



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 20.11
VGH 4 B 10.2800

Verkündet
am 26. April 2012
Harnisch
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 26. April 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Dr. Langer, Buchheister und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Bayeri-
schen Verwaltungsgerichtshofs vom 30. März 2011 wird
zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten über Gebühren für amtliche Schlachtier- und Fleisch-
untersuchungen.
- 2 Die Klägerin ist ein Schlachtunternehmen mit Sitz im Landkreis Würzburg. Das
Landratsamt Würzburg zog sie mit den angefochtenen Bescheiden zu Gebüh-
ren für Fleischhygieneuntersuchungen im Zeitraum September 2008 bis Januar
2010 (ohne die Monate April und Juni 2009) in Gesamthöhe von 366 000,10 €
heran. Die Gebühren berücksichtigten die Personal- und Sachkosten des Land-
ratsamts für die Kontrollen einschließlich anteiliger allgemeiner Verwaltungskos-
ten.
- 3 Mit der Klage hat die Klägerin geltend gemacht, die Gebührenbescheide wider-
sprächen den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 882/2004. Bei der Kalkulation
und Zusammensetzung der Gebühr dürften nur Löhne und Gehälter der für die
Kontrollen eingesetzten amtlichen Tierärzte und Fachassistenten sowie Kosten
für dieses Personal angesetzt werden. Hingegen seien allgemeine Verwal-
tungskosten nach Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 bei der Be-

messung der Gebühren nicht anrechnungsfähig. Zudem hat die Klägerin gerügt, der Landkreis beschäftige mehr amtliche Tierärzte als notwendig. Insgesamt würden für die amtlichen Untersuchungen in ihrem Betrieb vier Tierärzte eingesetzt, was in keinem Verhältnis zu der anfallenden Schlachtmenge stehe und vermeidbare Zusatzkosten verursache. Nicht nachvollziehbar sei auch, dass an einigen Schlachttagen zwei Tierärzte gleichzeitig in ihrem Betrieb im Einsatz seien.

- 4 Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 1. März 2010 abgewiesen. Die Gebührenbescheide fänden ihre Rechtsgrundlage in Art. 1, Art. 2 und Art. 5 Abs. 1 des bayerischen Kostengesetzes i.V.m. Tarif-Nr. 7.IX.11 des Kostenverzeichnisses. Die Gebührensätze stünden in Einklang mit den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 882/2004. Die Berücksichtigung allgemeiner Verwaltungskosten in der Gebührenkalkulation sei nicht zu beanstanden. Zum Personal im Sinne von Anhang VI der Verordnung zähle auch das im Zusammenhang mit den amtlichen Kontrollen eingesetzte Verwaltungspersonal. Daher könnten die hierfür anfallenden Löhne und Gehälter sowie sonstigen Kosten bei der Gebührenberechnung angesetzt werden. Demzufolge habe der Beklagte auch Kosten für Leistungen von Querschnittsämtern wie der Personal- oder der Kassenstelle ansetzen dürfen. Die Querschnittsämter erledigten die mit der Beschäftigung des Untersuchungspersonals verbundenen gebührentechnischen, arbeitsvertraglichen und vergütungstechnischen Arbeiten, ohne die die Gebührenerhebung nicht durchgeführt und das Kontrollpersonal für seine eigentlichen Aufgaben nicht entlastet werden könnte. Ebenso wenig unterliege die Zahl der im Betrieb der Klägerin eingesetzten amtlichen Tierärzte rechtlichen Bedenken. Der Beklagte habe schlüssig dargelegt, dass sie für die anfallenden Kontrollaufgaben erforderlich seien.
- 5 Die Berufung der Klägerin hat der Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 30. März 2011 zurückgewiesen. Bei der Gebührenkalkulation dürfe auch ein Anteil für Verwaltungskosten einschließlich der Kosten des Verwaltungspersonals in Querschnittsämtern berücksichtigt werden. Die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 verfolge das Ziel, effektive amtliche Kontrollen sicherzustellen und die dafür anfallenden Kosten durch Erhebung kostendeckender Gebühren auf

die Betriebe umzulegen. Es sei daher nicht ernsthaft zweifelhaft, dass Kontrollpersonal im Sinne von Anhang VI der Verordnung nicht nur die unmittelbar mit der Schlachtier- und Fleischuntersuchung befassten Veterinäre und Fachassistenten umfasse, sondern auch solche Behördenmitarbeiter einbeziehe, die die Untersuchungen verwaltungsmäßig erfassten und umsetzten. Der gegenüber der Richtlinie 85/73/EWG veränderte Normwortlaut stehe nicht entgegen, weil damit keine inhaltliche Änderung bezweckt gewesen sei. Es sei auch nicht zu beanstanden, dass im Betrieb der Klägerin insgesamt zunächst vier, später drei amtliche Tierärzte für die Kontrollen eingesetzt worden seien. Der Beklagte habe die Erforderlichkeit der von ihm beschäftigten Veterinäre unter Verweis auf die Einplanung von Vertretungsfällen (Urlaub, Erkrankung, Fortbildung) nachvollziehbar dargelegt. Ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 5 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 liege nicht vor. Unerheblich sei, dass gelegentlich zwei Tierärzte gleichzeitig im Schlachtbetrieb der Klägerin tätig gewesen seien. Es handele sich um einige wenige Überschneidungen, die sachlich gerechtfertigt seien und zeitlich nicht ins Gewicht fielen. Schließlich sei auch Art. 17 der Europäischen Grundrechtecharta nicht verletzt. Das Ziel einer effektiven Überwachung der Lebensmittelsicherheit rechtfertige die tatsächlichen und finanziellen Belastungen, die aus den amtlichen Untersuchungen für die Schlachtunternehmen resultierten. Für eine Unverhältnismäßigkeit der streitigen Gebührenforderung sei nichts ersichtlich.

- 6 Mit der Revision wiederholt und vertieft die Klägerin ihren bisherigen Vortrag. Entscheidend für die Auslegung von Art. 27 Abs. 4 i.V.m. Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 sei, dass Sozialabgaben und Verwaltungskosten nicht mehr als Ausgaben benannt würden, die bei der Gebührenberechnung in Ansatz zu bringen seien. Zu berücksichtigen sei außerdem, dass der Verordnungsgeber einen risikobezogenen Ansatz verfolge. Häufigkeit und Umfang der amtlichen Kontrollen seien der Bewertung des Risikos anzupassen, das von dem jeweiligen Betrieb für die Lebensmittelsicherheit ausgehe. Damit solle ein Anreiz für die Unternehmen gesetzt werden, sich risikominimierend zu verhalten. Dem widerspreche der Ansatz von allgemeinen Verwaltungskosten in der Gebührenkalkulation; denn diese Kosten fielen ungeachtet des jeweiligen Betriebsrisikos an. Das angegriffene Urteil verletze zudem das unionsrechtliche

Verhältnismäßigkeitsgebot. Die berufungsgerichtliche Auslegung von Art. 5 Abs. 5 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 werde Art. 16 und Art. 17 Grundrechtecharta nicht gerecht.

7 Der Beklagte verteidigt das Berufungsurteil.

II

8 Die Revision der Klägerin ist unbegründet. Das Berufungsurteil verstößt nicht gegen Bundes- oder Unionsrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

9 1. Nach der für den Senat bindenden Auslegung des Landesrechts durch das Berufungsgericht (§ 137 Abs. 1 VwGO; § 560 ZPO i.V.m. § 173 VwGO) beruhen die angefochtenen Gebührenbescheide auf Art. 1, Art. 2, Art. 5 Abs. 1 des bayerischen Kostengesetzes (KG) vom 20. Februar 1998 (GVBl S. 43) und § 1 der Verordnung über den Erlass des Kostenverzeichnisses zum Kostengesetz (Kostenverzeichnis - KVz) vom 12. Oktober 2001 (GVBl S. 766) i.V.m. Tarif-Nr. 7.IX.11 KVz, jeweils in den bei Bescheiderlass gültigen Fassungen.

10 Nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG erheben die Behörden des Staates für Tätigkeiten, die sie in Ausübung hoheitlicher Gewalt vornehmen (Amtshandlungen), Kosten (Gebühren und Auslagen) nach den Vorschriften des ersten Abschnitts des Gesetzes. Zur Zahlung der Kosten ist verpflichtet, wer die Amtshandlung veranlasst, im Übrigen diejenige Person, in deren Interesse die Amtshandlung vorgenommen wird (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 KG). Art. 5 Abs. 1 KG bestimmt, dass das Staatsministerium der Finanzen im Benehmen mit den in der Vorschrift genannten weiteren Stellen das Kostenverzeichnis als Rechtsverordnung erlässt. Darin sind Gebühren durch feste Sätze (Festgebühren), nach dem Wert des Gegenstandes der Amtshandlung (Wertgebühren), nach dem durch die Amtshandlung verursachten Zeitaufwand (Zeitgebühren) oder innerhalb eines Rahmens (Rahmengebühren) festzusetzen. Nach Art. 5 Abs. 5 KG sind die Gebühren und Auslagen für den Fall, dass ein Rechtsakt der Europäischen Gemein-

schaft Vorgaben für die Bemessung von Gebühren und Auslagen enthält, nach Maßgabe dieser Vorschriften festzulegen.

- 11 Die Tarifstelle 5 der Tarif-Nr. 7.IX.11 KVz nennt als gebührenpflichtigen Tatbestand „Verordnung (EG) Nr. 854/2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs und Art. 31 Verordnung (EG) Nr. 882/2004“, darunter 5.6 „Frischfleischuntersuchung nach Art. 5 Verordnung (EG) Nr. 854/2004 (Schlacht tier- und/oder Fleischuntersuchung, Überprüfung der Information zur Lebensmittelkette, Wohlbefinden der Tiere, Entfernung, Getrennthalten und ggf. Kennzeichnung von spezifiziertem Risikomaterial und sonstigen tierischen Nebenprodukten sowie Probenahmen und Laboruntersuchungen) einschließlich Genusstauglichkeitskennzeichnung“. Die Unterziffern der Tarifstelle 5.6 führen die verschiedenen Kategorien von Schlachttieren an. Das Kostenverzeichnis legt für jede dieser Tarifpositionen einen Gebührenrahmen je Tier fest. Auf dieser Grundlage hat das Landratsamt Würzburg die Gebührensätze für Schlachttier- und Fleischuntersuchungen im Gebiet des Landkreises Würzburg festgesetzt, darunter die hier einschlägigen „Gebühren für Großbetriebe“ zu den Tarifpositionen 5.6.1. ff. für den Gültigkeitszeitraum 1. September bis 31. Dezember 2008 und für den Zeitraum ab 1. Januar 2009.
- 12 Der Verwaltungsgerichtshof hat keine Fehler bei der Kalkulation der Kosten und Bemessung der Gebührensätze festgestellt. Insbesondere hat er angenommen, dass die Gebührensätze die tatsächlich entstehenden Kosten berücksichtigen und keine Kostenüberdeckung vorliegt. Er hat des Weiteren festgestellt, dass die Anzahl der im Betrieb der Klägerin insgesamt eingesetzten amtlichen Tierärzte - unter Berücksichtigung eines „personellen Puffers für Vertretungsfälle“ - erforderlich ist, um die Durchführung der vorgeschriebenen Schlachttier- und Fleischuntersuchungen sicherstellen zu können. Schließlich ist er davon ausgegangen, dass die Höhe der Gebührenforderung für die Klägerin zumutbar gewesen ist und sie nicht unverhältnismäßig in ihrer unternehmerischen Freiheit beschränkt hat. Diese Feststellungen sind für den Senat bindend, weil die Klägerin dagegen keine begründeten Verfahrensrügen erhoben hat (§ 137 Abs. 2 VwGO).

- 13 2. Ausgehend hiervon ist eine Verletzung von Bundesrecht nicht ersichtlich. Namentlich stehen der Gebührenheranziehung Art. 12 Abs. 1 GG oder Art. 2 Abs. 1 GG (vgl. Urteil vom 13. September 2006 - BVerwG 6 C 10.06 - Buchholz 451.61 KWG Nr. 20 <Rn. 70 und 75>) nicht entgegen. Sowohl die amtlichen Schlachtier- und Fleischhygienekontrollen als auch die daran anknüpfende Gebührenpflicht beruhen auf sachgerechten und vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls. Auch genügen die landesrechtlichen Gebührenvorschriften dem Gesetzesvorbehalt und dem Bestimmtheitsgebot. Art. 1 und Art. 5 KG als Ermächtigungsnorm für die Gebührenerhebung und den Erlass des Kostenverzeichnisses bestimmen, für welche Maßnahmen und nach welchem Maßstab durch Rechtsverordnung Gebühren festzulegen sind. Art. 6 Abs. 2 KG macht weitere Vorgaben für die Ermittlung der Gebühr innerhalb eines Rahmens. Tatbestand und Höhe der Gebühr sind in Tarifstelle 5.6 KVz hinreichend genau bezeichnet. Nicht zu beanstanden ist, dass das Kostenverzeichnis lediglich einen Gebührenrahmen vorsieht und die Festsetzung der konkreten Gebührensätze den Verwaltungen in den kreisfreien Städten und Kreisen obliegt (Urteil vom 20. Dezember 2007 - BVerwG 3 C 50.06 - Buchholz 418.5 Fleischschau Nr. 27 <Rn. 17> m.w.N.). Schließlich wahrt die Gebührenerhebung die vom Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gezogenen Grenzen.
- 14 3. Die angegriffenen Gebühren sind auch mit Unionsrecht vereinbar.
- 15 a) Die streitigen Gebührenbescheide betreffen nach dem 31. Dezember 2007 durchgeführte amtliche Schlachtier- und Fleischuntersuchungen. Maßgeblich ist hiernach die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (ABI Nr. L 165 S. 1, ber. ABI Nr. L 191 S. 1) in der Fassung der Verordnungen (EG) Nr. 737/2008 vom 28. Juli 2008 (ABI Nr. L 201 S. 29), Nr. 1029/2008 vom 20. Oktober 2008 (ABI Nr. L 278 S. 6) und Nr. 596/2009 vom 18. Juni 2009 (ABI Nr. L 188 S. 14). Die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 ersetzt die Richtlinie 85/73/EWG vom 29. Januar 1985 über die Finanzierung der veterinär- und hygienerechtlichen Kontrollen nach den Richtlinien 89/662/EWG, 90/425/EWG,

90/675/EWG und 91/496/EWG (ABI Nr. L 32 S. 14, zuletzt geändert durch die Richtlinie 97/79/EG vom 18. Dezember 1997, ABI Nr. L 24 S. 31), die mit Wirkung vom 1. Januar 2008 aufgehoben wurde (Art. 61 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004).

- 16 aa) Nach dem allgemeinen Grundsatz in Art. 26 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass angemessene finanzielle Mittel für die amtlichen Kontrollen verfügbar sind, und zwar aus beliebigen Mitteln, die sie für angemessen halten, einschließlich einer allgemeinen Besteuerung oder der Einführung von Gebühren oder Kostenbeiträgen, damit die erforderlichen personellen und sonstigen Mittel bereitgestellt werden können. Gemäß Art. 27 Abs. 1 steht es den Mitgliedstaaten frei, Gebühren oder Kostenbeiträge zur Deckung der Kosten zu erheben, die durch die amtlichen Kontrollen entstehen. Allerdings sorgen die Mitgliedstaaten (u.a.) bezüglich der in Anhang IV Abschnitt A genannten Tätigkeiten dafür, dass eine Gebühr erhoben wird (Art. 27 Abs. 2; obligatorische Gebührenerhebung). Zu diesen Tätigkeiten gehören amtliche Schlachttier- und Fleischhygieneuntersuchungen (vgl. Art. 1, Art. 2 Nr. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004; Anhang IV Abschnitt B Kap. I und II). Das ergibt sich aus der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs (ABI Nr. L 139 S. 206) in der Fassung der Verordnungen (EG) Nr. 1791/2006 vom 20. November 2006 (ABI L Nr. 363 S. 1), Nr. 1021/2008 vom 17. Oktober 2008 (ABI Nr. L 277 S. 15) und Nr. 219/2009 vom 11. März 2009 (ABI Nr. L 87 S. 109). Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 trifft nähere Vorgaben für die amtliche Überwachung von Frischfleisch und regelt insbesondere die Anforderungen an die Durchführung von Schlachttier- und Fleischuntersuchungen. Zwar verweist Art. 27 Abs. 2 i.V.m. Anhang IV Abschnitt A Nr. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 auf „Tätigkeiten, die unter die Richtlinien 89/662/EWG, 90/425/EWG, 93/119/EG und 96/23/EG fallen und für die die Mitgliedstaaten derzeit Gebühren gemäß der Richtlinie 85/73/EWG erheben“. Jedoch ist Anhang IV Abschnitt A Nr. 1 nach dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 und der Aufhebung der Richtlinie 85/73/EWG dahin auszulegen, dass auf die in der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 vorgesehenen Inspektionen

und Kontrollen Bezug genommen wird. Das wird bestätigt durch Art. 1 Abs. 1a der Verordnung (EG) Nr. 854/2004, wonach die Verordnung zusätzlich zu der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 gilt. Allerdings beschränkt sich die Gebührenerhebungspflicht nach Art. 27 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 auf solche von der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 erfassten Kontrolltätigkeiten, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 bereits aufgrund der Art. 1, 2 und 3 der Richtlinie 85/73/EWG gebührenpflichtig waren (vgl. Europäische Kommission, Stellungnahme vom 7. März 2008 zur Auslegung der Art. 26 bis 29 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen - SANCO/A2/RMt/an D(2008) 120217 -, Vorbemerkungen). Das trifft auf die hier in Rede stehenden amtlichen Kontrollen zu.

- 17 bb) Art. 27 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 bestimmt, dass die gemäß Art. 27 Abs. 1 oder 2 zum Zwecke von amtlichen Kontrollen erhobenen Gebühren nicht höher sein dürfen als die von den zuständigen Behörden getragenen Kosten in Bezug auf die Ausgaben gemäß Anhang VI (Buchst. a) und dass sie auf der Grundlage der von den zuständigen Behörden während eines bestimmten Zeitraums getragenen Kosten als Pauschale festgesetzt werden können oder gegebenenfalls den in Anhang IV Abschnitt B bzw. Anhang V Abschnitt B festgelegten (Mindest-)Beträgen entsprechen (Buchst. b). Die nach Anhang VI „Bei der Berechnung der Gebühren zu berücksichtigende Kriterien“ sind: 1. Löhne und Gehälter des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals, 2. Kosten für das für die amtlichen Kontrollen eingesetzte Personal, einschließlich der Kosten für Anlagen, Hilfsmittel, Ausrüstung und Schulung sowie der Reise- und Nebenkosten und 3. Kosten für Probenahme und Laboruntersuchung. Art. 27 Abs. 5 Buchst. a sieht vor, dass die Mitgliedstaaten bei der Festsetzung der Gebühr die Art des betroffenen Unternehmens und die entsprechenden Risikofaktoren berücksichtigen. Art. 27 Abs. 10 verbietet den Mitgliedstaaten, neben den nach Art. 27 Abs. 2 i.V.m. Abs. 4 erhobenen Gebühren sonstige Gebühren für die Durchführung der Verordnung zu erheben; ausgenommen sind nur Kosten aufgrund zusätzlicher amtlicher Kontrollen im Sinne von Art. 28 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

- 18 b) Das Berufungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass die den angefochtenen Gebührenbescheiden zugrunde liegenden Gebührensätze mit Art. 27 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 vereinbar sind. Bei den in die Gebührensatzkalkulation des Beklagten eingeflossenen Sozialabgaben und allgemeinen Verwaltungskosten handelt es sich um berücksichtigungsfähige Kosten im Sinne von Art. 27 Abs. 4 i.V.m. Anhang VI der Verordnung. Die Vorschriften über die Gebührenerhebung zur Finanzierung amtlicher Schlachttier- und Fleischuntersuchungen in Art. 26, Art. 27 Abs. 2, Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 stehen in Kontinuität mit der Vorgängerregelung der Richtlinie 85/73/EWG. Die Vorgaben für die Berechnung der Gebühren nach Anhang VI der Verordnung knüpfen an Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie an und führen dessen Regelungsgehalt fort.
- 19 aa) Nach Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 85/73/EWG wurden die von den Mitgliedstaaten für veterinär- und hygienerechtliche Kontrollen zu erhebenden Gemeinschaftsgebühren in der Weise festgelegt, dass sie außer den Löhnen und Sozialabgaben der Untersuchungsstelle auch die Verwaltungskosten deckten, die durch die Durchführung der Untersuchungen und Kontrollen entstanden; hinzuzurechnet werden konnten noch die Kosten der Fortbildung des Untersuchungspersonals. Die hierzu verabschiedete Protokollerklärung des Agrarrates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 24. Januar 1989 zur Entscheidung des Rates vom 15. Juni 1988 (Bundesanzeiger Nr. 37/1989, S. 901) stellte klar, dass die nach Art. 5 Abs. 1 zu deckenden Kosten neben den Kosten für das Untersuchungspersonal auch die Kosten für Verwaltungspersonal erfassten (vgl. unter Abschnitt II vor Nr. 1 und Abschnitt I Kap. C). Des Weiteren erhellen in der Protokollerklärung benannte Kostenpositionen wie „Aufsicht, Personalplanung und -einsatz, Organisation, Schriftverkehr und anderes, Leitungstätigkeiten“ (Abschnitt I Kap. A Nr. 6), „Geräte und Ausstattungsgegenstände der Verwaltung (z.B. Büromöbel, Schreibmaschinen)“ (Abschnitt I Kap. C Nr. 2) oder „Vermischte Verwaltungsausgaben“ (Abschnitt I Kap. C Nr. 11), dass auch allgemeine Verwaltungskosten (Verwaltungsgemeinkosten) bei der Gebührensatzkalkulation ansatzfähig waren. In Einklang damit ist die Rechtsprechung davon ausgegangen, dass der Kostenbegriff im Sinne von Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 85/73/EWG auch anteilige Verwaltungskosten für Leistun-

gen so genannter Querschnittsämter (z.B. Personalstelle, Rechtsamt, Kassenstelle) einbezog (vgl. OVG Münster, Urteil vom 26. März 2009 - 17 A 3510/03 - juris Rn. 59 f.; VGH Mannheim, Urteil vom 10. Februar 2011 - 2 S 2251/10 - DÖV 2011, 737 = juris Rn. 41).

- 20 bb) Der Umfang der anrechenbaren Kostenbestandteile hat durch die Nachfolgeregelung in Art. 27 Abs. 2, Abs. 4 i.V.m. Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 keine Veränderung erfahren. Die Verordnung enthält keinen Anhaltspunkt, dass sie mit der bisherigen Berechnungspraxis bricht und die bei der Gebührenbemessung ansetzungsfähigen Kostenpositionen gegenüber der bisherigen Rechtslage beschränkt werden sollen.
- 21 In Fortführung der Ziele der Richtlinie 85/73/EWG bezweckt der Verordnungsgeber mit den Vorschriften über die Finanzierung amtlicher Fleischhygienekontrollen, dass in den Mitgliedstaaten für die Durchführung der Kontrollen ausreichende Finanzmittel bereitstehen. Daher sollen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Gebühren erheben können, um die Kosten zu decken, die durch die Kontrolltätigkeiten entstehen (Erwägungsgrund 32; Art. 26, Art. 27 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004). Den Mitgliedstaaten soll ein wirksames Instrument zur Finanzierung der Überwachungsaufgaben an die Hand gegeben werden, damit die anforderungsgemäße Durchführung der amtlichen Kontrollen nicht durch fehlendes Personal oder unzureichende Sachmittel in Frage gestellt ist. Das verlangt, bei der Gebührenbemessung sämtliche Kosten zu berücksichtigen, die bei der zuständigen Behörde im Zusammenhang mit den amtlichen Kontrollen anfallen. Nur bei einer vollständigen Kostendeckung ist gewährleistet, dass über die Gebührenerhebung ausreichende Finanzmittel aufgebracht werden, damit die erforderlichen personellen und sachlichen Ressourcen bereitgestellt werden können, um eine effiziente und wirksame Wahrnehmung der Kontrollaufgaben sicherzustellen. Hierbei kann es für die Anrechenbarkeit von Kostenpositionen keinen Unterschied machen, ob die verwaltungsmäßigen Tätigkeiten, die neben der Inspektion und Untersuchung der Schlachttiere und des Frischfleisches anfallen, von dem Untersuchungspersonal selbst wahrgenommen werden oder aber auf Verwaltungspersonal übertragen und gegebenenfalls auch als Querschnittsaufgaben zentralisiert werden.

Vielmehr können alle mit den Überwachungsaufgaben im Zusammenhang stehenden Kosten auf den Gebührenschuldner umgelegt werden, unabhängig davon wie die zuständige Behörde organisiert und das nationale Verwaltungsverfahren ausgestaltet ist.

- 22 Der Einwand der Klägerin, der Anrechenbarkeit von allgemeinen Verwaltungskosten stehe der risikobezogene Ansatz im europäischen Lebensmittelrecht entgegen, geht fehl. Richtig ist, dass nach Art. 27 Abs. 5 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 bei der Festsetzung der Gebühren die Art des Unternehmens und die entsprechenden Risikofaktoren zu berücksichtigen sind. Das steht im Zusammenhang mit Art. 4 Abs. 9 der Verordnung (EG) Nr. 854/2004, wonach Art und Umfang der amtlichen Überwachung eines Betriebs von den Ergebnissen der Risikobewertung abhängen. Hierzu hat die zuständige Behörde regelmäßig Folgendes zu bewerten: die Risiken für die Gesundheit der Bevölkerung und gegebenenfalls für die Tiergesundheit (Buchst. a), im Falle von Schlachthöfen die Aspekte des Wohlbefindens der Tiere (Buchst. b), Art und Umfang der durchgeführten Prozesse (Buchst. c) und das bisherige Verhalten des Lebensmittelunternehmers hinsichtlich der Einhaltung des Lebensmittelrechts (Buchst. d). Eine vergleichbare Regelung findet sich als allgemeine Verpflichtung für die Organisation amtlicher Kontrollen in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004. Des Weiteren bestimmt Art. 5 Abs. 5 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 854/2004, dass bei der Veranschlagung des Bedarfs an amtlichem Personal für die Schlachtlinie der einzelnen Schlachthöfe ein risikobezogener Ansatz zu verfolgen ist (Satz 1). Die Zahl der amtlichen Mitarbeiter muss von der zuständigen Behörde festgelegt und ausreichend sein, so dass alle Anforderungen der Verordnung erfüllt werden können (Satz 2). Nach Art. 5 Abs. 5 Buchst. a sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass sie über genügend amtliches Personal verfügen, damit die amtliche Überwachung in der in Anhang I Abschnitt III Kap. II festgelegten Häufigkeit erfolgen kann. Hiernach ist die von der Behörde zu treffende Risikobewertung ausschlaggebend dafür, in welcher Häufigkeit und mit welchem Umfang amtliche Kontrollen durchzuführen sind. Die Annahme eines höheren Risikos bedingt einen erhöhten behördlichen Personalaufwand, weil eine intensivere Kontrolltätigkeit geboten ist; umgekehrt führt die Annahme eines geringeren Risikos zu einem entsprechend niedrigeren

Personalaufwand. Daraus lässt sich aber nichts für die Rechtsauffassung der Klägerin gewinnen, allgemeine Verwaltungskosten seien bei der Gebührenbemessung nicht zu berücksichtigen. Rechtfertigt die Risikobewertung eine Reduzierung der amtlichen Kontrollen in einem Betrieb, fallen für die nicht durchgeführten Untersuchungen insgesamt keine Gebühren an; die Frage der Differenzierung zwischen Kosten, die auf das Untersuchungspersonal entfallen, und Verwaltungskosten stellt sich nicht.

- 23 cc) Aus dem Wortlaut der Regelung in Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 ergibt sich nichts Abweichendes. Den textlichen Änderungen im Vergleich zu der bisherigen Formulierung in Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 85/73/EWG lässt sich nicht entnehmen, dass der Umfang der anrechenbaren Verwaltungskosten gegenüber der früheren Rechtslage beschränkt werden soll.
- 24 Sozialabgaben und allgemeine Verwaltungskosten dürfen bei der Gebührenbemessung berücksichtigt werden, weil es sich um Kosten handelt, die im Sinne von Art. 27 Abs. 1 der Verordnung „durch die amtlichen Kontrollen entstehen“ und die im Sinne von Anhang VI als „Kosten für das für die amtlichen Kontrollen eingesetzte Personal“ zu qualifizieren sind. Der Begriff des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals rechtfertigt entgegen dem Revisionsvorbringen ohne Weiteres, darunter nicht nur das Untersuchungspersonal - amtliche Tierärzte und Fachassistenten (vgl. Art. 2 Abs. 1 Buchst. f und h, Art. 5, Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 854/2004) - zu verstehen, sondern auch Verwaltungspersonal, das in die Abwicklung der Überwachungsaufgaben eingebunden ist und Leistungen erbringt, die der amtlichen Kontrolle zuzurechnen sind. Nichts anderes gilt für die englische Sprachfassung („staff involved in the official controls“) und die französische Fassung („personnel chargé des contrôles officiels“).
- 25 Das entspricht auch der Auffassung der Europäischen Kommission in ihrer Stellungnahme vom 7. März 2008 zur Auslegung der Art. 26 bis 29 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004. Darin heißt es, dass sich der Begriff des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals nicht unbedingt auf Personen beschränke, die bei den Kontrollen persönlich anwesend seien (a.a.O., Antwort zu Frage 8,

S. 5). Die von der Kommission bejahte Anrechenbarkeit von Verwaltungspersonalkosten wird nicht dadurch relativiert, dass sie in ihrer Stellungnahme anschließend zur Frage der Berücksichtigungsfähigkeit von „Verwaltungskosten“ ausführt, nach der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 komme es darauf an, ob die den Verwaltungskosten zurechenbaren Kostenpositionen von den in Anhang VI aufgeführten Kriterien gedeckt seien (a.a.O., Antwort zu Frage 9, S. 5). Die Antwort der Kommission bezieht sich auf den Befund, dass in Anhang VI der Begriff der Verwaltungskosten als solcher nicht genannt wird. Ungeachtet dessen umfasst der dortige Kostenbegriff auch Kostenbestandteile, die sich dem Bereich der Verwaltungskosten zuordnen lassen, wie die Aufzählung unter Nr. 2 („einschließlich der Kosten für Anlagen, Hilfsmittel, Ausrüstung und Schulung sowie der Reise- und Nebenkosten“) zeigt. Die Antwort der Kommission bringt daher nicht mehr zum Ausdruck, als dass die Anrechenbarkeit von „Verwaltungskosten“ davon abhängt, wie der Begriff „des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals“ zu verstehen ist. Wird davon, wie gezeigt, auch Verwaltungspersonal erfasst, ergibt sich aus Anhang VI Nr. 1 und 2 der Verordnung zugleich, dass die für die Tätigkeit dieses Personals anfallenden Kosten in die Gebührenberechnung einfließen dürfen.

- 26 Dieses Normverständnis wird außerdem durch Art. 2 Nr. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 bestätigt. Amtliche Kontrolle im Sinne der Verordnung meint danach jede Form der Kontrolle, die von der zuständigen Behörde oder der Gemeinschaft zur Verifizierung der Einhaltung des Futtermittel- und Lebensmittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz durchgeführt wird. Zur Durchführung der amtlichen Schlachtier- und Fleischhygienekontrollen im Sinne von Art. 27 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 und Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 gehören aber neben den Inspektions- und Untersuchungsaufgaben der amtlichen Tierärzte und Fachassistenten auch deren verwaltungsmäßige Erfassung und Abwicklung einschließlich der Gebührenerhebung.
- 27 c) Ebenso wenig lassen die Ausführungen des Berufungsgerichts zur Erforderlichkeit der von dem Beklagten eingesetzten amtlichen Tierärzte eine Verletzung von Unionsrecht erkennen.

- 28 Nach Art. 4 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 tragen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Sorge dafür, dass sie über ausreichendes und entsprechend qualifiziertes und erfahrenes Personal verfügen oder Zugang dazu haben, damit die amtlichen Kontrollen und Kontrollaufgaben effizient und wirksam durchgeführt werden können. Art. 5 Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 spezifiziert diese Verpflichtung, wie dargestellt, für den Bereich der amtlichen Überwachung von Frischfleisch. Die Zahl der amtlichen Mitarbeiter muss ausreichend sein, um die vorgeschriebenen Kontrollen anforderungsgemäß durchführen zu können. Anhang I Abschnitt III Kap. II Nr. 1 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 konkretisiert, dass in Schlachthöfen während der gesamten Dauer der Schlachtier- und der Fleischuntersuchung mindestens ein amtlicher Tierarzt anwesend sein muss; eine Ausnahme ist nur unter den in Anhang I Abschnitt III Kap. II Nr. 2 geregelten Voraussetzungen möglich. Das Berufungsgericht hat ohne Verstoß gegen die unionsrechtlichen Vorgaben angenommen, dass die Zahl der beim Beklagten beschäftigten und im Betrieb der Klägerin insgesamt eingesetzten amtlichen Tierärzte erforderlich sei, um die Überwachungsaufgaben in der vorgeschriebenen Form erfüllen zu können. Die Feststellung ist, wie bereits ausgeführt, für den Senat bindend.
- 29 d) Das Berufungsurteil verstößt auch nicht gegen Art. 16 und Art. 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh).
- 30 Nach Art. 6 Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union i.d.F. des Vertrags von Lissabon (EUV) erkennt die Union die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegt sind; die Charta und die Verträge sind rechtlich gleichrangig. Art. 16 GRCh bestimmt, dass die unternehmerische Freiheit nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt wird. Art. 17 Abs. 1 Satz 1 GRCh schützt das Recht jeder Person, ihr rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen und es zu vererben. Nach Satz 3 kann die Nutzung des Eigentums gesetzlich geregelt werden, soweit dies für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist. Diese Rechte binden

nach Art. 51 GRCh die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts. Nach Maßgabe von Art. 52 Abs. 1 GRCh sind Einschränkungen der in der Charta anerkannten Rechte gerechtfertigt, wenn sie gesetzlich vorgesehen und erforderlich sind und wenn sie dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. Schließlich müssen die Einschränkungen verhältnismäßig sein.

- 31 Offenbleiben kann, ob der Schutzbereich des unionsrechtlichen Eigentumsrechts hier überhaupt berührt ist. Jedenfalls ist eine etwaige in der Gebührenerhebung liegende Beschränkung dieses Rechts nach Art. 17 Abs. 1 Satz 3, Art. 52 Abs. 1 GRCh gerechtfertigt. Die angefochtenen Gebührenbescheide stehen, wie gezeigt, mit den unionsrechtlichen Vorgaben der Verordnungen (EG) Nr. 882/2004 und Nr. 854/2004 in Einklang und dienen dem Gemeinwohl. Damit liegt auch kein unzulässiger Eingriff in die nach Art. 16 GRCh geschützte unternehmerische Freiheit der Klägerin vor.
- 32 4. Zur Einholung einer Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs nach Art. 267 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) besteht kein Anlass. Die von der Revision aufgeworfenen Fragen begründen keine Vorlagepflicht. Die Anrechenbarkeit von Sozialabgaben und Verwaltungskosten (einschließlich Verwaltungspersonalkosten und allgemeiner Verwaltungskosten) bei der Bemessung von Gebühren für amtliche Schlacht- tier- und Fleischuntersuchungen nach Art. 27 Abs. 2, Abs. 4 i.V.m. Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 (Vorlagefrage 1) ist - wie gezeigt - nicht zweifelhaft. Auslegungszweifel ergeben sich auch nicht in Bezug auf die zweite Frage zur Berücksichtigung von Art. 16 und Art. 17 GRCh bei der Auslegung von Art. 5 Abs. 5 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 854/2004. Aus Art. 6 EUV i.V.m. Art. 51, Art. 52 GRCh ergibt sich eindeutig, dass Art. 16 und Art. 17 GRCh bei der Anwendung von sekundärem Unionsrecht zu beachten sind, also soweit ihr Schutzbereich betroffen ist, bei der Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 zu berücksichtigen sind. Die dritte Vorlagefrage lässt sich ohne Weiteres bejahen. Aus den Verordnungen (EG) Nr. 882/2004 und Nr. 854/2004 i.V.m. dem unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgebot ergibt sich, dass Häu-

figkeit und Umfang der amtlichen Kontrollen einschließlich der Zahl des eingesetzten Personals nicht über das Maß hinausgehen dürfen, das für die anforderungsgemäße Durchführung der Kontrollaufgaben erforderlich ist. Im Einklang damit hat das Berufungsgericht für das Revisionsgericht bindend festgestellt, dass der von der Klägerin beanstandete Einsatz des Untersuchungspersonals dem Umfang nach erforderlich war. Schließlich zeigt auch der Einwand der Klägerin, allein dem Europäischen Gerichtshof komme ein Verwerfungsmonopol für sekundäres Unionsrecht zu, eine Vorlagepflicht nicht auf. Hier geht es nicht um die Verwerfung von Rechtsakten der Unionsorgane wegen Verstoßes gegen primäres Unionsrecht, sondern um die Auslegung von Normen des sekundären Gemeinschaftsrechts.

33 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Kley

Liebler

Dr. Langer

Buchheister

Dr. Kuhlmann

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Lebensmittelrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

Verordnung (EG) Nr. 882/2004
Verordnung (EG) Nr. 854/2004
Richtlinie 85/73/EWG
GRCh
KG BY
KVz BY

Art. 26, Art. 27, Anhang VI
Art. 5
Art. 5 Abs. 1
Art. 16, Art. 17
Art. 1, Art. 2, Art. 5
Nr. 7.IX.11

Stichworte:

Schlacht tier- und Fleischuntersuchung; Fleischhygienegebühr; Bemessung von Gebühren; Gebührenkalkulation; amtliche Kontrolle; amtliche Überwachung; Finanzierung amtlicher Kontrollen; Anzahl der bei der amtlichen Kontrolle eingesetzten Tierärzte; Kosten; Kostendeckung; Personalkosten; Verwaltungskosten; allgemeine Verwaltungskosten; Sozialabgaben; Untersuchungspersonal; Verwaltungspersonal; Verwaltungsgemeinkosten; Querschnittsämter; Querschnittsaufgaben.

Leitsatz:

Bei der Berechnung von Gebühren für amtliche Schlacht tier- und Fleischuntersuchungen nach Art. 27 Abs. 2, Abs. 4 i.V.m. Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 sind allgemeine Verwaltungskosten anrechenbar, die im Zusammenhang mit der amtlichen Überwachung anfallen.

Urteil des 3. Senats vom 26. April 2012 - BVerwG 3 C 20.11

I. VG Würzburg vom 01.03.2010 - Az.: VG W 7 K 09.120 -
II. VGH München vom 30.03.2011 - Az.: VGH 4 B 10.2800 -