

D-53170 Bonn
Telefax 02 28/88 36 95

Fi 25
(Finanzen)

1. Einführung

1.1 Rechtsgrundlagen

Nach allen **Kommunalabgabengesetzen** (KAG) bzw. **Landesgebührengesetzen** (LGebG) können die Gemeinden und die Landkreise – teilweise auch sonstige Gemeindeverbände und Körperschaften des öffentlichen Rechts – in den einzelnen Bundesländern für Amtshandlungen und sonstige Verwaltungstätigkeiten, die sie auf Veranlassung, auf Antrag, zum Vorteil, wegen des Verhaltens oder im Interesse Einzelner vornehmen, Verwaltungsgebühren erheben.

Ihre Erhebung steht – mit Ausnahme Niedersachsens – im Ermessen der Kommunen. Eine Pflicht zur Gebührenerhebung ergibt sich jedoch mittelbar aus der Rangfolge der Deckungsmittel des Gemeindehaushaltsrechts (vgl. **Wegbeschreibung Fi 11**). Meist befindet sich die Rechtsgrundlage für die Erhebung von Verwaltungsgebühren in Selbstverwaltungsangelegenheiten im KAG, in staatlichen Aufgaben (Auftragsangelegenheiten) im LGebG.

Auf die Regelungen in den einzelnen Bundesländern kann in dieser Abhandlung nicht näher eingegangen werden. Auf die Bestimmungen in den einzelnen Ländern wird verwiesen. Soweit nachfolgend Detailregelungen angesprochen werden, entsprechen diese rheinland-pfälzischem Recht.

Bei Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen über Verwaltungsgebühren sind neben den Kommunalabgaben- und den Landesgebührengesetzen die **Gebührenverzeichnisse** (Rechtsverordnungen) zu beachten.

Zu unterscheiden ist zwischen

- a) dem **allgemeinen Gebührenverzeichnis**
Dieses umfasst ressortübergreifende gebührenrechtliche Tatbestände, z.B. Gebühren für Ablichtungen, Beglaubigungen etc.
- b) den **besonderen Gebührenverzeichnissen**
Diese umfassen gebührenrechtliche Tatbestände, die nur im Geschäftsbereich eines einzelnen Ressorts bzw. für einen bestimmten Aufgabenbereich vorkommen, z.B. Gebührenverzeichnis für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt und Forsten.

Die Aufnahme der betreffenden Amtshandlung in ein Gebührenverzeichnis ist die formale Voraussetzung für die Gebührenerhebung. Der Gebührensatz im Gebührenverzeichnis ist die rechtliche Grundlage für die Erhebung der Verwaltungsgebühr und die damit im Zusammenhang stehenden Auslagen durch die für die Sachentscheidung zuständige Behörde. Im Übrigen sind weitere spezielle Landesverordnungen und Richtlinien im Einzelfall zu beachten (z.B. in Rheinland-Pfalz die Landesverordnung über die sachliche Gebührenfreiheit).

Weitere interne Dienstanweisungen für die einzelnen Ressorts sind zulässig, wenn folgende Punkte beachtet werden:

- a) Einheitliche Gebührenerhebung und angemessene Ausschöpfung der Rahmensätze wird sichergestellt,
- b) eine Abweichung von den Gebührenverzeichnissen ist nicht zulässig,
- c) das Einzelfallermessen darf nicht völlig entfallen, d.h. eine Abweichung von der internen Dienstanweisung muss möglich sein, wenn die Besonderheit des Einzelfalls dies erforderlich macht.

In Rheinland-Pfalz besteht in Selbstverwaltungsangelegenheiten für Gemeinden und Gemeindeverbände die Möglichkeit, die kostenpflichtigen Amtshandlungen und Gebühren durch Satzung zu regeln. Wird keine Satzung erlassen, gilt das allgemeine Gebührenverzeichnis (§ 2 Abs. 5 LGebG RhPf).

Bei Anwendung der Bestimmungen über Verwaltungsgebühren in den Kommunalabgabengesetzen und Landesgebührengesetzen der Länder ist vor allem aber auch darauf zu achten, ob keine vorrangigen speziellen Gebührenregelungen anzuwenden sind. Hierzu gehören vor allem:

- a) Das **Verwaltungskostengesetz des Bundes (VwKostG)**
Dieses Gesetz gilt für Verwaltungsgebühren und Auslagen öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit der Behörden, wenn sie Bundesrecht ausführen und dieses Gesetz die Erhebung von Verwaltungsgebühren oder die Erstattung von Auslagen vorsieht.
- b) Das **Landesjustizverwaltungskostengesetz**.
- c) Die **Kostenordnung zum Landesvollstreckungsgesetz**.

1.2 Zweck

1.2.1 Hauptzweck der Gebührenerhebung ist die (teilweise) Finanzierung des Verwaltungsaufwands für die Vornahme von Amtshandlungen und sonstiger öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeiten. Die Gebühren sind ein Entgelt für den allgemeinen Aufwand der beteiligten Behörden.

1.2.2 Außerdem können Nebenzwecke, speziell wirtschafts- oder sozialpolitisch lenkende Zwecke verfolgt werden. Die Kommunen haben insoweit einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum (BVerfG NJW 1979, 1345). Grenzen ergeben sich aus einzelgesetzlicher Regelung sowie aus dem Gleichheitssatz und dem Äquivalenzprinzip als die Gebühr nach oben begrenzendes Prinzip, dem Kostendeckungsprinzip sowie den Prinzipien, die die Nebenzwecke rechtfertigen (vgl. hierzu auch Brückmann KStZ 1988, 21). Sie können zu Verwaltungsgebührenbefreiungen, -ermäßigungen und -erhöhungen führen. Einen Gebührenaussfall bei Verfolgung von Nebenzwecken muss die Kommune tragen. Eine entsprechende Gebührenerhöhung bei nicht betroffenen Gebührenschuldern ist mit Blick auf das Äquivalenzprinzip unzulässig.

2. Gebührengegenstand

2.1 Amtshandlungen und sonstige Verwaltungstätigkeiten

Gebührengegenstand ist die Vornahme von Amtshandlungen oder sonstiger öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeiten.

2.1.1 Amtshandlungen sind alle Leistungen einer Kommune kraft öffentlichen Rechts mit Außenwirkung. Sie können Verwaltungsakt, Realakte oder öffentlich-rechtliche Verträge sein (BVerwG, DÖV 1964, 712; VGH BW, BWVBl. 1967, 137; OVG Münster, NVwZ – RR 1988, 47). Amtshandlungen sind auch die Ablehnung eines Antrags, die Stattgabe oder Zurückweisung eines Rechtsbehelfs (§§ 72, 73 VwGO) und die Rücknahme oder der Widerruf einer Amtshandlung. Verwaltungsinterne Handlungen sind nicht gebührenfähig. Beispiele: Interne Mitwirkungsakte, Weisungen. Die Gemeinde kann nicht zugleich Gläubiger und Schuldner desselben Anspruchs sein. Auch Handlungen privatrechtlichen Charakters sind nicht gebührenpflichtig, z.B. Vermietung einer gemeindeeigenen Wohnung.

2.1.2 Sonstige öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten können öffentlich-rechtliche Handlungen jeder Art sein. Beispiel: Leistungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften untereinander, etwa die Ausarbeitung eines Bebauungsplans durch den Landkreis für eine Gemeinde.

2.2 Auslöser

Die Amtshandlung muss durch einen Einzelnen veranlasst worden sein oder in seinem Interesse liegen.

2.2.1 Veranlasser ist jeder, der individuell rechtlich zurechenbar eine Ursache für die Amtshandlung setzt (BVerwG, GewArch 1981, 347 (348); NJW 1973, 725 (726). Der Hauptfall ist die Antragstellung.

2.2.2 Im Interesse Einzelner liegt die Amtshandlung, wenn ein Rechtssubjekt einen faktischen oder rechtlichen Vorteil, auch negativer oder klarstellender Art, aus einer Amtshandlung zieht (BVerwG, DÖV 1962, 313).

3. Gebührenbemessung

Die Gebührensätze sind nach dem Verwaltungsaufwand und dem wirtschaftlichen oder sonstigem Interesse der Gebührenschuldner zu bemessen.

§§ 3 und 9 des Landesgebührengesetzes Rheinland-Pfalz (LGebG RhPf) definieren die Grundsätze für die Gebührenbemessung wie folgt:

*§ 3 LGebG RhPf
„Gebührengrundsätze*

Die Gebührensätze sind so zu bemessen, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht.“

*§ 9 LGebG RhPf
„Gebührenbemessung*

(1) Sind Rahmensätze für Gebühren vorgesehen, so sind bei der Festsetzung der Gebühr im Einzelfall zu berücksichtigen

1. der mit der Amtshandlung verbundene Verwaltungsaufwand und

2. die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen der Amtshandlung für den Gebührenschuldner.“

Bei Anwendung und Auslegung dieser Vorschrift sind zwei elementare Grundsätze des Gebührenrechts zu beachten:

- a) Das **Äquivalenzprinzip** und
- b) das **Kostendeckungsprinzip**.

3.1 Äquivalenzprinzip

Äquivalenzprinzip bedeutet, dass ein **angemessenes Verhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung** gegeben sein muss. Es geht insofern um die Frage, wie hoch darf die **Gebühr im Einzelfall** sein.

Obergrenze für das Entgelt ist hiernach der Wert und Nutzen der Amtshandlung für den Schuldner.

Die Gebühr darf in keinem Missverhältnis stehen zu der von der öffentlichen Gewalt gebotenen Leistung (BVerfGE 20, 257, BVerwG 11 C 5.99).

Eine Verletzung des Äquivalenzprinzips führt zur Aufhebung der angefochtenen Gebührenbescheide, wenn das Äquivalenzprinzip gröblich verletzt ist. Für die Äquivalenz zwischen Gebühr und Leistung kommt es nicht darauf an, welche Kosten auf die Leistung entfallen. Äquivalenz ist somit nicht identisch mit dem Kostendeckungsprinzip. Eine Gebühr ist auch dann mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar, wenn sie die Kosten „erheblich“ oder gar um ein „Mehrfaches“ übersteigen (BVerwGE 12, 162). In der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts werden zwei Punkte besonders herausgestellt: Zum einen darf die Gebühr keine abschreckende und zum anderen keine erdrosselnde Wirkung haben. Dies bedeutet, die Gebühr darf nicht so hoch angesetzt werden, dass sie von der Beantragung bestimmter Amtshandlungen abschreckt. Darüber hinaus darf die Gebühr nicht zu einer ins Gewicht fallenden Verminderung des Gewinns führen oder die Preise nennenswert beeinflussen.

3.2 Kostendeckungsprinzip

Das Kostendeckungsprinzip bedeutet, dass der sachliche und persönliche Verwaltungsaufwand für die gebührenpflichtigen Leistungen bestimmter Art durch das Aufkommen der hierfür geschuldeten Gebühren in einem bestimmten Zeitraum nicht überschritten werden darf (BVerwGE 12, 166 und 13, 224).

Das Kostendeckungsprinzip behandelt daher nicht die Frage nach dem Entgelt im Einzelfall sondern behandelt die Frage, ob die **Kosten für die Amtshandlungen bestimmter Art insgesamt** gedeckt werden.

Dabei unterscheidet man das Kostendeckungsprinzip in ein

- a) **Kostendeckungsgebot** und
- b) ein **Kostenüberschreitungsverbot**.

Hierbei ist wiederum nicht auf den Einzelfall abzustellen sondern auf die Gesamtheit der Gebühren im Vergleich zur Gesamtsumme der Kosten für den betreffenden Verwaltungszweig (OVG Koblenz, Az.: 12 A 106600/98).

3.3 Verhältnis zwischen Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip

Problematisch ist bei der praktischen Anwendung, dass es sich bei der Gebührenfestsetzung um eine Einzelfallentscheidung handelt, bei der beide Kriterien nebeneinander zu beachten sind. Es ist eine angemessene Relation zwischen beiden Grundsätzen herzustellen. Das OVG Koblenz hat in seiner Entscheidung vom 18.8.1982 (2 A 16/82, AS 17 S. 422) folgende Feststellungen zu diesem Punkt getroffen:

„Die Tatsache, dass die vorgesehenen Gebührenmaßstäbe ... gleichrangig nebeneinander stehen, zeigt, dass der Gesetzgeber die Höhe der Gebühr nicht nur von dem mit der Amtshandlung verbundenen Verwaltungsaufwand abhängig machen wollte Darauf folgt, dass bei der Überprüfung der Gebührenhöhe die Leistung der Behörde – also auch der entstandene Verwaltungsaufwand – dem mit der Amtshandlung verbundenen Nutzen ... gegenübergestellt werden muss Nach welchen Kriterien die Gebühr innerhalb des Gebührenrahmens ermittelt und in welcher Höhe sie danach festgelegt wird, steht im Ermessen der Verwaltung Eine exakte Erfassung sowohl des Verwaltungsaufwands als auch des wirtschaftlichen Vorteils ist in der Regel ausgeschlossen, in jedem Fall aber unangemessen schwierig Richterliche Kontrolle ist daher darauf beschränkt, grobe Missverhältnisse von Leistung und Gegenleistung auszuschließen. ...“

4. Gebührensatztypen

Im wesentlichen ergeben sich sechs Gebührensatztypen, die Festgebühren (4.1), die Wertgebühren (4.2), die Rahmengebühren (4.3), die Gebühr nach der Dauer der Amtshandlung (4.4), Mindestgebühren (4.5) und Pauschalgebühren (4.6). Darüber hinaus sind im Einzelfall neben den Gebühren ggf. noch Auslagen (4.7) zu erstatten.

4.1 Die Festgebührensätze werden durch einen festen Euro-Betrag, bezogen auf die Einzelamtshandlung, ausgedrückt.

4.2 Bei der Wertgebühr wird kein fester Euro-Betrag angegeben. Vielmehr ist die Gebühr als Prozent- oder Promillesatz des jeweiligen Wertes einer konkreten oder typischen Amtshandlung festgeschrieben. Ist eine Gebühr nach dem Wert des Gegenstandes zu berechnen, ist der Verkehrswert zur Zeit der Beendigung der Amtshandlung maßgebend. Gegebenenfalls ist eine Schätzung des Werts erforderlich, etwa wenn der Wert der Amtshandlung rechnerisch nicht konkret feststeht.

4.3 Die Rahmengebührensätze zeichnen sich durch die Angabe eines Gebührenrahmens zwischen zwei festen Gebührensätzen aus. Ist eine Gebühr innerhalb eines Gebührenrahmens zu erheben, bemisst sich ihre Höhe in pflichtgemäßer

Ermessensausübung nach dem Verwaltungsaufwand, nach der Bedeutung des Gegenstandes, nach dem wirtschaftlichen oder sonstigen Interesse für den Gebührenschuldner (vgl. 3.).

4.4 Bei der **Gebühr nach der Dauer der Amtshandlung** ist der Zeitaufwand, den die Amtshandlung verursacht hat, maßgebend. Für die Ermittlung der Gebühr nach Zeitaufwand sind dann idR im Gebührenverzeichnis entsprechende Pauschalsätze für den Personalaufwand festgelegt.

4.5 Die gebührenrechtlichen Bestimmungen enthalten idR Festlegungen über **Mindestgebühren**. In Rheinland-Pfalz beträgt die Mindestgebühr 1,- Euro.

4.6 Bei mehrfachen gleichartigen Amtshandlungen für denselben Schuldner in einem bestimmten Zeitraum können **Pauschalgebühren** vorgesehen werden. Bei diesen wird berücksichtigt, dass der Verwaltungsaufwand geringer ist. Pauschalgebühren werden idR nur auf Antrag und im Voraus festgesetzt (vgl. § 5 und § 9 Abs. 3 LGebG RhPf).

4.7 Gebühren sind pauschalierte Entgelte. Zusätzlich sind im Einzelfall besondere Aufwendungen als **Auslagen** zu erstatten. Dies sind bestimmte Kosten, die der Behörde bei der Bearbeitung des einzelnen Falles entstehen und die nicht durch die Gebühren gedeckt sind (vgl. § 10 LGebG RhPf).

5. Festsetzungsverfahren

Die Verwaltungsgebühren werden durch **Verwaltungsakt** festgesetzt (vgl. **Wegbeschreibung VR 10**).

5.1 Gebührenschuldner ist grundsätzlich derjenige, der die Amtshandlung veranlasst oder in dessen Interesse sie vorgenommen wird. Mehrere Gebührenschuldner haften als **Gesamtschuldner**. Die Auswahl einer von mehreren Gebührenschuldnern steht im Ermessen der Kommune.

5.2 Die Gebührenschuld entsteht, wenn die Amtshandlung, die Gegenstand der Gebührenerhebung ist, verwirklicht und damit abgeschlossen ist, ohne dass es der Bekanntgabe der Amtshandlung bedarf. Besteht die Amtshandlung im Erlass eines schriftlichen Verwaltungsakts, kommt es daher auf den Zeitpunkt an, in dem der zuständige Amtsträger ihn unterzeichnet hat.

5.3 Die Festsetzungsverjährung richtet sich über die kommunalabgabenrechtlichen Verweisungsvorschriften nach den §§ 169 f. AO, soweit die Landesgebührengesetze keine speziellen Regelungen enthalten (wie z.B. in § 20 LGebG RhPf).

6. Rechtsbehelfe

Gegen den Gebührenbescheid kann **Anfechtungswiderspruch** (§ 68 Abs. 1 VwGO) mit anschließender **Anfechtungsklage** (§ 42 Abs. 1 VwGO) erhoben werden. Setzt die Widerspruchsbehörde eine Verwaltungsgebühr für die Bearbeitung eines Widerspruchs fest (Widerspruchsgebühr), so kann gegen diese Festsetzung unmittelbar Anfechtungsklage erhoben werden. Wird die Amtshandlung einer Gemeinde angefochten, so erstreckt sich die Anfechtung im Zweifel auch auf die begleitende Verwaltungsgebührenfestsetzung für den Ausgangs- und Widerspruchsbescheid. Ist die Verwaltungsgebührenfestsetzung im Rechtsbehelfsverfahren aufgehoben worden, so besteht zugunsten des Anfechtenden ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch nach den Verweisungsvorschriften in den Kommunalabgabengesetzen iVm § 37 Abs. 2 AO.

7. Ausnahmen von der Gebührenpflicht

Von der Gebührenpflicht gibt es Ausnahmen (sachliche und persönliche Kostenfreiheit). Im Gebührenverzeichnis kann für bestimmte Arten von Amtshandlungen aus Gründen des öffentlichen Interesses von der Festlegung einer Kostenpflicht abgesehen werden. Aus den gleichen Gründen oder aus Gründen der Billigkeit können Gebührenermäßigung und Auslagenermäßigung sowie Gebührenbefreiung und Auslagenbefreiung vorgesehen oder zugelassen werden. In bestimmten Fällen besteht sachliche und persönliche Gebührenfreiheit.

- a) Die **sachliche Gebührenfreiheit** knüpft an die Natur der Amtshandlung an. So werden z.B. keine Verwaltungsgebühren erhoben für mündliche Auskünfte. Die Tatbestände, für die Gebührenfreiheit besteht, sind gesetzlich festgelegt (z.B. in § 7 LGebG RhPf).
- b) Die **persönliche Gebührenfreiheit** knüpft an die Person des Gebührenschuldners an. Persönliche Gebührenfreiheit besteht beispielsweise in Rheinland-Pfalz für die im Land gelegenen Gemeinden und Gemeindeverbände, sofern die Amtshandlung nicht ihre wirtschaftlichen Unternehmen betrifft (vgl. § 8 LGebG RhPf).

Darüber hinaus enthalten die Kommunalabgabengesetze oder Landesgebührengesetze teilweise spezielle Regelungen, in welchen Fällen keine Gebühren erhoben bzw. wann ermäßigte Gebühren festzusetzen sind (vgl. z.B. § 15 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 Nr. 1 - 3 LGebG RhPf).

Weiterhin liegt es im Ermessen der gebührenerhebenden Körperschaft auf die Gebühren ganz oder zum Teil zu verzichten, wenn dies der Billigkeit entspricht (so z.B. geregelt in § 15 Abs. 2 Satz 2 LGebG RhPf).