



**O B E R V E R W A L T U N G S G E R I C H T**  
**F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N**  
**I M N A M E N D E S V O L K E S**  
**U R T E I L**

Verkündet am: 27. Januar 2006  
Lenderich, Justizhauptsekretärin  
als Urkundsbeamtin der  
Geschäftsstelle

1 A 4120/04  
26 K 164/03 Düsseldorf

In dem Verwaltungsrechtsstreit

Noch nicht rechtskräftig

wegen nachträglicher Neufestsetzung der Bürokostenentschädigung für  
Gerichtsvollzieher 2001

hat der 1. Senat

auf die mündliche Verhandlung

vom 27. Januar 2006

durch

den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht B r a u e r ,

den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. K n o k e ,

den Richter am Verwaltungsgericht H a g e ,

den ehrenamtlichen Richter W e s t e r w i c k , Rentner,

den ehrenamtlichen Richter W i p p e r m a n n , kaufm. Angestellter,

auf die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 14. September 2004

für Recht erkannt:

Soweit der Kläger die Klage zurückgenommen hat, wird das Verfahren eingestellt. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 14. September 2004 ist insoweit wirkungslos.

Im Übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

Die Kosten des Berufungsverfahrens trägt der Kläger.

Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des jeweils beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### Tatbestand

Der Kläger ist als Obergerichtsvollzieher bei dem Amtsgericht in X. tätig. Er erhält eine laufende Besoldung nach der Bundesbesoldungsordnung A, Besoldungsgruppe 9. Zusätzlich erhält er eine sog. Vollstreckungsvergütung – auch Anspornvergütung genannt – gemäß § 49 Abs. 1 und 2 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) i.V.m. § 1 Vollstreckungsvergütungsverordnung (VollstrVergV; Neufas-

sung: BGBl. I 2003, S. 8) sowie – zur Abgeltung des ihm durch die Verpflichtung zur Einrichtung und Unterhaltung eines Büros einschließlich der Beschäftigung von Schreibkräften (§§ 46, 49 Gerichtsvollzieherordnung – GVO) entstehenden Aufwands – eine Bürokostenentschädigung gemäß § 49 Abs. 3 BBesG i.V.m. § 1 Abs. 1 der Verordnung zur Abgeltung der Bürokosten der Gerichtsvollzieherinnen und H. vom 28. Mai 1998 (GVEntschVO; GVBl. S. 434), zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. Juni 2005 (GVBl. S. 650).

Die GVEntschVO beruht auf einer vom Arbeitskreis der Länder für Besoldungsfragen entwickelten Modellverordnung. In den anderen Bundesländern sind ähnliche, in weiten Bereichen wortgleiche Regelungen erlassen worden. Dadurch erfolgt die Festsetzung der Bürokostenentschädigung bundesweit nach einem grundsätzlich einheitlichen Entschädigungsmodell. Die konkrete Höhe der Entschädigung wird dagegen nach den Verhältnissen des jeweiligen Bundeslandes ermittelt. Hierzu gilt:

Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 GVEntschVO setzt sich die Bürokostenentschädigung aus den von dem jeweiligen H. erhobenen Schreibauslagen sowie einem Anteil der von ihm für die Erledigung seiner Aufträge vereinnahmten Gebühren (Gebührenanteil) zusammen. Der Gebührenanteil bestimmt sich nach einem bestimmten Prozentsatz (z.B. für 2004 in Nordrhein-Westfalen 48,1 %) der vereinnahmten Gebühren (§ 2 Abs. 1 Satz 2 GVEntschVO). Gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 GVEntschVO bestimmt sich die Höhe des Gebührenanteils zusätzlich nach einem (Jahres-)Höchstbetrag (z.B. für 2004 in Nordrhein-Westfalen 22.150,- €). Unterhalb dieses Betrages steht der Gebührenanteil dem H. in voller Höhe zu, oberhalb dieses Betrages nur i.H.v. 50 % (§ 3 Abs. 2 Satz 2 GVEntschVO).

Sowohl der für die Berechnung des Gebührenanteils maßgebliche Prozentsatz (im Folgenden: Prozentsatz) als auch der Höchstbetrag werden von den Landesjustizverwaltungen der Bundesländer jährlich für ihren jeweiligen Bereich neu berechnet. Als Berechnungsgrundlage dienen die durchschnittliche jährliche Pensenbelastung der H., die jährlichen durchschnittlichen Gebüh-

reneinnahmen pro H. , die jährlich durchschnittlich vereinnahmten Schreibauslagen pro H. sowie der sog. Jahreskostengrundbetrag, der sich aus einem Sach- und einem Personalkostenanteil zusammensetzt. Die durchschnittliche Pensenbelastung, die durchschnittlichen Gebühreneinnahmen und die durchschnittlich vereinnahmten Schreibauslagen werden jeweils bezogen auf die einzelnen Bundesländer festgestellt. Der Jahreskostengrundbetrag wird dagegen jährlich bundeseinheitlich aufgrund einer Empfehlung des Arbeitskreises für Besoldungsfragen durch die federführende Landesjustizverwaltung im Einvernehmen mit dem Finanzministerium des betreffenden Bundeslandes festgesetzt.

Mit dem Jahreskostengrundbetrag sollen sämtliche Bürokosten eines mit einem vollen Pensum (100 %) belasteten Gerichtsvollziehers abgedeckt werden. Bezüglich der vom Sachkostenanteil erfassten Aufwendungen (z.B. Büromiete oder Energiekosten) wird davon ausgegangen, dass diese unabhängig von der Pensenbelastung des Gerichtsvollziehers anfallen. Dagegen wird der Personalkostenanteil auf Grundlage des bundeseinheitlich vorgegebenen Wertes für jedes Bundesland an die durchschnittliche Pensenbelastung dieses Bundeslandes „angepasst“. Dadurch soll dem erhöhten Personalbedarf stärker belasteter H. Rechnung getragen werden. Werden von dem so ermittelten länderspezifischen Jahreskostenbetrag (Sachkosten- + „angepasster“ Personalkostenanteil) die im jeweiligen Bundesland durchschnittlich innerhalb eines Jahres von den Gerichtsvollziehern vereinnahmten Schreibauslagen abgezogen – diese Auslagen fließen den Gerichtsvollziehern in voller Höhe zu –, ergibt sich der Höchstbetrag des § 3 Abs. 2 Satz 1 GVEntschVO. Der länderspezifische Jahreskostenbetrag fließt – neben den bereits im vorstehenden Absatz genannten Faktoren – aber auch in die Berechnung des Prozentsatzes (§ 2 Abs. 1 Satz 2 GVEntschVO) ein.

Für die Jahre 1976 bis 1998 wurde in Nordrhein-Westfalen bei der jährlichen Neufestsetzung sowohl des Prozentsatzes als auch des Höchstbetrages hinsichtlich der Pensenbelastung, der Gebühreneinnahmen und der vereinnahmten Schreibauslagen auf die diesbezüglichen Daten des jeweiligen Vorjahres abgestellt. Für 1999 erfolgte die Festsetzung erstmals auf Grundlage der Daten des

betreffenden Abrechnungsjahres; für das Jahr 2000 wurden wieder die Daten des Vorjahres zugrunde gelegt. Für 2001 und die folgenden Jahre liegen der Festsetzung jeweils die Daten des betreffenden Abrechnungsjahres zugrunde. Dagegen wurde bezüglich des vom Arbeitskreis für Besoldungsfragen empfohlenen Jahreskostengrundbetrages von jeher auf den für das jeweilige Abrechnungsjahr geltenden Betrag abgestellt.

Aufgrund der einschlägigen Daten werden sowohl der Prozentsatz als auch der Höchstbetrag jährlich – in Nordrhein-Westfalen durch entsprechende Änderung der GVEntschVO – neu festgesetzt. Für die Jahre 1976 bis 1990, 1994 und 1998 bis 2000 wurden Prozentsatz und Höchstbetrag in Nordrhein-Westfalen jeweils im 3. oder 4. Quartal des betreffenden Jahres rückwirkend zum 1. Januar dieses Jahres geändert. Für die Jahre 1991 bis 1993, 1995 bis 1997, 2001 und 2002 erfolgte die Änderung im 1. oder 2. Quartal des Folgejahres rückwirkend zum 1. Januar des Jahres, für das die neu festgesetzten Werte gelten sollten. Für 2003 und 2004 erfolgte die Änderung ebenfalls jeweils im Folgejahr.

Gemäß § 4 Abs. 2 GVEntschVO i.V.m. §§ 11 Nr. 1 und 75 Nr. 3 Satz 1 Gerichtsvollzieherordnung (GVO; für Nordrhein-Westfalen in Kraft gesetzt durch AV des JM vom 18. März 1980, JMBl. S. 229, zuletzt geändert durch AV des JM vom 15. Dezember 2003, JMBl. 2004, 18) i.V.m. der Rundverfügung des JM vom 12. Februar 1987 (2343 – I B.37) rechnen die H. die von ihnen vereinnahmten Gebühren monatlich vorläufig mit der Gerichtskasse ab. Den ihnen aufgrund dieser Abrechnung zustehenden Gebührenanteil behalten sie gemäß § 4 Abs. 2 GVEntschVO i.V.m. § 11 Nr. 1 GVO ein. Nach Ablauf eines jeden Kalendervierteljahres setzt die Dienstbehörde den Gebührenanteil gemäß § 4 Abs. 1 GVEntschVO i.V.m. §§ 11 Nr. 4 und 77 Nr. 1 GVO fest. Über die den Gerichtsvollziehern zustehende Entschädigung wird eine Auszahlungsanordnung erlassen (§ 77 Nr. 3 Satz 1 GVO). Monatliche Abrechnung und vierteljährliche Festsetzung erfolgen auf Grundlage des zuletzt – also für das vorangegangene Jahr – festgesetzten Prozentsatzes bzw. des zuletzt festgesetzten Höchstbetrages. Sobald diese Werte mittels der jährlichen Änderungsverordnung zur GVEntschVO für das jeweilige Abrechnungsjahr (rückwirkend) neu festgesetzt

worden sind, wird für dieses Abrechnungsjahr eine sog. Jahresnachweisung erstellt, mit welcher der Gebührenanteil nach erneuter Berechnung aufgrund der geänderten Werte neu und endgültig festgesetzt wird. Sofern sich aufgrund der Neuberechnung ein Nachzahlungs- bzw. Rückforderungsbetrag ergibt, wird dieser ebenfalls in der Jahresnachweisung festgesetzt.

Mit Erlass vom 8. Oktober 2001 teilte das Justizministerium des beklagten Landes den Präsidenten der Oberlandesgerichte mit, dass wegen des zum 1. Mai 2001 in Kraft getretenen neuen Gerichtsvollzieherkostengesetzes beabsichtigt sei, sowohl den zur Berechnung des Gebührenanteils erforderlichen Prozentsatz als auch den Höchstbetrag für 2001 erst zu Beginn des Jahres 2002 anhand der dann konkret ermittelten Gebühreneinnahmen sowie anhand des Jahreskostengrundbetrages für 2001 rückwirkend festzusetzen. Bis dahin sei weiterhin auf Basis des zuletzt für das Jahr 2000 festgesetzten Prozentsatzes bzw. des ebenfalls zuletzt für dieses Jahr festgesetzten Höchstbetrages vorläufig abzurechnen. Darüber hinaus erhielt der Erlass den Hinweis, dass sich bei der Schlussabrechnung für das Jahr 2001 bei einzelnen Gerichtsvollziehern Rückzahlungen in nicht unerheblichem Umfang ergeben würden. Aus diesem Grunde sei der Erlass den Gerichtsvollziehern bekannt zu geben. Dem Kläger wurde der Erlass spätestens am 9. November 2001 bekannt gegeben.

Durch die Vierte Verordnung zur Änderung der GVEntschVO vom 14. Juni 2002 (GVBl. S. 188; im Folgenden: 4. Änderungsverordnung) setzte der Verordnungsgeber den Prozentsatz rückwirkend zum 1. Januar 2001 (von vorher 79,2) auf 63,6 und den Höchstbetrag (von vorher 55.900,- DM) auf 52.600,- DM herab. Unter dem Datum des 20. Juni 2002 berechnete der Direktor des Amtsgerichts X. die dem Kläger zustehende Bürokostenentschädigung (unter Zugrundelegung der 4. Änderungsverordnung) sowie die ihm zustehende Vollstreckungsvergütung. Die Berechnung ergab eine Überzahlung in Höhe von insgesamt 16.836,26 DM (= 8.608,24 €), davon 14.114,13 DM (= 7.216,44 €) überzahlte Bürokostenentschädigung und 2.722,13 DM (= 1.391,80 €) überzahlte Vollstreckungsvergütung. Mit der Jahresnachweisung vom 20. Juni 2002, der keine Rechtsbehelfsbelehrung beigefügt war, setzte der Direktor des Amtsge-

richts X. die Bürokostenentschädigung, die Vollstreckungsvergütung sowie den Rückforderungsbetrag fest.

Gegen diesen Bescheid legte der Kläger mit Schreiben vom 17. Juli 2002 Widerspruch ein: Die Festsetzung des Gebührenanteils für die Bürokostenentschädigung sei rechtswidrig. Mit einer Ausnahme im Jahre 1999 seien der Prozentsatz für die Berechnung des Gebührenanteils sowie der Jahreshöchstbetrag stets auf Grundlage der Belastungszahlen sowie der Gebühreneinnahmen des Vorjahres errechnet worden. Diese Vorgehensweise entspreche auch den Erläuterungen zur GVEntschVO. Die Festsetzung des Prozentsatzes sowie des Jahreshöchstbetrages hätte daher auf Grundlage der Zahlen für das Jahr 2000 und nicht auf Grundlage der Zahlen für 2001 erfolgen müssen. Hinzu komme, dass aufgrund der Einführung des neuen Gerichtsvollzieherkostengesetzes zum 1. Mai 2001 und der damit einhergehenden uneinheitlichen Handhabung von Gebührentatbeständen für das Jahr 2001 keine durchschnittlichen Gebühreneinnahmen hätten festgelegt werden können. Im Übrigen hätte die Neufestsetzung des Prozentsatzes sowie des Jahreshöchstbetrages spätestens bis Ende 2001 erfolgen müssen. Dies ergebe sich zum einen aus § 2 Abs. 2 GVEntschVO und zum anderen aus steuerlichen Gründen. Der zurückzuzahlende Gebührenanteil sei nämlich bereits 2001 versteuert worden. Der dadurch in diesem Jahr eingetretene Nachteil bei der Besteuerung lasse sich nicht mehr nachträglich ausgleichen.

Mit Widerspruchsbescheid vom 5. Dezember 2002, dem Kläger zugestellt am 17. Dezember 2002, wies die Präsident des Oberlandesgerichts E. den Widerspruch zurück: Aus § 2 Abs. 2 GVEntschVO ergebe sich nicht, dass der Prozentsatz sowie der Höchstbetrag auf Grundlage der Vorjahreszahlen zu er rechnen sei. Vielmehr weise § 2 Abs. 2 GVEntschVO dem Verordnungsgeber sowohl hinsichtlich der Entscheidung, ob eine Anpassung dieser Berechnungsfaktoren erforderlich sei, als auch bezüglich der Frage, anhand welcher Zahlen dies zu beurteilen sei, einen Beurteilungsspielraum zu. Dem Sinn und Zweck der Vorschrift entspreche es am ehesten, auf die Zahlen des jeweiligen Abrechnungsjahres abzustellen. Die langjährige Verwaltungspraxis, aus Vereinfachungsgründen auf die Zahlen des Vorjahres abzustellen, stehe dem nicht ent-

gegen. § 2 Abs. 2 GVEntschVO schließe es auch nicht aus, Prozentsatz und Höchstbetrag erst nach Ablauf eines Abrechnungsjahres rückwirkend für dieses festzusetzen. Auch in der Vergangenheit sei immer wieder entsprechend verfahren worden. Aus dem Wortlaut des § 2 Abs. 2 GVEntschVO folge lediglich, dass eine sich im Laufe des Jahres 2001 ergebende Notwendigkeit der Änderung des Prozentsatzes rückwirkend zum 1. Januar 2001 („des entsprechenden Jahres“) umzusetzen sei. Eine Aussage bis wann dies zu erfolgen habe, enthalte § 2 Abs. 2 GVEntschVO dagegen nicht.

Der Kläger hat am 8. Januar 2003 Klage erhoben und diese im Wesentlichen wie folgt begründet: Die 4. Änderungsverordnung vom 14. Juni 2002 verstoße gegen das Rechtsstaatsprinzip. Es liege ein Fall der echten Rückwirkung vor. Die Änderungsverordnung greife in einen bereits abgeschlossenen, der Vergangenheit angehörenden Sachverhalt ein. Die GVEntschVO sehe eine solche Rückwirkung nicht vor. Gemäß § 2 Abs. 2 GVEntschVO sei eine rückwirkende Änderung nur mit Wirkung vom 1. Januar des „entsprechenden Jahres“ möglich. Daraus folge, dass eine rückwirkende Änderung nur bis zum Ablauf des Jahres möglich sei, in dem sich die Notwendigkeit zur Änderung der GVEntschVO ergeben habe. Im vorliegenden Fall sei – dies zeige der Erlass vom 8. Oktober 2001 – die Notwendigkeit einer Änderung bereits 2001 bekannt gewesen. Folglich hätte die Änderungsverordnung spätestens bis zum 31. Dezember 2001 in Kraft treten müssen.

Eine rückwirkende Änderung nach Ablauf des Kalenderjahres, für das die Regelung wirksam werde, durchbreche zudem das „System der Verordnung“. Grundsätzlich solle der Verordnungsgeber die Entschädigung vorher festsetzen. Damit trage er das Prognoserisiko. Zwar lasse § 2 Abs. 2 GVEntschVO die Durchbrechung dieses Grundsatzes zu. Jedoch müsse der Grundsatz als solcher gewahrt bleiben. Ansonsten würde das „System der Verordnung“ geändert, das keine „Nachkalkulation“ vorsehe. Außerdem sei der Vertrauensschutz der betroffenen H. umso höher zu bewerten, je näher das Jahresende rücke, da sie nicht mehr auf eine Änderung der Verordnung – z.B. durch Rationalisierung oder Mehrarbeit – reagieren könnten. Der Erlass vom 8. Oktober 2001 sei nicht ge-

eignet, sein Vertrauen auf die Fortgeltung des bisher geltenden Prozentsatzes bzw. des bisher geltenden Höchstbetrages zu entwerfen.

Mit der Sechsten Verordnung zur Änderung der GVEntschVO vom 9. Oktober 2003 (GVBl. S. 605; im Folgenden: 6. Änderungsverordnung) wurde – gemäß § 2 der Verordnung „mit sofortiger Wirkung“ – der für 2001 geltende Prozentsatz von 63,6 auf 65,8 und der für 2001 geltende Höchstbetrag von 52.600,- DM auf 54.400,- DM erhöht. Mit Jahresnachweisung vom 25. November 2003 setzte der Direktor des Amtsgerichts X. – unter Abänderung der Jahresnachweisung vom 20. Juni 2002 – sowohl die Bürokostenentschädigung als auch den Rückforderungsbetrag neu fest; die Höhe der Vollstreckungsvergütung blieb dagegen unverändert. Aufgrund der Neufestsetzung ermäßigte sich der Rückforderungsbetrag von 16.836,26 DM (= 8.608,24 €) auf 14.668,73 DM (= 7.500,- €). Daraufhin haben die Beteiligten den Rechtsstreit hinsichtlich eines Betrages in Höhe von 1.108,24 € übereinstimmend für erledigt erklärt.

Der Kläger hat beantragt,

den Bescheid des Direktors des Amtsgerichts X. vom 20. Juni 2002 in Verbindung mit den Jahresnachweisungen vom 20. Juni 2002 und 25. November 2003 und den Widerspruchsbescheid der Präsidentin des Oberlandesgerichts E. vom 5. Dezember 2002 aufzuheben.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen,

und hat u.a. ergänzend ausgeführt: Die Bürokostenentschädigung werde nicht auf der Grundlage der dem einzelnen H. entstandenen konkreten Aufwendungen gewährt, sondern in Form eines prozentualen Anteils an den von ihm vereinnahmten Gebühren. Es liege auf der Hand, dass für eine realitätsnahe Festsetzung der Bürokostenentschädigung bei der Berechnung dieses prozentu-

alen Anteils von den Gebühreneinnahmen des betreffenden Abrechnungsjahres auszugehen sei und nicht von den Einnahmen des Vorjahres.

Die 4. Änderungsverordnung verstoße nicht gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot. Es liege nicht ein Fall der echten, sondern allenfalls ein Fall der unechten Rückwirkung vor. Im Übrigen komme es nicht darauf an, ob überhaupt ein Fall der Rückwirkung gegeben sei. Die Anordnung der (echten) Rückwirkung einer Rechtsnorm unterliege nämlich dann keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn der Normadressat nicht auf den Fortbestand der bestehenden Rechtslage habe vertrauen dürfen. So liege es hier: Der Kläger habe zu keinem Zeitpunkt darauf vertrauen dürfen, dass der aufgrund der Dritten Verordnung zur Änderung der GVEntschVO vom 20. September 2000 (GVBl. S. 658; im Folgenden: 3. Änderungsverordnung) für das Jahr 2000 festgesetzte Prozentsatz und Höchstbetrag unverändert für 2001 fortgelten würde. § 2 Abs. 2 GVEntschVO bestimme ausdrücklich, dass diese Werte rückwirkend geändert werden dürften. Dementsprechend sei in der Vergangenheit jedes Jahr verfahren worden. Außerdem sei der Kläger durch den Erlass vom 8. Oktober 2001 darüber in Kenntnis gesetzt worden, dass die Werte erst im Jahre 2002 geändert würden. Hierbei habe es sich nicht um eine bloße unverbindliche Absichtserklärung gehandelt.

Mit dem angefochtenen Urteil, auf dessen Gründe Bezug genommen wird, hat das Verwaltungsgericht das Verfahren eingestellt, soweit die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt haben, und die Klage im Übrigen abgewiesen.

Hiergegen richtet sich die vom Senat zugelassene Berufung des Klägers. Dieser hat seinen erstinstanzlichen Antrag dahingehend neu gefasst, dass er beantragt,

1. den Beklagten unter Abänderung der Jahresnachweisung vom 20. Juni 2002 in der Gestalt, die sie durch den Widerspruchsbescheid vom 5. Dezember 2002 und durch die Jahresnachweisung vom 25. November 2003 gefunden hat, zu verpflichten, die ihm für das Jahr 2001 auf

Grundlage der Dritten Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Abgeltung der Bürokosten der Gerichtsvollzieherinnen und H. vorläufig als Bürokostenentschädigung belassenen Gebührenanteile als endgültig festzusetzen,

2. die Jahresnachweisung vom 20. Juni 2002 in der Gestalt, die sie durch den Widerspruchsbescheid vom 5. Dezember 2002 und durch die Jahresnachweisung vom 25. November 2003 gefunden hat, in Bezug auf den die Bürokostenentschädigung betreffenden Rückforderungsbetrag aufzuheben.

Im Übrigen hat der Kläger seine Klage mit Einwilligung des Beklagten zurückgenommen. Zur Begründung wiederholt er unter Bezugnahme auf ein Urteil des Sächsischen Obergerichtes im Wesentlichen seinen erstinstanzlichen Vortrag. Ergänzend weist er „rein vorsorglich“ darauf hin, dass die nachträglich durch die 6. Änderungsverordnung festgesetzten Werte keinesfalls den Anforderungen einer realitätsnahen Orientierung an den regional entstandenen Kosten des Jahres 2001 genügen würden. Seine diesbezüglichen Ermittlungen habe der Beklagte nicht offen gelegt. Die erheblichen Abweichungen zwischen den mit der 4. Änderungsverordnung und den mit der 6. Änderungsverordnung festgesetzten Werten zeige, dass die Berechnungen des Beklagten nicht zuträfen.

Der Kläger beantragt,

das angefochtene Urteil zu ändern und nach seinem neugefassten erstinstanzlichen Antrag zu erkennen.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen,

und führt u.a. ergänzend aus: Die für 2001 erfolgte Umstellung der Abrechnungspraxis – Verwendung der Daten des jeweiligen Abrechnungsjahres statt der Vorjahresdaten – sei auch vor dem Hintergrund erfolgt, dass eine im Jahr 2000

durchgeführte bundesweite repräsentative Erhebung ergeben habe, dass die den Gerichtsvollziehern gewährte Bürokostenentschädigung die tatsächlich anfallenden Kosten deutlich übersteige. Bezüglich der Rechtmäßigkeit der 4. Änderungsverordnung sei auf die Rechtsprechung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts zu verweisen. Diesen Entscheidungen lägen vergleichbare Fälle zugrunde. Die niedersächsischen Regelungen zur Bürokostenentschädigung für H. entsprächen denen der GVEntschVO.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte nebst Beiakte Bezug genommen.

### Entscheidungsgründe

Soweit der Kläger die Klage in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat mit Einwilligung des Beklagten zurückgenommen hat, ist das Verfahren gemäß §§ 125 Abs. 1 Satz 1, 92 Abs. 3 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) einzustellen. Das angefochtene Urteil ist insoweit gemäß §§ 173 Satz 1 VwGO, 269 Abs. 3 Satz 1 Zivilprozessordnung (ZPO) wirkungslos.

Die zulässige, insbesondere form- und fristgerecht begründete Berufung bleibt in der Sache ohne Erfolg. Die Klage ist mit dem im Berufungsverfahren neugefassten Klageantrag zulässig, aber unbegründet. Mit der Neufassung des Antrags ist keine Änderung der Klage (§ 91 VwGO) verbunden; vielmehr dient die Neufassung der Klarstellung des von Anfang an eindeutig erkennbaren Klagebegehrens. Bereits aus dem Widerspruchsschreiben vom 17. Juli 2002 ergibt sich, dass der Kläger sich nicht nur gegen den festgesetzten Rückforderungsbetrag wendet, sondern auch gegen die Neufestsetzung der als Bürokostenentschädigung einbehaltenen Gebührenanteile.

I. Der auf höhere Festsetzung der Bürokostenentschädigung gerichtete Verpflichtungsantrag (§ 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO) ist unbegründet. Dem Kläger steht

weder ein Anspruch auf höhere Festsetzung der für 2001 gewährten Bürokostenentschädigung noch ein Anspruch auf diesbezügliche Neubescheidung zu.

Der Beklagte hat die dem Kläger für 2001 zu gewährende Bürokostenentschädigung frei von Rechtsfehlern festgesetzt. Wie die Beteiligten selbst sieht auch der Senat die angefochtenen Jahresnachweisungen als verbindliche Regelungen zur Festsetzung der für 2001 zu gewährenden Bürokostenentschädigung (sowie zur Festsetzung des überzahlten Betrages) an. § 2 Abs. 1 Satz 2 und § 3 Abs. 2 Satz 1 GVEntschVO i.d.F. der 4. sowie der 6. Änderungsverordnung, auf deren Grundlage der Beklagte die Bürokostenentschädigung für 2001 festgesetzt hat, sind rechtmäßig. Bedenken gegen deren formelle Rechtmäßigkeit sind weder geltend gemacht noch sonst ersichtlich. Darüber hinaus sind diese Normen auch materiell rechtmäßig: Sowohl der Prozentsatz (§ 2 Abs. 1 Satz 2 GVEntschVO) als auch der Höchstbetrag (§ 3 Abs. 2 Satz 1 GVEntschVO) durften rückwirkend zum 1. Januar 2001 abgesenkt werden (1.). Rechtlich unbedenklich ist ferner, dass der Ordnungsgeber seinen Festsetzungen die Daten des Jahres 2001 zugrunde gelegt hat (2.). Der Ordnungsgeber hat auch nicht gegen das Alimentationsprinzip verstoßen (3.).

1. Sowohl der Prozentsatz (a) als auch der Höchstbetrag (b) durften durch die 4. Änderungsverordnung vom 14. Juni 2002 rückwirkend zum 1. Januar 2001 abgesenkt werden.

a) Die rückwirkende Festsetzung des Prozentsatzes verstößt weder gegen § 2 Abs. 2 GVEntschVO (aa) noch gegen § 49 Abs. 3 BBesG (bb) und auch nicht gegen sonstiges höherrangiges Recht (cc). Bezüglich der vom Kläger ferner geltend gemachten steuerlichen (dd) und sonstigen (ee) Gründe bestehen ebenfalls keine durchgreifenden Bedenken.

aa) Entgegen der Ansicht des Klägers hindert § 2 Abs. 2 GVEntschVO nicht die rückwirkende Absenkung des Prozentsatzes zum 1. Januar 2001. Die Norm lautet:

„Ergibt sich im Laufe eines Jahres die Notwendigkeit, den Vomhundertsatz nach Absatz 1 Satz 2 zu ändern, so geschieht dies jeweils mit Rückwirkung vom 1. Januar des entsprechenden Jahres.“

Eine Regelung, die ausdrücklich vorschreibt, dass die Änderung des Prozentsatzes bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erfolgen hat, enthält diese Norm nicht. Bis wann die Änderung vorzunehmen ist, bleibt vielmehr offen.

Zu ähnlichen Regelungen anderer Bundesländer vgl. Sächsisches OVG, Urteil vom 9. Dezember 2005 – 2 D 7/04 –, S. 21 des amtlichen Umdrucks, sowie Niedersächsisches OVG, Urteil vom 7. Juli 2005 – 5 KN 95/04 –, S. 15 des amtlichen Umdrucks.

§ 2 Abs. 2 GVEntschVO kann namentlich nicht einengend dahingehend verstanden werden, dass eine Änderung nur bis zum Ablauf des Jahres zulässig ist, für das der Prozentsatz gilt oder in welchem die Notwendigkeit einer Änderung festgestellt wird. Dementsprechend folgt aus dem Wortlaut der Norm lediglich, dass eine Änderung des Prozentsatzes stets rückwirkend zum 1. Januar eines Jahres zu erfolgen hat, wenn sich die Notwendigkeit dazu ergibt. Weitere Folgerungen lassen sich dem Wortlaut nicht eindeutig entnehmen. Die danach gebotene Auslegung des § 2 Abs. 2 GVEntschVO hat sich maßgeblich an dem dargestellten Entschädigungsmodell als dem einzigen greifbaren systematischen Bezugspunkt zu orientieren. Dieses wird zumindest seit 1976 bundesweit praktiziert. An ihm war und ist – ohne dass sich daraus eine entsprechende Bindung des Verordnungsgebers für die Zukunft ergeben würde (s.u. 2.) – sowohl die GVEntschVO vom 23. Januar 1976 (GVBl. S. 52) als auch die derzeit gültige GVEntschVO ausgerichtet.

Das Entschädigungsmodell basiert darauf, dass

- die H. den ihnen zustehenden Gebührenanteil zunächst einmal vorläufig abrechnen,

- der zur (endgültigen) Berechnung des Gebührenanteils erforderliche Prozentsatz erst am Ende oder sogar erst nach Abschluss des Abrechnungsjahres festgesetzt wird und
- erst auf dieser Grundlage der Gebührenanteil endgültig abgerechnet wird (Jahresnachweisung).

Diesem seit mehr als zwei Jahrzehnten praktizierten Modell widerspräche es, § 2 Abs. 2 GVEntschoVO in dem dargelegten Sinn einschränkend auszulegen. Darüber hinaus gewinnt jenes Modell im gegebenen Zusammenhang sein besonderes Gewicht deswegen, weil dem Verordnungsgeber – worauf das Verwaltungsgericht Aachen in einem Parallelverfahren,

vgl. Urteil vom 12. Februar 2004 – 1 K 2560/02 –,  
S. 11 des amtlichen Umdrucks,

zu Recht hingewiesen hat – in jedem Falle genügend Zeit verbleiben muss, um die notwendigen Erkenntnisse zusammenzutragen und seine Entscheidung mit den Berufsorganisationen der H. sowie dem zu beteiligenden Finanzministerium (vgl. § 1 Nr. 3 der Verordnung zur Übertragung besoldungsrechtlicher Zuständigkeiten i.d.F. der Verordnung vom 5. September 1978, GVBl. S. 498) abzustimmen. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass der Jahreskostengrundbetrag, der u.a. auch in die Berechnung des Prozentsatzes einfließt, zwischen allen Bundesländern abzustimmen ist. Dies hat in der Vergangenheit – wie sich der Berufungserwiderung entnehmen lässt – häufig dazu geführt, dass der jeweilige Jahreskostengrundbetrag erst gegen Ende des jeweiligen Abrechnungsjahres bzw. – im hier streitgegenständlichen Jahr 2001 – erst zu Beginn des Folgejahres feststand.

Nach alledem ist § 2 Abs. 2 GVEntschoVO wie folgt zu verstehen:

„Ergibt sich **für ein Abrechnungsjahr** die Notwendigkeit, den Vomhundertsatz nach Absatz 1 Satz 2 zu ändern, so geschieht dies jeweils mit

Rückwirkung vom 1. Januar des entsprechenden Jahres, **also des Abrechnungsjahres.**“

Die hiervon abweichende Auslegung des § 2 Abs. 2 GVEntschVO durch den Kläger folgt auch nicht aus dem Sinn und Zweck der Verordnung. Die dieser Auffassung zugrunde liegende Prämisse, der Verordnungsgeber habe die Entschädigung prinzipiell im Voraus festzusetzen und trage das Prognoserisiko, so dass eine Nachkalkulation ausgeschlossen sei, hält einer rechtlichen Überprüfung nicht stand. Ein derartiger Grundsatz lässt sich weder – dazu näher unten bb) – aus § 49 Abs. 3 BBesG noch aus der GVEntschVO selbst herleiten. Gegen eine derartige Festlegung des Verordnungsgebers spricht schon, dass es sich bei der Bürokostenentschädigung um eine – wenn auch pauschalierte – Aufwandsentschädigung handelt. Dies hat zur Folge, dass sich die den Gerichtsvollziehern zu gewährende Bürokostenentschädigung – wenn auch pauschaliert – realitätsnah an den tatsächlich (durchschnittlich) entstehenden Kosten zu orientieren hat.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 19. August 2004 – 2 C 41.03 –, NVwZ-RR 2005, 214 (juris Rn. 11 und 16), sowie vom 4. Juli 2002 – 2 C 13.01 –, NVwZ 2002, 1505 (juris Rn. 21); Sächsisches OVG, Urteil vom 9. Dezember 2005 – 2 D 7/04 –, S. 19 des amtlichen Umdrucks; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 7. Juli 2005 – 5 KN 95/04 –, S. 10/11 des amtlichen Umdrucks; VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 5. Oktober 1999 – 4 S 43/97 –, S. 7/8 des amtlichen Umdrucks, sowie vom 14. Dezember 1995 – 4 S 93/93 –, Justiz 1997, 33 (juris Rn. 21, 22, 26).

Diesen Vorgaben, die der Verordnungsgeber zu beachten hat, widerspräche es, wenn er die GVEntschVO an einem von ihm zu tragenden Prognoserisiko ohne Möglichkeit der nachträglichen Anpassung des Prozentsatzes an die tatsächlich anfallenden Bürokosten ausrichten würde.

Dem berechtigten Interesse der H. , nicht für unbestimmte Zeit potentiellen Rückforderungsansprüchen bezüglich der ihnen (vorläufig) gewährten Bürokostenentschädigung ausgesetzt zu sein, ließe sich unter ergänzender Heranziehung allgemeiner Grundsätze (z.B. zum Vertrauensschutz) Rechnung

tragen. § 2 Abs. 2 GVEntschVO könnte dahingehend angewendet werden, dass eine rückwirkende Absenkung des Prozentsatzes nach Ablauf einer zumutbaren Zeitdauer, etwa nach Ablauf des auf das Abrechnungsjahr folgenden Jahres, grundsätzlich nicht mehr erfolgen darf.

Zu einer entsprechenden Regelung vgl. z.B. § 2 Abs. 2 Satz 3 SächsGVEntschVO (SächsGVBl. 2004 S. 8).

Wo diese zeitliche Grenze nach der geltenden GVEntschVO genau liegt, bedarf hier jedoch keiner abschließenden Klärung, zumal es in Nordrhein-Westfalen bisher noch nicht zu unzumutbar späten Rückforderungen von Gebührenanteilen gekommen ist.

bb) § 49 Abs. 3 BBesG steht dem rückwirkenden In-Kraft-Treten der 4. Änderungsverordnung zum 1. Januar 2001 ebenfalls nicht entgegen. Eine ausdrückliche Regelung, dass die rückwirkende Änderung des Prozentsatzes nur bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zulässig ist, enthält § 49 Abs. 3 BBesG ebenso wenig wie § 2 Abs. 2 GVEntschVO. Den Gesetzesmaterialien lässt sich diesbezüglich ebenfalls nichts entnehmen.

Vgl. BT-Drs. 7/3689, S. 2.

Die Auslegung des § 49 Abs. 3 BBesG führt zu keinem anderen Ergebnis: Die Norm ist – wie § 2 Abs. 2 GVEntschVO – weder dahingehend zu verstehen, dass eine Änderung nur bis zum Ablauf des Jahres zulässig ist, für das der Prozentsatz gilt, noch dahingehend, dass die Änderung des Prozentsatzes bis zum Ende des Jahres erfolgen muss, in dem die Notwendigkeit einer Änderung festgestellt wird. Zur Begründung seiner gegenteiligen Ansicht beziehen sich der Kläger bzw. die Kläger der Parallelverfahren darauf, dass es sich bei der in § 49 Abs. 3 BBesG geregelten Bürokostenentschädigung nicht um eine reine Aufwandsentschädigung handeln soll. Dies soll sich aus dem Wortlaut des § 49 Abs. 3 BBesG („Abgeltung“), aus der Systematik des BBesG, insbesondere dem Verhältnis zwischen § 17 und § 49 Abs. 3 BBesG, sowie aus der Gesetzgebungsgeschichte er-

geben. Demgegenüber ist zutreffend entschieden, dass es sich bei der Bürokostenentschädigung um eine landesrechtliche Aufwandsentschädigung ohne zusätzlichen Alimentationscharakter handelt.

BVerwG, Urteil vom 19. August 2004 – 2 C  
41.03 –, a.a.O. (juris Rn. 13).

Die Darlegungen des Klägers geben keinen Anlass hiervon abzuweichen.

Darüber hinaus spricht auch die Gesetzgebungsgeschichte gegen eine einschränkende Auslegung des § 49 Abs. 3 BBesG: Diese Norm wurde mit Gesetz vom 6. August 1975 (BGBl. I S. 2089) in das Bundesbesoldungsgesetz eingefügt. Die Modellverordnung zur Abgeltung der Bürokosten der H. , die der GVEntschVO vom 23. Januar 1976 zugrunde liegt (die GVEntschVO von 1976 stimmt weitgehend mit der geltenden GVEntschVO überein), wurde nur wenige Monate vorher von der Finanzministerkonferenz gebilligt.

Vgl. Clemens u.a., a.a.O., § 49 BBesG Gliederungsziffer 3.2.

Dieser Modellverordnung liegt das dargelegte Entschädigungsmodell zugrunde.

Vgl. die Begründung zum Entwurf eines Modells einer Verordnung zur Abgeltung der Bürokosten der H. .

Aufgrund des zeitlichen Zusammenhangs war dem Gesetzgeber dieses Entschädigungsmodell bekannt. Daher ist bei der Auslegung des § 49 Abs. 3 BBesG zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber keine Norm erlassen wollte, die den Verordnungsgeber in Bezug auf die Umsetzung dieses Entschädigungsmodells einengt.

cc) Die rückwirkende Absenkung des Prozentsatzes durch die 4. Änderungsverordnung verstößt auch nicht gegen sonstiges höherrangiges Recht, insbesondere

liegt kein Verstoß gegen das aus Art. 20 Abs. 3 GG folgende Rückwirkungsverbot vor.

Bezüglich der Erstreckung von Rechtsfolgen auf Sachverhalte mit Vergangenheitsbezug ist wie folgt zu differenzieren: Eine sog. echte Rückwirkung, die auch als Rückbewirkung von Rechtsfolgen bezeichnet wird, ist gegeben, wenn ein Gesetz (im materiellen Sinne, s.u.) nachträglich ändernd in abgewinkelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift, wenn also der von der Rückwirkung betroffene Tatbestand in der Vergangenheit nicht nur begonnen hat, sondern bereits abgeschlossen war. Eine echte Rückwirkung ist verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig. Jedoch tritt das Rückwirkungsverbot, das seine Grundlage im Prinzip des Vertrauensschutzes findet, zurück, wenn sich kein schützenswertes Vertrauen auf den Bestand des rückwirkend geänderten Rechts bilden konnte. Wird dagegen auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte bzw. Rechtsbeziehungen für die Zukunft eingewirkt, so handelt es sich lediglich um eine unechte Rückwirkung, auch tatbestandliche Rückanknüpfung genannt. Diese ist verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig, im Einzelfall können sich aber Einschränkungen aus Vertrauensschutz- und Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten ergeben.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 23. November 1999 – 1 BvF 1/94 –, BVerfGE 101, 239 (juris Rn. 96, 97), Beschlüsse vom 3. Dezember 1997 – 2 BvR 882/97 –, BVerfGE 97, 67 (juris Rn. 40, 41), sowie vom 14. Mai 1986 – 2 BvL 2/83 –, BVerfGE 72, 200 (juris Rn. 85 bis 91); BVerwG, Urteile vom 3. Juli 2003 – 2 C 36.02 –, BVerwGE 118, 277 (juris Rn. 29), sowie vom 22. März 2001 – 2 CN 1.00 –, DVBl. 2001, 1215 (juris Rn. 28, 29); Herzog, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand: August 2005, Art. 20, VII Rn. 68 ff.; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band II, 1. Auflage 1998, Art. 20 Rn. 144 ff. und 152 ff.

Die vorstehenden Grundsätze gelten nicht nur für Gesetze im formellen Sinne, sondern auch für Rechtsverordnungen und Satzungen.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 1977 – 2 BvR 499/74 u.a. –, BVerfGE 45, 142; Schulze-Fielitz, a.a.O., Art. 20 Rn. 141.

Im vorliegenden Fall ist schon fraglich, ob – bezogen auf die für 2001 zu gewährende Bürokostenentschädigung – zum Zeitpunkt des Erlasses der 4. Änderungsverordnung ein im vorstehenden Sinne abgeschlossener Tatbestand vorlag. Zwar stand den Gerichtsvollziehern zu diesem Zeitpunkt dem Grunde nach ein Anspruch auf Gewährung einer Bürokostenentschädigung für 2001 zu. Jedoch konnte die (endgültige) Höhe dieses Anspruchs entsprechend dem seit mehr als zwanzig Jahren praktizierten Entschädigungsmodell erst nach der jährlichen Neufestsetzung der zur Berechnung dieses Anspruchs erforderlichen Parameter (Prozentsatz und Höchstbetrag) bestimmt werden. Gerade Letzteres spricht dagegen, dass bis zum Erlass der jährlichen Änderungsverordnung und der anschließenden (endgültigen) Neufestsetzung der Gebührenanteile bereits ein abgewickelter, der Vergangenheit angehörender Tatbestand vorliegt. Diese Frage bedarf jedoch keiner weiteren Vertiefung. Die rückwirkend zum 1. Januar 2001 in Kraft getretene Absenkung des für 2001 geltenden Prozentsatzes verstößt nämlich auch dann nicht gegen das Rückwirkungsverbot, wenn die Rechtmäßigkeit der Absenkung an den (für den Kläger günstigeren) strengen, für eine echte Rückwirkung entwickelten Rechtsgrundsätzen gemessen wird.

Das grundsätzliche Verbot rückwirkend belastender Gesetze beruht auf den aus Art. 20 Abs. 3 GG folgenden Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes. Das Verbot schützt das Vertrauen in die Verlässlichkeit und die Berechenbarkeit der Rechtsordnung und der auf ihrer Grundlage erworbenen Rechte. Dementsprechend tritt das Rückwirkungsverbot zurück, wenn sich kein schützenswertes Vertrauen auf den Bestand des rückwirkend geänderten Rechts bilden konnte.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 23. November 1999 – 1 BvF 1/94 –, a.a.O. (juris Rn. 94, 97), Beschlüsse vom 3. Dezember 1997 – 2 BvR 882/97 –, a.a.O. (juris Rn. 40, 42), sowie vom 8. Juni 1977 – 2 BvL 499/74 u.a. –, a.a.O. (juris Rn. 71, 72); BVerwG, Urteile vom 3. Juli 2003 – 2 C 36.02 –, a.a.O. (juris

Rn. 30), sowie vom 22. März 2001 – 2 CN 1.00 –, a.a.O. (juris Rn. 28); Herzog, a.a.O., Art. 20, VII Rn. 66 f.; Schulze-Fielitz, a.a.O., Art. 20 Rn. 140, 147; Sachs, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Auflage 2003, Art. 20 Rn. 134; Roellecke, in: Clemens/Umbach (Hrsg.), Grundgesetz, Band I, 1. Auflage 2002, Art. 20 Rn. 89, 94.

Daraus folgt, dass eine echte Rückwirkung u.a. dann zulässig ist, wenn nach der Situation zu dem Zeitpunkt, auf den der Eintritt der Rechtsfolge (hier: Absenkung des Prozentsatzes) nachträglich zurückbezogen wird, die Betroffenen mit einer Änderung des zu diesem Zeitpunkt (hier: 1. Januar 2001) geltenden Rechts rechnen mussten.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2001 – 2 CN 1.00 –, a.a.O. (juris Rn. 29); Herzog, a.a.O., Art. 20, VII Rn. 67; Schulze-Fielitz, a.a.O., Art. 20 Rn. 147.

Der Kläger durfte nicht darauf vertrauen, dass der mit der 3. Änderungsverordnung rückwirkend zum 1. Januar 2000 festgesetzte Prozentsatz, der zunächst über den 31. Dezember 2000 hinaus bis zu seiner erneuten Änderung fortgalt, für 2001 unverändert Bestand haben würde. Ob sich dies schon daraus ergibt, dass § 2 Abs. 2 GVEntschVO eine rückwirkende Änderung des Prozentsatzes – und zwar auch noch nach Ablauf des jeweiligen Abrechnungsjahres bzw. des Jahres, in dem die Notwendigkeit einer Änderung festgestellt wird – zulässt (s.o. aa), bedarf keiner Klärung.

Im vorliegenden Fall fehlt es jedenfalls aufgrund des der GVEntschVO zugrunde liegenden Entschädigungsmodells an einem Vertrauenstatbestand, auf den sich der Kläger beziehen kann. Das gilt unabhängig davon, wie die vierteljährliche Festsetzung gemäß § 77 GVO im Einzelnen ausgestaltet ist. Denn das der GVEntschVO zugrunde liegende Entschädigungsmodell ist auf eine nachträgliche rückwirkende Festsetzung des Prozentsatzes sowie eine erst danach erfolgende endgültige Festsetzung der Bürokostenentschädigung angelegt. Aus diesem Entschädigungsmodell folgt unmittelbar, dass alle vorherigen Berechnungen und Festsetzungen nur vorläufig sein können. Für die mit diesem Entschädigungsmodell

dell verbundene Möglichkeit der rückwirkenden Änderung des Prozentsatzes, die in der Sache eine erstmalige und endgültige Festsetzung für das jeweilige Abrechnungsjahr erlaubt, gibt es auch einen sachlichen Grund. Dieser besteht darin, dass die Daten, die nach diesem Modell für die jährliche Neufestsetzung des Prozentsatzes benötigt werden, zu Beginn des jeweiligen Abrechnungsjahres noch nicht vorliegen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Festsetzung aufgrund der Daten des jeweiligen Abrechnungsjahres oder aufgrund der Vorjahresdaten erfolgt. Für die Festsetzung des Prozentsatzes aufgrund (möglichst) aktueller Daten besteht ebenfalls ein sachlicher Grund. Dem Charakter einer (pauschalen) Aufwandsentschädigung entspricht es, den (pauschalierten) Aufwand möglichst realitätsnah zu berechnen. Dazu sind (möglichst) aktuelle Daten erforderlich (s.u.2.).

Hinzu kommt, dass dieses Entschädigungsmodell bereits seit 1976 und damit seit mehr als zwei Jahrzehnten praktiziert wird. Dementsprechend wurde der Prozentsatz für die Jahre 1976 bis 2000 jährlich angepasst. Dabei kam es nicht nur zu Erhöhungen des Prozentsatzes, sondern – für die Jahre 1982 bis 1985 sowie 1994 bis 1996 – auch zu Absenkungen. Schon wegen der jahrelangen Handhabung des Entschädigungsmodells musste der Kläger (auch) am 1. Januar 2001 damit rechnen, dass der durch die 3. Änderungsverordnung rückwirkend zum 1. Januar 2000 festgelegte Prozentsatz rückwirkend zum 1. Januar 2001 geändert werden würde. Es bestand auch keine Vertrauensgrundlage dafür, dass eine solche Änderung nach dem 31. Dezember 2001 nicht mehr erfolgen würde. Denn es entsprach der jahrelangen Praxis der Beklagten, den Prozentsatz des öfteren erst nach Ablauf des Jahres zu ändern, zu dessen 1. Januar die rückwirkende Änderung des Prozentsatzes in Kraft trat (Jahre 1991 bis 1993 und 1995 bis 1997). Darüber hinaus wurden die H. vor Ablauf des Jahres 2001 mit Erlass vom 8. Oktober 2001 nochmals gesondert darauf hingewiesen, dass der Prozentsatz für 2001 erst nach dem 31. Dezember 2001 festgesetzt werde.

Ob Vertrauensschutz etwa dann bestehen würde, wenn die bisherige Praxis gegen geltende Rechtsvorschriften verstoßen hätte, kann dahinstehen. Es wurde bereits dargelegt, dass das jahrzehntelang praktizierte Entschädigungsmodell

einschließlich der rückwirkenden Änderung des Prozentsatzes sowohl mit § 49 Abs. 3 BBesG als auch mit der GVEntschVO im Einklang steht.

Ebenfalls unerheblich ist, ob die jahrelange Praxis bei der Handhabung des Entschädigungsmodells dem Kläger in allen Einzelheiten bekannt war. Entscheidend ist nicht, ob tatsächlich auf die Unabänderlichkeit des am 1. Januar 2001 geltenden Prozentsatzes vertraut wurde, sondern ob mit einer Änderung desselben gerechnet werden musste. Die damit angesprochene Frage der Schutzwürdigkeit des Vertrauens bestimmt sich nicht aus der Sicht des einzelnen, sondern aus der Sicht eines objektiven Betrachters.

Vgl. Schulze-Fielitz, a.a.O., Art. 20 Rn. 135;  
Sachs, a.a.O., Art. 20 Rn. 134.

dd) Steuerliche Gründe stehen der rückwirkenden Absenkung des Prozentsatzes nach Ablauf des jeweiligen Abrechnungsjahres ebenfalls nicht entgegen. Zwar kann die rückwirkende Absenkung des Prozentsatzes – wie im vorliegenden Fall – zur Rückforderung vorläufig als Bürokostenentschädigung einbehaltener Gebührenanteile führen. Der Umstand, dass der zurückzuzahlende Betrag u.U. bereits versteuert wurde, führt jedoch nicht zur Rechtswidrigkeit der rückwirkenden Änderung des Prozentsatzes. Vielmehr ist diesem – erst das Rückforderungsverhältnis betreffenden – Umstand nach allgemeinen Grundsätzen Rechnung zu tragen. Die Frage der Berücksichtigung gezahlter Steuern betrifft nämlich nicht nur Fälle überzahlter Bürokostenentschädigung, sondern ebenso Fälle überzahlter Dienstbezüge (vgl. § 12 Abs. 2 BBesG). Diesbezüglich ist höchst-richterlich anerkannt, dass grundsätzlich der Bruttobetrag zurückzuzahlen ist.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 21. Oktober 1999 – 2 C 11.99 –, BVerwGE 109, 365 (juris Rn. 35), vom 8. Oktober 1998 – 2 C 21.97 –, a.a.O. (juris Rn. 17) sowie vom 22. September 1966 – 8 C 109.64 –, BVerwGE 25, 97 ff.; vgl. außerdem Beschluss des Senats vom 15. September 2005 – 1 A 1071/04 –, S. 6 des amtlichen Umdrucks.

Dementsprechend ist ein Ausgleich der im Jahre 2001 aufgrund der Überzahlung zuviel gezahlten Steuern nicht durch eine Verminderung des Rückzahlungsbetrages, sondern in erster Linie auf steuerlichem Wege zu erreichen. Aufgrund der Rückzahlung ergibt sich nämlich im Allgemeinen eine Minderung der Steuerschuld in dem Jahr, in dem sie erfolgt. Erst wenn endgültig feststeht, dass sich aufgrund besonderer Umstände im Jahr der Rückzahlung keine Steuerminderung ergibt oder dass diese der Höhe nach nicht ungefähr den Betrag erreicht, der aufgrund der Überzahlung als Lohn- bzw. Einkommenssteuer einbehalten wurde, kann dies nachträglich (§ 51 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG i.V.m. §§ 97, 98 Landesbeamtengesetz (LBG NRW), 12 Abs. 2 Satz 3 BBesG) geltend gemacht werden.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. September 1966 – 8 C 109.64 –, a.a.O. S. 102 f.; Mayer, a.a.O., §12 BBesG Rn. 35 a.E.

Was die Zukunft angeht, wird sich dieses Verfahren dadurch vermeiden lassen, dass der Kläger bei der Finanzverwaltung beantragt, die Frist zur Abgabe seiner Steuererklärung so zu verlängern, dass diese erst nach der endgültigen jährlichen Abrechnung der Bürokostenentschädigung einzureichen ist.

ee) Schließlich lässt sich der Rechtmäßigkeit der rückwirkenden Änderung des Prozentsatzes nicht mit Erfolg entgegen halten, dass sich aufgrund der anschließenden endgültigen Berechnung der Bürokostenentschädigung u.U. eine beträchtliche Rückforderung ergibt. Durch die Rückforderung wird weder die dem Kläger im Jahr der Rückzahlung zustehende Alimentation noch die ihm in diesem Jahr zustehende Bürokostenentschädigung gekürzt. Vielmehr hat er nur das zurückzuzahlen, was er vorher zuviel erhalten hat. Sofern er nicht in der Lage ist, den vollen Betrag auf einmal zurückzuzahlen, kann der Beklagte ihm auch nachträglich gemäß § 12 Abs. 2 Satz 3 BBesG Ratenzahlungen einräumen.

b) Ebenso wenig ist die ebenfalls aufgrund der 4. Änderungsverordnung rückwirkend zum 1. Januar 2001 erfolgte Absenkung des Höchstbetrages (§ 3 Abs. 2 Satz 1 GVEntschVO) rechtlich zu beanstanden.

Die rückwirkende Absenkung des Höchstbetrages verstößt nicht gegen die Vorschriften der GVEntschVO. Allerdings ist die Änderung des Höchstbetrages nicht vom Wortlaut des § 2 Abs. 2 GVEntschVO umfasst und enthält die GVEntschVO – anders als z.B. die niedersächsischen sowie die sächsischen Parallelvorschriften – auch keine andere Vorschrift, welche die rückwirkende Änderung des Höchstbetrages für zulässig erklärt. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, der Verordnungsgeber habe eine rückwirkende Änderung des Höchstbetrages ausgeschlossen. Wie bereits dargelegt (s.o. a) aa), ist bei der Auslegung der GVEntschVO in erster Linie an das Entschädigungsmodell anzuknüpfen, das den Überlegungen des Verordnungsgebers zugrunde lag und das im Zeitpunkt des Erlasses der GVEntschVO 1998 bereits seit etwa zwei Jahrzehnten praktiziert wurde. Dieses Entschädigungsmodell setzt aber die rückwirkende Abänderbarkeit des Höchstbetrages in gleicher Weise voraus wie die rückwirkende Abänderbarkeit des Prozentsatzes. Aus diesem Grunde ist aus der Tatsache, dass die GVEntschVO bezogen auf den Höchstbetrag keine § 2 Abs. 2 entsprechende Regelung enthält, nicht der (Umkehr-)Schluss zu ziehen, die rückwirkende Abänderbarkeit des Höchstbetrages sei unzulässig. Im Gegenteil ist aufgrund des der GVEntschVO zugrunde liegenden Entschädigungsmodells sowie der Tatsache, dass die GVEntschVO die rückwirkende Änderung des Höchstbetrages nicht ausdrücklich ausschließt, zu folgern, dass die rückwirkende Änderung des Höchstbetrages ebenfalls (nach allgemeinen Grundsätzen) zulässig ist.

§ 49 Abs. 3 BBesG schließt die rückwirkende Absenkung des Höchstbetrages ebenfalls nicht aus. Auf die obigen Ausführungen unter a) bb) wird verwiesen.

Die rückwirkende Absenkung des Höchstbetrages verstößt auch nicht gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot. Diesbezüglich wird auf die vorstehenden Ausführungen (s.o. a) cc) verwiesen. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass auch der Höchstbetrag seit 1976 – mit einer Ausnahme (1997) – jährlich abgeändert wurde; eine Absenkung des Höchstbetrages erfolgte in den Jahren 1988 und 1998.

Das Fehlen einer § 2 Abs. 2 GVEntschVO entsprechenden Norm steht der rückwirkenden Absenkung des Höchstbetrages auch nicht aus anderen Gründen entgegen. Insbesondere bedarf es dazu keiner ausdrücklichen Ermächtigung in der Verordnung selbst. Der Verordnungsgeber ist – wie auch der Gesetzgeber – „kraft Amtes“ berechtigt, von ihm erlassene Verordnungen aufzuheben oder abzuändern. Ob er dies auch rückwirkend darf, ist eine Frage der (verfassungs-) rechtlichen Grenzen seiner Normsetzungsbefugnis, die hier – wie vorstehend dargelegt – eingehalten sind. Dementsprechend enthält die Modellverordnung zur Abgeltung der Bürokosten der H. in der Fassung des Beschlusses des Arbeitskreises der Länder für Besoldungsfragen vom 9./11. Juni 1997,

abgedruckt bei Clemens u.a., a.a.O., Anhang zu  
§ 49 BBesG,

auf der die GVEntschVO und die entsprechenden Vorschriften anderer Bundesländer aufbauen, weder in Bezug auf den Prozentsatz noch in Bezug auf den Höchstbetrag eine § 2 Abs. 2 GVEntschVO entsprechende Regelung.

Ist die 4. Änderungsverordnung nach alledem sowohl bezogen auf die rückwirkende Absenkung des Prozentsatzes als auch bezogen auf die rückwirkende Absenkung des Höchstbetrages rechtmäßig, so bestehen gegen die erneute rückwirkende Abänderung dieser Werte durch die 6. Änderungsverordnung schon deswegen keine rechtlichen Bedenken, weil diese Änderung – Prozentsatz und Höchstbetrag wurden erhöht – die H. begünstigt hat. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern diese dadurch in ihren Rechten verletzt sein sollten. Insbesondere verstoßen rückwirkend in Kraft gesetzte begünstigende Regelungen nicht gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot

Vgl. Herzog, a.a.O., Art. 20, VII Rn. 66.

2. Der Verordnungsgeber durfte sowohl der Festsetzung des Prozentsatzes als auch der Festsetzung des Höchstbetrages die Daten (eingenommene Schreibauslagen, Gebühreneinnahmen, Pensenbelastung) des Jahres 2001 zugrunde legen.

Weder § 49 Abs. 3 BBesG noch die GVEntschVO enthalten eine Regelung dazu, welche Daten nach welcher Berechnungsmethode der Festsetzung des Prozentsatzes sowie des Höchstbetrages zugrunde zu legen sind. Daraus folgt, dass bei der Ermittlung dieser Werte dem Verordnungsgeber ein Normsetzungsermessen zusteht. Die Ausübung dieses Ermessens ist jedenfalls dann nicht rechtswidrig, wenn es sachgerecht ausgeübt wird. Dies ist hier der Fall: Dem Charakter einer (pauschalen) Aufwandsentschädigung entspricht es, den (pauschalierten) Aufwand möglichst realitätsnah zu berechnen. Dazu sind (möglichst) aktuelle Daten erforderlich.

Das der GVEntschVO zugrunde liegende Entschädigungsmodell basiert auf den beiden Grundannahmen, dass höhere Gebühreneinnahmen auf ein größeres (Arbeits-)Pensum zurückzuführen sind und dass ein größeres (Arbeits-)Pensum zu höheren Personalkosten führt. Dies folgt aus der Regelung des § 3 Abs. 2 Satz 2 GVEntschVO. Dieser Regelung liegt der Gedanke zugrunde, dass ein H. , der mehr Gebühren eingenommen hat, mehr Aufträge (= höheres Arbeitspensum) erledigt und verbunden damit höhere Personalkosten gehabt hat. Die beiden Grundannahmen liegen auch der Berechnung des Prozentsatzes sowie des Höchstbetrages zugrunde. Eine erhöhte Pensenbelastung ergibt einen höheren länderspezifischen Jahreskostenbetrag, der wiederum sowohl einen höheren Prozentsatz als auch einen höheren Höchstbetrag i.S.d. § 3 Abs. 2 Satz 1 GVEntschVO bedingt. Deshalb ist es konsequent, der Berechnung des Gebührenanteils für ein bestimmtes Jahr die Pensenbelastung für eben dieses Jahr zugrunde zu legen. Dies ist jedoch gerade nicht der Fall, wenn Prozentsatz und Höchstbetrag aufgrund der Vorjahreszahlen berechnet werden, wie folgendes Beispiel zeigt: Der Berechnung des Gebührenanteils werden für jeden H. die individuellen Gebühreneinnahmen des jeweiligen Abrechnungsjahres zugrunde gelegt. Für die Berechnung des Gebührenanteils für das Jahr 2001 sind also die im Jahre 2001 erzielten individuellen Einnahmen maßgeblich. Werden Prozentsatz und Höchstbetrag aufgrund der Vorjahreszahlen, hier also aufgrund der Zahlen des Jahres 2000 berechnet, liegt dieser Berechnung die Pensenbelastung des Jahres 2000 (und nicht die von 2001

zugrunde). Dies führt insbesondere dann zu Verzerrungen, wenn – wie im Jahre 2001 – die durchschnittliche Pensenbelastung im Vergleich zum Vorjahr sinkt (von 157 % auf 146,3 %), gleichzeitig aber die durchschnittlichen Gebühreneinnahmen steigen (von 73.600,- DM auf 82.500,- DM). Diese Daten entnimmt der Senat einer in einem Parallelverfahren vom Beklagten vorgelegten Aufstellung, die dem Kläger am 18. Januar 2006 nebst anderen Unterlagen übersandt wurde. Es ist offensichtlich, dass die Grundannahmen des der GVEntschVO zugrunde liegenden Entschädigungsmodells im Jahre 2001 nicht zuträfen, wenn die Vorjahreszahlen zugrunde gelegt worden wären. Die höheren Gebühreneinnahmen wurden bei einer geringeren Pensenbelastung erzielt, basieren also nicht auf einer höheren Arbeitsbelastung (und damit verbunden höheren Personalkosten), sondern auf einer Gebührenerhöhung aufgrund des im Mai 2001 in Kraft getretenen neuen Gebührenrechts. Um derartige Verzerrungen zu vermeiden, ist es grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn der Verordnungsgeber sein Normsetzungsermessen dahingehend ausübt, der Berechnung des Prozentsatzes sowie des Höchstbetrages die Daten des jeweiligen Abrechnungsjahres zugrunde zu legen.

Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die Vorjahresdaten eher vorliegen, so dass die Festsetzung des Prozentsatzes und des Höchstbetrages sowie die auf diesen Werten basierende endgültige Abrechnung der Bürokostenentschädigung eher erfolgen kann, als bei Zugrundelegung der aktuelleren Daten des Abrechnungsjahres. Jedoch ist weder nachvollziehbar vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass den Gerichtsvollziehern aufgrund der späteren endgültigen Abrechnung wesentliche Nachteile erwachsen. Für die Jahre 1991 bis 2000 (Berechnung aufgrund der Vorjahresdaten) erfolgte die Festsetzung des Prozentsatzes sowie des Höchstbetrages – mit Ausnahme der Jahre 1998 und 2000 – entweder im Dezember des Abrechnungsjahres oder – weitaus häufiger – im ersten Quartal des Folgejahres. Für die Jahre 2001 bis 2004 (Berechnung aufgrund der Daten des jeweiligen Abrechnungsjahres) erfolgte die Festsetzung jeweils im Mai oder Juni des folgenden Jahres. Dies macht unter dem Gesichtspunkt der Umsetzung von Kosteneinsparungen keinen wesentlichen Unterschied, da im Dezember eines Jahres kaum noch wesentliche Einsparungen für dieses Jahr erzielt werden kön-

nen. Dem kann nicht mit Erfolg entgegen gehalten werden, die Vorjahresdaten seien bereits im Juni des Abrechnungsjahres bekannt. Allein anhand dieser Daten (Pensenbelastung, Gebühreneinnahmen und Schreibaufwendungen) lässt sich die Höhe der Bürokostenentschädigung nicht bestimmen, da in die Berechnung des Prozentsatzes sowie des Höchstbetrages außer diesen Daten noch der Jahreskostengrundbetrag eingeht, der in der Vergangenheit häufig erst wesentlich später, nämlich gegen Ende des Abrechnungsjahres und für das hier streitgegenständliche Jahr 2001 sogar erst im März des Folgejahres, festgesetzt wurde.

Der Kläger weist zu Recht darauf hin, der Verordnungsgeber sei sowohl bei Erlass der GVEntschVO 1976 als auch bei Erlass der GVEntschVO 1998 davon ausgegangen, Prozentsatz und Höchstbetrag seien auf Grundlage der Vorjahreswerte zu ermitteln.

Vgl. Ziffer 2.24 der Begründung zum Entwurf eines Modells einer Verordnung zur Abgeltung der Bürokosten der H. sowie Ziffer 1.3 der Erläuterungen zur GVEntschVO.

Dem folgend wurden den Berechnungen – mit Ausnahme des Jahres 1999 – bis zum Jahre 2000 stets die Vorjahresdaten zugrunde gelegt.

Dass den Überlegungen des Verordnungsgebers ein bestimmtes Entschädigungsmodell zugrunde lag, gibt einerseits zwar wichtige Hinweise für die Auslegung der GVEntschVO, schließt es aber andererseits nicht aus, dass er von diesem Modell abweicht. Hätte der Verordnungsgeber eine Bindung an ein bestimmtes Entschädigungsmodell beabsichtigt, hätte er entsprechende Regelungen in die GVEntschVO aufgenommen. Es ist auch sachgerecht, kein bestimmtes Entschädigungsmodell festzuschreiben. Denn bei der Bürokostenentschädigung handelt es sich um eine pauschalierte Aufwandsentschädigung, die realitätsnah an den tatsächlich entstehenden (durchschnittlichen) Kosten zu orientieren ist (s.u. 3). Dem widerspräche es, dem Verordnungsgeber starre Vorgaben bezüglich der Festsetzung des Prozentsatzes sowie des Höchstbetrages zu machen. Diesem muss genügend Flexibilität verbleiben, den Gebührenanteil bei Be-

darf – sowohl nach oben als auch nach unten – an die tatsächlich entstehenden (durchschnittlichen) Kosten anzugleichen.

Dementsprechend bewirkt die langjährige Praxis des Verordnungsgebers keine Bindung für folgende Abrechnungsjahre. Dies gilt auch unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes: Bestehen im Hinblick auf die Berechnung der Bürokostenentschädigung keine normativen (eine geschützte Rechtsposition vermittelnden) Vorgaben, fehlt es diesbezüglich – auch bezogen auf eine langjährige Übung – schon an einem Anknüpfungspunkt für einen Vertrauenstatbestand. Gerade aufgrund des Fehlens derartiger Vorgaben muss ein objektiver Beobachter zu dem Schluss kommen, dass der Verordnungsgeber nicht an ein bestimmtes Entschädigungsmodell gebunden ist.

Darüber hinaus ist ein Vertrauen auch nicht an sich, sondern nur unter der Voraussetzung schutzwürdig, dass aufgrund dieses Vertrauens Dispositionen getroffen werden können und tatsächlich getroffen wurden. Auf das Vertrauen, der Berechnung der Bürokostenentschädigung würden auch in Zukunft nicht die Daten des Abrechnungsjahres, sondern – wie bisher – die Vorjahresdaten zugrunde gelegt, lässt sich – jedenfalls ohne konkrete Kenntnis aller dieser Daten – schon im Ansatz keine Disposition stützen. Die Zugrundelegung der Vorjahresdaten führt nämlich nicht zwangsläufig zu einem höheren Gebührenanteil, sondern kann auch einen niedrigeren Gebührenanteil ergeben.

Es bestehen auch keine Bedenken dagegen, der Berechnung des Prozentsatzes sowie des Höchstbetrages gerade die Daten des Jahres 2001 zugrunde zu legen. Diesbezüglich hat der Kläger geltend gemacht, aufgrund des neuen Gerichtsvollzieherkostenrechts sei es 2001 zu einer uneinheitlichen Gebührenerhebung gekommen. Dies schließe es aus, aufgrund der Daten dieses Jahres durchschnittliche Gebühreneinnahmen zu errechnen. Dem kann nicht gefolgt werden: Die durchschnittlichen Gebühreneinnahmen ergeben sich aus dem gesamten Gebühreneinkommen eines Jahres geteilt durch die Anzahl der H. . Ob Gebührentatbestände einheitlich gehandhabt werden – bei mehr als 1.000 Ge-



Aus dem Wortlaut des § 49 Abs. 3 BBesG („den Gerichtsvollziehern“ statt „dem H. „) folgt, dass Abgeltungsmaßstab nicht die dem einzelnen H. konkret entstehenden Kosten sind, sondern die sämtlichen Gerichtsvollziehern im Geltungsbereich einer landesrechtlichen Abgeltungsregelung im Durchschnitt entstehenden Kosten. Damit sieht § 49 Abs. 3 BBesG eine typisierende und pauschalierende Aufwandsentschädigung vor. Bei der Bemessung dieser Entschädigung hat der Verordnungsgeber sich realitätsnah an den tatsächlich entstehenden (durchschnittlichen) Kosten zu orientieren. Daraus folgt, dass er im Falle großer regionaler oder sonstiger Unterschiede verpflichtet ist, diese bei der Bemessung der Entschädigung, z.B. über eine Staffelung, zu berücksichtigen. Andererseits darf er nicht auf einen für erforderlich gehaltenen Bedarf (= fiktive Kosten) abstellen, da es sich beim Ersatz eines fiktiven Aufwandes nicht um die Abgeltung tatsächlich entstehender Kosten handelt. Um zu gewährleisten, dass die Entschädigung diesen Grundsätzen entspricht, hat der Verordnungsgeber den Sach- und Personalkostenaufwand aktuell und realitätsnah zu ermitteln.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. August 2004 – 2 C 41.03 –, a.a.O. (juris Rn. 10 ff.); Sächsisches OVG, Urteil vom 9. Dezember 2005 – 2 D 7/04 –, S. 13/14 des amtlichen Umdrucks; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 7. Juli 2005 – 5 KN 95/04 –, S. 10 ff. des amtlichen Umdrucks.

b) Bei Anlegung dieses rechtlichen Maßstabes gelangt der Senat zu der Überzeugung, dass die den Gerichtsvollziehern auf Grundlage der 4. und 6. Änderungsverordnung gewährte Bürokostenentschädigung ausreichend bemessen war. Diese Überzeugung stützt sich auf eine im Jahre 2001 von einer aus Vertretern der Finanz- und Justizministerien bestehenden Arbeitsgruppe „Bürokostenentschädigung der H. „ durchgeführte bundesweite Erhebung (im Folgenden: Erhebung 2001). Für diese Erhebung wurden bundesweit etwa 8 % der H. – die Bundesländer Hamburg und Berlin haben sich an der Erhebung nicht beteiligt – nach ihren jährlichen Bürokosten befragt. Aus Nordrhein-Westfalen haben 74 H. (= 7 %) an der Erhebung teilgenommen.

Die Auswertung dieser Erhebung ergibt, dass den nordrhein-westfälischen Gerichtsvollziehern im Jahre 2000 für die Einrichtung und Unterhaltung ihres Büros durchschnittliche Kosten i.H.v. 35.208,- DM entstanden sind, davon 15.077,- DM an Personal- und 20.131,- DM an Sachkosten. Diese Beträge hat der Senat den in der erwähnten Erhebung dokumentierten Daten entnommen: Zur Ermittlung der durchschnittlichen Personalkosten wurden die beiden Durchschnittswerte aus der ersten und der dritten Spalte unter B.1 b) bb) (gezahltes Jahres-Beschäftigungsentgelt) und der Durchschnittswert unter B.1 b) bc) (Jahresbeitrag Verwaltungsberufsgenossenschaft) addiert. Die durchschnittlichen Sachkosten beruhen auf einer Addition der Durchschnittswerte in der jeweils letzten Spalte unter B.2 a) und B.2 b) (Mietkosten/Mietwert) mit den Durchschnittswerten unter B.2 c)-m) (übrige Sachkosten). Die Durchschnittswerte unter B.1 b) bd) (soziale Absicherung von Familienmitgliedern außerhalb der Sozialversicherung) wurden nicht berücksichtigt. Bei diesen Kosten handelt es sich offensichtlich nicht um Kosten, die durch den Betrieb eines Gerichtsvollzieherbüros verursacht werden.

Demgegenüber ist der Verordnungsgeber auf Grundlage des von der Arbeitsgruppe für Besoldungsfragen empfohlenen Jahreskostengrundbetrages für 2001 von jährlichen durchschnittlichen Bürokosten i.H.v. 47.653,- DM (bei einem Pensum von 100 %) ausgegangen. Dieser Betrag setzt sich aus einem Sachkostenanteil i.H.v. 14.501,- DM und einem Personalkostenanteil i.H.v. 33.152,- DM zusammen. Da die jährliche Pensenbelastung in Nordrhein-Westfalen 2001 146,3 % betrug, wurde der Personalkostenanteil um 46,3 % auf 48.505,30 DM erhöht. Dementsprechend ist der Verordnungsgeber beim Erlass der 6. Änderungsverordnung für 2001 von jährlichen durchschnittlichen Bürokosten i.H.v. 63.006,30 DM ausgegangen. Dieser Betrag reicht bei weitem aus, um die tatsächlich von den Gerichtsvollziehern durchschnittlich für die Unterhaltung ihres Büros aufgewendeten Kosten abzudecken.

Dahin gestellt bleiben kann, ob die von den Gerichtsvollziehern angegebenen Sachkosten in vollem Umfang erforderlich und angemessen waren. Die Bürokostenentschädigung für 2001 ist auch dann ausreichend bemessen, wenn man

dies zu ihren Gunsten unterstellt. Zwar hätte sich dann der Sachkostenanteil, den der Verordnungsgeber seinen Berechnungen zugrunde gelegt hat, als zu niedrig erwiesen. Dies ist jedoch unerheblich, da eine ggf. zu geringe Sachkostenabgeltung durch einen Überschuss bei der Erstattung der Personalkosten kompensiert wäre.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. August 2004 – 2 C 41.03 –, a.a.O. (juris Rn. 18); Niedersächsisches OVG, Urteil vom 7. Juli 2005 – 5 KN 95/04 –, S. 13 des amtlichen Umdrucks; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14. Dezember 1995 – 4 S 93/93 –, a.a.O. (juris Rn. 22, 26).

Aus der Auswertung der Erhebung 2001 ergibt sich, dass den Gerichtsvollziehern im Jahre 2001 aus der Erstattung der Personalkosten im Durchschnitt ein Überschuss i.H.v. mehr als 30.000,- DM verblieben ist. Dies reicht bei weitem aus, um etwaige Defizite bei der Abgeltung der Sachkosten auszugleichen. Unter den 74 im Rahmen der Erhebung 2001 befragten Gerichtsvollziehern aus Nordrhein-Westfalen erreicht nicht ein einziger den für Personalkosten zur Verfügung gestellten Betrag i.H.v. 48.505,30 DM auch nur annähernd. Die höchsten angegebenen Personalkosten belaufen sich auf etwas über 31.000,- DM.

c) Die gegen die Erhebung 2001 gerichteten Angriffe halten einer näheren Überprüfung nicht stand. Dass die erhobenen Daten sich auf das Jahr 2000 beziehen, mindert ihren Aussagewert nicht. Angesichts der auch 2001 niedrigen Inflationsrate ist weder nachvollziehbar dargelegt noch sonst ersichtlich, dass sich die Bürokosten von 2000 auf 2001 nennenswert erhöht haben. Schon aus diesem Grunde bestand keine Notwendigkeit, bezüglich der 2001 entstandenen Kosten eine erneute Erhebung durchzuführen. Hinzu kommt, dass die in § 49 Abs. 3 BBesG vorgesehene Pauschalierung der Bürokostenentschädigung in erster Linie der Verwaltungsvereinfachung dient. Der Dienstherr soll nicht in jedem Einzelfall die konkret entstandenen Kosten ermitteln und über deren Erforderlichkeit entscheiden müssen.

Vgl. Sächsisches OVG, Urteil vom 9. Dezember 2005 – 2 D 7/04 –, S. 18/19 des amtlichen Um-  
drucks.

Aus diesem Grunde ist es auch nicht erforderlich, dass der Verordnungsgeber im Rahmen einer Erhebung alle H. seines Bereichs befragt. Sowohl die jährliche Durchführung einer Erhebung als auch die Befragung aller H. würden einen Verwaltungsaufwand erfordern, der sich nicht wesentlich von demjenigen für eine Einzelabrechnung unterscheiden würde. Ausreichend ist daher, wenn der Verordnungsgeber seine Erhebungen – abhängig von den Veränderungen, die sich für die Führung eines Gerichtsvollzieherbüros ergeben – von Zeit zu Zeit überprüft und diese auf eine ausreichend breite Ermittlungsgrundlage stellt. Letzteres ist bei der Erhebung 2001 der Fall. Diese Erhebung stützt sich auf die Befragung von 74 zufällig ausgewählten Gerichtsvollziehern, die zudem aus allen drei nordrhein-westfälischen OLG-Bezirken stammen. Dies ist eine ausreichend breite Ermittlungsgrundlage, um ein nicht durch Besonderheiten einzelner Gerichtsvollzieherbüros verfälschtes Ergebnis zu erhalten.

Die Tatsache, dass H. nicht verpflichtet sind, Aufzeichnungen über ihre Bürokosten zu führen, steht der Verwertbarkeit der Erhebung 2001 ebenfalls nicht entgegen. Schon aus steuerlichen Gründe dürften die meisten H. entsprechende Belege sammeln. Im Übrigen haben die befragten H. die ihnen gestellten Fragen tatsächlich beantwortet. Anhaltspunkte dafür, dass sie bei der Befragung falsche Angaben gemacht haben, sind nicht nachvollziehbar dargelegt.

Da es sich – wie bereits dargelegt – bei der Bürokostenentschädigung um eine pauschalierte Aufwandsentschädigung handelt, ist nicht darauf abzustellen, ob die Bürokostenentschädigung im Falle jedes einzelnen Gerichtsvollziehers zur Deckung seiner Bürokosten ausreicht.

Vgl. Sächsisches OVG, Urteil vom 9. Dezember 2005 – 2 D 7/04 –, S. 14 des amtlichen Um-  
drucks; Niedersächsisches OVG, Urteil vom

7. Juli 2005 – 5 KN 95/04 –, S. 12 des amtlichen Umdrucks.

Vielmehr ist die Bürokostenentschädigung nur dann zu gering bemessen, wenn sie für eine wesentliche Teilgruppe der nordrhein-westfälischen H. nicht ausreichen würde, um deren bürobezogenen Aufwand zu decken. Dass dies – bezogen auf das hier streitgegenständliche Jahr 2001 – der Fall ist, ergibt sich weder aus der Erhebung 2001 noch liegen anderweitige Anhaltspunkte dafür vor. Im Gegenteil ergibt sich aus dieser Erhebung, dass der Überschuss bei der Erstattung der Personalkosten im Jahre 2001 so hoch war, dass dieser Überschuss selbst bei Gerichtsvollziehern mit hohen Personalkosten ausreichte, um etwaige Defizite bei der Abgeltung der Sachkosten auszugleichen. Es ergeben sich aus den erhobenen Daten nicht einmal ansatzweise Anhaltspunkte für regionale (z.B. Stadt-Land) oder strukturelle (z.B. soziale Problemviertel mit ungünstiger Schuldnerstruktur) Besonderheiten, die derart ausgeprägt wären, dass die für 2001 gewährte Bürokostenentschädigung für wesentliche Gruppen von Gerichtsvollziehern nicht ausreichend gewesen wäre. Vielmehr ergibt sich aus der Erhebung 2001, dass die 2001 gewährte Bürokostenentschädigung nur bei zwei der 74 an der Erhebung beteiligten nordrhein-westfälischen H. – deren Angaben zugrunde gelegt – nicht ausreichte, um die erforderlichen Bürokosten zu decken. Allerdings sind die Angaben dieser beiden H. zu ihren jährlichen Sachkosten – wie in einigen weiteren Fällen – nicht durchgängig nachvollziehbar. Dies betrifft vor allem die Angaben zu den abschreibungspflichtigen Sachkosten. Schreibt man diese Kosten – dies wurde bei den Angaben offensichtlich nicht beachtet – über mehrere Jahre ab, so bleiben auch die Bürokosten dieser beiden H. unter dem Betrag (63.006,30 DM), den der Verordnungsgeber für 2001 insoweit zugrunde gelegt hat. Damit ist der seitens der H. erhobene Einwand, die aus der Erhebung 2001 abgeleiteten Durchschnittswerte würden durch die H., die ihr Büro nicht den dienstlichen Erfordernissen entsprechend führen, zu Ungunsten derjenigen H. mit realistischen Bürokosten verfälscht, entkräftet.

d) Die Zahlen, die sich aus der Erhebung 2001 ergeben, werden auch nicht durch andere Gutachten, Studien oder Unterlagen widerlegt.

Das Berger-Gutachten von Juli 2001 kommt zu dem Ergebnis, dass „ein modern ausgestattetes Gerichtsvollzieherbüro mit zwei vollwertigen EDV-Arbeitsplätzen“ jährliche Sachkosten i.H.v. 23.000,- DM verursacht. An Personalkosten seien (bei einem Pensum von 100 %) 38.200,- DM erforderlich (S. 33, 41/42, 43-50 des Gutachtens). Ob diese Berechnungen zutreffen, kann dahinstehen. Der Verordnungsgeber hat sich bei der Bemessung der Bürokostenentschädigung realitätsnah an den tatsächlich entstehenden (durchschnittlichen) Kosten zu orientieren (s.o. 3. a). Dies schließt es aus, auf einen – wie auch immer definierten – für erforderlich gehaltenen Bedarf abzustellen. Das idealtypische, ordentlich organisierte, an den Grundsätzen der Sparsamkeit ausgerichtete Gerichtsvollzieherbüro ist nicht der Maßstab, an dem die Bemessung der Bürokostenersatzung auszurichten ist.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. August 2004 – 2 C 41.03 –, a.a.O. (juris Rn. 16).

Aus diesem Grund sind die Zahlen des Berger-Gutachtens nicht geeignet, die Ergebnisse der Erhebung 2001 in Zweifel zu ziehen oder gar zu widerlegen. Zwar wurde für das Berger-Gutachten eine namhafte Anzahl von Gerichtsvollziehern (81) befragt. Im Ergebnis stellt das Gutachten aber nicht darauf ab, welche Kosten den befragten Gerichtsvollziehern tatsächlich im Durchschnitt entstanden sind. Im Bereich der Sachkosten trifft das Gutachten eine Aussage über die Kosten, die erforderlich sind, um ein Gerichtsvollzieherbüro auf einem bestimmten Standard („modern ausgestattetes Gerichtsvollzieherbüro“) zu betreiben. Entsprechendes gilt vom Ansatz her bezüglich der Personalkosten. Auch hier orientiert sich das Gutachten nicht an den tatsächlich entstehenden Kosten, sondern an einem festgelegten Bedarf.

Im Übrigen liegen das Berger-Gutachten und die Angaben der im Rahmen der Erhebung 2001 befragten H. bezüglich der Sachkosten nicht weit auseinander. Bezüglich der Kompensation einer ggf. zu gering bemessenen Sachkostenabgeltung durch einen Überschuss bei der Erstattung der Personalkosten (s.o. 3. b) wird daher verwiesen.

Die vorstehenden Darlegungen gelten in gleicher Weise für die Ergebnisse des Zweiten Zwischenberichtes der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Organisation des Gerichtsvollzieherwesens/Privatisierung“. Auch diese Zahlen orientieren sich nicht an den den Gerichtsvollziehern tatsächlich durchschnittlich entstehenden Aufwendungen. Diesbezüglich heißt es in diesem Bericht (S. 25):

„Das Reformmodell ‚Beleihung‘ bricht mit dem gegenwärtigen System und schafft neue Strukturen in der Zwangsvollstreckung. Dies legt nahe, die für die Kostenermittlung nötigen Grundlagen nicht aus Erhebungen zu entnehmen, die am Ist-Zustand anknüpfen, sondern an einem gedachten Soll-Zustand zu orientieren. .... Das Vorgehen bei der Ermittlung der Kosten eines beliebigen Gerichtsvollziehers unterscheidet sich damit wesentlich von dem bei der Bürokostenentschädigung. .... Im Rahmen der Beleihungslösung war dagegen zu fragen, welche Umsatzerlöse ein beliebiger H. benötigt, damit er in einer Wettbewerbssituation effizient arbeiten kann und ausreichende unternehmerische Handlungsspielräume hat.“

Die weitere Vorgehensweise der Arbeitsgruppe bestätigt dies. Zwar knüpft die Arbeitsgruppe bezüglich einzelner Kosten im Sachkostenbereich an Ergebnisse der (bundesweiten) Erhebung 2001 an (S. 28), jedoch werden diese Beträge entsprechend dem (bundesweiten) Durchschnittspensum erhöht (Anlage 4). Mit diesem Schritt löst sich die Arbeitsgruppe – entsprechend ihrem Ansatz – von einer Orientierung an tatsächlich entstehenden Kosten, da die wesentlichen Sachkosten (Miete, Büroreinigung Anschaffung von Büromöbeln, Büromaschinen, Computern und Fachliteratur) unabhängig von der tatsächlichen Arbeitsbelastung entstehen.

Für die im Staatsanzeiger für das Land Hessen vom 17. Dezember 2001 (S. 4527 ff.) veröffentlichten Personalkostentabellen, aus denen sich die Kosten eines Arbeitsplatzes der Hessischen Landesverwaltung ergeben, gilt nichts anderes. Diese Kostensätze geben nicht ansatzweise etwas für die Ermittlung der den

Gerichtsvollziehern tatsächlich entstehenden durchschnittlichen Aufwendungen her.

Weitere Gutachten, Studien o.ä., die im vorliegenden Zusammenhang von Relevanz sein könnten, wurden von den Beteiligten nicht benannt. Auch nach Kenntnis des Senats ist die Erhebung 2001 die einzige – bezogen auf das hier streitgegenständliche Jahr 2001 – aktuelle Erhebung über die den nordrhein-westfälischen Gerichtsvollziehern tatsächlich durch den Betrieb ihres Büros entstehenden Kosten. Die sog. Schäfter-Studie,

vgl. Sächsisches OVG, Urteil vom 9. Dezember 2005 – 2 D 7/04 –, S. 17 des amtlichen Umdrucks; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 7. Juli 2005 – 5 KN 95/04 –, S. 13/14 des amtlichen Umdrucks; die Studie ist im internet unter [www.fuesser.de](http://www.fuesser.de) eingestellt,

stützt sich zwar ebenfalls auf eine Befragung von Gerichtsvollziehern, jedoch wurden keine nordrhein-westfälischen H. befragt (S. 3 des Internetausdrucks). Zudem bestätigt diese Studie im wesentlichen die Ergebnisse der Erhebung 2001: Laut Schäfter-Studie lagen die Kosten, die im Jahre 2001 in den Bundesländern Bayern, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen ohne die Berücksichtigung fiktiver Personalkosten durchschnittlich für den Betrieb eines Gerichtsvollzieherbüros anfielen, zwischen 10.757,- und 16.962,- € (Tabelle 43). Damit waren die durchschnittlichen Bürokosten in diesen Bundesländern noch etwas niedriger als in Nordrhein-Westfalen (35.208,- DM = 18.001,56 €) und lagen weit unter dem Betrag (63.006,30 DM = 32.214,61 €), den der nordrhein-westfälische Verordnungsgeber für das Jahr 2001 als durchschnittlich erforderlichen Aufwand seinen Berechnungen zugrunde gelegt hat.

Schließlich hängt die Entscheidung der Frage, ob §§ 2 Abs. 1 Satz 2, 3 Abs. 2 Satz 1 GVEntschVO i.d.F. der 4. sowie der 6. Änderungsverordnung gegen das Alimentationsprinzip verstoßen, nicht davon ab, ob der Verordnungsgeber das der Festsetzung des Prozentsatzes sowie des Höchstbetrages zugrunde liegende umfangreiche Zahlenmaterial in jeder Hinsicht zutreffend ausgewertet hat.



durchschnittliche Bürokostenentschädigung nicht zu niedrig angesetzt wurde (s.o. 3.). Damit führt der von der Beklagten bestätigte Fehler bei der Auswertung des der Festsetzung des Prozentsatzes sowie des Höchstbetrages zugrunde liegenden Zahlenmaterials nicht dazu, dass das Ergebnis der Normsetzung rechtswidrig ist. Dies hat zur Folge, dass dieser Auswertungsfehler im gegebenen Zusammenhang unbeachtlich ist.

Die Frage, ob der von der Beklagten bestätigte Auswertungsfehler angesichts des außerordentlichen Umfangs des betroffenen Zahlenmaterials und der relativen Geringfügigkeit des Fehlers – nach Angaben der Beklagten liegen die Auswirkungen auf die Höhe des Gebührenanteils unter einem Prozent – schon aus diesen Gründen als unbeachtlich einzustufen ist, bedarf daher keiner weiteren Behandlung.

II. Der auf Aufhebung der Festsetzung des die Bürokostenentschädigung betreffenden Rückforderungsbetrages gerichtete Anfechtungsantrag (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO) ist ebenfalls unbegründet. Das Rückforderungsverlangen des Beklagten ist gestützt auf §§ 97, 98 LBG NRW i.V.m. § 12 Abs. 2 BBesG rechtmäßig. Der Beklagte hat die dem Kläger zustehende Bürokostenentschädigung der Höhe nach zutreffend festgesetzt (s.o. I.). Damit hat der Kläger die über die festgesetzten Beträge hinaus vorläufig einbehaltenen Gebührenanteile i.S.d. § 12 Abs. 2 Satz 1 BBesG zuviel, nämlich ohne rechtlichen Grund, erhalten. Auf den Wegfall der Bereicherung [§ 12 Abs. 2 Satz 2 BBesG i.V.m. § 818 Abs. 3 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)] kann er sich nicht berufen: Aufgrund der seit Jahrzehnten, nämlich zumindest seit 1976 gehandhabten Verfahrensweise war ihm bekannt, dass die Bürokostenentschädigung erst nachträglich endgültig abgerechnet wird. Somit wusste er auch bzw. hätte er wissen müssen (§ 12 Abs. 2 Satz 2 BBesG), dass sich aufgrund der für jedes Geschäftsjahr durchgeführten endgültigen Abrechnung (Jahresnachweisung) Rückforderungsbeträge ergeben können. Hinzu kommt, dass die H. mit Erlass vom 8. Oktober 2001 ausdrücklich auf Rückforderungen in nicht unerheblichem Umfang hingewiesen wurden. Damit war der Kläger i.S.d. §§ 819 Abs. 1 BGB, 12 Abs. 2 Satz 2 BBesG bösgläubig. Umstände die eine Billigkeitsentscheidung des Beklagten (§ 12 Abs.

2 Satz 3 BBesG) erforderlich gemacht hätten, sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, sodass – ausgehend vom Erkenntnisstand des Beklagten im Zeitpunkt des Erlass des Widerspruchsbescheides,

vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Oktober 1998 – 2 C  
21.97 –, ZBR 1999, 173 (juris Rn. 22) –

von einer solchen abgesehen werden konnte.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 2, 155 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen nach §§ 132 Abs. 2 VwGO, 127 BRRG nicht gegeben sind. Insbesondere weicht die vorliegende Entscheidung nicht von der Entscheidung des Sächsischen Obergerichtes vom 9. Dezember 2005 (2 D 7/04) ab. Die sächsischen Vorschriften, die Gegenstand letzterer Entscheidung sind, stimmen nicht mit den einschlägigen nordrhein-westfälischen Vorschriften überein.

#### Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Obergericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, 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.

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.

Brauer

Dr. Knoke

Hage

B e s c h l u s s :

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird gemäß §§ 52 Abs. 3, 47 Abs. 1 Satz 1 GKG für den Zeitraum bis zur teilweisen Rücknahme der Klage in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat auf 7.500,- € und für den Zeitraum danach auf 6.108,20 € festgesetzt.

Brauer

Dr. Knoke

Hage