

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 963

Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr

**Zugleich ein Beitrag zum Steuerstaatsprinzip und
zum Kostendeckungsprinzip, unter Berücksichtigung
des Europarechts**

Von

Mike Wienbracke



Duncker & Humblot · Berlin

MIKE WIENBRACKE

Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 963

Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr

Zugleich ein Beitrag zum Steuerstaatsprinzip und
zum Kostendeckungsprinzip, unter Berücksichtigung
des Europarechts

Von

Mike Wienbracke



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Ruhr-Universität Bochum
hat diese Arbeit im Jahre 2003 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-11396-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2002 / 2003 abgeschlossen und im darauffolgenden Sommersemester von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen. Für die Veröffentlichung fanden Rechtsprechung und Literatur bis einschließlich Juli 2003 Berücksichtigung und wurde der Text überarbeitet.

Dank gilt an erster Stelle meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Martin Burgi, an dessen Lehrstuhl ich während der Anfertigung dieser Untersuchung als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig sein durfte. Er hat das Thema angeregt, mich fachlich wie persönlich unterstützt und mir den für ein selbständiges Arbeiten notwendigen Freiraum gewährt.

Besonders zu danken habe ich daneben Herrn Prof. Dr. Roman Seer, der die Anfertigung des Zweitgutachtens übernommen und mir wertvolle weiterführende Hinweise gegeben hat.

Herrn Prof. Dr. h.c. Norbert Simon danke ich für die Aufnahme der Abhandlung in die Schriftenreihe zum Öffentlichen Recht.

Herne, im August 2003

Mike Wienbracke

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
A. Problemaufriss	17
B. Gang der Untersuchung	19
<i>Erster Teil</i>	
Empirisches Vorkommen	20
A. Verwaltungsgebühren auf Bundesebene	20
B. Verwaltungsgebühren auf Länderebene	23
C. Verwaltungsgebühren auf kommunaler Ebene	27
D. Verwaltungsgebühren auf europäischer Ebene	29
I. Gemeinschaftsunmittelbarer (direkter) Vollzug	30
II. Mitgliedstaatlicher (indirekter) Vollzug	31
E. Zusammenfassung	33
<i>Zweiter Teil</i>	
Abgrenzung zu anderen Abgabenarten	34
A. Verwaltungsgebühr und Steuer	36
I. Geldleistung	37
II. Auferlegung von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen	37
1. Auferlegung	37
2. Öffentlich-rechtliches Gemeinwesen	38
III. Einnahmeerzielungsabsicht	41
IV. Leistungsunabhängigkeit	43
V. Gesetz- und Gleichmäßigkeit	44
B. Verwaltungsgebühr und andere Gebührentypen	45

I. Verwaltungsgebühr und Benutzungsgebühr	46
II. Verwaltungsgebühr und Verleihungsgebühr	48
1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verleihungsgebühr	49
2. Abgrenzung zur Verwaltungsgebühr	54
C. Verwaltungsgebühr und (finanzrechtlicher) Beitrag	58
D. Verwaltungsgebühr und Sonderabgabe	61
E. Verwaltungsgebühr und sonstige Abgaben	65
F. Zusammenfassung	66

Dritter Teil

Verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstäbe	68
A. Das Prinzip des Steuerstaates	68
I. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	68
1. Schutz der föderalen Ordnung des Grundgesetzes	70
2. Schutz der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen	71
3. Schutz des Budgetrechts des Parlaments	71
II. Die im Schrifttum vertretenen Ansichten (mit eigener Stellungnahme)	72
1. Zum Argument „Schutz der föderalen Ordnung des Grundgesetzes“	72
2. Zum Argument „Schutz der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen“	74
3. Weitere Ansätze	75
a) Wirtschaftsverfassung	76
b) Rechtsstaatsprinzip	77
c) Sozialer Rechtsstaat	79
d) Finanzverfassung	80
III. Eigener Ansatz	82
1. Der Grundsatz vom Vorrang der Steuerfinanzierung	82
a) Normative Herleitung	82
aa) Systematik der Art. 104a ff. GG	83
bb) Schutz der föderalen Ordnung des Grundgesetzes	84
b) Inhalt	88
aa) Überprüfungsgegenstand und -zeitpunkt	90
bb) „Kritische Abgabe“?	92
cc) Grenzwert	93

Inhaltsverzeichnis	9
2. Der Grundsatz vom Funktionsvorbehalt der Steuer	95
a) Normative Herleitung	95
aa) Schutz der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen	96
bb) Schutz der föderalen Ordnung des Grundgesetzes	98
b) Inhalt	102
aa) Überprüfungsgegenstand und -zeitpunkt	103
bb) Grenzwert	104
cc) Keine absolute Geltung	105
IV. Weitere Bedeutungsebenen des Steuerstaatsprinzips	105
1. Deskriptive Dimension des Begriffs „Steuerstaat“	105
2. Vom Steuer- zum Abgabenstaat?	106
3. Das Steuerstaatsprinzip – deklaratorisch oder konstitutiv?	108
B. Grundrechte	110
I. Art. 3 Abs. 1 GG	110
II. Art. 14 Abs. 1 bzw. Art. 2 Abs. 1 GG	112
1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	113
2. Die im Schrifttum vertretenen Ansichten	114
3. Streitrelevanz	117
C. Zusammenfassung	118

Vierter Teil

Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	121
A. Motive für die Normierung von Verwaltungsgebührenpflichten	121
I. Kostendeckung	122
II. Vorteilsausgleichung	122
III. Sachzweckverfolgung	123
B. Verfassungsrechtliche Pflicht zur Normierung von Verwaltungsgebühren?	123
I. Wirtschaftlichkeitsprinzip / Schutz der Steuerzahler	124
II. Staatliches Schenkungsverbot	127
C. Verfassungsrechtlicher Gebührenbegriff	133
I. Ableitung aus dem vorkonstitutionellen Gebührenbegriff?	134
1. Finanzwissenschaftliches Schrifttum	134
2. Rechtswissenschaftliches Schrifttum	137

3. Gesetzeslage	138
4. Rechtsprechung	141
5. Auswertung	143
II. Eigenständige Ableitung aus dem Grundgesetz	144
1. Verfassungsrechtlicher Steuerbegriff	145
2. Rückschlüsse auf den verfassungsrechtlichen Gebührenbegriff	150
3. Zusätzliche Anforderungen an die Gegenleistung?	151
a) Formaler Gebührenbegriff	151
b) Materieller Gebührenbegriff	152
c) Eigene Stellungnahme	153
D. Rechtfertigung vor Art. 3 Abs. 1 GG	154
I. Staatlicher Finanzbedarf	156
II. Sozialstaatsprinzip	156
III. Kostendeckung	157
1. Sonderkosten	157
2. Individuelle Zurechenbarkeit	159
3. Leistung nicht gebührenfeindlich	161
4. Gebührenhöhe	162
IV. Vorteilsausgleichung	164
1. Sondervorteil	165
2. Individuelle Zurechenbarkeit	172
3. Leistung nicht gebührenfeindlich	176
4. Begrenzung der Gebührenhöhe durch das Kostendeckungsprinzip	177
a) Rechtsprechung	178
b) Die im Schrifttum vertretenen Ansichten (mit eigener Stellungnahme) ...	180
aa) Gebührenbegriff	180
bb) Bestimmtheitsgrundsatz	182
cc) Rechtssicherheit	183
dd) Gebührenkompetenzen	184
ee) Art. 14 Abs. 1 GG	185
ff) Art. 2 Abs. 1 GG	187
gg) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	188
hh) Grundsatz der Erforderlichkeit	189
ii) Art. 3 Abs. 1 GG	190
jj) Weitere Ansätze	192

c) Eigener Ansatz	193
aa) Normative Herleitung	193
(1) Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG	197
(2) Grundsatz vom Funktionsvorbehalt der Steuer, Art. 104a ff. GG	199
bb) Inhalt	203
(1) Spezielles und / oder generelles Kostendeckungsprinzip?	204
(aa) Spezielles Kostendeckungsprinzip	204
(bb) Generelles Kostendeckungsprinzip	206
(cc) Eigene Stellungnahme	208
(α) Spezielles Kostendeckungsprinzip	208
(β) Generelles Kostendeckungsprinzip	209
(2) Maßgebliche Organisationseinheit?	212
(3) Ober- oder Untergrenze?	213
(4) Kostenbegriff	214
(5) Wirklichkeits- oder Wahrscheinlichkeitsmaßstab?	215
(6) Verhältnis zum Äquivalenzprinzip	219
(7) Keine absolute Geltung	219
(8) Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das Kostendeckungsprinzip	222
E. Rechtfertigung vor Art. 14 Abs. 1 bzw. Art. 2 Abs. 1 GG	224
I. Verfolgung eines verfassungsrechtlich legitimen Ziels	225
II. Verwendung eines verfassungskonformen Mittels	227
III. Geeignetheit der Verwaltungsgebühr	228
IV. Erforderlichkeit der Verwaltungsgebühr	228
V. Angemessenheit der Verwaltungsgebühr	229
F. Zusammenfassung	232

Fünfter Teil

Europarechtliche Determinanten

A. Primärrechtliche Ebene	235
I. Art. 25 EGV	236
1. Gegenleistung für einen tatsächlich geleisteten Dienst	237
2. Angemessenheit der Gebührenhöhe	239
3. Beispiele	242

II. Art. 90 Abs. 1 EGV	243
1. Inländische Abgabe	243
2. Abgrenzung zu Art. 25 EGV	244
3. Diskriminierende Wirkung	245
4. Beispiele	247
III. Konkurrenzen	248
1. Verhältnis von Art. 25 zu Art. 28 f. EGV	248
2. Verhältnis von Art. 90 Abs. 1 zu Art. 12 EGV	249
B. Sekundärrechtliche Ebene	249
C. Zusammenfassung	252

Sechster Teil

Überprüfung bestehender Gebührennormen und eigener Normvorschlag	253
A. Überprüfung bestehender Gebührennormen	253
I. § 3 S. 1 VwKostG, § 3 GebG NRW	253
II. § 3 S. 2 VwKostG, § 5 Abs. 4 KAG NRW	257
III. § 4 VwKostG, § 4 GebG NRW	261
IV. Exkurs: § 76 Abs. 2 GO NRW	263
B. Eigener Normvorschlag mit Kommentierung	267
I. Normvorschlag	267
II. Kommentierung	268
1. Überblick	268
2. Absatz 1	269
3. Absatz 2	270
a) Satz 1	270
b) Satz 2	272
Thesen	275
Anhang	278
Literaturverzeichnis	282
Sachwortverzeichnis	312

Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung (AO 1977).
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz).
AtKostV	Kostenverordnung zum Atomgesetz (AtKostV).
AuslG	Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz – AuslG).
AuslGebV	Gebührenverordnung zum Ausländergesetz und zum Gesetz zu dem Schengener Durchführungsübereinkommen (Ausländergebührenverordnung – AuslGebV).
AVerwGebO NRW	Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung (AVerwGebO NRW) [Nordrhein-Westfalen].
AVerwGS BO	Allgemeine Verwaltungsgebührensatzung der Stadt Bochum.
BauGB	Baugesetzbuch (BauGB).
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – Landesbauordnung – (BauO NRW).
Bay. GO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO).
BBergG	Bundesberggesetz (BBergG).
BbgHG	Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz – BbgHG).
BerlHG	Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz – BerlHG).
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch.
BHO	Bundshaushaltsordnung (BHO).
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG).
BremGebBeitrG	Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz (BremGebBeitrG).
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG).
DSchG NRW	Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen (Denkmalschutzgesetz – DSchG).
DVO zum NamensÄndG	Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Änderung von Familiennamen und Vornamen.
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957 (Abweichend von der Zitierweise des Europäischen Gerichtshofs (zu dieser siehe Abl. EG Nr. C 246 vom 28. 8. 1999, S. 1), wird der EG-Vertrag hier auch in seiner aktuell geltenden Fassung mit „EGV“ – und nicht mit „EG“ – abgekürzt.).

FIHG	Fleischhygienegesetz (FIHG).
FStrG	Bundesfernstraßengesetz (FStrG).
GastG	Gaststättengesetz.
GebBeitrG Berl.	Gesetz über Gebühren und Beiträge [Berlin].
GebG Bbg.	Gebührengesetz für das Land Brandenburg (GebG Bbg).
GebG BW	Landesgebührengesetz (LGebG) [Baden-Württemberg].
GebG Hbg.	Gebührengesetz (GebG) [Hamburg].
GebG NRW	Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen.
GebG RP	Landesgebührengesetz für Rheinland-Pfalz (LGebG).
GebOST	Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOST).
GemHVO NRW	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden – Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) – [Nordrhein-Westfalen].
GewStG	Gewerbsteuergesetz (GewStG).
GFG NRW 2003	Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2003 und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2003.
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW).
GrStG	Grundsteuergesetz (GrStG).
GruwaG Hmbg.	Gesetz über die Erhebung einer Gebühr für Grundwasserentnahmen (Grundwassergebührengesetz – GruwaG) [Hamburg].
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG).
GükKostV	Kostenverordnung für den Güterkraftverkehr.
HandwO	Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung).
HGB	Handelsgesetzbuch.
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG).
HKAG	Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) [Hessen].
HVwKostG	Hessisches Verwaltungskostengesetz (HVwKostG).
KAG Bbg.	Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg (KAG).
KAG BW	Kommunalabgabengesetz (KAG) [Baden-Württemberg].
KAG-LSA	Kommunalabgabengesetz (KAG-LSA) [Sachsen-Anhalt].
KAG MV	Kommunalabgabengesetz (KAG) [Mecklenburg-Vorpommern].
KAG NRW	Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG).
KAG SH	Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG).
KostG Bay.	Kostengesetz [Bayern].
KostO NRW	Kostenordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz (KostO NRW) [Nordrhein-Westfalen].

KÜGebO NRW	Verordnung über die Gebühren und Auslagen der Bezirksschornsteinfegermeisterinnen und Bezirksschornsteinfegermeister (Kehr- und Überprüfungsgebührenordnung – KÜGebO) [Nordrhein-Westfalen].
LHG BW	Landeshochschulgebührengesetz (LHGebG) [Baden-Württemberg].
LHO NRW	Landeshaushaltsordnung (LHO) [Nordrhein-Westfalen].
LHV NRW	Ordnungsbehördliche Verordnung über das Halten, die Zucht, die Ausbildung und das Abrichten bestimmter Hunde (Landeshundeverordnung – LHV NRW) [Nordrhein-Westfalen].
LuftKostV	Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (LuftKostV).
LuftVG	Luftverkehrsgesetz.
LVerf Brem.	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen.
LVerf BW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg.
LVerf Hess.	Verfassung des Landes Hessen.
LVerf NRW	Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen.
LVerf RP	Verfassung für Rheinland-Pfalz.
NamensÄndG	Gesetz über die Änderung von Familiennamen und Vornamen.
NHG	Gesetz zur Hochschulreform in Niedersachsen.
NKAG	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz (NKAG).
NVwKostG	Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz (NVwKostG).
PaßG	Paßgesetz (PaßG).
PaßGebV	Gebührenverordnung zum Passgesetz (Passgebührenverordnung – PassGebV).
PAuswG	Gesetz über Personalausweise.
PolG BW	Polizeigesetz (PolG) [Baden-Württemberg].
PolG NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW).
prKAG	Kommunalabgabengesetz [Preußen].
prVerwGebG	Gesetz über staatliche Verwaltungsgebühren [Preußen].
prVerwGebO	Verwaltungsgebührenordnung (VGO) [Preußen].
PStG	Personenstandsgesetz.
PStV	Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes.
RAO	Reichsabgabenordnung.
R-FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz).
SaarlGebG	Gesetz über die Erhebung von Verwaltungs- und Benutzungsgebühren im Saarland (SaarlGebG) Gesetz Nr. 800.
SaarlKAG	Kommunalabgabengesetz – KAG – Gesetz Nr. 1074 [Saarland].
SächsBrandschG	Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistung der Feuerwehren bei Unglücksfällen und Notständen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Brandschutzgesetz – SächsBrandschG).
SächsVwKG	Verwaltungskostengesetz des Freistaates Sachsen (SächsVwKG).
SchfG	Gesetz über das Schornsteinfegerwesen (Schornsteinfegergesetz – SchfG).
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG).

StVG	Straßenverkehrsgesetz.
TabStG	Tabaksteuergesetz (TabStG).
ThürKAG	Thüringer Kommunalabgabengesetz (ThürKAG).
ThürVwKostG	Thüringer Verwaltungskostengesetz (ThürVwKostG).
TKG	Telekommunikationsgesetz (TKG).
UG BW	Gesetz über die Universitäten im Lande Baden-Württemberg (Universitätsgesetz – UG).
UIG	Umweltinformationsgesetz (UIG).
UIGGebV	Verordnung über Gebühren für Amtshandlungen der Behörden des Bundes beim Vollzug des Umweltinformationsgesetzes (Umweltinformationsgebührenverordnung – UIGGebV).
VersG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz).
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).
VwKostG	Verwaltungskostengesetz (VwKostG).
VwKostG LSA	Verwaltungskostengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (VwKostG LSA).
VwKostG MV	Verwaltungskostengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VwKostG M-V).
VwKostG SH	Verwaltungskostengesetz des Landes Schleswig-Holstein.
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).
VwVfG NRW	Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG. NRW.).
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (VwVG).
VwVG BW	Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg (Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz – LVwVG).
VwVGKO BW	Verordnung des Innenministeriums über die Erhebung von Kosten der Vollstreckung nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg (Vollstreckungskostenordnung – LVwVGKO).
VwVG NRW	Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVG NW).
WaffG	Waffengesetz (WaffG).
WaffKostV	Kostenverordnung zum Waffengesetz (WaffKostV).
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG).
WoBindG	Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz – WoBindG).
WpÜG	Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG).
WpÜG-GebVO	Verordnung über Gebühren nach dem Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG-Gebührenverordnung).
WRV	Die Verfassung des Deutschen Reichs.

Im Übrigen vgl. *Kirchner*, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Auflage, Berlin u. a. 1993.

„Daß die Staatspraxis z. T. dazu übergegangen ist,
Gebühren nicht mehr nach dem
Kostendeckungsprinzip [...] zu bemessen,
ist ein offener Mißbrauch.“
(Otto Bachof¹)

Einleitung

A. Problemaufriss

Die ideenstiftende Wirkung insbesondere der finanziellen Not ist oft besagt worden² und hat auch vor der Verwaltungsgebühr nicht Halt gemacht. Wurde in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland noch bemängelt, dass von diesem Abgabensinstrument in einem zu geringen Umfang Gebrauch gemacht werde, mithin der Steuerzahler ungedeckten Verwaltungsaufwand tragen müsse,³ so regen sich mittlerweile Stimmen in der Literatur, welche das genaue Gegenteil rügen: Verwaltungsgebühren würden nicht bloß zum Zweck der Kostendeckung, sondern darüber hinaus zur Erzielung von Überschüssen eingesetzt, um Steuerlöcher in den allgemeinen Haushalten der Gebietskörperschaften zu stopfen.⁴

Von diesen gelegentlichen Hinwendungen zur Verwaltungsgebühr abgesehen, in welchen freilich eher an deren Höhe in bestimmten Rechtsbereichen Anstand genommen denn sich grundlegend mit dieser Abgabenart befasst wird, hat diese trotz (oder gerade wegen?) ihrer weit über 100-jährigen gesetzlichen Positivierung in der Rechtswissenschaft u. a. neben den Sonderabgaben und der nach wie vor umstrittenen Verleihungsgebühr ein Schattendasein geführt. Die letzte monographische Behandlung der Verwaltungsgebühr datiert, soweit ersichtlich, aus dem Jahr 1969.⁵

¹ *Bachof*, Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht, S. 304. Vgl. auch *Forsthoff*, Lehrbuch des Allgemeinen Verwaltungsrechts, S. 500.

² Dass „Not erfinderisch macht“, ist ein Gemeinplatz. Zu den hieraus geborenen Ideen zur Verbesserung insbesondere der kommunalen Finanzen siehe z. B. *Würkner*, NJW 1991, S. 2816 (2817); *Kuchler*, KStZ 2003, S. 61.

³ So etwa *Caspar/Dehe*, Das neue Verwaltungsgebührenrecht in Rheinland-Pfalz, S. 3. Vgl. ferner bereits den Entwurf eines Kommunalabgabengesetzes, Haus der Abgeordneten, XVII. Legislaturperiode, V. Session 1892/93, Drucksachen Band II, A. Zu Nr. 7, S. 40.

⁴ Vgl. beispielsweise *Hörstel*, BauR 1997, S. 14 (22); *Kort*, GRUR 2000, S. 131 (132). Des Weiteren sei auf *Osterloh*, NVwZ 1991, S. 823 (825 f.) und *Rosenbach*, NWVBl. 1994, S. 50 (52) hingewiesen. Siehe demgegenüber jedoch auch die in Fn. 16 im Vierten Teil B. I. Genannten. Aus ökonomischer Sicht zum „Gebührenfiskalismus“: *Hansjürgens*, AfK 1997, S. 233; *Hernold/Rappen*, AfK 1999, S. 259; *Färber*, in: Andel (Hrsg.), Probleme der Kommunal Finanzen, S. 57 (108 f.).

⁵ *Nothhardt*, Rechtsgrundlagen der Verwaltungsgebühren.

Zu Unrecht. Denn nicht nur dürfte die Anzahl der eine Verwaltungsgebührenpflicht anordnenden Tatbestände die einer jeden anderen Abgabenart – inklusive der Steuer – zahlenmäßig bei weitem übertreffen.⁶ Aufgrund der Akzessorietät der Verwaltungsgebühr zum materiellen Verwaltungsrecht kann fast jede besondere Verwaltungsleistung von den Gesetz- bzw. Verordnungs- und Satzungsgebern von Bund, Ländern und Gemeinden als Anknüpfungspunkt zur Statuierung einer Verwaltungsgebührenpflicht herangezogen werden – und wird es auch.⁷ Ebenfalls die Höhe der dem Schuldner im Einzelfall auferlegten Verwaltungsgebühr ist mitunter beträchtlich. So ist beispielsweise der Verordnungsgeber der Telekommunikations-Lizenzgebührenverordnung (TKLGebV) vom 28. 07. 1997 zwar hinter den ursprünglichen Planungen, die für eine bundesweite Infrastruktur- oder Sprachtelefondienstlizenz eine Verwaltungsgebühr von 40 Mio. DM (!) vorsahen, zurückgeblieben, hat aber für die Erteilung einer Lizenz der Lizenzklasse 3 eine Höchstgebühr von immerhin noch 10,6 Mio. DM vorgesehen.⁸

Doch nicht nur das absolute Ausmaß der mit einer Verwaltungsgebühr beim Pflichtigen bewirkten finanziellen Belastung, sondern auch die Relation zwischen Gebührenhöhe und Verwaltungsaufwand scheint einer näheren Betrachtung würdig: Mit § 120a Abs. 1 S. 1 UG BW bildete jüngst eine Norm den Gegenstand einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁹, welche für die Bearbeitung jeder Rückmeldung eine Verwaltungsgebühr von 100,- DM vorsah, obgleich sich der durch den i.d.R. 1,5 Minuten dauernden Vorgang der Rückmeldung entstehende Verwaltungsaufwand im Durchschnitt lediglich auf 8,33 DM beläuft.¹⁰

Anlass zur näheren rechtlichen Befassung geben derartige Bestimmungen nicht nur im Hinblick auf die im Grundgesetz umfassend gewährleisteten Freiheits- und Gleichheitsgrundrechte der Bürger, sondern ebenfalls vor dem Hintergrund der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur grundgesetzlichen Finanzverfassung, wonach dieser u. a. die Vorstellung zugrunde liege, dass Gemeinlasten in erster Linie aus Steuern zu finanzieren seien.¹¹ Tragen kostenüberdeckende Verwaltungsgebühren zur Gemeinlastfinanzierung aber gerade (plangemäß) bei,¹² so gilt es insbesondere in Zeiten knapper öffentlicher Kassen den Bür-

⁶ Genauere Angaben zu machen ist aufgrund der Vielzahl von abgabenrechtlichen Vorschriften freilich so gut wie unmöglich. Siehe nur die Nachweise im Ersten Teil betreffend die Verwaltungsgebühr.

⁷ Vgl. allein die Tatbestände der in Fn. 12 im Ersten Teil B. in Bezug genommenen Regelungswerke.

⁸ Die TKLGebV vom 28. 07. 1997 (BGBl. I S. 1936) ist mittlerweile vom Bundesverwaltungsgericht für nichtig erklärt worden, BVerwG, DVBl. 2002, S. 479.

⁹ BVerfG, NVwZ 2003, S. 715.

¹⁰ Die Zahlenangaben beziehen sich auf die Universität Karlsruhe im Jahr 1993 und entstammen den in VGH Mannheim, ESVGH 49, 29 (34 ff.) angegebenen Quellen.

¹¹ Siehe etwa BVerfGE 78, 249 (266 f.); 93, 319 (342).

¹² An dieser Stelle sei im Vorgriff auf die Ausführungen in Fn. 136 im Dritten Teil A. III. 2. a) verwiesen.

ger vor einer übergebürrlichen Beanspruchung durch den Staat zu schützen.¹³ Die Frage nach Existenz und Inhalt von etwaigen, die maximal zulässige Höhe einer Verwaltungsgebühr im Einzelfall begrenzenden verfassungsrechtlichen Determinanten ist es denn auch, welche den Gegenstand der vorliegenden Arbeit bildet.¹⁴

B. Gang der Untersuchung

In deren Verlauf sollen nach Darstellung des empirischen Vorkommens der Verwaltungsgebühr (Erster Teil) sowie im Anschluss an die Abgrenzung dieser Abgabenart zur Steuer, den übrigen Gebührenarten, dem Beitrag und der Sonderabgabe (Zweiter Teil) zunächst diejenigen Verfassungsbestimmungen aufgezeigt – und zum Teil erst herausgearbeitet – werden, an denen sich die Belastung des Einzelnen mit einer Verwaltungsgebühr messen lassen muss (Dritter Teil).¹⁵ Nachfolgend gilt es die Gründe, aus denen Verwaltungsgebührenpflichten typischerweise statuiert werden, auf ihre Verfassungskonformität hin zu untersuchen und durch Anwendung der im Dritten Teil gewonnenen Vorgaben die sich aus dem Grundgesetz ergebenden Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr zu ermitteln (Vierter Teil). Bevor dann abschließend im Sechsten Teil einige der bestehenden Gebührennormen exemplarisch auf ihre Vereinbarkeit mit diesen grundgesetzlichen Maßstäben überprüft und der Vorschlag einer mit diesen Determinanten kompatiblen Norm samt eigener Kommentierung unterbreitet werden soll, richtet sich der Blick im Fünften Teil auf die für die Bemessung von Verwaltungsgebühren im Wesentlichen relevanten europarechtlichen Bestimmungen.

Vorab sei noch darauf hingewiesen, dass sich die Höhe der vom Schuldner im Einzelfall zu entrichtenden Verwaltungsgebühr aus dem i.d.R. in einer Verordnung oder Satzung angegebenen Gebührensatz ergibt. Bei dessen Festlegung sind die Verordnungs- bzw. Satzungsgeber jedoch nicht frei, sondern an die jeweils einschlägigen formell-gesetzlichen Bemessungsmaßstäbe gebunden.¹⁶ Diese also sind es, welche die Einzelgebührenhöhe letztlich determinieren. Endlich ist die Entstehung der Verwaltungsgebührenschild regelmäßig von einer behördlichen Festsetzung unabhängig, sondern bereits an die Verwirklichung des jeweiligen Gebührentatbestandes geknüpft, vgl. § 11 Abs. 1 VwKostG, § 11 Abs. 1 GebG NRW, § 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. b) KAG NRW i.V.m. § 38 AO.¹⁷

¹³ Weniger ihr Einsatz als Mittel zur Kostendeckung, denn die Instrumentalisierung der Verwaltungsgebühr zur darüber hinausgehenden Erzielung von Überschüssen für den jeweiligen allgemeinen Haushalt, soll daher im Folgenden kritisch gewürdigt werden.

¹⁴ Im Mittelpunkt der Betrachtung steht hier somit allein das Ausmaß, d. h. das „Wie“, der Gebührenbelastung. Ausführungen zu deren Rechtfertigung dem Grunde nach (dem „Ob“) werden dagegen nur insoweit angestellt, wie diese Einfluss auf die Gebührenhöhe hat.

¹⁵ Wenn zum Teil auch nur mittelbar, siehe Dritter Teil B. vor I.

¹⁶ Vgl. Erster Teil.

¹⁷ Die hiervon zu unterscheidende Fälligkeit tritt freilich regelmäßig erst mit Bekanntgabe des Gebührenbescheids an den Schuldner ein, siehe nur § 17 VwKostG, § 17 GebG NRW.