

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 5.02
OVG 9 A 670/01

Verkündet
am 30. April 2003
Fechter
Amtsrat
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 30. April 2003
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. B a r d e n h e w e r
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. H a h n , B ü g e , Dr. G r a u l i c h
und V o r m e i e r

für Recht erkannt:

Die Revision gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 6. Dezember 2001 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte wird verurteilt, an die Klägerin 5 112 918,81 € nebst 6 % Zinsen hieraus seit dem 25. März 2002 zu zahlen. Der weitergehende Zinsanspruch wird abgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

Die Klägerin, ein Telekommunikationsunternehmen, wendet sich gegen die Erhebung von Gebühren für die Zuteilung von Rufnummern für Funknetze nach § 43 Abs. 3 Satz 4 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) i.V.m. der Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung (TNGebV).

Mit Bescheid vom 4. November 1999 teilte die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Regulierungsbehörde) der Beklagten der Klägerin eine aus 10 000 000 Rufnummern für Funknetze bestehenden Rufnummernblock mit der Netzzugangsnummer (0)179 zu. Die Regulierungsbehörde zog die Klägerin mit Bescheid vom selben Tag hierfür zu Gebühren in Höhe von 10 000 000 DM heran.

Das Verwaltungsgericht hat die dagegen gerichtete Klage abgewiesen. Auf die Berufung der Klägerin hat das Oberverwaltungsgericht das erstinstanzliche Urteil geändert und den Gebührenbescheid aufgehoben. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Die Gebührenerhebung auf der Grundlage von § 1 TNGebV i.V.m. B.4 der Anlage zu § 1 sei rechtswidrig. Es könne offen bleiben, ob wegen der Rückwirkung der Gebührenverordnung ein Verstoß gegen den aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Grundsatz des Vertrauensschutzes gegeben sei. Dahinstehen könne auch, ob auf Rufnummern im Mobilfunkbereich Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie 97/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. April 1997, die so genannte Lizenzierungsrichtlinie, anwendbar sei. Selbst wenn sich die Rückwirkung als unbedenklich erweisen sollte und der Verordnungsgeber mit Blick auf Art. 11 Abs. 2 der Lizenzierungsrichtlinie bei der Festlegung der Gebührenhöhe nicht auf die Deckung des Verwaltungsaufwandes beschränkt sein sollte, erweise sich die Gebührenerhebung als rechtswidrig. Sie verstoße gegen das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip. Danach dürfe eine Gebühr nicht unangemessen hoch festgesetzt werden. Der insoweit beste-

hende weite Gestaltungsspielraum sei im Fall einer gröblichen Verletzung des Äquivalenzprinzips nicht mehr gewahrt. So liege es hier. Die Kosten des Verwaltungsaufwandes für die Zuteilung von Rufnummernblöcken betrügen nach den Berechnungen des Verordnungsgebers 2 250 DM. Daran gemessen überschreite die Gebühr in Höhe von 10 000 000 DM für die Entscheidung über die Zuteilung eines Rufnummernblocks die Kosten des Verwaltungsaufwandes um etwa das 4 444fache. Tatsächlich sei das Missverhältnis noch gravierender, weil die Beklagte bei der Berechnung der Kosten des Verwaltungsaufwandes nicht berücksichtigungsfähige Positionen in Ansatz gebracht habe. Auch bei Berücksichtigung des wirtschaftlichen Wertes der Rufnummernzuteilung könne dieses Verhältnis zwischen Gebührenhöhe und Kosten des Verwaltungsaufwandes nicht mehr als angemessen im Sinne des Äquivalenzprinzips angesehen werden. Die Gebühr habe sich von dem Verwaltungsaufwand nahezu völlig gelöst.

Die Beklagte begründet ihre vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision im Wesentlichen wie folgt: Das angefochtene Urteil verletze Bundesrecht, weil das Oberverwaltungsgericht das Wesen des Äquivalenzprinzips verkannt habe. Das Berufungsgericht habe der Sache nach allein auf das Verhältnis der Gebührenhöhe zu den Kosten des Verwaltungsaufwandes abgestellt und den wirtschaftlichen Wert der Nummernzuteilung dem gegenüber zurücktreten lassen. Die von dem Äquivalenzprinzip geforderte Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes betreffe Fälle, in denen der Wert oder die Bedeutung einer Amtshandlung nicht zu beziffern sei. Bei der hier zulässigen Berücksichtigung des Wertes der Nummernzuteilung sei das Äquivalenzprinzip nicht verletzt. Fehlerhaft sei es auch, den Verwaltungsaufwand mit der gesamten Gebühr in Verhältnis zu setzen. Bei der Zuteilung einer umfangreichen Nummernmenge im Rahmen einer einzigen Entscheidung ergebe sich zwangsläufig ein geringerer Verwaltungsaufwand, während der wirtschaftliche Wert der gleichen, aber auf mehrere Zuteilungsentscheidungen verteilten Rufnummernmenge nicht abnehme. Die Unrichtigkeit der vom Oberverwaltungsgericht vertretenen Auffassung ergebe sich auch daraus, dass der angenommene Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip in Zukunft dadurch vermieden werden könnte, dass Rufnummernblöcke mit geringerer Nummernmenge zugeteilt würden. Dadurch würde sich der Abstand zwischen den Kosten des Verwaltungsaufwandes und der Gebührenhöhe verringern.

Die Klägerin tritt der Revision entgegen. Sie begehrt mit dem am 25. März 2002 eingegangenen Schriftsatz auch die Verurteilung der Beklagten zur Erstattung der aufgrund des streitigen Bescheides geleisteten Gebühren nebst 6 % Zinsen seit dem 4. Dezember 1999.

II.

Die zulässige Revision ist unbegründet. Das Oberverwaltungsgericht hat den angefochtenen Gebührenbescheid zu Recht aufgehoben (1.). Die daran anknüpfende Leistungsklage auf Rückzahlung der bereits entrichteten Gebühr ist einschließlich des geltend gemachten Zinsanspruchs im Wesentlichen begründet (2.).

1. Der streitige Bescheid ist rechtswidrig, denn ihm liegt keine wirksame Gebührenregelung zugrunde.

a) Der Bescheid ist auf § 1 der Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung (TNGebV) vom 16. August 1999 (BGBl I S. 1887) i.V.m. B.4 der Anlage zu § 1 in der hier maßgeblichen Ursprungsfassung gestützt. Danach wird für die Zuteilung eines Blocks von zehnstelligen Rufnummern für Funknetze in den Nummernbereichen (0)16 und (0)17 eine Gebühr von 1 DM (nunmehr 0,50 Euro) je Rufnummer, mindestens jedoch 2 250 DM (nunmehr 1125 Euro) erhoben. Bei der Zuteilung eines Rufnummernblocks, der aus 10 000 000 Rufnummern besteht, ergibt sich mithin eine Gebühr in Höhe von 10 000 000 DM (heute 500 000 Euro), wie sie auch hier festgesetzt worden ist. Die Erhebung einer derart hohen Gebühr ist nach der in Rede stehenden Gebührenregelung nicht etwa nur ausnahmsweise zulässig, sondern prägt im Gegenteil deren Inhalt. Denn die Zuteilung eines 10 000 000 Rufnummern umfassenden Rufnummernblocks entspricht - worauf die Beklagte in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat hingewiesen hat - der Verwaltungspraxis in dem für die rechtliche Beurteilung maßgeblichen Zeitpunkt des Ergehens des streitigen Gebührenbescheides, wie sie nunmehr in den Regeln für die Zuteilung von Rufnummern für öffentliche zellulare Mobilfunkdienste (ABl. RegTP vom 6. Dezember 2000 S. 4003 ff.) niedergelegt ist. Die Beklagte hat diese Verwaltungspraxis dahin näher erläutert, dass die Zuteilung eines aus einer geringeren Anzahl von Rufnummern bestehenden Rufnummernblocks wegen der bestehenden technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten im Allgemeinen nicht zweckmäßig ist.

Nach den Feststellungen in dem angefochtenen Urteil, denen die Beklagte nicht widersprochen hat und die durch die in der Gebührenposition B.4 der Anlage zu § 1 TNGebVO vorgesehene Mindestgebühr bestätigt werden, betragen die Kosten des Verwaltungsaufwandes für die Zuteilung eines Rufnummernblocks etwa 2 250 DM. Daran gemessen übersteigt die für den Regelfall festzusetzende Gebühr die Kosten des Verwaltungsaufwandes um etwa das 4 444fache.

b) Diese Gebührenregelung steht nicht mit höherrangigem Recht in Einklang.

Dabei kann dahinstehen, ob der Ordnungsgeber, wie die Klägerin meint, aufgrund von Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts, die bei der Auslegung der Ordnungs-ermächtigung in § 43 Abs. 3 Satz 3 TKG zu berücksichtigen sind, bei der Festlegung der Gebühr an das Kostendeckungsprinzip gebunden war oder ob er auch Gebühren festsetzen durfte, die die Kosten des Verwaltungsaufwandes übersteigen. Die Gebührenregelung erweist sich auf jeden Fall als nichtig.

aa) Sofern der Ordnungsgeber Gebühren festsetzen durfte, die die Kosten des Verwaltungsaufwandes übersteigen, verstößt die Gebührenregelung gegen das in diesem Fall zu wahrende Äquivalenzprinzip.

Das Äquivalenzprinzip als Ausprägung des (bundes-)verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die Gebühr in keinem groben Missverhältnis zu dem Wert der mit ihr abgebotenen Leistung der öffentlichen Hand steht (vgl. Urteil vom 25. Juli 2001 - BVerwG 6 C 8.00 - BVerwGE 115, 32 <44> m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 7. Februar 1991 - 2 BvL 24/84 - BVerfGE 83, 363 <392>). Dieses Prinzip hat in § 3 Satz 1 des Verwaltungskostengesetzes (VwKostG), auf das § 43 Abs. 3 Satz 4 TKG verweist, seine einfachrechtliche Ausprägung gefunden. Danach sind Gebühren so zu bemessen, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert und dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht. Bei Anwendbarkeit des Äquivalenzprinzips verfügt der Gesetz- und Ordnungsgeber über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsraum hinsichtlich der Bemessung der Gebühr. Diese muss sich nicht auf die Kosten des Verwaltungsaufwandes beschränken, sondern kann auch andere Gesichtspunkte einfließen lassen, wie etwa den wirtschaftlichen Wert der gebührenpflichtigen Leistung der Verwaltung. Gleichwohl sind die für diese Leistung entstandenen Kosten nicht gänzlich ohne Bedeutung. Das Äquivalenzprinzip verbietet die Festsetzung der Gebühr völlig unabhängig von den Kosten der gebührenpflichtigen Leistung (vgl. Urteil vom 19. September 2001 - BVerwG 6 C 13.00 - BVerwGE 115, 125 <130 f.>; BVerfG, Beschluss vom 6. Februar 1979 - 2 BvL 5/76 - BVerfGE 50, 217 <227>; Beschluss vom 12. Februar 1992 - 1 BvL 1/89 - BVerfGE 85, 337 <346>; Beschluss vom 10. März 1998 - 1 BvR 178/97 - BVerfGE 97, 332 <345>). Das folgt aus dem Zweck der Gebühr, die dem Gebührenschuldner vom Staat anlässlich einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung in der Absicht auferlegt wird, die Kosten dieser Leistung ganz oder teilweise zu decken (vgl. Urteil vom 19. September 2001, a.a.O., S. 128 f. m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 10. März 1998, a.a.O., S. 345). Die-

ses der Gebühr begriffsnotwendig innewohnende Ziel der Kostendeckung kommt bei der hier in Rede stehenden Verwaltungsgebühr in der Weise zum Ausdruck, dass sie nach dem Willen des Gesetzgebers als Gegenleistung "für die Entscheidung über die Zuteilung" von Rufnummern erhoben wird (§ 43 Abs. 3 Satz 3 TKG). Es verbietet eine Gebühr, die sich hinsichtlich ihrer Höhe völlig von den Kosten der gebührenpflichtigen Leistung - hier denjenigen der Zuteilungsentscheidung - entfernt. Aus diesem Grund ist in § 3 Satz 1 VwKostG für derartige Verwaltungsgebühren ausdrücklich vorgeschrieben, dass bei der Bestimmung der Höhe der Gebühr der Verwaltungsaufwand "berücksichtigt" wird. Auch mit dieser Anforderung entspricht das Äquivalenzprinzip einem Verfassungsgebot. Denn zum einen darf der mit der Gebühr verfolgte Kostendeckungszweck schon um des gebotenen Mindestmaßes an Sachgerechtigkeit und innerer Regelungskonsistenz willen (Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3 GG) nicht ohne Auswirkungen auf die Höhe der Gebühr bleiben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Februar 1992, a.a.O., S. 346; Beschluss vom 6. Februar 1979 a.a.O., S. 227). Zum anderen wird wegen der Begrenzungs- und Schutzfunktion der grundgesetzlichen Finanzverfassung (Art. 104 a ff. GG) die Höhe der Gebühr wesentlich von der besonderen Finanzierungsverantwortlichkeit bestimmt, die der Gesetzgeber durch die Ausgestaltung des konkreten Gebührentatbestands eingefordert hat. Auch dieser Zusammenhang, der durch die demokratische Funktion der Entscheidung des Gesetzgebers über die verfolgten Gebührenzwecke bestätigt wird, führt zu dem Schluss, dass bei der Bemessung der Gebühr der mit ihr verfolgte Zweck der Kostendeckung - ggf. neben etwaigen weitergehenden Gebührenzwecken - zumindest nicht gänzlich aus dem Auge verloren werden darf (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a., Umdruck S. 27 ff.).

Aus dem Gesagten folgt, dass entgegen der von der Revision vertretenen Auffassung die Kosten des Verwaltungsaufwandes auch dann nicht völlig vernachlässigt werden dürfen, wenn bei der Bemessung der Gebühr der wirtschaftliche Wert der Amtshandlung in Rechnung gestellt wird. Auch in diesem Fall muss der Entgeltcharakter der Gebühr dadurch gewahrt bleiben, dass diese sich hinsichtlich ihrer Höhe nicht völlig von den Kosten des Verwaltungsaufwandes lösen darf.

Die hier für den Regelfall vorgesehene Gebühr in Höhe von 10 000 000 DM für die Zuteilung eines Rufnummernblocks steht nicht mit dem Gebot im Einklang, dass sich die Gebühr nicht völlig von den Kosten des Verwaltungsaufwandes lösen darf. Erforderlich ist insoweit eine wertende Beurteilung des Verhältnisses zwischen den Kosten des Verwaltungsaufwandes und der Gebührenhöhe. Die von dem Äquivalenzprinzip gezogene Obergrenze für die Gebührenbemessung kann nicht abschließend festgelegt werden. Jedenfalls dann, wenn eine Verwaltungsgebühr die Kosten des Verwaltungsaufwandes um etwa das 4 444fache über-

steigt - wie hier -, besteht ein dem Äquivalenzprinzip zuwiderlaufendes grobes Missverhältnis zwischen der Gebühr und den Kosten des Verwaltungsaufwandes.

Dagegen spricht - entgegen der von der Revision vertretenen Auffassung - nicht, dass der Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip dadurch vermieden werden könnte, dass 10 000 000 Rufnummern auf mehrere Rufnummernblöcke aufgeteilt werden, wodurch sich der Abstand zwischen den Kosten des Verwaltungsaufwandes und der jeweils zu erhebenden Gebühr verringern würde. Entscheidungserheblich ist hier allein, ob sich die Gebühr in Höhe von 10 000 000 DM noch ansatzweise auf die Kosten des Verwaltungsaufwandes zurückführen lässt. Das ist nicht der Fall. Davon abgesehen wäre es jedenfalls nicht unbedenklich, wenn die von der Revision erwogene Aufteilung der Rufnummernvergabe auf mehrere Rufnummernblöcke allein oder überwiegend im staatlichen Gebühreninteresse erfolgte. Die Verordnung geht - wie aufgezeigt - von dem der Zweckmäßigkeit entsprechenden Regelfall der Zuteilung eines aus 10 000 000 Nummern bestehenden Rufnummernblocks aus. Damit stände eine Stückelung der Blockzuteilung nicht im Einklang.

bb) Für den Fall, dass der Verordnungsgeber aufgrund der Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts zur Einhaltung des Kostendeckungsprinzips verpflichtet war, erweist sich die Gebührenregelung deshalb als nichtig, weil die in ihr vorgesehene Gebühr die Kosten des Verwaltungsaufwandes überschreitet. Da die Gebührenregelung - wie dargestellt - auch bei Nichtgeltung des Kostendeckungsprinzips nicht mit höherrangigem Recht im Einklang steht, ist nicht entscheidungserheblich, ob hinsichtlich der Gebühr für die Zuteilung von Nummern im Funknetzbereich das in Art. 11 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 97/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. April 1997 über einen gemeinsamen Rahmen für Allgemein- und Einzelgenehmigungen für Telekommunikationsdienste (ABl. EG Nr. L 117 S. 15) vorgeschriebene Kostendeckungsprinzip Anwendung findet.

2. Der geltend gemachte Zahlungsanspruch ist einschließlich des Zinsanspruchs im Wesentlichen begründet.

Gemäß § 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann gleichzeitig mit der Aufhebung des rechtswidrigen Verwaltungsakts ausgesprochen werden, dass und wie dessen Vollziehung rückgängig gemacht wird. Der Folgenbeseitigungsanspruch kann auch noch im Revisionsverfahren geltend gemacht werden (vgl. Urteil vom 24. März 1999 - BVerwG 8 C 27.97 - BVerwGE 108, 364 <369> m.w.N.).

Der Klägerin steht der Rückzahlungsanspruch auch zu. Sie hat unstreitig die durch den angefochtenen Bescheid festgesetzte Gebühr bezahlt. Damit ist der Verwaltungsakt im Sinne von § 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO "vollzogen". Der Anspruch auf Rückzahlung dieses Betrages ergibt sich aus § 21 VwKostG. Danach sind überzahlte oder zu Unrecht erhobene Kosten unverzüglich zu erstatten. Mit der Aufhebung des angefochtenen Bescheides ist der Rechtsgrund für den weiteren Verbleib des Gebührenbetrages bei der Beklagten entfallen.

Der Klägerin stehen in entsprechender Anwendung von § 291 Satz 1 BGB Prozesszinsen von dem Eintritt der Rechtshängigkeit an zu. Entgegen der Auffassung der Klägerin kann sie Zinsen nicht auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruches ab dem Zeitpunkt der Zahlung der Gebühr beanspruchen. Zwar schließt der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch entsprechend dem Rechtsgedanken des § 818 Abs. 1 BGB auch die Herausgabe in der Zwischenzeit tatsächlich gezogener Nutzungen aus der zu Unrecht erlangten Leistung ein. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist jedoch geklärt, dass bei einem öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch gegen eine Behörde eine "Verzinsung" wegen tatsächlich gezogener Nutzungen grundsätzlich nicht in Betracht kommt. Denn der Staat legt öffentlich-rechtlich erlangte Einnahmen hingegen in der Regel nicht gewinnbringend an, sondern verfügt über die ihm zur Verfügung stehenden Mittel im Interesse der Allgemeinheit (vgl. Urteil vom 27. Oktober 1998 - BVerwG 1 C 38.97 - BVerwGE 107, 304 <308>; Urteil vom 18. Mai 1973 - BVerwG 7 C 21.72 - Buchholz 451.80 Allgemeines Nr. 19 S. 53 m.w.N.). Der Senat folgt dieser Rechtsprechung, mit der sich die Revision nicht auseinandersetzt.

Die Höhe des Zinssatzes ergibt sich aus entsprechender Anwendung von § 291 Satz 2 i.V.m. § 288 Abs. 1 Satz 2 BGB. Danach ist eine Geldschuld ab Rechtshängigkeit mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz im Sinne von § 247 BGB zu verzinsen. Der von der Klägerin geltend gemachte Zinssatz übersteigt nicht den Zinssatz, den sie danach beanspruchen kann.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 und § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO.

Bardenhewer

Hahn

Büge

Graulich

Vormeier

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 112 919 € festgesetzt.

Bardenhewer

Hahn

Vormeier

Sachgebiet:	BVerwGE:	nein
Telekommunikationsrecht	Fachpresse:	nein

Rechtsquellen:

BGB	§§ 288 Abs. 1 Satz 2; 291 Satz 2; 247
TKG	§ 43 Abs. 3 Satz 4
VwKostG	§§ 3; 21
TNGebV	§ 1 i.V.m. B.4 der Anlage zu § 1
Richtlinie 97/13/EG	Art. 11 Abs. 1 Satz 1
VwGO	§ 113 Abs. 1 Satz 2

Stichworte:

Gebühren für Rufnummernzuteilung; Äquivalenzprinzip; Kostendeckungsprinzip; Folgenbeseitigungsanspruch; Prozesszinsen; öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch.

Leitsatz:

Eine Verwaltungsgebühr verletzt das bundesverfassungsrechtliche Äquivalenzprinzip, wenn ihre Höhe die Kosten des Verwaltungsaufwandes um etwa das 4 444fache übersteigt.

Urteil des 6. Senats vom 30. April 2003 - BVerwG 6 C 5.02 -

I. VG Köln vom 08.12.2000 - Az.: VG 11 K 10062/99 -
II. OVG Münster vom 06.12.2001 - Az.: OVG 9 A 670/01 -