



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 10 C 9.05
VGH 2 S 2488/03

Verkündet
am 12. Juli 2006
Hänig
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 12. Juli 2006
durch den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Hien und die Richter am
Bundesverwaltungsgericht Vallendar, Prof. Dr. Rubel, Dr. Nolte und
Domgörgen

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-
Württemberg vom 10. Februar 2005 wird geändert.

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwal-
tungsgerichts Freiburg vom 24. September 2003 wird zu-
rückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungs- und des
Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen die Heranziehung zu einer Verwaltungsgebühr, die das beklagte Land Baden-Württemberg dafür erhoben hat, dass Bedienstete des Landratsamts Ortenaukreis mit ihr Besprechungen über die Sanierung von Bodenverunreinigungen auf dem Gelände des stillgelegten Bahnhofs Lahr abgehalten haben.

- 2 Im Zuge von Erhebungen altlastenverdächtiger Flächen stellte das Landratsamt auf dem Bahnhofsgelände im Bereich eines ehemaligen Tanklagers Bodenverunreinigungen fest, die nach Einschätzung der sog. Bewertungskommission Grundwasserbeprobungen erforderlich machten. Die Klägerin legte Anfang 1997 ein Untersuchungsprogramm vor, dessen Umsetzung am 5. Juni und am 2. Dezember 1997 in Besprechungen mit dem Landratsamt abgestimmt wurde. Eine weitere Besprechung, die am 17. Juni 1998 folgte, diente zur Auswertung der bis dahin vorliegenden Untersuchungsergebnisse. In einem Schreiben vom 12. August 1998 teilte das Landratsamt der Klägerin mit, dass sich nicht einwandfrei klären lasse, wer für die festgestellten Bodenverunreinigungen als Handlungsstörer verantwortlich zu machen sei. Es sei daher sachgerecht, die Klägerin als Grundstückseigentümerin und Zustandsstörerin für weitere Maßnahmen in Anspruch zu nehmen.
- 3 Mit Schreiben vom 14. Januar 1999, das auf die Ergebnisse einer Besprechung am 17. Dezember 1998 Bezug nahm, forderte das Landratsamt die Klägerin auf, Sanierungsvorplanungen in Auftrag zu geben. Am 23. März 1999 einigten sich die Beteiligten in einer Besprechung auf die Sanierungsvariante „Bodenaushub und begleitende hydraulische Maßnahmen“. Nach Auswertung zwischenzeitlich gewonnener Untersuchungsergebnisse schlug die Klägerin eine andere Sanierungsvariante vor, die eine hydraulische Sicherung des Grundwasserabstroms zum Gegenstand hatte und über die von den Beteiligten in einer Besprechung am 2. Dezember 1999 Einvernehmen erzielt wurde. In einer weiteren Besprechung, die am 27. Januar 2000 stattfand, wurden die Einzelheiten dieses Sanierungskonzepts diskutiert und festgelegt. Danach rechnete das Landratsamt im Laufe des März 2000 mit der Vorlage einer Ausführungsplanung und im September/Oktober 2000 mit der Inbetriebnahme der Sanierungsanlage. Nachdem die genannten Termine ergebnislos verstrichen waren, drohte das Landratsamt der Klägerin unter dem 10. Mai 2001 an, von dem ursprünglich beabsichtigten Weg einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung Abstand zu nehmen und eine Sanierungsanordnung zu erlassen.

- 4 Die Klägerin bat um weiteren zeitlichen Aufschub und bekundete ihr fortbestehendes Interesse an einer einvernehmlichen Lösung. Am 9. November 2001 fand eine weitere Besprechung zwischen den Beteiligten statt.
- 5 Unter dem 10. Dezember 2001 erließ das Landratsamt gegen die Klägerin einen Gebührenbescheid über 5 000 DM. Die Gebühr werde für den angefallenen Verwaltungsaufwand bei der Bearbeitung der Altlast auf der Grundlage von § 3 LGebG BW erhoben. Den hiergegen von der Klägerin eingelegten Widerspruch wies das Regierungspräsidium Freiburg mit Bescheid vom 27. September 2002 zurück. In einer Anlage zu diesem Widerspruchsbescheid sind die zuvor genannten Besprechungen aufgelistet, die aus Sicht des Regierungspräsidiums gebührenpflichtige Amtshandlungen darstellten.
- 6 Die Klägerin hat gegen die Gebührenerhebung Klage erhoben. Durch Urteil vom 24. September 2003 hat das Verwaltungsgericht Freiburg die angefochtenen Bescheide aufgehoben. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, die Gebührenerhebung finde in § 3 LGebG BW keine rechtliche Grundlage. Zum einen seien die Nrn. 1.2.15 ff. GebVerz - zumindest in diesem Fall - für den Bereich der Altlasten abschließend und verdrängten somit die Generalklausel des § 3 LGebG BW. Zum anderen sei die Teilnahme an Besprechungen oder gar deren Vorbereitung durch Bedienstete der Behörde keine gebührenpflichtige Amtshandlung im Sinne von § 3 LGebG BW.
- 7 Der Beklagte hat gegen dieses Urteil Berufung eingelegt und zur Begründung vorgetragen, der Gebührenanspruch werde nicht mehr auf § 3 LGebG BW gestützt, sondern auf § 11 Abs. 1 Satz 3 LGebG BW i.V.m. Nr. 1.2.18 GebVerz. Diese Tarifstelle sei als Auffangtatbestand für Altlastenfälle anzusehen, weil dort ganz allgemein von „Amtshandlungen“ die Rede sei. Dies seien auch Besprechungen im Rahmen von Verhandlungen mit dem Ziel des Abschlusses eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Der Behörde sei es unbenommen, in einem Verwaltungsverfahren kostenpflichtige Teilbescheide zu erlassen, sofern sie einen abgrenzbaren Gegenstand betreffen. Unterbleibe die (Teil-)Amtshandlung, so sei die ermäßigte Gebühr sachgerecht. Im vorliegenden Fall sei

unter Berücksichtigung des Gebührenrahmens von 50 bis 5 000 DM eine Gebühr in Höhe von 2 500 DM angemessen.

8 Der Beklagte hat beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 24. September 2003 teilweise zu ändern und die Klage abzuweisen, soweit mit ihr der Bescheid des Landratsamts Ortenaukreis vom 10. Dezember 2001 und der Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Freiburg vom 27. September 2002 für eine (Teil-)Gebührenhöhe von 1 278,23 € (2 500 DM) aufgehoben worden ist.

9 Die Klägerin ist dem Vortrag des Beklagten entgegengetreten und hat beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

10 Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat der Berufung des Beklagten stattgegeben. Die Besprechungen mit der Klägerin seien gebührenpflichtige Amtshandlungen im Rahmen der altlastenrechtlichen Überwachung im Sinne von Nr. 1.2.18 GebVerz. Der Begriff der Amtshandlung schließe eine schlichthoheitliche Behördentätigkeit ein, die auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages abziele. Der Beklagte sei durch die Teilnahme seiner Bediensteten an den Besprechungen mit der Klägerin auch - wie es eine gebührenpflichtige Amtshandlung erfordere - mit Außenwirkung tätig geworden. Die Teilnahme von Behördenbediensteten an Besprechungen sei schließlich auch auf Veranlassung und im Interesse der Klägerin erfolgt. Die Vertragsverhandlungen seien nämlich aufgenommen worden, weil die Klägerin eine einseitige Inanspruchnahme als Störerin durch Verwaltungsakt des Beklagten habe vermeiden wollen. Aus diesem Grunde handele es sich auch nicht lediglich um das gebührenfreie Führen von „bloßen Gesprächen“. Wenn der Beklagte den Gebührenanspruch ursprünglich nicht auf die genannte Tarifstelle, sondern auf die Generalklausel des § 3 LGebG BW gestützt habe, sei dies unschädlich. Entgegen der Ansicht des Beklagten finde § 11 Abs. 1 Satz 3 LGebG BW allerdings keine Anwendung.

- 11 Das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Bestimmtheitsgebot stehe der Gebührenerhebung nicht entgegen. Das Bestimmtheitsgebot habe insoweit allein die Funktion, Gebührentatbestände auszuschließen, die infolge ihrer Unbestimmtheit den Behörden die Möglichkeit einer rechtlich nicht hinreichend überprüfbaren willkürlichen Handhabung eröffneten. Der Gebührentatbestand der Nr. 1.2.18 GebVerz sei unter diesem Aspekt nicht zu beanstanden, weil der Begriff der Amtshandlung eine Auslegung ermögliche, die Willkür ausschließe.

- 12 Entgegen der Ansicht der Klägerin stehe einer Gebührenerhebung die Kostentragungsregelung in § 24 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG nicht entgegen. Es erscheine fraglich, ob der dortige Kostenbegriff neben den Auslagen auch Gebühren einschließe oder ob er im „untechnischen“ Sinne zu verstehen sei und nur Auslagen des Verpflichteten umfasse. Dies bedürfe aber keiner abschließenden Entscheidung, weil diese Vorschrift eine Kostentragungspflicht nur für den Fall entstehen lasse, dass die im dortigen Satz 1 bezeichneten Maßnahmen durch die zuständige Behörde angeordnet worden seien. Derartige Anordnungen seien vorliegend jedoch nicht ergangen. Da § 24 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG ein schlicht-hoheitliches Tätigwerden der Behörde im Vorfeld eines Eingriffsaktes nicht erfasse, sei der Landesgesetzgeber von einer gebührenrechtlichen Regelung dieser Verwaltungstätigkeit nicht ausgeschlossen.

- 13 Mit ihrer Revision gegen dieses Urteil rügt die Klägerin die Unbestimmtheit des Gebührentatbestandes. Sie macht ferner geltend, dass § 24 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG gegenüber dem Verwaltungsgebührenrecht der Länder eine „Sperrwirkung“ entfaltet. Die genannte Vorschrift bestimme abschließend und die landesrechtlichen Grundlagen einer Gebührenerhebung verdrängend, wann und unter welchen Voraussetzungen Kosten von der Vollzugsbehörde erhoben werden könnten. Eine Gebührenerhebung auf dieser Ermächtigungsgrundlage sei nur im Falle einseitig hoheitlichen Tätigwerdens, nicht aber dann möglich, wenn die Tätigkeit der Behörde auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Sanierungsvertrages ausgerichtet sei.

- 14 Die Klägerin beantragt,
- unter Abänderung des angefochtenen Urteils des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 10. Februar 2005 die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 24. September 2003 zurückzuweisen.
- 15 Der Beklagte tritt dem Vorbringen der Klägerin unter Bezugnahme auf das angefochtene Urteil entgegen und beantragt,
- die Revision zurückzuweisen.
- 16 Die Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht beteiligt sich am Verfahren und spricht sich gegen eine „Sperrwirkung“ des § 24 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG gegenüber dem Verwaltungsgebührenrecht der Länder aus.

II

- 17 Die Revision der Klägerin ist begründet. Das Berufungsurteil kann keinen Bestand haben, weil es Bundesrecht verletzt. Dementsprechend war die Berufung gegen das erstinstanzliche Urteil, soweit dieses vom Beklagten angefochten worden war, zurückzuweisen.
- 18 Ein Verstoß gegen Bundesrecht, auf dem das Berufungsurteil beruht, liegt allerdings nicht darin, dass die Vorinstanz die „Sperrwirkung“ des § 24 Abs. 1 Satz 1 des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) vom 17. März 1998 - BGBl I S. 502 - verneint hat (1.). Vielmehr genügt die hier angewandte Gebührenregelung des Landesrechts nicht dem bundes(verfassungs-)rechtlichen Grundsatz der Normenklarheit (2.).
- 19 1. Das Berufungsgericht hat § 24 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG mit Recht kein rechtliches Hindernis für die angefochtene Erhebung von Verwaltungsgebühren entnommen.

- 20 Die Vorschrift des § 24 BBodSchG regelt die Frage, wer die Kosten für die Untersuchung und Sanierung einer Altlast oder schädlichen Bodenveränderung zu tragen hat. Kostenpflichtig ist nach Absatz 1 Satz 1 derjenige, der zur Durchführung der auf der Grundlage von im Einzelnen benannten Vorschriften „angeordneten Maßnahmen“ verpflichtet ist, oder nach Absatz 1 Satz 3 derjenige, von dem die dort bezeichneten Maßnahmen hätten verlangt werden können. Zum Katalog der Maßnahmen nach § 24 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG zählen die Gefahrerforschung nach § 9 Abs. 2 BBodSchG, die Sanierungs- und Vorsorgemaßnahmen nach § 10 Abs. 1 BBodSchG, die Informationspflicht nach § 12 BBodSchG, die Sanierungsplanung und -untersuchung nach § 13 BBodSchG, die behördliche Sanierungsplanung nach § 14 Satz 1 Nr. 1 BBodSchG, die Eigenkontrollmaßnahmen nach § 15 Abs. 2 BBodSchG und die Anordnungen zur Altlastensanierung nach § 16 Abs. 1 BBodSchG. § 24 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG normiert die Voraussetzungen eines Anspruchs auf Kostenerstattung. § 24 Abs. 2 BBodSchG regelt schließlich den internen Ausgleich mehrerer Kostenverantwortlicher.
- 21 Auf eine Legaldefinition des Kostenbegriffs, wie sie etwa in § 1 Abs. 1 des Verwaltungskostengesetzes (VwKostG) vom 23. Juni 1970 - BGBl I S. 821 - zu finden ist, hat das Bundes-Bodenschutzgesetz verzichtet. Dies schließt nicht aus, dass der Begriff ähnlich weit zu verstehen ist, also je nach Lage der Dinge im Einzelfall auch Auslagen und Gebühren umfassen kann. Kosten sind zunächst jedenfalls der Untersuchungs- und Sanierungsaufwand, der dem Verpflichteten aus den in § 24 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG genannten behördlichen Anordnungen erwächst. Im Zuge derartiger Maßnahmen können aber auch der zuständigen Behörde Auslagen entstehen. Dies ist etwa der Fall, wenn bodenbezogene Maßnahmen, weil sie vom Verpflichteten nicht selbst durchgeführt werden, von einer Behörde im Wege des Selbsteintritts (vgl. BTDrucks 13/6701 S. 63) oder der Ersatzvornahme (vgl. BTDrucks 13/6701 S. 67) vollzogen werden. Hier erspart sich der Verpflichtete entsprechende Aufwendungen. Dennoch spricht einiges dafür, insoweit die bei der Vollzugsbehörde anfallenden Auslagen ebenfalls als Kosten in diesem Sinne zu bewerten; denn es ist das erklärte Ziel des Bundes-Bodenschutzgesetzes, den Behörden mit der Anordnungsbefugnis zur Altlastensanierung die Instrumente an die Hand zu geben,

um die Sanierungspflicht der Verantwortlichen im Einzelfall durchzusetzen (vgl. BTDrucks 13/6701 S. 19). Dies setzt wiederum voraus, dass die zwangsweise Durchsetzung von Sanierungsmaßnahmen für den Verpflichteten nicht zu einer Kosteneinsparung führt. Speziell die Vorschrift des § 24 Abs. 1 Satz 3 BBodSchG stützt diese Auslegung. Im Einzelfall mögen aber darüber hinaus auch Gebühren dem Kostenbegriff unterfallen. So ist es denkbar, dass etwa derjenige, der als Anscheinstörer von der Behörde zu Untersuchungen nach § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG herangezogen worden ist, unter den Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG auch die Erstattung der von ihm in diesem Zusammenhang geleisteten Verwaltungsgebühren verlangen kann. Für einen Ausgleichsanspruch nach § 24 Abs. 2 BBodSchG gilt dies entsprechend.

- 22 Das Berufungsgericht hat dennoch im Ergebnis zu Recht eine Sperrwirkung des Bundesrechts gegenüber landesrechtlichen Regelungen des Gebührenrechts verneint. Insoweit gilt Folgendes:
- 23 Die Vorinstanz ist unter Heranziehung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 9. Oktober 1984 - 2 BvL 10/82 - BVerfGE 67, 299 <324>) und des Bundesverwaltungsgerichts (Urteile vom 25. August 1999 - BVerwG 8 C 12.98 - BVerwGE 109, 272 <278 f.> und vom 19. Januar 2000 - BVerwG 11 C 5.99 - Buchholz 451.211 GtA Nr. 2 S. 3) zu Art. 72 Abs. 1 GG zutreffend davon ausgegangen, dass es im Zweifel bei der Länderzuständigkeit zur Regelung von Verwaltungsgebühren verbleibt, wenn die bundesrechtliche Norm nicht eindeutig umfassend und abschließend ausgestaltet ist. Die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Gebührenrechts ist dann, wenn ein Bundesgesetz durch die Länder als eigene Angelegenheit ausgeführt wird, nach Art. 84 Abs. 1 GG grundsätzlich Sache der Länder (vgl. auch Urteile vom 13. Januar 1959 - BVerwG 1 C 114.57 - BVerwGE 8, 93 <93 f.>; vom 3. März 1994 - BVerwG 4 C 1.93 - BVerwGE 95, 188 <193> und vom 19. Januar 2000 - BVerwG 11 C 6.99 - Buchholz 401.8 Verwaltungsgebühren Nr. 36 S. 16). Mit der Verwaltungszuständigkeit der Länder geht auch ihre Gebührenhoheit einher. Dass der Bundesgesetzgeber mit Erlass des Bundes-Bodenschutzgesetzes einschränkend in die Gebührenhoheit der Länder eingreifen wollte, ist nicht ersichtlich.

- 24 Dem Bundesgesetzgeber war der Gedanke fremd, die bisherige Kompetenz der Länder, im Zusammenhang mit Altlastenüberwachung anfallende Amtshandlungen gebührenpflichtig zu machen, mit der neuen Kostentragungsregelung abzuschaffen oder zu beschränken. Die Gesetzesmaterialien bestätigen, dass die Kostentragungsregelung lediglich „der derzeitigen Kostenverteilung bei Gefahrenabwehrmaßnahmen, wie sie durch das landesrechtliche Polizei- und Ordnungsrecht und die Rechtsprechung vorgegeben sind“, entspricht (vgl. BTDrucks 13/6701 S. 25). Kostenfragen werden in der Begründung des Regierungsentwurfs ausführlich diskutiert (a.a.O. S. 21 ff.). Dabei wird hervorgehoben, dass „die ausdrückliche Gefahrenorientierung der Regelung ... durch ihre Beschränkung auf den objektiv wirklich notwendigen Sanierungsaufwand zugleich Kosten“ senkt (a.a.O. S. 22). Es ist aber nicht davon die Rede, dass der verringerte Sanierungsaufwand aus einer Freistellung der Sanierungsverantwortlichen von Gebührenforderungen resultieren sollte, die sich aus Landesrecht ergeben. Auch die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrats betont, dass Kostenpflichten „durch die Berücksichtigung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Anforderungen ... nicht neu begründet, sondern lediglich durch eine bundesrechtliche Regelung vereinheitlicht“ werden (a.a.O. S. 62).
- 25 Das Bundesverfassungsgericht (Beschluss vom 16. Februar 2000 - 1 BvR 242/91, 315/99 - BVerfGE 102, 1 <3, 14>) hat dementsprechend entschieden, dass die Verantwortlichkeit für Altlasten oder schädliche Bodenveränderungen, die § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG für den dort genannten Personenkreis begründet, an herkömmliche Instrumente des Polizei- und Ordnungsrechts anknüpft, die den Behörden ebenfalls die Befugnis einräumten, den Pflichtigen auf seine Kosten zur Gefahrenabwehr zu verpflichten. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet § 24 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG als ergänzende Klarstellung (a.a.O. S. 4) der sicherheitsrechtlichen „Pflicht zur Gefahrenabwehr auf eigene Kosten“ (a.a.O. S. 20). Die damit einhergehende finanzielle Belastung sei häufig „die wichtigste Konsequenz der Pflicht zur Altlastensanierung“ (a.a.O. S. 14).

- 26 Eine „Sperrwirkung“ des § 24 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG hätte nicht hinnehmbare, vom Gesetzgeber ersichtlich nicht gewollte Auswirkungen für die Praxis. Es fehlt jeder Anhaltspunkt dafür, dass der Gesetzgeber im Bereich des Bundesbodenschutzgesetzes eine generelle Gebührenfreiheit einführen wollte (vgl. Schlabach/Heck, BayVBI 2001, 262 <265>). Die Begründung des Regierungsentwurfs (BTDrucks 13/6701 S. 17) erwähnt zwar, dass dem Bund für die Kostenregelung „eine Annexkompetenz zum Bodenrecht“ zusteht, betont in diesem Zusammenhang aber nur, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Rechtsgutachten vom 16. Juni 1954 - 1 PBvV 2/52 - BVerfGE 3, 407 <433>) die „Normen zur Ordnungsgewalt der Behörden ... ein Annex des zu regelnden Sachgebiets“ sind. Eine Absicht, eine generelle Gebührenbefreiung zu Lasten der Länder herbeizuführen, findet in den Materialien keine Erwähnung. Eine „Sperrwirkung“ der Kostentragungsregelung hätte aber - vom Gesetzgeber ungewollt - genau diese Folge; denn es würde dann auch eine bundesrechtliche Regelung fehlen, die - etwa nach dem Muster von § 21 AtG, § 47 Abs. 1 WaStrG, § 32 Abs. 1 Nr. 13 LuftVG oder § 24 Abs. 1 GenTG - ersatzweise eine Rechtsgrundlage für die Erhebung von Verwaltungsgebühren abgeben könnte.
- 27 Hiervon ausgehend stützt das Bundesrecht auch nicht die von der Revision vertretene Auffassung, eine Gebührenerhebung sei nur noch im Falle einseitig hoheitlichen Handelns, nicht aber auch dann zulässig, wenn die Tätigkeit der Behörde auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Sanierungsvertrages ausgerichtet sei. Zwar hat der Gesetzgeber den Sanierungsvertrag (vgl. § 13 Abs. 4 BBodSchG) in der Erwartung geregelt, dass der Einsatz dieses Instrumentariums eine einvernehmliche Regelung und ein gegenseitiges Nachgeben fördert, was zur angestrebten Kostensenkung beitragen könne (vgl. BTDrucks 13/6701 S. 25). Diese Kostenersparnis sollte aber auch insoweit nicht durch einen Eingriff in die Gebührenhoheit der Länder erkauft werden.
- 28 2. Das in Anwendung von Landesrecht gewonnene Auslegungsergebnis der Vorinstanz, Rechtsgrundlage der streitigen Gebührenerhebung sei Tarifziffer 1.2.18 des der Verordnung über die Festsetzung der Gebührensätze für Amtshandlungen staatlicher Behörden (GebVO BW) vom 28. Juni 1993

- GBl.BW S. 381, ber. S. 643 - als Anlage beigefügten Gebührenverzeichnisses (GebVerz) in der Fassung der Verordnung zur Änderung der Gebührenverordnung vom 17. Juli 1997 - GBl.BW S. 374, ber. S. 447 -, ist für das Revisionsgericht nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO bindend. Ihre Auffassung, die genannte Tarifiziffer, die „Amtshandlungen im Rahmen der altlastenrechtlichen Überwachung“ mit einer Rahmengebühr belegt, enthalte mit hinreichender Deutlichkeit die Regelung, dass die Teilnahme von Behördenbediensteten an den hier in Rede stehenden Besprechungen gebührenpflichtig sei, stützt die Vorinstanz dagegen auf das dem Bundes(verfassungs-)recht zu entnehmende Bestimmtheitsgebot. Diese Auffassung hält einer revisionsgerichtlichen Überprüfung nicht Stand.

- 29 Das aus dem Rechtsstaatsprinzip herzuleitende Bestimmtheitsgebot verlangt vom Normgeber, die Rechtsvorschriften so genau zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. November 1992 - 1 BvL 8/87 - BVerfGE 87, 234 <263>; Beschlüsse vom 9. August 1995 - 1 BvR 2263/94 und 229, 534/95 - BVerfGE 93, 213 <238> und vom 18. Mai 2004 - 2 BvR 2374/99 - BVerfGE 110, 370 <396>). Die Auslegungsbedürftigkeit einer Regelung des Abgabenrechts nimmt ihr allerdings noch nicht die verfassungsrechtlich gebotene Bestimmtheit (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 14. März 1967 - 1 BvR 334/61 - BVerfGE 21, 209 <215>; vom 18. Mai 1988 - 2 BvR 579/84 - BVerfGE 78, 205 <212> und vom 9. November 1988 - 1 BvR 243/86 - BVerfGE 79, 106 <120>). Angesichts der Vielgestaltigkeit und Kompliziertheit der zu erfassenden Vorgänge gelingt es nicht immer, einen Abgabetatbestand mit genau erfassbaren Maßstäben zu umschreiben. Es ist dann Sache der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichte, die bei der Gesetzesauslegung verbleibenden Zweifelsfragen mit Hilfe der anerkannten Auslegungsregeln zu beantworten (vgl. Urteil vom 1. Dezember 2005 - BVerwG 10 C 4.04 - NVwZ 2006, 589 <594>).
- 30 Die Vorinstanz meint, die im vorliegenden Fall aufgetretenen Auslegungszweifel mit seinem Urteil durch seine Aussagen zum Begriff der Amtshandlung ausgeräumt zu haben, und beruft sich im Übrigen auf den Beschluss des 8. Senats

vom 25. September 1989 - BVerwG 8 B 95.89 - (Buchholz 401.8 Verwaltungsgebühren Nr. 23 S. 8), wonach das Bestimmtheitsgebot nicht gewährleiste, dass jeder Betroffene anhand des Gebührentatbestandes gleichsam auf den Pfennig genau vorausberechnen könne, was ihn eine bestimmte Behördenhandlung an Gebühren koste. Das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot habe insoweit allein die Funktion, Gebührentatbestände auszuschließen, die infolge ihrer Unbestimmtheit den Behörden die Möglichkeit einer rechtlich nicht hinreichend überprüfbar willkürlichen Handhabung eröffneten. Die Formel, wonach eine Grenze für die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe erst dann überschritten werde, „wenn es wegen der Unbestimmtheit nicht mehr möglich ist, objektive Kriterien zu gewinnen, die eine willkürliche Handhabung durch Behörden und Gerichte ausschließen“ (so z.B. Beschlüsse vom 15. November 1995 - BVerwG 11 B 72.95 - juris Rn. 5 und vom 10. April 2000 - BVerwG 11 B 61.99 - juris Rn. 10), beschreibt die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Normenklarheit in der Tat zutreffend. Sie wird aber missverstanden, wenn dabei nicht mit in den Blick genommen wird, dass der Gebührenpflichtige erkennen können muss, „für welche öffentliche Leistung die Gebühr erhoben wird und welche Zwecke der Gesetzgeber mit der Gebührenerhebung verfolgt“ (so BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9 - 12/98 - BVerfGE 108, 1 <20>). Die dort in Bezug genommenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts verlangen, dass „grundrechtsrelevante Vorschriften in ihren Voraussetzungen und ihrem Inhalt so klar formuliert sein müssen, dass die Rechtslage für den Betroffenen erkennbar ist und er sein Verhalten danach einrichten kann“ (BVerfG, Beschluss vom 12. Juni 1979 - 1 BvL 19/76 - BVerfGE 52, 1 <41>; ähnlich Beschlüsse vom 22. Juni 1977 - 1 BvR 799/76 - BVerfGE 45, 400 <420> und vom 18. Mai 1988 - 2 BvR 579/84 - a.a.O.). Die willkürfreie Handhabung eines Gebührentatbestandes ist danach durch nachträgliche Auslegung nur dann gewährleistet, wenn ein Gebührenschuldner mit seiner Heranziehung rechnen musste, weil dies in Anwendung juristischer Methoden ein vertretbares Auslegungsergebnis darstellt. So liegen die Dinge hier nicht.

- 31 Die für den Senat bindende Auslegung des Landesrechts durch die Vorinstanz besagt zunächst, dass die Tarifstellen Nr. 1.2.15, 1.2.16 und 1.2.17 GebVerz

die dort näher bezeichneten hoheitlichen Anordnungen mit einer Gebühr belegen, während Tarifstelle Nr. 1.2.18 GebVerz einen Auffangtatbestand für sonstige Amtshandlungen bildet, die ebenfalls gebührenpflichtig sein sollen. Hiervon ausgehend unternimmt die Vorinstanz den Versuch, im Wege einer Konkretisierung des Begriffs der „Amtshandlung“ den Anwendungsbereich des in Tarifstelle Nr. 1.2.18 GebVerz normierten Abgabentatbestandes genauer zu bestimmen, wobei sie in Auslegung des Landesrechts zu der wiederum für den Senat bindenden Aussage gelangt, dass auch schlicht-hoheitliche Tätigkeiten einer Behörde, wenn sie Außenwirkung haben, Amtshandlungen sind. Im nächsten Schritt geht es bei den Auslegungsbemühungen der Vorinstanz darum, diejenigen Bereiche der altlastenrechtlichen Überwachung abzuschichten, denen zwar ebenfalls eine Außenwirkung zukommt, die aber dennoch gebührenfrei bleiben sollen. In diesem Punkt ist das Auslegungsergebnis der Vorinstanz mit dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Normenklarheit nicht mehr vereinbar.

- 32 Dass es einen gebührenfreien Bereich speziell innerhalb einer kooperativen Handhabung der altlastenrechtlichen Überwachung geben muss, erkennt die Vorinstanz in Anwendung des Landesrechts an; denn sie gesteht dem Altlastenverantwortlichen ausdrücklich das gebührenfreie Führen „bloßer Gespräche“ zu. Die als gebührenpflichtig angesehenen Besprechungen sind nach Ansicht der Vorinstanz aber ebenfalls Gespräche mit Behördenbediensteten und unterscheiden sich von den gebührenfreien „bloßen Gesprächen“ zunächst nur durch ihre Zweckrichtung. Besprechungen sollen speziell auf den Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung in der Gestalt eines Sanierungsvertrags abzielen. Was das Mindestmaß an Voraussehbarkeit der Gebührenpflicht angeht, ist aber gerade dieses Abgrenzungskriterium ungeeignet.
- 33 Nach der Regelung des § 13 Abs. 4 BBodSchG wird erst mit dem Sanierungsplan, zu dessen Vorlage die Klägerin aus der Sicht des Landratsamts nach § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG verpflichtet war, auch der Entwurf eines Sanierungsvertrags vorgelegt. Da die Klägerin schon auf die Vorlage eines Sanierungsplans verzichtete, kann im vorliegenden Fall auch von Verhandlungen über einen Sanierungsvertrag noch gar nicht die Rede sein. Wenn man aber - wie es die Vorinstanz tut - die Gebührenpflicht nicht an den förmlichen Beginn von

Verhandlungen über einen im Entwurf vorliegenden Sanierungsvertrag anknüpft, verliert das Kriterium der „Teilnahme eines Behördenbediensteten an Gesprächen, die auf den Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung hinzielen“ (z.B. UA S. 12), seine vermeintliche Konturenschärfe. Es kommt hinzu, dass der Abgabenschuldner nicht damit rechnen musste, eine vertretbare juristische Auslegung der Tarifstelle Nr. 1.2.18 GebVerz werde dieses Abgrenzungskriterium zum Ergebnis haben können.

- 34 Für das altlastenrechtliche Überwachungsverfahren ist, schon bevor es mit der Vorlage eines Sanierungsplans oder aber mit einer entsprechenden Anordnung nach § 13 Abs. 1 BBodSchG in sein Endstadium eintritt, regelmäßig kennzeichnend, dass es sehr komplex ist und deswegen über längere Zeiträume vielfältige Kontaktaufnahmen zwischen der zuständigen Behörde und dem potenziell Sanierungsverantwortlichen auslöst. Letzteres gilt im gesteigerten Maße dann, wenn - wie hier - beide Seiten Interesse an einer kooperativ erarbeiteten Lösung zeigen. Es ist daran zu erinnern, dass die Gespräche über die Altlastenproblematik nach Aktenlage im vorliegenden Fall bereits Anfang der neunziger Jahre begannen. Abgesehen davon, dass nach Auffassung der Vorinstanz schon die Erhebung einer Verwaltungsgebühr für die Besprechung am 2. Dezember 1997 an dem zwischenzeitlichen Ablauf der Verjährungsfrist nach § 21 Abs. 1 des Landesgebührengesetzes (LGebG BW) vom 21. März 1961 - GBl.BW S. 59 - scheitern musste, lässt sich die Gebührenfreiheit der altlastenrechtlichen Überwachung in ihrer Anfangsphase nur am Inkrafttreten der Neufassung des Gebührenverzeichnisses im August 1997 festmachen, mit der die Tarifstelle Nr. 1.2.18 GebVerz als Auffangtatbestand neu eingeführt wurde (Art. 2 der Änderungsverordnung vom 17. Juli 1997).
- 35 Es ist nicht davon auszugehen, dass die Klägerin, ihre Kenntnis von dieser Rechtsänderung hier unterstellt, vom damaligen Zeitpunkt an wissen konnte, dass die Fortsetzung der laufenden Behördenkontakte den genannten Gebührentatbestand erfüllen würde. Die unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit insoweit entscheidende Frage ist die, welche dieser Kontakte von nun an gebührenpflichtig waren, obwohl andere Kontakte weiterhin gebührenfrei bleiben sollten. Dies beantwortet die Tarifstelle Nr. 1.2.18 GebVerz nicht so, dass in

Anwendung juristischer Auslegungsmethoden ein bestimmtes Ergebnis für den Gebührenschuldner noch hinreichend vorhersehbar ist. Insofern ist bezeichnend, dass die Vorinstanz für ihre Auffassung, das Führen „bloßer Gespräche“ sei gebührenfrei, keine Begründung anführt. Neben solchen „bloßen Gesprächen“ gibt es speziell im Zuge eines langwierigen Verwaltungsverfahrens vielfältige Behördenkontakte im Vorfeld einer (einseitigen und konsensualen) Regelung, bei denen es ebenfalls zweifelhaft - und für den Bürger nicht vorhersehbar - ist, ob sie unter einen solch weit gefassten Gebührentatbestand wie den der „Amtshandlungen im Rahmen der altlastenrechtlichen Überwachung“ fallen. So mag sich beispielsweise die Frage stellen, ob die Durchführung einer Ortsbesichtigung, ob das „bloße“ (faktische) Entnehmen einer Bodenprobe durch Behördenbedienstete und die nachfolgende (verwaltungsinterne) Analyse der Probe unter diesen Gebührentatbestand fallen oder nicht. Dasselbe gilt für die Versendung eines Anhörungsschreibens, die einer altlastenrechtlichen Maßnahme regelmäßig vorausgehen muss (vgl. § 28 Abs. 1 VwVfG BW). Die Liste von Beispielen behördlichen Handelns wie die Pflicht zur Sachverhaltsermittlung von Amts wegen (vgl. § 24 Abs. 1 VwVfG BW) oder zur Beratung und Auskunft (vgl. § 25 VwVfG BW) ließe sich fortsetzen. In allen Fällen solcher Vorfeldhandlungen wäre für den Bürger nicht voraussehbar, ab welcher „Qualitäts“- oder Erheblichkeitsschwelle (die der Verwaltungsgerichtshof im Streitfall mit dem Attribut „bloße“ Gespräche zu beschreiben versucht) der Bereich des kostenfreien Behördenkontakts verlassen wird und das gebührenpflichtige Behördenhandeln beginnt. Zwar liegt auf der Hand, dass viele solcher Behördenkontakte lediglich Bagatelldarstellung haben (Telefonate, sonstige mündliche Auskünfte, kurze Schreiben usw.). Den dadurch anfallenden Verwaltungsaufwand über Verwaltungsgebühren zu refinanzieren, lohnt sich in der Regel nicht, weil der Aufwand für die Gebührenfestsetzung und -einzug unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten zu hoch wäre. Aus dieser Erwägung heraus Gebührenfreiheit für bestimmte Teilbereiche einzuführen und diese von den gebührenpflichtigen Amtshandlungen abzugrenzen, ist Aufgabe des Gebührengesetzgebers, dem insoweit - im Rahmen des verfassungsrechtlichen Äquivalenzprinzips - ein politischer Handlungsspielraum zukommt (vgl. zur Abgrenzung des Begriffs der „Amtshandlung“ auch VGH Kassel, Beschluss vom 12. Dezember 2005 - 5 N 3851/04 - NVwZ-RR 2006, 448 <449>). In der Tarif-

stelle Nr. 1.2.18 GebVerz hat der Gebührengesetzgeber darauf verzichtet, eine derartige gebührenrechtliche „Erheblichkeitsschwelle“ normativ festzulegen. Dann überschreitet aber ein Gericht die ihm zugewiesene Aufgabe der Rechtskontrolle, wenn es - wie die Vorinstanz - versucht, selbst in diese Richtung führende Abgrenzungskriterien zu entwickeln; denn diese ergeben sich dann nicht in Anwendung juristischer Auslegungsmethoden aus dem Gebührentatbestand. Damit fehlt es zugleich an dem rechtsstaatlich geforderten Mindestmaß der Voraussehbarkeit der Gebührenpflicht.

36 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und 2 VwGO.

Hien

Vallendar

Prof. Dr. Rubel

Dr. Nolte

Domgörgen

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 1 278,23 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 GKG).

Hien

Vallendar

Prof. Dr. Rubel

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Abgabenrecht
Verwaltungsgebühren

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG Art. 20 Abs. 3, Art. 72 Abs. 1, Art. 84 Abs. 1
BBodSchG § 24
GebVO BW (F. 1993) mit Anlage (GbVerz) Tarifziffer 1.12.8

Stichworte:

Bodenschutz; Annexkompetenz; Altlastensanierung; Gefahrenabwehr; Kostenregelung; Kostenbegriff; Auslagen; Verwaltungsgebühren; Sperrwirkung gegenüber Landesrecht; Gebührenhoheit der Länder; Amtshandlung; Gebührenfreiheit; Grundsatz der Normenklarheit; Bestimmtheit von Gebührentatbeständen; Grenzen der gerichtlichen Rechtskontrolle; Besprechung; Gespräch.

Leitsätze:

1. § 24 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG entfaltet als Bundesrecht für landesrechtliche Gebührenregelungen keine Sperrwirkung, die es verbietet, für Maßnahmen im Vorfeld behördlicher Sanierungsanordnungen Verwaltungsgebühren zu erheben.

2. Der rechtsstaatliche Grundsatz der Normenklarheit verlangt, dass ein Gebührentatbestand durch seine Unbestimmtheit den Behörden und Gerichten nicht die Möglichkeit einer willkürlichen Handhabung eröffnet. Dies gewährleistet eine nachträgliche Auslegung des Gebührentatbestandes nur dann, wenn ein Gebührenschuldner mit seiner Heranziehung rechnen musste, weil dies in Anwendung juristischer Methoden ein vertretbares Auslegungsergebnis darstellt.

3. An einem vertretbaren Auslegungsergebnis in diesem Sinne fehlt es, wenn auch die gerichtliche Auslegung eines Gebührentatbestandes keine Kriterien dafür zu benennen vermag, wie die Teilnahme von Behördenvertretern an Besprechungen mit dem Betroffenen als gebührenpflichtige „Amtshandlung“ vom Führen „bloßer Gespräche“ und anderen gebührenfreien Kontakten mit Bagatelldarakter abzugrenzen ist. Mit Blick auf die Vielgestaltigkeit behördlicher Kontakte und Vorfeldhandlungen (z.B. Aufklärung des Sachverhalts, Auskunft, Beratung, Anhörung, vgl. § 24 Abs. 1, §§ 25, 28 Abs. 1 VwVfG BW) muss für den Bürger vorhersehbar sein, wann diese die Erheblichkeitsschwelle zur Gebührenpflicht überschreiten.

Urteil des 10. Senats vom 12. Juli 2006 - BVerwG 10 C 9.05

I. VG Freiburg vom 24.09.2003 - Az.: VG 2 K 2217/02 -
II. VGH Mannheim vom 10.02.2005 - Az.: VGH 2 S 2488/03 -