



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 43.09
OVG 1 B 14.08

Verkündet
am 16. Dezember 2010
Jesert
Hauptsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 16. Dezember 2010
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley und die
Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,
Buchheister und Dr. Wysk

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-
Brandenburg vom 4. November 2009 wird geändert. Die
Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwal-
tungsgerichts Berlin vom 14. Dezember 2006 wird zurück-
gewiesen, soweit der Klage gegen die Festsetzung der
Widerspruchsgebühr stattgegeben worden ist.

Im Übrigen wird die Revision zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens werden gegeneinander aufge-
hoben.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen die Erhebung von Verwaltungsgebühren für die Erteilung einer straßenverkehrsrechtlichen Erlaubnis und gegen die Erhebung einer Gebühr für das Widerspruchsverfahren.

- 2 Die Klägerin, eine staatliche Hochschule des Landes Brandenburg, bildet Studenten für Film- und Fernsehproduktionen aus. Dabei werden auch Übungsfilme auf öffentlichen Straßen in Berlin gedreht. Für die Straßenbenutzung erteilte

ihr der Berliner Polizeipräsident mit Bescheid vom 1. Juni 2004 eine bis zum 19. Juni 2006 befristete Erlaubnis nach § 29 Abs. 2 der Straßenverkehrs-Ordnung - StVO - („Drehgenehmigung“) und setzte dafür eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 550 € fest.

3 Den Widerspruch der Klägerin gegen die Gebührenfestsetzung wies die Verkehrslenkung Berlin (VLB) mit Bescheid vom 25. Juli 2005 zurück; hierfür erhob sie ebenfalls eine Gebühr in Höhe von 550 €

4 Das Verwaltungsgericht hat diese Gebührenfestsetzungen mit Urteil vom 14. Dezember 2006 aufgehoben.

5 Auf die Berufung des Beklagten hat das Obergericht die erstinstanzliche Entscheidung geändert und die Klage abgewiesen. Zur Begründung heißt es: Die Klägerin könne sich nicht auf persönliche Gebührenfreiheit nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr - GebOSt - berufen. Dort werde Gebührenfreiheit nur juristischen Personen des öffentlichen Rechts gewährt, die das Land unterhalte („für Rechnung des Landes“) und die mit Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushalt veranschlagt seien, über deren Haushalt also der Landesgesetzgeber entscheide („nach dem Haushaltsplan eines Landes“). Bei der Klägerin sehe das Landesrecht keine solche Verwaltung nach dem Haushaltsplan des Landes vor. Nach dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2004 - HG 2004 - würden die im Einzelplan des Ministeriums für Forschung, Wissenschaft und Kultur (Einzelplan 06) erfassten Universitäten und Fachhochschulen jeweils nur mit ihrem saldierten Zuschussbedarf veranschlagt. Deren Einnahmen und Ausgaben würden in eigenen Wirtschaftsplänen erfasst, die dem Haushaltsplan des Landes als Erläuterung beigelegt seien. Den Hochschulhaushalt, der der Genehmigung durch das zuständige Ministerium unterliege, habe deren Präsident aufzustellen und zu bewirtschaften. Der Haushaltsgesetzgeber steuere die dort veranschlagten Einnahmen und Ausgaben nur mittelbar durch die Landeszuweisungen. Auch das hinter § 5 Abs. 1 Nr. 2 GebOSt stehende Ziel einer Vermeidung von Verwaltungsaufwand bei haushaltsneutraler Gebührenerhebung greife bei der Klägerin nicht. Es sei nicht

erkennbar, dass der Normgeber einen über den Wortlaut von § 5 Abs. 1 Nr. 2 GebOST hinausgehenden Regelungswillen gehabt oder einen Anwendungsfall planwidrig übersehen habe. Eine Anpassung dieser Vorschrift an Änderungen im Haushaltsrecht sei Sache des Ordnungsgebers und nicht der Gerichte. Beim inhaltsgleichen § 2 Abs. 1 des Gerichtskostengesetzes - GKG - betone die Rechtsprechung, der Kostenbeamte solle ohne umfangreiche Nachforschungen allein aufgrund des Haushaltsplanes und der Rechtsform des Betroffenen feststellen können, ob Gerichtskostenfreiheit bestehe. Danach spreche auch die Einheit der Rechtsordnung gegen Gebührenfreiheit zugunsten der Klägerin. Die Erhebung einer Widerspruchsgebühr in Höhe von 550 € sei ebenfalls nicht zu beanstanden. Nr. 400 des Gebührentarifs für Maßnahmen im Straßenverkehr - GebTSt - sehe für die Zurückweisung eines Widerspruchs eine Gebühr in Höhe der Gebühr für die beantragte oder angefochtene Amtshandlung, mindestens jedoch in Höhe von 25,60 € vor. Hier komme, da keine persönliche Gebührenfreiheit bestehe, eine Herabsetzung nicht in Betracht.

- 6 Zur Begründung ihrer Revision macht die Klägerin geltend: Der Landesgesetzgeber habe sie nicht umfassend mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Zu den staatlichen Angelegenheiten gehörten unter anderem die Personal-, Haushalts- und Wirtschaftsverwaltung, die hier betroffen sei. Ihr Präsident habe nur ein Vorschlagsrecht für ihren Wirtschaftsplan; die Letztentscheidung liege beim zuständigen Minister. Insofern sei sie keine eigenständige juristische Person des öffentlichen Rechts, sondern Teil der Landesverwaltung. Jedenfalls werde sie im Sinne von § 5 Abs. 1 Nr. 2 GebOST nach dem Haushaltsplan des Landes Brandenburg für dessen Rechnung verwaltet. Dafür komme es auf das Fehlen wirtschaftlicher Selbständigkeit an, nicht aber darauf, ob alle ihre Einnahmen und Ausgaben mit eigenen Titeln im Landeshaushalt ausgewiesen seien. Sie könne ihr Lehrangebot, die Studentenzahl, ihre Personalausstattung und ihre Einnahmen nicht selbständig bestimmen und bleibe wegen des nur geringen Anfalls von Nutzungsgebühren und Drittmitteln vom Landeshaushalt abhängig. Ihre Mitarbeiter hätten keinen Zugriff auf die für sie bei der Landeszentralbank geführten Konten; auch die Einnahmen flössen auf diese Konten und würden dort wie andere Landesmittel verwaltet. Mit Eigenbetrieben des Bundes und der Länder sei sie danach nicht vergleichbar. Im Ergebnis habe der

Beklagte die Kosten für die Verwaltung der öffentlichen Straßen in Berlin zu tragen. Verbuche man der Straßenverwaltung zuzurechnenden Aufwand bei den Bildungskosten eines anderen Landes, werde er haushaltstechnisch nicht richtig abgebildet.

7 Der Beklagte tritt der Revision entgegen.

II

8 Die Revision der Klägerin hat nur zum Teil Erfolg. Die Entscheidung des Berufungsgerichts steht im Einklang mit Bundesrecht, soweit es angenommen hat, dass sich die Klägerin nicht auf persönliche Gebührenfreiheit nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 GebOSt berufen kann. Dagegen ist die Revision hinsichtlich der Höhe der Widerspruchsgebühr begründet (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

9 1. Die Heranziehung der Klägerin zu einer Verwaltungsgebühr in Höhe von 550 € für die Erteilung einer straßenverkehrsrechtlichen Erlaubnis nach § 29 Abs. 2 StVO ist nicht zu beanstanden.

10 Rechtsgrundlage für diese Gebührenerhebung ist § 1 Abs. 1 GebOSt i.V.m. Nr. 263 des Gebührentarifs für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebTSt). Danach ist für die Entscheidung über eine Erlaubnis nach der Straßenverkehrsordnung ein Gebührenrahmen von 10,20 € bis 767 € vorgesehen. Innerhalb dieser Bandbreite ist eine Verwaltungsgebühr von 550 € für die der Klägerin für die Dauer von drei Jahren erteilte Erlaubnis nach § 29 Abs. 2 StVO der Höhe nach angemessen (§ 6 GebOSt i.V.m. § 9 Abs. 1 VwKostG); auch die Klägerin selbst hat insoweit keine Einwendungen erhoben.

11 Die Klägerin, die als Veranlasserin und Begünstigte der Amtshandlung gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 GebOSt Kostenschuldnerin ist, erfüllt nicht die Voraussetzungen persönlicher Gebührenfreiheit gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 GebOSt. Danach sind die Länder und die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die nach den Haushaltsplänen eines Landes für Rechnung eines Landes verwaltet werden, von der Zahlung von Gebühren nach dem 1. und 2. Abschnitt des Gebührenta-

rifs, also von Gebühren des Bundes und der Behörden im Landesbereich, befreit.

- 12 a) Das Berufungsgericht hat in Anwendung nicht revisiblen Landesrechts, aber auch der Sache nach zutreffend festgestellt, dass es sich bei der Klägerin um eine juristische Person des öffentlichen Rechts handelt. Die Klägerin ist nach § 1 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz - BbgHG) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 6. Juli 2004 (GVBl BbG S. 394) eine staatliche Hochschule des Landes Brandenburg; gemäß § 2 Abs. 1 BbgHG sind solche Hochschulen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Unerheblich für die streitige Gebührenpflicht ist, dass die staatlichen Hochschulen nach § 2 Abs. 1 BbgHG zugleich staatliche Einrichtungen sind. Ebenso wenig erheblich ist, dass die zu den sog. „staatlichen“ Angelegenheiten gerechneten Bereiche der Hochschulverwaltung - das sind nach § 2 Abs. 2 BbgHG u.a. die Personal-, Haushalts- und Finanzverwaltung - nicht nur der Rechtsaufsicht, sondern der Fachaufsicht des zuständigen Mitglieds der Landesregierung unterliegen (vgl. § 2 Abs. 5 BbgHG). Zudem steht ein Tätigwerden der Klägerin bei der Haushalts- oder Finanzverwaltung hier nicht in Rede. Die den Anfall der Verwaltungsgebühren auslösende Durchführung von Filmaufnahmen auf öffentlichen Straßen in Berlin ist Teil der von der Klägerin im Bereich der Lehre wahrgenommenen Aufgaben; die Beantragung der hierfür erforderlichen straßenverkehrsrechtlichen Erlaubnis wird nicht allein dadurch zur „staatlichen“ Angelegenheit, dass dafür gegebenenfalls Gebühren zu zahlen sind und insofern auch die Haushalts- und Finanzverwaltung der Hochschule betroffen ist.
- 13 b) Die Klägerin wird nicht, wie das § 5 Abs. 1 Nr. 2 GebOSt für persönliche Gebührenfreiheit voraussetzt, nach den Haushaltsplänen eines Landes für Rechnung eines Landes verwaltet.
- 14 § 5 Abs. 1 Nr. 2 GebOSt knüpft - nicht anders als der inhaltsgleiche § 2 Abs. 1 des Gerichtskostengesetzes (GKG) und der wortgleiche § 8 Abs. 1 Nr. 2 des Verwaltungskostengesetzes (VwKostG) - daran an, wie die entsprechende juristische Person des öffentlichen Rechts haushaltstechnisch geführt wird

(vgl. zu § 2 Abs. 1 GKG: BFH, Beschluss vom 9. Oktober 1974 - VII B 81/73 - BFHE 113, 496 <498>; BGH, Beschlüsse vom 27. Oktober 1981 - VI ZR 108/76 (KG) - MDR 1982, 399 <400> und vom 16. Januar 1997 - IX ZR 40/96 - MDR 1997, 503 <504>; KG Berlin, Beschluss vom 4. April 1995 - 1 W 2907/94 - Jur-Büro 1996, 42) sowie zu § 8 Abs. 1 Nr. 2 GebG NW OVG NRW, Beschluss vom 24. Februar 2005 - 9 A 4623/03 - juris, Rn. 3 und VG Braunschweig, Urteil vom 31. Oktober 2007 - 1 A 341/06 - juris Rn. 24 ff.). Dementsprechend müssen die Einnahmen und Ausgaben der juristischen Person des öffentlichen Rechts im Haushaltsplan des Landes selbst konstitutiv, also nicht nur nachrichtlich, sowie vollständig erfasst werden und beim Vollzug des Haushaltsplanes die entsprechenden Zahlungseingänge und -ausgänge unmittelbar zu Gunsten oder zu Lasten des Landes gehen. Es genügt nicht, wenn das Land Zuschüsse an die juristische Person des öffentlichen Rechts leistet, ihm etwaige Überschüsse zufließen oder sonst das wirtschaftliche Ergebnis irgendwie im Landeshaushalt erscheint (so zu § 2 Abs. 1 GKG: BFH und BGH a.a.O.). Bei dieser - auch mit Blick auf eine einfache Handhabung der Befreiungsregelung - formal auf die haushaltstechnische Erfassung abstellenden Betrachtungsweise kommt es nicht darauf an, inwieweit die juristische Person des öffentlichen Rechts gegenüber dem Land sachlich und wirtschaftlich selbständig ist oder aber von dessen finanziellen Zuweisungen abhängt. Ebenso wenig ist maßgeblich, ob ihr Zahlungsverkehr über die Landeszentralbank abgewickelt wird.

- 15 Ausgehend hiervon erfüllt die Klägerin die Anforderungen von § 5 Abs. 1 Nr. 2 GebOSt nicht. Sie wird, wie das Berufungsgericht auf der Grundlage des einschlägigen Landesrechts festgestellt hat, nach einem eigenen Haushaltsplan, hier in der Form eines Wirtschaftsplanes, verwaltet. Nach § 106 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung des Landes Brandenburg - LHO - haben die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts einen Haushaltsplan festzustellen. Er muss alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen enthalten. § 110 Abs. 1 LHO sieht vor, dass landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts, bei denen ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplanes nicht zweckmäßig ist, einen Wirtschaftsplan aufzustellen haben. Das ist bei der Klägerin

der Fall. Aus § 65 Abs. 1 Nr. 2 BbgHG ergibt sich, dass bei den staatlichen Hochschulen der Präsident der Hochschule deren Haushalt aufstellt und bewirtschaftet; der Senat der Hochschule nimmt zum Entwurf des Haushaltsplanes Stellung (§ 67 Abs. 2 Nr. 2 BbgHG). Dieser Haushaltsplan bleibt ungeachtet der erforderlichen Genehmigung des zuständigen Ministeriums ein Haushaltsplan der Hochschule.

- 16 Eine Verwaltung nach dem Haushaltsplan des Landes im Sinne von § 5 Abs. 1 Nr. 2 GebOSt liegt damit nicht vor. Aufgenommen in das Kapitel 60 100 des Einzelplans 06 (Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur) des Landeshaushalts wird nur der vom Land getragene Zuschuss an die Hochschulen als Saldo aus deren Einnahmen und Ausgaben (vgl. auch Vorwort zur Beilage zum Einzelplan 06). Dieser Zuschuss ist Bestandteil der Ausgaben des Landes (hier unter der Titelgruppe 62: Zuweisungen an den Wirtschaftsplan der Hochschule für Film und Fernsehen); als solcher ist er im Landeshaushalt auch zu veranschlagen. Die Beifügung des Wirtschaftsplans der Klägerin, der die Einzelheiten ihres Erfolgs- und Finanzplans sowie eine Stellenplanübersicht enthält, als Beilage zum Einzelplan 06 erfolgt demgegenüber nur nachrichtlich. Das ergibt sich aus § 5 HG 2004. Nach dessen Absatz 9 Satz 1 werden die im Einzelplan 06 veranschlagten Universitäten und Fachhochschulen jeweils nur mit ihrem Zuschussbedarf veranschlagt. Gemäß Satz 2 werden die Einnahmen und Ausgaben dieser Einrichtungen in Wirtschaftsplänen veranschlagt, die dem Haushaltsplan als Erläuterungen beigelegt sind. § 5 Abs. 9 Satz 2 HG 2004 geht ausdrücklich davon aus, dass es sich bei den im Wirtschaftsplan der Hochschule aufgeführten Einnahmen und Ausgaben nicht um solche des Landes, sondern um solche der Hochschulen handelt.
- 17 Die Klägerin kann sich für die von ihr beanspruchte persönliche Gebührenfreiheit auch nicht auf den Gedanken der Verwaltungsvereinfachung berufen; denn allein die Norm selbst bestimmt die Voraussetzungen der Gebührenfreiheit und damit auch den Umfang der dadurch bewirkten Verwaltungsvereinfachung. Die Gebührenpflicht der Klägerin führt auch nicht zu einer unrichtigen haushaltsmäßigen und wirtschaftlichen Zuordnung der entstehenden Verwaltungskosten. Richtig ist, dass die Kosten für die Verwaltung der öffentlichen Straßen in Berlin

grundsätzlich vom Land Berlin zu tragen sind. Doch gibt die einschlägige Gebührenordnung dem Verwaltungsträger hier die Möglichkeit, diese Kosten - jedenfalls zum Teil - auf den Veranlasser oder Nutznießer solcher Verwaltungsmaßnahmen abzuwälzen. Dass diese Kosten im Haushalt desjenigen abgebildet werden, dem die Verwaltungstätigkeit zugute kommt, entspricht auch den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit.

- 18 2. Zu Unrecht hat die Vorinstanz der Berufung des Beklagten stattgegeben und die Klage abgewiesen, soweit sie sich gegen die Widerspruchsgebühr richtet. Zwar kann sich die Klägerin für das Widerspruchsverfahren ebenfalls nicht auf persönliche Gebührenfreiheit berufen; doch verletzt das Berufungsgericht mit seiner Annahme Bundesrecht, dass der Beklagte die Widerspruchsgebühr in derselben Höhe festsetzen durfte wie die Gebühr für die Erteilung der straßenverkehrsrechtlichen Erlaubnis (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).
- 19 Diese Auffassung ist mit § 6 GebOSt i.V.m. § 3 und § 9 Abs. 1 VwKostG nicht vereinbar. Nach dem entsprechend anwendbaren § 3 VwKostG sind die Gebührensätze 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 Abs. 1 VwKostG regelt Näheres, wenn - wie hier für die Erteilung einer straßenverkehrsrechtlichen Sondernutzungserlaubnis - Rahmensätze für Gebühren vorgesehen sind. Nach den dort genannten Grundsätzen verbietet sich eine gebührenmäßige Gleichbehandlung von Ausgangs- und Widerspruchsverfahren, wenn das Widerspruchsverfahren nur noch einen Teil des Ausgangsverfahrens betrifft. So liegt es hier. Der Widerspruch der Klägerin hat sich nicht gegen die Genehmigung als solche gerichtet, sondern nur gegen die dafür erhobene Gebühr. Dementsprechend muss die Verwaltungsgebühr für das Widerspruchsverfahren niedriger liegen als die für das Ausgangsverfahren.
- 20 Aus Nr. 400 GebTSt ergibt sich nichts anderes. Dort ist vorgesehen, dass für die Zurückweisung eines Widerspruchs eine Gebühr in Höhe der Gebühr für die beantragte oder angefochtene Amtshandlung, mindestens jedoch von 25,60 €

erhoben wird. Doch setzt auch diese Gleichstellung unausgesprochen voraus, dass das Ausgangs- und das Widerspruchsverfahren denselben Gegenstand betreffen. Dass anderes gilt, wenn nur die Gebührenfestsetzung angegriffen wird, bestätigt § 22 Abs. 2 VwKostG; danach ist, wenn eine Kostenentscheidung selbständig angefochten wird, das Rechtsbehelfsverfahren kostenrechtlich als selbständiges Verfahren zu behandeln.

- 21 Deshalb hat das Verwaltungsgericht die festgesetzte Widerspruchsgebühr zu Recht aufgehoben; über ihre Höhe kann der Beklagte innerhalb des in Nr. 263 GebTSt vorgesehenen Gebührenrahmens nach Maßgabe von § 9 Abs. 1 VwKostG neu befinden.
- 22 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Kley

Liebler

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Buchheister

Dr. Wysk

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Straßenverkehrsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

StVO § 29 Abs. 2

GebOSt §§ 1, 5 Abs. 1 Nr. 2

Stichworte:

Gebühr; Gebührenerhebung; persönliche Gebührenfreiheit; Gebührenbefreiung; Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr; juristische Person des öffentlichen Rechts; Verwaltung nach den Haushaltsplänen eines Landes für Rechnung des Landes; straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis; Hochschule; Fachhochschule.

Leitsatz:

Maßgebend für die Gebührenfreiheit einer juristischen Person des öffentlichen Rechts nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt) ist allein ihre haushaltstechnische Erfassung im Haushaltsplan des Landes und nicht der Umfang ihrer sachlichen und wirtschaftlichen Selbständigkeit (hier: keine Gebührenfreiheit für die brandenburgische Hochschule für Film und Fernsehen „Konrad Wolf“).

Urteil des 3. Senats vom 16. Dezember 2010 - BVerwG 3 C 43.09

I. VG Berlin vom 14.12.2006 - Az.: VG 11 A 628.05 -
II. OVG Berlin-Brandenburg vom 04.11.2009 - Az.: OVG 1 B 14.08 -