

Erste Entscheidungen zu Gebühren für niedersächsische Regelkontrollen

Lüneburg/ Braunschweig/ Hannover (mm) Mehrere niedersächsische Verwaltungsgerichte haben in letzter Zeit erstinstanzliche Entscheidungen zur Gebührenpflicht für Regelkontrollen getroffen. Im Tenor heißt es grundsätzlich, dass die Heranziehung von Lebensmittelunternehmen zu den Kosten für Plankontrollen im Rahmen der Lebensmittelüberwachung in Niedersachsen grundsätzlich rechtmäßig ist. Dennoch sind die jedoch sind die Gebührentarife unzulässig. (Az.: 6 A 121/15, 5 A 141/15, 15 A 610/15, 15 A 1932/15, 15 A 2238/15)

Eines der ersten Urteile in Sachen Gebühren für Regelkontrollen für die amtliche Lebensmittelüberwachung in Niedersachsen auf der Grundlage des dortigen Verwaltungskostengesetzes gibt den Behörden Recht und setzt sich mit dem kostenrechtlichen Veranlasserbegriff auseinander (VG Lüneburg, Urteil vom 06.06.2016, Az. 6 A 121/15). Nachdem für eine anlassunabhängige Routinekontrolle eines Lebensmittelmarktes Gebühren in Rechnung gestellt worden waren, hatte die Betreiberin des Marktes dagegen geklagt und vorgetragen, es sei nicht berücksichtigt worden, dass sie über ein umfassendes Eigenkontroll- und Qualitätssicherungssystem verfüge. Es gebe regelmäßige Hygieneschulungen und regelmäßige QS-Audits von unabhängigen Dienstleistern. Der betroffene Markt habe dabei immer den bestmöglichen Status erzielt. In den vergangenen Jahren hätten die amtlichen Routinekontrollen zu keinerlei Beanstandungen geführt. Die Kostenerhebung sei nicht rechtmäßig, da die Kosten nur erhoben werden könnten, wenn ein Beteiligter Anlass zu einer rechtmäßigen Amtshandlung gegeben hätte. Das sei aber vorliegend nicht der Fall. Die Richter sahen dies anders. Anlass im Sinne der niedersächsischen Kostenbestimmungen gebe nicht nur derjenige, der polizeirechtlich verantwortlich sei. Vielmehr gebe auch derjenige Anlass, der willentlich einen Tatbestand geschaffen habe, der zu einer Amtshandlung führe. Vorliegend habe die Betroffene allein dadurch, dass sie einen Lebensmittelmarkt betreibe, willentlich einen Tatbestand gesetzt, der wiederum unmittelbar Anlass für die Amtshandlung, nämlich die durchgeführte Routinekontrolle, gegeben habe.

Auch die 5. Kammer des Verwaltungsgerichtes Braunschweig hat am 23.08.2016 ein Urteil gesprochen (5 A 141/15). In einem niedersächsischen Lebensmitteleinzelhandelsgeschäft wird ein Backwarenverkauf betrieben. Das Geschäft ist einem dreistufig organisierten Qualitätssicherheitssystem angeschlossen. In der ersten Stufe finden ständige Wareneingangskontrollen im Hinblick auf Qualität und Kennzeichnung statt; auch die Temperatur wird überprüft. Das Personal wird entsprechend geschult. Auf der zweiten Stufe werden die als Backshops in Märkten betriebenen Geschäfte im Rahmen eines Konzern-Qualitätsmanagements fortlaufend beraten. Auf der dritten Stufe werden alle Märkte regelmäßig durch neutrale Prüfinstitute auf die Einhaltung sämtlicher lebensmittelrechtlicher Vorgaben überprüft. Die streitgegenständliche Verkaufsstelle wurde kontinuierlich in der Vergangenheit seitens der zuständigen Lebensmittelüberwachungsbehörde kontrolliert und blieb ohne Beanstandung. Bei einer der letzten Kontrollen wurde in der Verkaufsstelle ein Informationsblatt über die Erhebung von Verwaltungsgebühren bei Lebensmittelkontrollen ausgehändigt. Daraus ergeben sich die für die Gebührenberechnung geltenden Tarife nach der Gebührenordnung für die Verwaltung im Bereich des Verbraucherschutzes und das Veterinärwesens (GOVV). Ferner wird mitgeteilt, dass einer Gebührenfestsetzung der freiwillig mitgeteilte Jahresumsatz in den jeweiligen Betrieben zugrunde gelegt werde. Werde der Jahresumsatz nicht mitgeteilt, werde dieser geschätzt. Dem Informationsblatt war eine Rückantwort für eine freiwillige Selbstauskunft hinsichtlich des Umsatzes beigefügt. Aufgrund entsprechender Konzern-Auskunft setzte die Überwachungsbehörde im Ausgangsfall eine Gebühr von 66 € fest und stufte den Betrieb dabei in die Gruppe eines Jahresumsatzes von mehr als 125.000 Euro, aber nicht mehr als 250.000 Euro ein. Die Gebühr sei eine Festgebühr inklusive Kosten für An- und Abfahrt und Reisekosten. Die gegen diesen Bescheid erhobene Klage wurde in 1. Instanz abschlägig beschieden. Die Richter hielten den Bescheid für rechtmäßig. Zwar stelle die bloße Aushändigung eines Informationsschreibens über die neue Rechtslage und Verwaltungspraxis keine ordentliche Anhörung im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes dar. Es könne aber offenbleiben, ob der Anhörungsmangel mit Durchführung des gerichtlichen Verfahrens geheilt worden sei. Denn es sei offensichtlich, dass dieser Verfahrensmangel die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst habe. Im vorliegenden Fall habe die Klägerin ihren Umsatz, der für die Staffelung der Gebührenerhebung relevant sei, selbst angegeben. Daher sei nicht davon auszugehen, dass im Rahmen eines Anhörungsverfahrens weitere Umstände vorgetragen worden wären, die zu einer erheblichen Gebührenermäßigung hätten führen können wie beispielsweise der Grund der Existenzgefährdung.

Darüber hinaus sei die festgesetzte Gebühr auch materiell-rechtlich nicht zu beanstanden. Auf der Basis des § 1 NVwKostG werden u. a. für Amtshandlungen Gebühren erhoben, wenn die Beteiligten zu der Amtshandlung Anlass gegeben haben. Das ist dann der Fall, wenn jemand einen Tatbestand geschaffen hat, der die Behörde zu einer Amtshandlung veranlasst, so die Richter. Danach sei es nicht erforderlich, dass die Amtshandlung von dem Betroffenen willentlich herbeigeführt worden sei. Es genüge vielmehr, wenn der Betroffene den Tatbestand willentlich gesetzt habe, der unmittelbar Anlass für die Amtshandlung gewesen sei. Anders ausgedrückt sei es nicht erforderlich, dass der Einzelne die Amtshandlung willentlich in Anspruch nehme. Diese Auslegung des Begriffs „Anlass“ verstoße auch nicht gegen verfassungsrechtliche Grundsätze. Ein Recht auf Fortführung der vorangegangenen Praxis, für Routinekontrollen im Gegensatz zu Verdachtskontrollen keine Kosten zu erheben, bestehe nicht. § 39 LFGB sehe eine kostenrechtliche Unterscheidung von Routine- und Anlasskontrollen nicht vor. Die kostenrechtliche Veranlassung liege daher im Betreiben des Lebensmitteleinzelhandelsgeschäfts. Die maßgebliche Kostenregelung der GOVV entspreche auch dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz und dem hieraus abgeleiteten Grundsatz der Vorhersehbarkeit staatlicher Maßnahmen. Es sei auch nicht zu erwarten, dass die Behörde durch willkürliche Anordnung von Kontrollen ihre Gebühreneinnahmen steigern und den Haushalt der Kommune damit sanieren könne. Die Häufigkeit der Routinekontrollen bestimme sich nach dem Prinzip der risikoorientierten Überwachung nach den Vorschriften der AVV Rahmen-Überwachung (AVV RÜb). Eine Anknüpfung an den Jahresumsatz zur Bestimmung des Umfangs der einzelnen Kontrollmaßnahmen und eine danach festgesetzte Pauschalgebühr seien sachgerecht, so die Richter.

Laut einer weiteren Entscheidungen des Verwaltungsgericht Hannover vom 22.09.2016 in den Verfahren 15 A 610/15, 15 A 1932/15, 15 A 2238/15 haben die Klagen gegen die Erhebung von Kosten für lebensmittelrechtliche Routinekontrollen überwiegend Erfolg, jedoch sind die Gebührentarife unzulässig. Die Kosten für Routinekontrollen können zwar grundsätzlich erhoben werden, der entsprechende Gebührentarif ist allerdings unwirksam. Grundsätzlich ist es demnach zulässig, auch Kosten für Routinekontrollen zu erheben, weil der für die Erhebung von Kosten erforderliche Anlass in dem Betrieb eines Lebensmittelgeschäftes als solchem zu sehen sei. Die Kontrollen seien daher nicht "anlasslos". Allerdings erwiesen sich die entsprechenden Gebührentarife in der Gebührenordnung für die Verwaltung im Bereich des Verbraucherschutzes und des Veterinärwesens (GOVV) als unwirksam. In der Gebührenordnung werde differenziert zwischen einer Pauschalgebühr für Betriebe mit einem Jahresumsatz von nicht mehr als 125.000 € (43 €), Betrieben mit einem Jahresumsatz von mehr als 125.000 € und nicht mehr als 250.000 € (66 €) und Betrieben im Übrigen, bei denen eine Abrechnung nach Zeitaufwand erfolge, wobei die Gebühr jedoch mindestens 25 € beträgt. Dies habe in der Praxis in zahlreichen Fällen dazu geführt, dass Betriebe mit einem Jahresumsatz von mehr als 250.000 € niedrigere Gebühren zu entrichten hätten als kleinere Betriebe. Damit sei das System in sich nicht stimmig, was die Rechtswidrigkeit des Gebührentarifs zur Folge habe. Auch die Regelung hinsichtlich der Abgeltung von Aufwendungen von An- und Abfahrten erweise sich als rechtswidrig, da sie in sich unklar und damit nicht hinreichend bestimmt sei. Keinen Erfolg hatten die Klagen hingegen insofern, als mit den angefochtenen Bescheiden Auslagen geltend gemacht wurden.

Neben diesen Verfahren sind ca. 80 weitere gleich gelagerte Verfahren anhängig, die im Hinblick auf die Musterverfahren zum Ruhen gebracht wurden.

Keine der genannten Entscheidungen ist rechtskräftig. Wir berichten aktuell über die weiteren Verfahren.