VG Regensburg, Urteil v. 13.04.2026 – RO 5 K 24.446

Titel:

Rechtswidrigkeit von Fleischhygienegebühren bei Verstoß gegen das unionsrechtliche Kostendeckungsprinzip und mangelnder Nachvollziehbarkeit der Gebührenkalkulation

Normenketten:

Verordnung (EU) Nr. 2017/625 Art. 79 Abs. 1 lit. a, Art. 82 Abs. 1, Art. 85 Abs. 2
GVVG Art. 16 Abs. 1
BayFAG Art. 9 Abs. 5

Leitsätze:

1. Gericht dürfen kostendeckend festgesetzte Gebühren inhaltlich vollumfänglich überprüfen, weil aufgrund der Regelungen in Art. 79 Abs. 1 lit. a iVm Art. 82 Abs. 1 VO (EU) Nr. 2017/625 sowie Art. 16 Abs. 1 GVVG bei der Gebührenfestsetzung andere Kriterien als der tatsächliche Verwaltungsaufwand außer Betracht bleiben müssen. (Rn. 30) (redaktioneller Leitsatz)
2. Eine Gebührenerhebung auf der Grundlage ex ante kalkulierter Stückpreise begegnet grundsätzlichen Bedenken, weil sich bei der Abrechnung von Untersuchungen nach dem Fleischhygienerecht auf Basis von (nicht degressiven) Stückpreisen pro untersuchtem Tier für größere Schlachtbetriebe strukturell eine höhere Gebührenlast im Vergleich zu einer am tatsächlichen Verwaltungsaufwand orientierten Gebührenbemessung ergibt. (Rn. 31) (redaktioneller Leitsatz)
3. Entscheidet sich eine Behörde im Rahmen des es nach Art. 82 Abs. 1 VO (EU) Nr. 2017/625 bei der Wahl der Berechnungsmethode eröffneten Gestaltungsspielraums für eine Abrechnung unter Verwendung von Pauschalen, erfordert dies eine regelmäßige Überprüfung anhand der tatsächlich entstandenen Kosten, um eine systematische Überdeckung zu verhindern. (Rn. 37) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Fleischhygienegebühren, Gebührenkalkulation, Stückpreis, Berechnungsmethode, Kostendeckungsprinzip, exante Kalkulation, Toleranzschwelle, Kostenobergrenze, Transparenzgebot, öffentlichrechtlicher Erstattungsanspruch, Prozesszinsen ab Rechtshängigkeit des Annexantrags, Gebührenüberdeckung, Stückpreisabrechnung, Pauschalierung, Erstattungsanspruch, Prozesszinsen, Kostenbescheid, Pauschale, Vorauskalkulation

Tenor

I. Der Bescheid des Beklagten vom 19.2.2024 wird aufgehoben.

II. Der Beklagte wird verurteilt, an die Klägerin einen Betrag in Höhe von 7.589,67 Euro zuzüglich Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit dem 13.8.2024 zu zahlen.

III. Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

IV. Das Urteil ist in Ziffer III. vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

1
Die Klägerin wendet sich gegen einen Bescheid, der ihr gegenüber die Höhe der zu entrichtenden Fleischhygienegebühren für den Monat Januar 2024 festsetzt.

2
Die Klägerin ist ein mittelständischer Schlacht- und Zerlegebetrieb, der im örtlichen Zuständigkeitsbereich des Landratsamtes A. … (im Folgenden: Landratsamt) angesiedelt ist. Der Beklagte führt in dem Betrieb der Klägerin amtliche Kontrollen durch. Für die im Rahmen dieser Kontrollen ergriffenen fleischhygienerechtlichen Maßnahmen erhebt der Beklagte Gebühren. Die Abrechnung dieser Gebühren erfolgt monatlich durch Bescheid.

3
Mit Kostenbescheid vom 19.2.2024, Nr. …, wurde der Klägerin gegenüber ein Betrag in Höhe von 7.589,67 EUR für amtliche Untersuchungen nach dem Fleischhygienerecht festgesetzt. Dem Bescheid war eine Berechnung beigefügt, aus der die Anzahl der jeweils untersuchten Tiere und der jeweilige Gebührensatz hervorgeht. Gesetzliche Grundlage für die Finanzierung amtlicher Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sei die EU-Kontroll-Verordnung Nr. 2017/625 vom 14. Dezember 2019. Die Fleischhygienegebühren im Rotfleischbereich würden als Verwaltungskosten nach Art. 1, 2, 5 Abs. 1 Kostengesetz (KG) i.V.m. dem Kostenverzeichnis (KVz), lfd. Tarif-Nr. 7.IX.11 erhoben.

4
Mit Schriftsatz vom 23.2.2024, eingegangen bei Gericht am 27.2.2024, ließ die Klägerin Klage gegen den Bescheid vom 19.2.2024 erheben.

5
Am 6.3.2024 fand ein Erörterungstermin vor dem Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg statt. Im Rahmen dessen verständigten sich die Beteiligten darauf, dass das Landratsamt für die Monate Februar bis Juni 2024 zunächst keine weiteren Gebührenbescheide erlassen und der Klägerin baldmöglichst mitteilen werde, welche Berechnungsmethode künftig angewendet werden soll. Der Klägerseite solle als Grundlage für eine Besprechung zwischen den Beteiligten zudem eine neue Berechnungsmethode für die Fleischhygienegebühren vorlegt werden. Auf das Protokoll wird Bezug genommen.

6
Mit Schriftsatz vom 13.8.2024 ließ die Klägerin zur Begründung der Klage im Wesentlichen vortragen, dass in Bayern nach Art. 6 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. Art. 5 Abs. 5 Satz 2 KG bei der Bemessung der Abgaben und Gebühren ausschließlich das in Art. 79 Abs. 1 Buchst. a i.V.m. Art. 82 Verordnung (EU) Nr. 2017/625 verankerte Kostendeckungsprinzip maßgeblich sei. Im Rahmen des Kostendeckungsprinzips seien jedoch nicht alle Kosten, die einer Kreisverwaltungsbehörde entstehen, zu berücksichtigen. Vielmehr könnten dem Lebensmittelunternehmer aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes nur die Kosten und Gebühren in Rechnung gestellt werden, die in der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 aufgezählt seien. In dem verbleibenden Entscheidungsspielraum habe die Behörde das ihr eingeräumte Ermessen, insbesondere im Hinblick auf die auszuwählende Berechnungsmethode oder den festzusetzenden Erhebungszeitraum, zu beachten. Die Festsetzung der Gebühren in dem streitgegenständlichen Bescheid sei aber ermessensfehlerhaft i.S.v. Art. 40 BayVwVfG. Der Beklagte habe bei Erlass des streitgegenständlichen Bescheides keinerlei Ermessen ausgeübt, denn er habe – auch ausweislich der Ausführungen in dem Erörterungstermin – offenkundig verkannt, dass Art. 79 Abs. 1 Buchst. a i.V.m. Art. 82 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 2017/625 überhaupt anwendbar und deshalb eine Ermessensausübung erforderlich sei. Damit liege ein Ermessensausfall vor. Ein Ermessensausfall sei auch nicht gemäß § 114 VwGO im Gerichtsverfahren heilbar, weil das Nachschieben von Ermessenserwägungen voraussetze, dass überhaupt Ermessen ausgeübt worden sei.

7
Das Landratsamt habe zudem gegen das in Art. 85 Verordnung (EU) Nr. 2017/625 verankerte Transparenzgebot verstoßen und dadurch die Klägerin in ihren Rechten verletzt. Welche Berechnungsmethode der Festsetzung der Gebühren dem streitgegenständlichen Bescheid zugrunde gelegen habe, hätte das Landratsamt bis heute nicht veröffentlicht. Das Transparenzgebot verfolge ausweislich der 68. Begründungserwägung der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 aber den Zweck, dass „Bürger und Unternehmen die Methode und die Daten, die zur Festsetzung der Gebühren oder Abgaben verwendet werden, verstehen“. Entsprechende Informationen (d.h. insbesondere auch die Methoden der Gebührenfestsetzung) seien nach Art. 85 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 2017/625 für jeden Bezugszeitraum und mit den der zuständigen Behörde entstehenden Kosten öffentlich zugänglich zu machen. Aus dem Wortlaut, dem Sinn und Zweck sowie der Systematik der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 folge, dass die Veröffentlichungspflicht nicht (mehr) – wie durch das Bundesverwaltungsgericht in Bezug auf die inzwischen außer Kraft gesetzte Verordnung (EG) Nr. 882/2004 unterstellt habe – „ausschließlich das Rechtsverhältnis zwischen Mitgliedstaat und Kommission“ betreffe und „keine Rechte des einzelnen Gebührenschuldners“ begründe. Bereits der Wortlaut von Art. 85 Verordnung (EU) Nr. 2017/625 verpflichte die Mitgliedstaaten zu einem hohen Maß an Transparenz gegenüber den Normadressaten und damit zumindest auch den Lebensmittelunternehmern hinsichtlich der Festsetzung der Gebühren und Abgaben. Zudem werde diese Auslegung durch die Systematik der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 bestätigt. Während das Rechtsverhältnis zwischen EU-Kommission und den Mitgliedstaaten durch Art. 113 Abs. 1 Verordnung (EU)

Nr. 2017/625 geregelt werde, erstrecke sich das in Art. 85 Verordnung (EU) Nr. 2017/625 enthaltene Transparenzgebot ausweislich der 68. Begründungserwägung insbesondere auch auf die Lebensmittelunternehmer. Folglich sei die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch unter diesem Aspekt nicht mehr anwendbar. Dies werde auch durch die Bekanntmachung der Kommission vom 8.12.2022 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 2017/625, ABl. (EU) C 467/2, bestätigt. Der Mangel der Veröffentlichung nach Art. 85 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 könne auch nicht geheilt werden. Dabei sei schon fraglich, ob eine Veröffentlichung dem Rechtsgedanken des Art. 45 Abs. 2 BayVwVfG folgend auch noch im gerichtlichen Verfahren nachgeholt werden könne. Jedenfalls für gebührenrechtlich abgeschlossene Bezugszeiträume i.S.v. Art. 85 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 2017/625 dürfte dies nicht gelten, da die mit der Veröffentlichung beabsichtigte Information von Verbraucher und Lebensmittelunternehmer nicht mehr erreicht werden könne. Doch selbst wenn man vorliegend von der Anwendbarkeit von Art. 45 Abs. 2 BayVwVfG ausgehen würde, sei eine Heilung nicht erfolgt. Der Beklagte hätte die fraglichen Informationen bis heute nicht veröffentlicht. Es werde angeregt, dem Europäischen Gerichtshof im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens folgende Vorlagefrage zu unterbreiten:

„Hat ein Verstoß gegen das in Art. 85 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 2017/625 enthaltene Transparenzgebot, wonach die Finanzierung der amtlichen Kontrollen durch von den Unternehmern zu zahlenden Gebühren oder Abgaben vollständig transparent sein sollen, damit Bürger und Unternehmen die Methode und die Daten, die zur Festsetzung der Gebühren oder Abgaben verwendet werden, verstehen, zur Konsequenz, dass ein durch die zuständige Behörde erlassener Kostenbescheid zur Erhebung von Fleischhygienegebühren rechtswidrig ist, oder regelt das Transparenzgebot in Art. 85 Verordnung (EU) Nr. 2017/625 lediglich das Rechtsverhältnis zwischen Mitgliedstaat und Kommission und begründet keine Rechte des einzelnen Gebührenschuldners, mit der Konsequenz, dass ein Verstoß gegen das Transparenzgebot für die Wirksamkeit des Kostenbescheids unbeachtlich ist?“

8
Hilfsweise werde darauf hingewiesen, dass der streitgegenständliche Gebührenbescheid einer Prüfung am Maßstab von Art. 82 Abs. 1, 4 Verordnung (EU) Nr. 2017/625 nicht standhalte und insofern (teil-)rechtswidrig sei. Das Landratsamt hätte bis heute offengelassen, ob es Gebühren und Abgaben nach Art. 79 Abs. 1 Buchst. a erhebe und – sofern dies der Fall sei – welche Berechnungsmethode i.S.v. Art. 82 Abs. 1 Buchst. a oder b der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 es der Gebührenfestsetzung zugrunde lege. Dies habe zur Konsequenz, dass eine Überprüfung der Fleischhygienegebühren weder dem Gericht noch der Klägerin möglich sei. Der streitgegenständliche Bescheid sei auch hinsichtlich der mittelbaren, d.h. nicht am Schlachthof, sondern in der Verwaltung des Landratsamts anfallenden Personalkosten rechtswidrig. Entgegen der Ansicht des Beklagten seien die ebenfalls pauschaliert angesetzten sog. mittelbaren Personalkosten unstatthaft. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs dürften die Mitgliedstaaten Lohn- und Gehaltskosten für das Verwaltungs- und Hilfspersonal anteilig nur dann berücksichtigen, soweit sie auf untrennbar mit der Durchführung der amtlichen Kontrollen verbundene, den Einsatz dieses Personals objektiv erfordernde Tätigkeiten entfallen, und nicht höher seien als die von den zuständigen Behörden getragenen Kosten. Weder aus der im Rahmen der Akteneinsicht überlassenen Behördenakte noch aus dem streitgegenständlichen Bescheid sei ersichtlich, dass es sich bei den in Ansatz gebrachten Kosten überhaupt um sog. mittelbare Kosten, d.h. Kosten für Hilfs- und Verwaltungspersonal, handele. Ebenfalls unklar seien die Art der Tätigkeit, das objektive Erfordernis des Verwaltungs- und Hilfspersonals sowie der hierfür anfallende Zeitaufwand für die in Ansatz gebrachten mittelbaren Kosten. Eine nachvollziehbare Dokumentation zu oben genannten Voraussetzungen sei in der wenig strukturierten, nicht paginierten und entgegen den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Aktenführung geführten Behördenakte nicht erfolgt. Zudem müsse ein isolierter Kostenbescheid nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 5a KG kostenfrei ergehen. Dies sei bei der Erhebung der Fleischhygienegebühren regelmäßig der Fall, da es sich um eine Kostenentscheidung ohne Anordnungen handele. In derartigen Konstellationen würden weder Gebühren nach Art. 6 KG noch Auslagen nach Art. 10 KG erhoben. Folglich können die Personalkosten des Verwaltungspersonals, das bei Erstellung des isolierten Kostenbescheids (einschließlich Gebührenberechnung) mitgewirkt habe, bei der Kostenfestsetzung nicht berücksichtigt werden.

9
Der Klägerin stehe ein öffentlichrechtlicher Erstattungsanspruch hinsichtlich der überzahlten Fleischhygienegebühren für den Monat Januar 2024 zu. Der Zinsanspruch in Höhe von fünf Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz folge aus §§ 288, 291 BGB analog.

10
Die Klägerin beantragt zuletzt sinngemäß,

1. Den Bescheid des Landratsamts A. … vom 19.2.2024, Bescheid Nummer: …, zugestellt am 21.2.2024, aufzuheben und den Beklagten zu verurteilen, an die Klägerin einen Betrag in Höhe von 7.589,67 EUR zurückzuzahlen, zuzüglich Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz seit dem 13.8.2024.

2. Hilfsweise den Bescheid vom 19.2.2024, Bescheid Nummer: …, zugestellt am 21.2.2024, aufzuheben, sofern er den Betrag in Höhe von 2.459,80 EUR übersteigt und den Beklagten zu verurteilen, an die Klägerin einen Betrag in Höhe von 5.129,87 EUR zurückzuzahlen, zuzüglich Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz seit dem 13.8.2024.

11
Der Beklagte beantragt zuletzt,

die Klage abzuweisen.

12
Der Beklagte trägt im Wesentlichen vor, dass ein Verstoß gegen das Transparenzgebot nicht vorliege, da die dem Bescheid vom 19.2.2024 zugrundeliegende Gebührenneukalkulation im Kreisamtsblatt vom 17.7.2023 amtlich bekannt gemacht worden sei. Ferner biete das Landratsamt speziell zu Fleischhygienegebühren auf seiner Homepage weitere Informationen an, etwa die „Informationen zur Kostenerhebung für die amtlichen Kontrollen nach Art. 79 Abs. 2 Buchst. a und c der Verordnung (EU) Nr. 2017/625“. Dem Vorwurf, es seien keinerlei Informationen im Internet abrufbar, werde daher entschieden entgegentreten.

13
Soweit die Verordnung (EU) Nr. 2017/625 mehrere Berechnungsmethoden gestatte, hätte der Beklagte zwar ein Wahlrecht, dies stelle aber kein Ermessen im Sinne von Art. 40 BayVwVfG dar. Jedenfalls handele es sich nicht um ein „klassisches“ Ermessen, sondern ein Ermessen könne allenfalls in der Wahl der Berechnungsmethodik liegen. Sei aber eine entsprechende Entscheidung getroffen worden, bestehe seitens der Behörde angesichts des Kostendeckungsprinzips kein Ermessen in Bezug auf die Berechnung der Gebührenhöhe unter Zugrundelegung der maßgeblichen Kostenpositionen.

14
Die Rechtsansicht der Klägerin zu den mittelbaren Personalkosten werde nicht geteilt, soweit die Klägerin Kosten für Personal, das die Gebührenbescheide erlasse, als nicht umlegbar betrachte. Die Gebührenerhebung für amtliche Kontrollen sei durch Art. 78 ff. Verordnung (EU) Nr. 2017/625 verbindlich vorgegeben. Dabei differenziere bereits Art. 78 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 zwischen „amtlichen Kontrollen“ und „anderen amtlichen Tätigkeiten“. Nach Art. 79 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 sollen die Gebühren diejenigen Kosten decken, die im Zusammenhang mit den Kontrollen entstehen. Damit sei klar ersichtlich, dass sich die Gebührenerhebung nicht auf die reinen Kontrollen beschränke, sondern auch zwingende Folgekosten umfasse. Dieser Zusammenhang sei hier gegeben, da eine Gebührenerhebung verpflichtend sei. Ohne Gebührenerhebung läge ein Verstoß gegen EU-Recht vor. Landesrechtlich sei der Verwaltungsaufwand zugrunde zu legen (Art. 5 Abs. 2 Satz 1 KG). Auf Kosten-Leistungsrechnungen könne zurückgegriffen werden (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 KG), was der Beklagte vorliegend praktiziert habe. Da auch Sachkosten zum Verwaltungsaufwand gehörten, habe der Beklagte zurecht Vollkostensätze, wie sie das Bayerische Staatsministerium der Finanzen regelmäßig veröffentliche, anwenden dürfen. Daraus folge, dass die Fleischhygienegebührenbescheide keine reinen Kostenbescheide i.S.v. Art. 3 Abs. 1 Nr. 5a KG seien. Schließlich sei rechtlich auch eine exante-Gebührenkalkulation nicht zu beanstanden.

15
Am 27.3.2024 seien der Klägerin zum Zwecke einer Besprechung Unterlagen zur Verfügung gestellt worden, die dazu dienen hätten sollen, sich über die Gebühren dem Grunde nach zu unterhalten und gemäß dem im Erörterungstermin vereinbarten Vorgehen ein Einvernehmen zu erzielen. Den zu besagtem Zweck vereinbarten Gesprächstermin am 25.4.2024 hätte die Klägerin am 24.4.2024 kurzfristig abgesagt. Die Gebühren für das Kalenderjahr 2023 seien nun erneut auf Basis der vorhandenen Daten aus 2023

berechnet bzw. kalkuliert worden. Hierbei sei als Festsetzungsmethode eine Berechnung gem. Art. 79 Abs. 1 Buchst. a i.V.m. Art. 82 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 im Sinne einer Kombination der Methoden nach Art. 82 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 und Art. 82 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 angewandt worden. Es sei folglich für den Gebührenmonat Januar 2024 eine niedrigere Gebühr errechnet worden; der Klägerin wäre ein Betrag von 1.176,52 EUR zu erstatten. Ein entsprechender Bescheid ist bislang nicht ergangen. Im Übrigen wird auf den Schriftsatz vom 11.9.2024 und die dortige Berechnung Bezug genommen.

16
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten, auch in den Verfahren RO 5 K 23.1509, RO 5 K 23.1823, RO 5 K 23.2141, RO 5 K 23.2421, RO 5 K 24.142, RO 5 K 24.236, RO 5 K 24.237, RO 5 K 24.238, RO 5 K 24.347, sowie auf die Behördenakte betreffend die Gebührenerhebung für den Monat Januar 2024, die dem Gericht am 7.4.2026 in elektronischer Form vorgelegt wurde, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

17
Die zulässige Klage ist im Hauptantrag begründet.

18
1. Der Bescheid des Beklagten vom 19.2.2024 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

19
a) Es kann dahinstehen, ob der Kostenbescheid formell rechtmäßig ergangen ist, insbesondere eine Anhörung – wie der Beklagte vorträgt – tatsächlich nach Art. 28 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG entbehrlich war oder ein etwaiger Verfahrensfehler aufgrund der obligatorischen Erhebung der Gebühren jedenfalls gem. Art. 46 BayVwVfG unbeachtlich wäre, sowie die dem Kostenbescheid beigefügte Tabelle als ausreichende Begründung i.S.d. Art. 39 BayVwVfG angesehen werden kann.

20
Zudem hält die entscheidende Kammer ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof der Europäischen Union nach Art. 267 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zur klägerseits aufgeworfenen Frage, ob ein Verstoß gegen das in Art. 85 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel (ABl. L 095 vom 7.4.2017, S. 1), enthaltene Transparenzgebot zur Konsequenz hat, dass ein durch die zuständige Behörde erlassener Kostenbescheid zur Erhebung von Fleischhygienegebühren rechtswidrig sei, für nicht erforderlich, weil es auch auf diese Frage nicht streitentscheidend ankommt. Denn der streitgegenständliche Gebührenbescheid erweist sich jedenfalls aus anderen Gründen als rechtswidrig. Im Übrigen kann das Urteil mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden, so dass keine Pflicht zur Vorlage besteht (vgl. Art. 267 Abs. 3 AEUV).

21
b) Die streitgegenständliche Gebührenerhebung für Januar 2024 stellt sich als materiell rechtswidrig dar, da sie den maßgeblichen unionsrechtlichen Vorgaben nicht entspricht.

22
Die Erhebung von Gebühren durch den Beklagten für fleischhygienerechtliche Untersuchungen findet ihre Grundlage in Art. 79 Abs. 1 Buchst. a i.V.m. Art. 82 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625. Gem. Art. 79 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 2017/625 erheben die zuständigen Behörden Gebühren oder Abgaben für amtliche Kontrollen, die im Zusammenhang mit den in Anhang IV Kapitel II aufgeführten Tätigkeiten durchgeführt werden, entweder in Höhe der gemäß Art. 82 Abs. 1 berechneten Kosten (Buchst. a) oder entsprechend den in Anhang IV vorgesehenen Beträgen (Buchst. b).

23
Einer Gebührenerhebung nach den in Anhang IV vorgesehenen Beträgen (Art. 79 Abs. 1 Buchst. b Verordnung (EU) Nr. 2017/625) steht allerdings die Vorschrift des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über

den gesundheitlichen Verbraucherschutz und das Veterinärwesen (GVVG) entgegen, wonach kostendeckende Gebühren zu erheben sind, soweit – wie hier – unmittelbar geltende Rechtsakte der europäischen Gemeinschaften Pflichtgebühren für bestimmte lebensmittel- oder veterinärrechtliche Kontrollen vorschreiben. Damit verbleibt die Möglichkeit der Berechnung gem. Art. 79 Abs. 1 Buchst. a i.V.m. Art. 82 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625.

24
Nach Art. 82 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 2017/625 werden die gemäß Art. 79 Abs. 1 Buchst. a Verordnung (EU) Nr. 2017/625 erhobenen Gebühren oder Abgaben gemäß einer der folgenden Berechnungsmethoden oder einer Kombination dieser Methoden festgesetzt:

- auf der Grundlage der von den zuständigen Behörden während eines bestimmten Zeitraums getragenen Kosten für amtliche Kontrollen als Pauschale festgesetzt und auf jeden Unternehmer angewendet, unabhängig davon, ob bei ihm während des Bezugszeitraums tatsächlich eine amtliche Kontrolle durchgeführt wird; bei der Festsetzung der Höhe der je Sektor, Tätigkeit und Unternehmerkategorie zu erhebenden Gebühren berücksichtigen die zuständigen Behörden, inwieweit sich Art und Umfang der betreffenden Tätigkeit und die relevanten Risikofaktoren auf die Verteilung der Gesamtkosten dieser amtlichen Kontrollen auswirken (Buchst. a); oder

- sie werden auf der Grundlage der Berechnung der tatsächlichen Kosten jeder einzelnen amtlichen Kontrolle festgesetzt und den Unternehmern auferlegt, die diesen amtlichen Kontrollen unterzogen werden (Buchst b).

25
Art. 81 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 legt demgegenüber fest, welche Kostenbestandteile der Berechnung des tatsächlichen Aufwands sowie der hierauf basierenden Gebührenkalkulation der Behörde zugrunde gelegt werden dürfen.

26
(1) Aus dem streitgegenständlichen Kostenbescheid vom 19.2.2024 ergibt sich indes nicht, nach welcher dieser Berechnungsmethoden der Beklagte die Abrechnung erstellt hat. Dem Beklagten steht es grundsätzlich frei, sich für eine der in Art. 82 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 genannten Möglichkeiten oder eine Kombination zu entscheiden. Aus dem Bescheid ergibt sich aber unter keinen Gesichtspunkten, welche Berechnungsmethode gewählt wurde, da lediglich allgemein auf die Verordnung (EU) Nr. 2017/625 als Rechtsgrundlage verwiesen wurde. Auch aus dem am 17.7.2023 im Kreisamtsblatt des Landratsamtes für die Klägerin („A. … 2“, S. 75 ff.) bekannt gemachten Kostenverzeichnis geht nur hervor, dass die „[a]ngewandte Festsetzungsmethode“ eine „Berechnung gem. Art. 79 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung (EU) Nr. 2017/625“ sei, ohne aber näher darauf einzugehen, ob die Berechnung nach Art. 82 Abs. 1 Buchst. a, Buchst. b oder einer Kombination dieser beiden Methoden erfolgt ist. Auch aus den weiteren Erläuterungen (S. 76 ff. des Amtsblattes) ergibt sich dies nicht, zumal es sich laut des verwendeten Titels um „Informationen zur Kostenerhebung für die amtlichen Kontrollen nach Art. 79 Abs. 2 Buchst. a und c der Verordnung (EU) Nr. 2017/625“ [Hervorhebung durch das Gericht] handeln soll.

27
Aus den vom Beklagten im Verfahren RN 5 K 23.1509 vorgelegten Unterlagen (Bl. 36 ff. der Gerichtsakte) geht darüber hinaus mit Ausnahme des Verhältnisses der Schlachtzahlen (Anteil der Klägerin für das Jahr 2022: 10,85% bzw. ohne Einberechnung der Trichinenuntersuchungen: 17,88%) nicht nachvollziehbar hervor, nach welchen Kriterien der Beklagte die unterschiedlichen Verteilungsschlüssel gewählt hat (beispielhaft: Anteil der Klägerin bei „Entgelt Fleischbeschauer“ 10,13%, bei „Sozialvers. FB“ 7,38%). Zudem fällt auf, dass die Haushaltsstelle 43480 (Versorgungskassenbeitrag – Fleischbeschauer) im Dokument „Kostenaufteilung“ (Bl. 37 f. d. Gerichtsakte im Verfahren RN 5 K 23.1509) zweimal aufgeführt wird, einmal unter der Bezeichnung „Versorgungskasse FB“ mit einem Betrag von 6.351,31 EUR und einem Verteilungsschlüssel von 59,58% für die Klägerin sowie auf der nachfolgenden Seite des Dokuments unter der Bezeichnung „VKB“ mit einem Betrag von 6.351,00 EUR und einem Verteilungsschlüssel von 66,22% für die Klägerin, wobei in die Kalkulation für die Klägerin sodann augenscheinlich ein Betrag in Höhe von 3.784,18 EUR eingestellt wurde, was dem Verteilungsschlüssel von 59,58% entspricht. Nicht ohne Weiteres nachvollziehbar ist ferner, warum bei dem Entgelt (Haushaltsstelle 41400) und den Sozialversicherungsbeiträgen (Haushaltsstelle 44400) der tariflich Beschäftigten (TVöD) eine pauschale Aufteilung anhand der Schlachtzahlen unter Einbeziehung der Trichinenuntersuchungen (10,85%)

vorgenommen wurde, während der Versorgungskassenbeitrag dieser Beschäftigten (Haushaltsstelle 43400) nach einem abweichenden Schlüssel berechnet wurde, nämlich nach den Schlachtzahlen ohne Berücksichtigung der Trichinenuntersuchungen (17,88%).

28
Ebenso wenig nachvollziehbar und nachprüfbar ist für das Gericht der für die Kosten von bakteriologischen Fleischuntersuchungen und der Laborkosten für die BSE-Tests verwendete Verteilungsschlüssel, da die dem Gericht vorgelegten Dokumente sowie die Behördenakte hierzu keine Unterlagen, wie auf die Klägerin entfallende Laborrechnungen, enthalten.

29
(2) Unabhängig davon ist die dem Kostenbescheid vom 19.2.2024 zugrundliegende Stückpreisabrechnung nicht mit den unionsrechtlichen Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 2017/625, insbesondere dem Kostendeckungsprinzip, vereinbar.

30
Da das Kostendeckungsprinzip nicht nur auf die Ebene der Normsetzung, sondern auch auf die einzelne Gebührenfestsetzung durchschlägt, ist dem Beklagten der Rückgriff auf allgemeine Grundsätze des Kostenrechts wie Art. 6 Abs. 2 KG verwehrt, sodass eine Gebührenfestsetzung keine sich an der Bedeutung der Angelegenheit orientierenden Kostenbestandteile aufweisen darf. Für die gerichtliche Kontrolldichte bedeutet dies, dass das Gericht kostendeckend festgesetzte Gebühren inhaltlich vollumfänglich überprüfen darf, weil aufgrund der Regelungen in Art. 79 Abs. 1 Buchst. a i.V.m. 82 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 2017/625 sowie Art. 16 Abs. 1 GVVG bei der Gebührenfestsetzung andere Kriterien als der tatsächliche Verwaltungsaufwand außer Betracht bleiben müssen (vgl. VG München, U.v. 30.3.2006 – M 10 K 05.6191 – juris Rn. 33).

31
Eine Gebührenerhebung auf der Grundlage exante kalkulierter Stückpreise begegnet insofern grundsätzlichen Bedenken, als sich bei der Abrechnung von Untersuchungen nach dem Fleischhygienerecht auf Basis von (nicht degressiven) Stückpreisen pro untersuchtem Tier für größere Schlachtbetriebe strukturell eine höhere Gebührenlast im Vergleich zu einer am tatsächlichen Verwaltungsaufwand orientierten Gebührenbemessung ergibt. Dies liegt insbesondere daran, dass in Großbetrieben in der Regel eine deutlich höhere Anzahl von Tieren in kürzerer Zeit untersucht werden kann, wodurch sich der behördliche Personal- und Zeitaufwand pro Tier grundsätzlich reduziert. Eine stückbezogene Gebührenstruktur trägt diesem Umstand jedoch nicht vollumfänglich Rechnung, da sie unabhängig vom konkret entstandenen Aufwand eine feste Gebühr pro Tier vorsieht. In der Folge entsteht eine Entkopplung zwischen Gebührenhöhe und tatsächlichem Verwaltungsaufwand, die regelmäßig dazu führt, dass Großbetriebe im Ergebnis Gebühren entrichten, die den tatsächlichen Aufwand der Behörde für den Großbetrieb und die von der Behörde für diese Untersuchungen getragenen Kosten übersteigen.

32
Die entscheidende Kammer verkennt dabei nicht, dass nach Art. 82 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 die Gebühren „als Pauschale festgesetzt“ werden können und es grundsätzlich zum Wesen einer pauschal festgesetzten Gebühr gehört, dass sie in bestimmten Fällen die tatsächlichen Kosten für die Maßnahmen, die mit ihr finanziert werden sollen, übersteigt und in anderen Fällen niedriger ist. Während der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 7.6.2011 – C-523/09 – Rn. 23 f., auf Basis dieser Erwägungen entschieden hatte, dass die in Art. 27 Abs. 4 Buchst. a der Vorgängerverordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (ABl. L 165 vom 30.4.2004, S. 1) enthaltene Obergrenze keine Anwendung auf die Gebühren findet, die nach Art. 27 Abs. 4 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 als Pauschale festgelegt werden, wurde in Art. 82 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 nunmehr ausdrücklich auch eine Obergrenze für die Festsetzung der Gebühren nach Pauschalen eingeführt. Danach dürfen die von den zuständigen Behörden erhobenen Gebühren oder Abgaben nicht höher sein als die Gesamtkosten, die für die amtlichen Kontrollen entstehen, welche während des in Art. 82 Abs. 1 Buchst. a Verordnung (EU) Nr. 2017/625 angegebenen Zeitraums durchgeführt werden.

33

Aufgrund dieser, unter der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 auch für die Festsetzung nach Pauschalen neu eingeführten Obergrenze, unterliegt eine Gebührenerhebung auf Grundlage einer Vorauskalkulation erhöhten rechtlichen Anforderungen. Ob eine Gebührenerhebung anhand exante kalkulierter Stückpreise diesen Anforderungen genügen kann, scheint angesichts dessen, dass der erforderliche Personal- und Zeitaufwand je nach Betriebsgröße, Schlachtgeschwindigkeit, Organisation des Betriebs, Tageszeitenzuschlägen oder notwendigem Zusatzaufwand erheblich variieren kann, zweifelhaft. Die gegen eine Stückpreisregelung bestehenden Bedenken greifen zwar dann nicht in gleicher Weise durch, wenn die Stückpreise unternehmensbezogen auf Grundlage der jeweils tatsächlich entstehenden Kontrollkosten kalkuliert werden, was vorliegend versucht wurde. Allerdings ergibt ein Vergleich der vom Beklagten per Gebührenbescheid geforderten Beträgen, die der Beklagte auf Basis der angestellten exante Kalkulation auf Grundlage der Zahlen aus 2022 errechnet hat, mit den Beträgen, die der Beklagte nunmehr unter Zugrundelegung der im gerichtlichen Verfahren vorgelegten Nachkalkulation auf Basis der Ist-Zahlen des Jahres 2023 erheben möchte, für die Monate März bis Juni 2023 sowie August bis Dezember 2023 eine fortlaufende Kostenüberdeckung zwischen 10,6 und 25,8% je monatlicher Abrechnung (vgl. zum für die Berechnung verwendeten Bezugsmaßstab: BVerwG, U.v. 27.11.2019 – 9 CN 1/18 – juris Rn. 16). Damit ergibt sich hinsichtlich dieser neun, in den weiteren Verfahren streitgegenständlichen Bescheide aus dem Jahr 2023 eine durchschnittliche Überdeckung von rund 19,2%. Aber selbst wenn man – abweichend von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts – nicht die rechtmäßige bzw. nachträglich korrigierte Kalkulation, sondern die ursprüngliche Kalkulation der Behörde als Maßstab zugrunde legt (so wohl zunächst BayVGH, U.v. 17.8.2017 – 4 N 15.1685 – juris; sowie OVG Saarlouis, U.v. 25.5.2009 – 1 A 325/08 – juris Rn. 217), ergäbe sich dennoch eine Kostenüberdeckung von rund 16%. Diese Werte überschreiten die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (U.v. 27.11.2019 – 9 CN 1/18 – juris Rn. 36 ff.) und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (U.v. 27.6.2023 – 4 N 20.1054 – juris Rn. 41 f.) noch hinnehmbare prognosebedingte Toleranzschwelle von 5% deutlich.

34
Dass sich aber auch nach der vom Beklagten vorgelegten Neuberechnung der Stückpreise aller Voraussicht nach wiederum eine relevante Überdeckung ergeben wird, zeigt Folgendes:

35
Nach dieser Neukalkulation sollen für die Klägerin im Jahr 2023 Gesamtkosten in Höhe von 58.998,03 Euro angefallen sein (Bl. 125 d. Gerichtsakte). Addiert man die Gebühren, die der Beklagte auf Grundlage seiner neuen Stückpreiskalkulation für die in den Parallelverfahren streitgegenständlichen Bescheide des Jahres 2023 (März bis Juni 2023 sowie August bis Dezember 2023) nunmehr erheben möchte (vgl. jeweils Schriftsätze vom 11.9.2024), ergibt sich für den Zeitraum von neun Monaten ein Gesamtbetrag von 54.411,81 EUR. Hochgerechnet auf einen Zeitraum von zwölf Monaten ergäbe sich damit ein Gebührenvolumen von etwa 72.000,00 EUR. Dieses läge aber wiederum deutlich über den vom Beklagten selbst angegebenen Gesamtkosten, die für die Klägerin tatsächlich angefallen sind, sodass weiterhin Anhaltspunkte für eine strukturell überhöhte Stückpreisbildung bestehen. Zwar kann das Gericht hinsichtlich der in diesem Verfahren streitgegenständlichen Gebührenerhebung für Januar 2024 keinen ähnlichen, unmittelbaren Vergleich anstellen, da dem Gericht die hierfür erforderlichen Informationen nicht vollständig vorliegen. Jedenfalls aber ergibt sich aus der vom Beklagten vorgenommenen Neuberechnung unter Heranziehung der Ist-Zahlen des Jahres 2023 im Vergleich zu der ursprünglich auf den Zahlen des Jahres 2022 beruhenden exante Kalkulation auch hier eine Kostenüberdeckung in Höhe von 1.176,52 EUR, was nach den dargestellten Berechnungsmethoden einer Überdeckung von 18,3% bzw. 15,5% entspricht.

36
In der Gesamtschau zeigt sich damit, dass der Beklagte auf Grundlage der seiner Stückpreisabrechnung und damit auch dem streitgegenständlichen Kostenbescheid zugrunde liegenden Kalkulationsmethode fortlaufend Überschüsse erzielt hat.

37
Sofern der Beklagte im Rahmen des ihm nach Art. 82 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 2017/625 bei der Wahl der Berechnungsmethode zustehenden Gestaltungsspielraums dennoch weiterhin gem. Art. 82 Abs. 1 Buchst. a Verordnung (EU) Nr. 2017/625 unter Verwendung von Pauschalen abrechnen möchte (z.B. anhand pauschalierter Stundenlöhne, was sich deutlich stärker am tatsächlichen zeitlichen und personellen Aufwand der Fleischhygieneuntersuchung orientieren dürfte als eine reine Stückpreisregelung), erfordert aber jede Form der Pauschalierung eine regelmäßige Überprüfung anhand der tatsächlich entstandenen

Kosten, auch wenn hierdurch der mit der Pauschalierung verbundene Vereinfachungseffekt gemindert wird. Andernfalls besteht die Gefahr, dass es – wie die Nachberechnungen des Beklagten vorliegend zeigen – zu einer systematischen Überdeckung kommt, die sowohl mit dem in Art. 16 Abs. 1 GVVG normierten Kostendeckungsprinzip als auch mit der unionsrechtlichen Kostenobergrenze des Art. 82 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 unvereinbar wäre. Stellt der Beklagte daher fest, dass in einem bestimmten Zeitraum – hier im Jahr 2023 – eine Überdeckung erzielt wurde, hätte er die Gebühren für den nachfolgenden Kalkulationszeitraum – hier das Jahr 2024 – entsprechend absenken müssen, um nicht gegen Art. 82 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 und das in Art. 16 Abs. 1 GVVG normierte Kostendeckungsprinzip zu verstoßen (vgl. EuGH, U.v. 19.12.2019 – C-477/18 und C-478/18 – juris Rn. 93; BayVGH, U.v. 27.6.2023 – 4 N 20.1054 – juris Rn. 41 f.). Dies ist vorliegend aber nicht erfolgt.

38
Weiterhin dürfte bei der vorzunehmenden Kalkulation auf Grundlage der „getragenen Kosten amtlicher Kontrollen“ zu berücksichtigen sein, dass der bayerische Gesetzgeber mit Wirkung zum 1.7.2023 von der in Art. 79 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, die Gebühren für kleine Schlachtbetriebe mit geringem Durchsatz zu reduzieren (vgl. Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GVVG). Zum Ausgleich der hieraus resultierenden Mindereinnahmen sieht Art. 9 Abs. 5 Satz 3 Bayerisches Finanzausgleichsgesetz (BayFAG) einen pauschalen staatlichen Ausgleich nach Maßgabe der Bewilligung im Staatshaushalt vor. Damit erfolgt die Gebührenerhebung bei diesen Betrieben seit 1.7.2023 nicht mehr vollständig nach dem Kostendeckungsprinzip des Art. 79 Abs. 1 Buchst. a i.V.m. Art. 82 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625. Zwar gehören auch die bei kleinen Schlachtbetrieben entstehenden Kontrollkosten grundsätzlich weiterhin zu den von der zuständigen Behörde getragenen Kosten amtlicher Kontrollen. Die aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Gebührenreduzierung entstehenden Mindereinnahmen dürfen jedoch nicht (indirekt) auf andere Gebührenpflichtige, insbesondere Großbetriebe, umgelegt werden. Denn der Gesetzgeber hat für diese Einnahmeausfälle gerade eine gesonderte staatliche Ausgleichsregelung geschaffen. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass die durch die Gebührenreduzierung bei Kleinbetrieben verursachten Unterdeckungen mittelbar von Großbetrieben getragen würden, obwohl sich deren Kontrollaufwand strukturell erheblich unterscheidet. Dies widerspräche auch der Wertung des Art. 82 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung (EU) Nr. 2017/625. Danach ist zwar eine pauschalierende Gebührenbemessung zulässig; Unterschiede in der Struktur und Organisation der Betriebe sowie im Umfang und Aufwand der amtlichen Kontrollen sind jedoch sachgerecht zu berücksichtigen. Gerade im Bereich der Fleischhygieneuntersuchung bestehen insoweit erhebliche Unterschiede zwischen Großbetrieben mit hoher Effizienz und geringem Zeitaufwand pro Tier einerseits und Kleinbetrieben mit geringem Durchsatz andererseits.

39
(3) Die dem Bescheid vom 19.2.2024 zugrundeliegende Gebührenkalkulation auf Basis der Ist-Zahlen 2022 erweist sich darüber hinaus auch insoweit als fehlerhaft, als die Kostenposition für bakteriologische Fleischuntersuchungen (Haushaltsstelle 63000) in Höhe von 1.446,00 EUR sowie die Kostenposition für BSE/TSE-Untersuchungen (Haushaltsstelle 63011) in Höhe von 5.424,00 EUR bereits in die Ermittlung des auf die Klägerin entfallenden Gesamtverwaltungsaufwands eingestellt (Bl. 43 d. Gerichtsakte im Verfahren RO 5 K 23.1509) und damit in die darauf basierende Stückpreisberechnung einbezogen wurden, gleichwohl aber das im Kreisamtsblatt veröffentlichte und für die Klägerin ab 1.7.2023 geltende Kostenverzeichnis vorsieht, dass neben der Stückgebühr zusätzliche Gebühren für die bakteriologische Untersuchung einschließlich Auslagen in Höhe von 27,50 EUR (Ziffer 5.2) sowie für einen BSE/TSE-Schnelltest einschließlich Auslagen in Höhe von 26,39 EUR (Ziffer 10.1) erhoben werden. Im Kostenbescheid vom 19.2.2024 wurden sodann neben der Stückgebühr – in die nach der vorgelegten Berechnung des Beklagten die Laborkosten für BSE/TSE-Untersuchungen bereits einberechnet wurden – zusätzlich eine Gebühr für die „BSE-Probeentnahme“ in Höhe von 11,73 EUR, deren Grundlage unklar bleibt, sowie Gebühren nach Ziffer 10.1 des Kostenverzeichnisses („BSE/TSE-Schnelltest einschließlich Auslagen“) in Höhe von 26,39 EUR erhoben.

40
Diese zusätzliche Heranziehung führt zu einer doppelten Berücksichtigung von jedenfalls in Teilen identischen Kostenbestandteilen und verstößt damit ebenfalls gegen das gebührenrechtliche Kostendeckungsprinzip. Unklar bleibt auch, warum die vom Beklagten vorgelegte Berechnung („GB 2 B. … ab 1.7.2023“) für den Bereich „BSE/TSE“ einen Betrag von 18,89 EUR ausweist (Bl. 43 d. Gerichtsakte im

Verfahren RO 5 K 23.1509), während das Kostenverzeichnis einen hiervon abweichenden Betrag in Höhe von 26,39 EUR nennt (Bl. 45 d. Gerichtsakte im Verfahren RO 5 K 23.1509), ohne dass diese Differenz nachvollziehbar erläutert wird.

41
(4) Abschließend ist für das Gericht auf Grundlage der vorgelegten Unterlagen auch nicht vollends nachprüfbar, ob die angesetzten mittelbaren Personal- sowie EDV-Kosten tatsächlich untrennbar mit der Durchführung der amtlichen Kontrollen, insbesondere der Gebührenberechnung und -erhebung verbunden waren (vgl. BVerwG, U.v. 3.9.2020 – 3 C 4/20 – juris Rn. 23 f.), oder darüber hinaus auch Kosten in die Kalkulation eingestellt wurden, die nicht oder nicht ausschließlich der verwaltungsmäßigen Erfassung und Abwicklung der amtlichen Kontrollen einschließlich der insoweit obligatorischen Gebührenerhebung zuzurechnen sind. Zudem ergibt sich aus den übersandten Unterlagen in keiner Weise, wie sich die Position „Innere Verrechnungen lt. Kosten- und Leistungsrechnung“ in Höhe von insgesamt 45.095,47 EUR zusammensetzt (Bl. 40 und 48 d. Gerichtsakte im Verfahren RN 5 K 23.1509). Das Gericht kann daher auch insoweit nicht überprüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang diese Kosten nach Maßgabe des Art. 81 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 überhaupt ansatzfähig waren.

42
Nach alledem erweist sich der Kostenbescheid vom 19.2.2024 aus den dargestellten Gründen, insbesondere aufgrund eines Verstoßes gegen das Kostendeckungsprinzip als rechtswidrig. Da dem Beklagten bei der Wahl der Berechnungsmethode ein Gestaltungsspielraum zusteht, kommt eine Änderung oder Festsetzung durch das Gericht gem. § 113 Abs. 2 Satz 1 VwGO nicht in Betracht. Es bleibt insofern bei der vollständigen Aufhebung des rechtswidrigen Kostenbescheids nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO (Riese in: Schoch/Schneider, 48. EL Juli 2025, VwGO § 113, Rn. 159).

43
2. Der Klägerin steht zudem ein öffentlichrechtlicher Erstattungsanspruch hinsichtlich der von ihr bereits bezahlten Gebühren in Höhe von 7.589,67 EUR zuzüglich Zinsen in Höhe von fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit dem 13.8.2024 zu.

44
Der gewohnheitsrechtlich anerkannte öffentlichrechtliche Erstattungsanspruch setzt eine rechtsgrundlose Vermögensverschiebung in entsprechender Anwendung von §§ 812 ff. BGB voraus. Funktion des öffentlichrechtlichen Erstattungsanspruchs ist es, eine dem materiellen Recht nicht entsprechende Vermögensverschiebung zu korrigieren (vgl. BVerwG, B.v. 16.11.2007 – 9 B 36/07 – NVwZ 2008, 212). Diese Voraussetzungen des öffentlichrechtlichen Erstattungsanspruchs sind hier erfüllt. Aufgrund der Aufhebung des rechtswidrigen Kostenbescheids vom 19.2.2024 hat der Beklagte die von der Klägerin bezahlten Gebühren in Höhe von 7.589,67 EUR ohne Rechtsgrund erhalten.

45
Da der Bevollmächtigte der Klägerin den zu beziffernden Erstattungsanspruch erst mit am 13.8.2024 bei Gericht eingegangenen Schriftsatz nach Klageerhebung gestellt hat, entstand der Anspruch auf Prozesszinsen in Höhe von fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz (vgl. § 288 Abs. 1 BGB; es liegt keine Entgeltforderung i.S.d. § 288 Abs. 2 BGB vor) entsprechend § 291 BGB erst mit der Rechtshängigkeit dieses Annexantrags. Denn die Rechtshängigkeit eines Leistungsanspruchs wird nicht bereits durch die Anfechtungsklage gegen den Gebührenbescheid, sondern erst durch die Geltendmachung eines bezifferten Leistungsanspruchs auf Rückzahlung bewirkt (vgl. BVerwG, U.v. 24.3.1999 – 8 C 27/97 – juris Rn. 22).

46
Da dem Hauptantrag vollumfänglich stattzugeben war, war über den Hilfsantrag nicht mehr zu entscheiden

47
3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

48
4. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf §§ 173 VwGO, 708 ff. ZPO.