
Datum: 29.11.2012
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 17. Senat
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 17 A 1696/12
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2012:1129.17A1696.12.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Münster, 3 K 1589
Schlagworte: Apothekerkammer Beitrag Umsatz Beitragsbemessungsgrenze
Äquivalenzprinzip Gleichheitssatz Erforderlichkeitsgrundsatz
Normen: HeilBerG § 6 Abs. 4 Satz 1

Leitsätze:

Zur Frage, ob die lineare und ungedeckelte Anknüpfung der Höhe des Beitrags zu einer Apothekerkammer an den Apothekenumsatz mit dem Äquivalenzprinzip, dem Gleichheitssatz und dem Erforderlichkeitsgrundsatz vereinbar ist.

Tenor:

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird für das Zulassungsverfahren auf 67.112,44 Euro festgesetzt.

Gründe:

1

2

Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist nicht begründet. Die geltend gemachten Zulassungsgründe liegen nicht vor.

1. Das Antragsvorbringen ist nicht geeignet, ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils, § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, zu wecken. 3

Der Kläger wendet sich gegen die Annahme des Verwaltungsgerichts, die in der Beitragsordnung der Beklagten vom 6. Dezember 1995 in der Fassung vom 26. Mai 2010 (BeitrO) vorgesehene lineare und ungedeckelte Anknüpfung der Beitragshöhe an den Apothekenumsatz sei mit dem Äquivalenzprinzip, dem Gleichheitssatz und dem Erforderlichkeitsgrundsatz vereinbar. Das Antragsvorbringen gibt indes keinen Anlass zu einer abweichenden Beurteilung. 4

a) Das Äquivalenzprinzip ist die beitragsrechtliche Ausprägung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Als solche fordert es, dass zwischen der Höhe des Beitrags und dem Nutzen des Mitglieds ein Zusammenhang besteht. Die Höhe des Beitrags darf nicht in einem Missverhältnis zu dem Vorteil stehen, den er abgelden soll, und einzelne Mitglieder dürfen nicht im Verhältnis zu anderen übermäßig hoch belastet werden. 5

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1990 – 1 C 45.87 –, NVwZ 1990, 1167 = juris, Rdn. 61 (IHK); OVG NRW, Beschluss vom 27. Oktober 2008 – 5 A 601/07 –, juris, Rdn. 5 (Apothekerkammer).

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine berufsständische Kammer in erster Linie die Gesamtbelange ihrer Mitglieder zu wahren hat und daher der für die Beitragsbemessung maßgebende Nutzen nicht in einem unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil bestehen muss, der sich bei dem einzelnen Mitglied messbar niederschlägt, sondern weitgehend nur vermutet werden kann. 7

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 1993 – 1 C 33.89 –, BVerwGE 92, 24 = juris, Rdn. 16 f. (Ärztekammer); Senat, Urteil vom 2. August 2011 – 17 A 2220/09 –, NWVBI 2012, 155 = juris Rdn. 46 (Zahnärztekammer).

Bei der Ausgestaltung der Beitragsordnung ist der Satzungsgeber nicht gehalten, allen Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung zu tragen; er darf vielmehr in sachlich vertretbarem Rahmen typisierende und pauschalierende Regelungen treffen. 9

Vgl. Senat, Urteil vom 25. Mai 2011 – 17 A 772/07 –, juris, Rdn. 51 ff. (IHK). 10

Hiervon ausgehend ist anerkannt, dass eine nach der Höhe des Umsatzes des einzelnen Kammermitglieds gestaffelte Beitragserhebung vorteilsgerecht ist. 11

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 27. Oktober 2008 – 5 A 601/07 –, a.a.O., Rdn. 12. 12

Dies wird vom Kläger auch nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Er meint allerdings, dass durch den Fortfall der Beitragsbemessungsgrenze die Relation zwischen Beitrag und abzugeltem Nutzen aufgehoben werde, und macht insoweit geltend, der von ihm erhobene Beitrag sei sowohl "absolut" als auch "relativ" unverhältnismäßig. Dem kann nicht gefolgt werden. 13

aa) Der Kläger begründet die von ihm reklamierte "absolute" Unverhältnismäßigkeit seiner Beitragslast schwerpunktmäßig mit der Erwägung, dass ihrer durch den Fortfall der Beitragsbemessungsgrenze bedingten Verzehnfachung kein "entsprechend größere(r)" 14

Mehrwert" aus seiner Pflichtmitgliedschaft bei der Beklagten gegenüberstehe. Dieser Einwand überzeugt schon deshalb nicht, weil er die Möglichkeit außer Betracht lässt, dass die vom Kläger aus seiner Kammermitgliedschaft gezogenen Vorteile vor dem Wegfall der Beitragsbemessungsgrenze unterbewertet gewesen sein könnten. Abgesehen davon vernachlässigt das Monitum, dass die mit der Kammermitgliedschaft verbundenen Vorteile – wie dargelegt – vorwiegend immaterieller Natur und insoweit einer exakten Wertbestimmung nicht zugänglich sind.

Soweit der Kläger aus der mangelnden Objektivierbarkeit der immateriellen Vorteile die Schlussfolgerung zieht, dass bei der Bewertung der Äquivalenz von Beitrag und Nutzen die materiellen Vorteile "umso stärker" berücksichtigt werden müssten, erschließt sich diese Logik dem Senat nicht. Denn der Umstand, dass sich die Wahrnehmung des apothekerschaftlichen Gesamtinteresses durch die Beklagte bei dem einzelnen Mitglied nicht unmittelbar in einem messbaren wirtschaftlichen Wert niederschlägt, ändert nichts daran, dass der Nutzen der Kammermitgliedschaft in erster Linie durch diese Leistung geprägt ist. Im Übrigen kann – wie das Verwaltungsgericht zutreffend dargelegt hat – pauschalierend davon ausgegangen werden, dass auch die materiellen Vorteile der Kammermitgliedschaft für leistungsstärkere Apotheken größer sind als für leistungsschwächere. So haben etwa die Fortbildungsangebote der Beklagten für den Kläger, der immerhin 124 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt, einen ungleich höheren Stellenwert als für den Betreiber einer Kleinapotheke. Warum – wie der Kläger zu meinen scheint – die Vorteilhaftigkeit der materiellen Angebote davon abhängen soll, ob der Kläger sie in Anspruch nimmt und hierdurch der bei der Beklagten hervorgerufene Aufwand steigt, legt die Antragsbegründung nicht dar. 15

Soweit der Kläger die von ihm angenommene Unverhältnismäßigkeit seiner Beitragslast aus deren absoluter Höhe herleiten will, kann ihm ebenfalls nicht gefolgt werden. Die Höhe des Beitrags folgt derjenigen des Umsatzes. Anhaltspunkte dafür, dass von einer bestimmten Umsatzhöhe an die Kammermitgliedschaft zu keinem weiteren oder doch zu keinem weiter linear steigenden Vorteil in dem dargelegten Sinne für die Mitglieder führen könne, werden in der Antragsbegründung nicht dargelegt. Die Höhe der von Großapothekern zu entrichtenden Mitgliedsbeiträge ergibt sich aus ihrer besonderen Umsatzstärke; sie besagt für sich genommen nicht, dass es bei Apotheken mit einem bestimmten Umsatzvolumen an dem regelmäßig anzunehmenden Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraft und (mittelbarem) Vorteil aus der Kammermitgliedschaft fehlt. 16

Ebenso (zur ungedeckelten Bemessung einer IHK-Umlage nach dem Gewerbesteuermessbetrag): BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1990 – 1 C 45.87 –, a.a.O., Rdn. 14. 17

Der Einwand des Klägers, in seinem Fall indiziere die Höhe des Umsatzes nicht eine entsprechende Leistungsfähigkeit, da er sich auf bestimmte pharmazeutische Teilbereiche mit einer vergleichsweise geringen Rendite spezialisiert habe, ist nicht geeignet, die Vorteilsgerechtigkeit der Beitragsregelung in Frage zu stellen. Denn zum einen setzt sich dieses Vorbringen nicht auseinander mit den diesbezüglichen Ausführungen des angegriffenen Urteils (Seite 14, 2. Absatz UA); hiernach lag das Betriebsergebnis der Gesamtapotheke des Klägers in 2010 mit 9,57 v.H. deutlich über dem einer durchschnittlichen Apotheke (5,8 v.H.) und in 2011 mit 4,78 v.H. nicht signifikant darunter (5,3 v.H.). Zum anderen zeigt das Vorbringen nicht auf, dass und inwieweit der geltend gemachte Umstand einer Typisierung in Form einer umsatzbezogenen Beitragserhebung ohne Deckelung entgegenstehen könnte. Bei der Gestaltung abgabenrechtlicher Regelungen darf 18

der Normgeber in der Weise verallgemeinern und pauschalisieren, dass an Regelfälle eines Sachbereichs angeknüpft wird und dabei die Besonderheiten von Einzelfällen außer Betracht bleiben. Dabei stellt das Auftreten solcher abweichenden Einzelfälle die Entscheidung des Normgebers nicht in Frage, solange nicht mehr als 10 v.H. der von der Regelung betroffenen Fälle dem "Typ" widersprechen.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 27. Oktober 2008 – 5 A 601/07 –, a.a.O., Rdn. 24. 19

Die Frage, ob den geltend gemachten Besonderheiten im Wege eines Teilerlasses wegen einer sachlichen Härte Rechnung getragen werden kann, ist – wie vom Verwaltungsgericht zutreffend angemerkt – nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. 20

bb) Die vom Kläger ferner geltend gemachte "relative" Unverhältnismäßigkeit seiner Beitragslast ist ebenfalls nicht dargetan. Er stellt nicht in Frage, dass die unterschiedliche Belastung der Kammermitglieder nach Maßgabe ihrer jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit grundsätzlich zulässig ist. Allerdings meint er, im Vergleich zu seinen Berufskollegen einen unverhältnismäßig hohen "Beitragssatz" leisten zu müssen. So müsse er im Vergleich zu einem Apotheker mit einem durchschnittlichen Jahresnettoumsatz von 1,85 Millionen EUR den 68-fachen Jahresbeitrag entrichten, ohne dass dem "ein entsprechender spürbarer Mehrwert" aus seiner Mitgliedschaft bei der Beklagten korrespondiere. Im Verhältnis zu dem Apotheker mit den zweithöchsten Umsätzen im Kammerbezirk habe er die 5-fache Beitragslast zu tragen. 21

Dieses Vorbringen führt nicht auf eine "relative" Unverhältnismäßigkeit der Beitragsbelastung. Das Abstellen auf das vermeintliche Fehlen eines dem Ergebnis der Vergleichsrechnungen entsprechenden "spürbaren" Mehrwerts vernachlässigt erneut, dass sich der im Vordergrund stehende immaterielle Nutzen der Kammermitgliedschaft bei dem einzelnen Mitglied gerade nicht unmittelbar in Form von messbaren wirtschaftlichen Vorteilen niederschlägt. Es stellt auch nicht in Frage, dass dieser Nutzen, der maßgeblich aus der Wahrnehmung des apothekerschaftlichen Gesamtinteresses durch die Beklagte resultiert, für leistungsstärkere Apotheken typischerweise ein größeres Gewicht hat als für leistungsschwächere. 22

Der vom Kläger angesprochene Umstand, dass mehr als 62 v.H. der durch die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze generierten Mehreinnahmen auf ihn entfielen, rechtfertigt nicht seine Wertung, dass damit die Satzungsänderung "fast ausschließlich" zu seinen Lasten gehe. Abgesehen davon ist dieser Umstand Folge seiner besonderen Umsatzstärke und besagt nichts über die relative Verhältnismäßigkeit der Beitragsbelastung im Verhältnis der einzelnen Kammermitglieder. Entsprechendes gilt für seine Berechnung, derzufolge mit der Erhöhung seines Beitrages um 974,81 v.H. die Beitragsentlastung bei 2.186 der insgesamt 2.203 Apotheken im Kammerbezirk finanziert werde. Im Übrigen vernachlässigt der Kläger in diesem Zusammenhang, dass er selbst ebenfalls von der zugleich mit dem Fortfall der Beitragsbemessungsgrenze beschlossenen schrittweisen Beitragsentlastung profitiert, und zwar – bedingt durch die Höhe seiner Ausgangslast – in absolut gesehen größerem Umfang als seine Berufskolleginnen und -kollegen. 23

b) Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, niemanden im Vergleich zu anderen Normadressaten anders zu behandeln, ohne dass zwischen ihnen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie eine ungleiche Behandlung rechtfertigen. Für die Erhebung vorteilsbezogener Mitgliedsbeiträge durch eine öffentlich-rechtliche Körperschaft bedeutet dies, dass wesentlichen Verschiedenheiten der Mitglieder Rechnung getragen werden muss. Aus dem Gleichheitssatz ergibt sich insbesondere, dass die Beiträge im Verhältnis der Beitragspflichtigen zueinander grundsätzlich vorteilsgerecht bemessen 24

werden müssen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. April 2006 – 6 C 19.05 –, BVerwGE 125, 384 = juris, Rdn. 25 21 (Handwerkskammer); OVG NRW, Beschluss vom 27. Oktober 2008 – 5 A 601/07 –, a.a.O., Rdn. 5.

Das Antragsvorbringen führt nicht auf Zweifel an der Richtigkeit der Annahme des Verwaltungsgerichts, dass die in Rede stehende Regelung der Beitragsordnung mit dem Gleichheitssatz vereinbar ist. 26

Soweit der Kläger begründungshalber auf seine Ausführungen zum – vermeintlichen – Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip verweist, greift sein Vorbringen aus den vorgenannten Gründen nicht durch. Soweit er geltend macht, der besonderen Kosten-Umsatz-Struktur seiner Apotheke hätte bei der Ausgestaltung der Beitragsordnung Rechnung getragen werden müssen, ist sein Vorbringen nicht geeignet, die Annahme des Verwaltungsgerichts zu entkräften, dass das Absehen von einer einzelfallbezogenen Sonderregelung durch die Befugnis des Normgebers zur Pauschalierung und Typisierung gedeckt ist. Sein Einwand, eine die Besonderheit seines Falles berücksichtigende Regelung hätte keine aufwendige Differenzierung erfordert, da lediglich eine spürbare Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze anstelle ihrer Abschaffung hätte erfolgen brauchen, verfängt nicht. Denn eine Beitragsregelung, die neben der Umsatzhöhe auch die Kosten-Umsatz-Struktur in Rechnung stellt, könnte sich nicht darauf beschränken, die spezifischen Verhältnisse auf Seiten des Klägers in den Blick zu nehmen, sondern müsste im Interesse einer Gleichbehandlung aller Mitglieder generell nach Umsatzbereichen oder Sortimenten und damit einhergehenden unterschiedlichen Gewinnspannen sowie Investitions- und Lagerkosten differenzieren. Hiervon durfte der Normgeber in Wahrnehmung seiner Typisierungsbefugnis absehen. Die mit einer zulässigerweise generalisierenden, typisierenden und pauschalierenden Regelung im atypischen Einzelfall unter Umständen verbundenen Härten führen für sich genommen nicht zu einem Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz. 27

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2010 – 1 BvL 12/07 –, BVerfGE 127, 224 = juris, Rdn. 82. 28

Ob bei Vorliegen der Voraussetzungen eines derartigen atypischen Einzelfalls die Härtefallregelung des § 4 Abs. 3 BeitrO Platz greifen würde, ist – wie bereits erwähnt – im vorliegenden Verfahren nicht zu entscheiden. 29

c) Schließlich weckt das Antragsvorbringen auch keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Annahme des Verwaltungsgerichts, dass die Beitragserhebung den Grundsatz der Erforderlichkeit wahrt. 30

Der Kläger stellt nicht in Frage, dass der Beklagten bei der aus einer ex-ante-Perspektive vorzunehmenden Beurteilung der Erforderlichkeit des beitragsfähigen Aufwands ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zukommt. Er bezweifelt auch nicht, dass die Beklagte zur Bildung angemessener Rücklagen berechtigt und nach ihrer Haushalts- und Kassenordnung sogar gehalten ist. 31

Soweit sich der Kläger gegen die Annahme des Verwaltungsgerichts wendet, die Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze habe nicht die Erzielung von Mehreinnahmen bezweckt, greift sein Vorbringen nicht durch. Seine gegenteilige Annahme findet in den Entstehungsvorgängen der Satzungsänderung keine Stütze. Hiernach stellt sich die 32

Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze als Reaktion auf die zunehmende Filialisierung von Apotheken und die damit einhergehende Kumulation von Umsätzen dar, die perspektivisch eine vermehrte Überschreitung der bisherigen Beitragsbemessungsgrenze erwarten lasse. Vor diesem Hintergrund wollte der Satzungsgeber durch die Verbeitragung sämtlicher Umsätze die Beitragsgerechtigkeit erhöhen.

Den mit der Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze einhergehenden Mehreinnahmen stehen im Übrigen Mindereinnahmen gegenüber, die sich aus der zugleich beschlossenen stufenweisen Absenkung des Beitragssatzes ergeben. Zwar weisen die Haushaltspläne 2011 und 2012 der Beklagten jeweils eine Steigerung der Einnahmen aus Kammerbeiträgen aus; hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Effekt der stufenweisen Absenkung des Beitragssatzes, der zu einer Entlastung der Apothekeninhaber um insgesamt 10,9 v.H. führen soll, erst in 2012 einsetzt und erst 2014 vollumfänglich realisiert sein wird. 33

Aus der vom Kläger angesprochenen Höhe der Zuführungen an die Allgemeine Rücklage ergibt sich kein Verstoß der Beitragsbemessung gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz. Die im Haushaltsjahr 2010 erfolgte Zuführung ist in diesem Kontext ohne Belang, weil die betreffenden Mehreinnahmen nicht auf die erst in 2011 in Kraft getretene Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze zurückzuführen sind. Die für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 veranschlagten Zuführungen in Höhe von 185.000,00 bzw. 386.750,00 Euro machen ca. 3,3 v.H. bzw. 6,9 v.H. des jeweiligen Haushalts aus und liegen damit deutlich unter der von der höchststrichterlichen Rechtsprechung als "nicht unangemessen hoch" angesehenen Größenordnung von 15 v.H. des Gesamthaushalts. 34

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1990 – 1 C 45.87 –, a.a.O., Rdn. 21. 35

Soweit der Kläger schließlich geltend macht, angesichts des Umstandes, dass die Beklagte schon jetzt über ein "komfortables finanzielles Polster" verfüge, sei nicht nachvollziehbar, weshalb sie auf eine Verzehnfachung seines Beitrages "angewiesen" sei, ist ein Verstoß gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz ebenfalls nicht dargetan. Namentlich ergibt sich aus dem Vorbringen nicht, dass der Kläger eine allgemeine Absenkung des Beitragssatzes über den beschlossenen Umfang hinaus beanspruchen könnte, weil die Beklagte gehalten wäre, ihren Finanzbedarf vorrangig aus der Auflösung unangemessen hoher Rücklagen zu decken. Hierfür reicht der Hinweis auf die Höhe der im Haushaltsplan 2012 veranschlagten Zinseinnahmen nicht aus, zumal diese offenbar nur teilweise auf die Allgemeine Rücklage und im Übrigen auf ehemaliges GAK-Vermögen entfallen. Eine Abschmelzung der Allgemeinen Rücklage zu Gunsten eines Teilverzichts auf Beitragseinnahmen hat die Beklagte zuletzt im Jahr 2009 vorgenommen; dass die seinerzeitige Finanzsituation derjenigen im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die in Rede stehende Änderung der Beitragsordnung vergleichbar gewesen wäre, ist nicht ersichtlich. 36

2. Der vom Kläger ferner geltend gemachte Zulassungsgrund gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO liegt ebenfalls nicht vor. Aus dem Antragsvorbringen ergeben sich keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten der Rechtssache. 37

Die geltend gemachten "komplexen und sich in den vergangenen Jahren ständig wandelnden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen von Apotheken" und die sich daraus ergebende Notwendigkeit einer "vertiefte(n) Beschäftigung mit der spezifischen Kosten-Umsatz-Relation der Apotheke des (Klägers)" vermitteln der Rechtssache keine besonderen tatsächlichen Schwierigkeiten. Die insoweit relevanten Fakten sind vom Kläger umfassend dargelegt worden und einer Würdigung ohne weiteres zugänglich. Auch der Umstand, dass "der Nutzen eines Kammermitglieds aus seiner Kammermitgliedschaft nur schwer bezifferbar ist", führt 38

nicht auf besondere tatsächliche Schwierigkeiten. Denn eine derartige Bezifferung ist nach den vorstehenden Ausführungen weder möglich noch erforderlich; der regelmäßig anzunehmende Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraft und (mittelbarem) Vorteil aus der Kammerstätigkeit ist nicht substantiiert in Frage gestellt.

Besondere rechtlichen Schwierigkeiten will der Kläger daraus herleiten, dass "die aufgeworfenen Rechtsfragen in ein Rechtsumfeld eingebettet sind, das bedingt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die faktischen Änderungen im Apothekenbereich (...) in den vergangenen Jahren wesentliche Veränderungen erfahren" habe. Mit diesem Vorbringen ist eine konkrete rechtliche Schwierigkeit nicht dargetan. Dasselbe gilt für den Hinweis des Klägers auf den von ihm betriebenen "erhebliche(n) Begründungsaufwand", der als solcher nicht *eo ipso* eine besondere rechtliche Schwierigkeit der Rechtssache belegt. 39

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf §§ 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 3 GKG. 40

Dieser Beschluss ist nicht anfechtbar. 41