Die Beschwerde des Antragstellers gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 29. Juli 2016 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes für das Beschwerdeverfahren wird auf 5 000 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

- 1 1. Der Antragsteller steht als Obergerichtsvollzieher im Dienst des Antragsgegners. Sein Normenkontrollantrag richtet sich gegen diejenigen Bestimmungen der bayerischen Verordnung zur Abgeltung der Bürokosten der Gerichtsvollzieher für die Jahre 2001 bis 2003 vom 21. August 2007 (GVBI S. 630), die eine Rückwirkung auf die noch nicht bestandskräftig festgesetzte Bürokostenentschädigung vorsehen.
  
- 2 Zur Abgeltung des ihnen durch die Verpflichtung zur Einrichtung und Unterhaltung eines Büros entstehenden Aufwands erhalten die Gerichtsvollzieher im Dienst des Antragsgegners einen Anteil der von ihnen für die Erledigung der Aufträge vereinnahmten Gebühren, der jährlich festgesetzt wird. Die Festsetzung des Gebührenanteils für das Kalenderjahr 2001 durch Verordnung vom 18. September 2002 (GVBI S. 517) und diejenige für die Kalenderjahre 2002 und 2003 durch Verordnung vom 29. September 2003 (GVBI S. 754) sind vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 16. Oktober 2006 (- 3 N 03.1683 u.a. - juris) für unwirksam erklärt worden. Die pauschalierende Bürokostenentschädigungsregelung habe jedenfalls die notwendige Unterscheidung zwischen Büros, bei denen Angestellte als Hilfspersonal beschäftigt werden, und solchen, bei denen hiervon abgesehen werde, unterlassen. Die Entschädigung habe überdies bei einer ganz erheblichen Zahl von Gerichtsvollziehern eine starke Überkompensation der tatsächlich angefallenen Gesamtbürokosten bewirkt. Eine derartige Zusatzalimentierung sei nach der Rechtsprechung des

Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 19. August 2004 - 2 C 41.03 - NVwZ-RR 2005, 214) mit § 49 Abs. 3 Satz 1 BBesG nicht vereinbar.

- 3 In der daraufhin erlassenen Gerichtsvollzieherbürokostenverordnung 2001 - 2003 vom 21. August 2007 ist eine durch Höchstbeträge begrenzte Erstattung der nachweisbaren Aufwendungen für das auf der Grundlage steuer- und sozialversicherungsrechtlich anerkennungsfähiger Verträge beschäftigte Büropersonal vorgesehen. Für die Abwicklung der noch nicht bestandskräftig festgesetzten Altfälle hat das Bayerische Staatsministerium der Justiz mit einem an die Präsidenten der Oberlandesgerichte adressierten Schreiben vom 21. Februar 2007 eine Übergangsregelung getroffen. Danach wurde den Gerichtsvollziehern gestattet, die Festsetzungsbescheide 2001 bis 2003 durch Rücknahme etwaiger Rechtsbehelfe bestandskräftig werden zu lassen und so unter Vertrauensschutz zu stellen. Hierdurch sollte - wie bei den Gerichtsvollziehern, die keine Rechtsbehelfe eingelegt hatten - die Möglichkeit geschaffen werden, es für diese Jahre bei dem ursprünglich zugrunde gelegten, vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof aber für unwirksam erklärten Entschädigungsmodell zu belassen.
- 4 Für den Antragsteller ist die Bürokostenentschädigung 2001 und eine daraus resultierende Rückforderung in Höhe von 4 163,61 € durch Bescheid vom 4. Dezember 2002 festgesetzt worden. Dabei wurde die später für unwirksam erklärte Gerichtsvollzieherentschädigungsverordnung in der Fassung vom 18. September 2002 zugrunde gelegt. Der Antragsteller hat hiergegen Widerspruch und nachfolgend Klage erhoben und seine Rechtsbehelfe ungeachtet der Hinweise des Antragsgegners aufrecht erhalten. Mit Bescheid vom 16. Juli 2008 hob der Präsident des Oberlandesgerichts den nicht bestandskräftigen Festsetzungsbescheid auf und setzte die Rückforderung auf Grundlage der nunmehr gültigen Gerichtsvollzieherbürokostenverordnung 2001 - 2003 vom 21. August 2007 auf 22 062,46 € fest.
- 5 Den Normenkontrollantrag des Antragstellers hat der Verwaltungsgerichtshof zunächst mit Beschluss vom 17. Dezember 2012 (- 3 N 08.618 - juris) abgelehnt und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt, die angegriffene

Rechtsverordnung genüge den Anforderungen für die Rechtmäßigkeit rückwirkender Normen. Zum einen sei eine rechtsbeständige endgültige Festsetzung, die ein Vertrauen der betroffenen Gerichtsvollzieher hätte begründen können, nie erfolgt; vielmehr sei auch nach alter Rechtslage stets eine rückwirkende Festsetzung vorgesehen gewesen. Zum anderen habe die Verordnung keine Rückwirkung für bestandskräftige Festsetzungen vorgesehen. Da diese Regelung denjenigen Gerichtsvollziehern, die Rechtsbehelfe gegen die entsprechenden Festsetzungsbescheide eingelegt hatten, im Vorfeld angekündigt und eine Rücknahmemöglichkeit eingeräumt worden sei, habe im Ergebnis für jeden Betroffenen eine Möglichkeit bestanden, die Altfälle unter Vertrauensschutz zu stellen. Dass der Antragsteller - in Kenntnis der damit verbundenen Risiken - hiervon keinen Gebrauch gemacht habe, sei seine eigene Entscheidung gewesen. Auf Vertrauensschutz könne er sich daher nicht berufen.

- 6 Auf die Beschwerde des Antragstellers hin hat das Bundesverwaltungsgericht die Entscheidung mit Beschluss vom 6. Juni 2014 - 2 BN 1.13 - (Buchholz 140 Art. 6 EMRK Nr. 14) wegen eines Verfahrensfehler aufgehoben und den Rechtsstreit zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen. Nach § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK sei die Durchführung einer mündlichen Verhandlung hier geboten gewesen.
- 7 Mit Urteil vom 29. Juli 2016 (- 3 N 14.1545 - juris) hat der Verwaltungsgerichtshof nach Durchführung einer mündlichen Verhandlung den Normenkontrollantrag des Antragstellers abgelehnt.
- 8 2. Die hiergegen vom Antragsteller erhobene Beschwerde ist unbegründet. Sie hat keine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache aufgezeigt, deren Klärung in einem Revisionsverfahren erforderlich wäre.
- 9 Eine Rechtssache hat grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, wenn sie eine - von der Beschwerde darzulegende (§ 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO) - Frage des revisiblen Rechts von allgemeiner, über den Einzelfall hinausreichender Bedeutung aufwirft, die im konkreten Fall entscheidungs-

erheblich ist. Ein derartiger Klärungsbedarf besteht nicht, wenn die Rechtsfrage bereits geklärt ist oder auf der Grundlage der bestehenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung mit Hilfe der anerkannten Auslegungsregelungen auch ohne Durchführung eines Revisionsverfahrens eindeutig beantwortet werden kann (BVerwG, Beschluss vom 9. April 2014 - 2 B 107.13 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 2 VwGO Nr. 20 Rn. 9 m.w.N.).

10 a) Die mit der Beschwerde bezeichnete Formulierung

"Ist die durch die GVBEntschV 2001 - 2003 sich selbst beigemessene Rückwirkung im Lichte des Art. 20 III GG verfassungsrechtlich wegen mangelnden Vertrauens der von der Verordnung in den Fortbestand der bisherigen Regelung und des bisherigen Regelungssystems gerechtfertigt, wenn sich die betroffenen Beamten aufgrund der Rückwirkung und der vereinnahmten Entschädigung erheblichen Rückforderungen ausgesetzt sehen, denen sie durch Organisation ihres Gerichtsvollzieherbüros (insbesondere: Abschluss von Arbeitsverträgen mit Hilfskräften) hätten entgegenwirken können?"

ist bereits nicht auf die Klärung einer rechtsgrundsätzlichen Frage, sondern auf die Subsumtion im Einzelfall gerichtet. Sie geht überdies von Voraussetzungen aus, die im angegriffenen Urteil nicht festgestellt worden sind (vgl. § 137 Abs. 2 VwGO).

- 11 Unabhängig hiervon sind die damit in der Sache aufgeworfenen Rechtsgrundsätze, soweit sie einer abstrakten Klärung zugänglich sind, in der höchstrichterlichen Rechtsprechung geklärt. Neuen oder zusätzlichen Klärungsbedarf hierzu zeigt die Beschwerde nicht auf.
- 12 Das Rückwirkungsverbot findet im Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht nur seinen Grund, sondern auch seine Grenze. Es gilt dort nicht, wo sich kein Vertrauen auf den Bestand des geltenden Rechts bilden konnte. Das ist namentlich der Fall, wenn die Betroffenen schon im Zeitpunkt, auf den die Rückwirkung bezogen wird, nicht mit dem Fortbestand der Regelungen rechnen konnten (BVerfG, Beschluss vom 18. Februar 2009 - 1 BvR 3076/08 - BVerfGE 122, 374 <394>). Liegt - wie mit der bezeichneten Frage vorausgesetzt - eine Konstellation

tion mangelnden Vertrauens in den Fortbestand der bisherigen Regelung vor, stellt sich die Rückwirkung also nicht grundsätzlich als unzulässig dar.

- 13 Diese Einschränkung gilt umso mehr, wenn - wie hier - im damaligen Zeitraum bereits keine Regelung bestand, auf die sich die Betroffenen hätten einrichten können und die Grundlage für eine normative Gewährleistungsfunktion oder eine Vertrauensbetätigung hätte darstellen können.
- 14 Das Regelungssystem der Bürokostenabgeltung für die Gerichtsvollzieher des Antragsgegners im Jahr 2001 war von Anfang an auf eine nachträgliche - und rückwirkende - Festsetzung angelegt. Auch die ursprüngliche Bemessungsgrundlage ist erst durch Verordnung vom 18. September 2002 und damit nach Abschluss des Wirtschafts- und Leistungszeitraums erlassen worden. Die betroffenen Gerichtsvollzieher hatten damit stets mit einer rückwirkenden Änderung der Erstattungsregelungen zu rechnen. Diese Regelungstechnik mag rechtsstaatliche Fragen aufwerfen, sie ist indes in keinem Falle geeignet, eine Grundlage für Vertrauensschutz darzustellen. Demgemäß hat der erkennende Senat bereits wiederholt klargestellt, dass ein Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot nicht vorliegt, wenn ein Gerichtsvollzieher mit einer rückwirkenden Änderung der vorläufigen Festsetzung rechnen musste, etwa weil die tatsächlichen Grundlagen für die endgültige Bewertung der Entschädigung erst nach Abschluss des Jahres ermittelt werden können (BVerwG, Beschluss vom 6. Juni 2014 - 2 BN 1.13 - Buchholz 140 Art. 6 EMRK Nr. 14 Rn. 14 m.w.N.).
- 15 Überdies hat der Antragsteller selbst die Festsetzung und damit inzident auch die ihr zugrunde liegende Rechtsverordnung angegriffen. Er musste folglich auch mit einer nachträglichen Änderung der Vorgaben für den Fall der gerichtlichen Beanstandung der verordnungsrechtlichen Grundlagen rechnen (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Oktober 2014 - 2 C 3.13 - BVerwGE 150, 255 Rn. 81).
- 16 b) Die zweite mit der Beschwerde bezeichnete Frage

"Kann dem Vertrauen eines von der GVBEntsChV 2001 - 2003 Betroffenen in den Fortbestand der Rechtsnorm und ihres Regelungssystems insbesondere unter Berück-

sichtigung von Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten entgegengehalten werden, dass (...)"

unterstellt einen Vertrauenstatbestand und würde sich in einem Revisionsverfahren daher nicht stellen. Sie ist im Übrigen auf eine Bewertung der konkreten Einzelfallumstände gerichtet und damit zur Darlegung einer Grundsatzrüge nicht geeignet. Die Beantwortung der Frage würde nicht zur Neujustierung grundsätzlicher Obersätze führen, sondern wäre alleine auf die Entscheidung des konkreten Falls bezogen.

17 c) Auch die weiter bezeichnete Frage

"Kann ein außernormatives faktisches Verwaltungshandeln - insbesondere, aber nicht nur, wenn dieses in einem Angebot des Unterlassens eines belastenden Vorgehens gegen Verzicht auf Rechtsschutz gegen eine belastende Entscheidung besteht -, für die Rechtfertigung der Bildung eines Vertrauens in die ursprüngliche Regulierungssystematik fungieren?"

rechtfertigt die Zulassung einer Revision nicht.

- 18 Nach ihrem Wortlaut geht die Frage davon aus, dass ein außernormatives faktisches Verwaltungshandeln für die Vertrauensbildung herangezogen würde. Derartiges ist vom Verwaltungsgerichtshof nicht angenommen worden, dieser hat eine Vertrauensbildung vielmehr bereits mangels beständiger Entschädigungsfestsetzung im Leistungszeitraum verneint. Die Prämisse liegt auch in der Sache fern; maßgeblich ist das in Bezug genommene "außernormative Verwaltungshandeln" nur im Hinblick auf die mögliche Rechtfertigung einer Rückwirkung und deren Verhältnismäßigkeit. Bezieht man die Frage hierauf, zielt sie auf Verhältnismäßigkeitseinschätzungen und Zumutbarkeitsbewertungen, die einer abstrakten Klärung nicht zugänglich sind.
- 19 Die möglicherweise hinter der Formulierung liegende Fragestellung, ob ein Vertrauensschutz auch durch nicht normative Akte gewährleistet werden kann, würde sich in einem Revisionsverfahren nicht stellen. Dies gilt nicht nur, weil die Rechtslage für die Gerichtsvollzieherbürokostenentschädigung 2001 ein Ver-

trauen in den Fortbestand einer - wie auch immer gearteten - Regelung nicht begründet hat. Vielmehr ist auch der Anknüpfungspunkt des in Bezug genommenen Verwaltungshandelns nicht "außernormativ". § 1 Abs. 2 der Verordnung vom 21. August 2007 begrenzt deren Anwendungsbereich auf die Entschädigungsfälle, die noch nicht bestandskräftig festgesetzt sind. Das Verwaltungshandeln - in Form eines Hinweises auf eben jene Folgen - stellt daher nur sicher, dass die Betroffenen die ihnen damit im Vorfeld zukommende Wahlmöglichkeit auch erkennen und realisieren können.

20 Unabhängig hiervon ist auch nicht ersichtlich, wieso Vertrauensschutzgewährleistungen stets in normativer Gestalt zu erfolgen hätten. Ebenso wie Vertrauensschutz nicht nur durch normative Akte, sondern auch durch eine ständige Verwaltungspraxis begründet werden kann, kann auch die Verhältnismäßigkeit einer rückwirkenden Regelung durch deren Handhabungspraxis sichergestellt werden. Maßgeblich ist allein, dass ein schutzwürdiges Vertrauen in den Fortbestand einer Regelungspraxis nachträglich nicht entwertet und enttäuscht wird. Dies kann grundsätzlich auch durch nicht normative Akte erfolgen.

21 d) Schließlich nimmt auch die weitere Frage,

"Kann der Ausschluss von Vertrauen in den Fortbestand einer beamtenrechtlichen Abgeltungsregelung insbesondere dann angenommen werden, wenn das Verwaltungshandeln (...) letztlich vom betroffenen Grundrechtsträger einen Grundrechtsverzicht (hier: Verzicht auf Verwaltungsrechtsschutz) abverlangt?"

auf einen grundsätzlich vorliegenden - nach dem Vorstehenden im Streitfall aber gerade nicht gegebenen - Vertrauensschutztatbestand Bezug.

22 Soweit dabei ein "abverlangter" Rechtsmittelverzicht hinsichtlich der Festsetzungsbescheide thematisiert wird, verkennt die Beschwerde im Übrigen den Wesensgehalt von Vertrauensschutz. Sie reklamiert in der Sache nicht die Beibehaltung der im Tätigkeitszeitraum gültigen Kostenabgeltungsregelung. Diese Möglichkeit wurde dem Antragsteller vielmehr - trotz der festgestellten Unwirksamkeit der damaligen Rechtsverordnung - zur Verfügung gestellt. Die Be-



schwerde erstrebt deshalb im Ergebnis eine rückwirkende Behandlung der Kostenabgeltung nach Grundsätzen, die auch im damaligen Zeitraum nicht gültiges Recht war. Dieses Begehren kann nicht auf Vertrauensschutzgesichtspunkte gestützt werden.

- 23 Problematisch könnte die Verfahrensweise des Antragsgegners deshalb nur sein, wenn mit dem Rechtsmittelverzicht nicht nur die Anwendung des ursprünglich gültigen Rechts "konsentiert" würde (was zu der durch Vertrauensschutzerwägungen angestrebten Behandlung des Falls nach Maßgabe des damaligen Rechts führt), sondern zugleich auch die Rüge einer fehlerhaften Handhabung des damaligen Rechts im Einzelfall entfallen würde. Derartiges ist hier indes nicht vorgetragen und angesichts des strikten Pauschalierungssystems der herangezogenen Verordnung vom 18. September 2002 auch nur in Ausnahmekonstellationen denkbar.
- 24 3. Die Beschwerde hat auch keinen Verfahrensmangel aufgezeigt, auf dem die angegriffene Entscheidung beruhen kann (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).
- 25 Der Verwaltungsgerichtshof war nicht zu einer weiteren Aufklärung verpflichtet, ob durch den Rechtspflegedirektor H oder in sonstiger Weise darauf hingewirkt worden ist, dass Rechtsbehelfe gegen die Festsetzungsbescheide 2001 - 2003 zurückgenommen wurden. Wieso die vom Antragsteller nunmehr vermisste Sachverhaltsaufklärung - die im Termin zur mündlichen Verhandlung ausweislich der Sitzungsniederschrift nicht beantragt worden ist -, entscheidungserheblich sein könnte, ist weder begründet worden noch sonst erkennbar.
- 26 Soweit in der Beschwerde vorgetragen wird, die Betroffenen seien darauf hingewiesen worden, dass es bei Aufrechterhaltung der Rechtsbehelfe für sie ungünstig ausgehen werde, ergibt sich hieraus kein weiterer Aufklärungsbedarf. Der Antragsteller selbst hat seine Rechtsbehelfe aufrechterhalten. Die Aussage trifft im Übrigen für die Vielzahl der Betroffenen - wie auch den Antragsteller - zu. Die unzulässige Überkompensation der seinerzeit bestehenden Regelung und die hieraus folgende Zusatzalimentierung waren vom Verwaltungsgerichtshof gerade beanstandet worden, sodass die Neuregelung dieser Rüge in jedem

Fall Rechnung tragen musste. Mit der Vertrauensschutzregelung für die bestandskräftig festgesetzten Fälle wurde dieser Zustand - unbeschadet der Rechtmäßigkeit eines derartigen Vorgehens - perpetuiert.

- 27 Aus dem Hinweis am Ende des Beschlusses des erkennenden Senats vom 6. Juni 2014 folgt nichts anderes. Dort ist auf fehlende Feststellungen zur Verwaltungspraxis des Antragsgegners verwiesen worden. Irgendwie geartete Hinweise auf die Erheblichkeit eines etwaigen Hinwirkens auf die benannten Rechtsmittelverzichte enthält die vorbezeichnete Entscheidung nicht.
- 28 4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren folgt aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG.

Domgörgen

Dr. Kenntner

Dr. Günther