

Merkblatt des Thüringer Finanzministeriums zur Thüringer Verwaltungsgebührenbemessungsverordnung (ThürVwGebBVO)

Bislang waren die Hinweise zu der Bemessung der Gebühren umfänglich in den Rahmegrundsätzen zusammengefasst. Grundlage für die Gebührenbemessung ist nunmehr die hierzu ergangene Verwaltungsgebührenbemessungsverordnung und deren Begründung. Das vorliegende Merkblatt enthält ergänzende Hinweise zu folgenden Themenbereichen:

- der Berücksichtigung des erhobenen Verwaltungsaufwands in die Gebührenbemessung,
- der Voraussetzungen zur Normierung von Zeit- und Festgebühren
- der Prüfung der Berücksichtigung des wirtschaftlichen Werts und der sonstigen Bedeutung (§ 2 Abs. 6 ThürVwGebBVO),
- der Berechnung der durchschnittlichen produktiven Jahresarbeitszeit (§ 6 ThürVwGebBVO),
- des Einzelfallermessens nach § 16 Abs. 1 ThürVwKostG sowie
- der Einhaltung des Überprüfungsintervalls.

I. Hinweise zum Eingang des erhobenen Verwaltungsaufwands bei öffentlichen Leistungen in die Gebührenbemessung

Für die pauschalierte Erhebung des Verwaltungsaufwands ist eine Durchschnittsbetrachtung vorzunehmen. Der als empirischer Mittelwert ermittelte durchschnittliche Zeitaufwand (ungewichtetes arithmetisches Mittel einer Stichprobe) wird mit den Viertelstundensätzen der Nr. 1.4 der Anlage zur Thüringer Allgemeinen Verwaltungskostenordnung multipliziert. Diese Sätze umfassen den Personalaufwand und die Sachkosten und stellen ebenfalls einen Durchschnittssatz dar, der ohne Rücksicht auf die Besonderheiten einzelner Verwaltungszweige oder Aufgaben ermittelt wird.

Es liegt in der Eigenschaft einer Durchschnittsberechnung begründet, dass einzelne Werte des tatsächlich ermittelten Verwaltungsaufwandes vom empirischen Mittelwert auch erheblich abweichen können. Bei größeren Abweichungen obliegt es den die öffentlichen Leistungen ausführenden Stellen, entsprechende Schlussfolgerungen bspw. organisatorischer Art zu treffen. Zudem stellt der durchschnittliche Verwaltungsaufwand im Regelfall aufgrund des geltenden Äquivalenzprinzips lediglich eine Komponente der Bemessung der in der Verwaltungskostenordnung zu normierenden Gebühr dar. Bei extrem vom empirischen Mittelwert abweichenden Werten kann das zuständige Fachressort der Ermittlung des durchschnittlichen Verwaltungsaufwands auch eine Median-Berechnung (mittlerer Wert einer statistischen Reihe) zugrunde legen.)

Zur Ermittlung des durchschnittlichen Verwaltungsaufwandes bei öffentlichen Leistungen kann der diesbezügliche Erhebungsbogen (EbzEVA) Verwendung finden (Anlage).

II. Hinweise zur Bestimmung von Zeit- und Festgebühren sowie Beispiele

Zum Kriterium "regelmäßig weitgehend neutrale Auswirkungen auf den Gebührenschuldner" für die Bestimmung von Zeitgebühren ergeht folgender Hinweis:

Grundsätzlich unterliegt die Gebührenbemessung einer Pauschalierung, da die Bestimmungsgrößen der Gebührenbemessung sich häufig nicht exakt und im Voraus ermitteln und quantifizieren lassen. Im Rahmen dieser Pauschalierung ist es daher durchaus zulässig, auch für den Fall einer sich für den Gebührenschuldner in geringem Umfang auswirkenden negativen Bedeutung der öffentlichen Leistung, eine Zeitgebühr zu normieren. Eine diesbezügliche pauschalierte Bewertung des Kriteriums "geringe belastende öffentliche Leistung" kann nur durch das fachlich zuständige Ressort vorgenommen werden.

Darüber hinaus kann in Ausübung einer Lenkungsfunction der Gebühr (z.B. die Behörden im Zusammenhang mit der Durchsetzung ihrer Forderungen nicht in Anspruch zu nehmen) auch bei für den Gebührenschuldner besonders belastenden öffentlichen Leistungen eine Zeitgebühr normiert werden.

Festgebühren sollen den durchschnittlichen Aufwand, der bei der Erbringung der öffentlichen Leistung anfällt, decken sowie ihre durchschnittliche Bedeutung berücksichtigen. Die Normierung einer Festgebühr bietet sich an, wenn der Verwaltungsaufwand für alle in Betracht kommenden öffentlichen Leistungen einer bestimmten Art nicht erheblich differiert. Beispielfhaft wer-

den folgende öffentlichen Leistungen, für die eine Festgebühr in der Verwaltungskostenordnung normiert wurde, genannt:

- Bestätigung der Bestellung von Betriebsleitern oder deren Stellvertreter gemäß § 9 Abs. 1 und 4 Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung vom 11. Dezember 1987 in der jeweils geltenden Fassung je Person: 100 €
- Entscheidung über den Antrag auf Zulassung zur Prüfung nach § 9 Abs. 1 Satz 1 der Straßenbahn-Betriebsleiter-Prüfungsverordnung vom 29. Juli 1988 in der jeweils geltenden Fassung je Person: 50 €
- Entscheidung über den Antrag auf Zulassung zur Prüfung als Eisenbahnbetriebsleiter gemäß § 9 Eisenbahnbetriebsleiter-Prüfungsverordnung vom 7. Juli 2000 in der jeweils geltenden Fassung je Person: 50 €
- Probeentnahmen (z. B. Bodenproben)
- Bestimmung von Stoffgehalten oder Bodenbeschaffenheiten
- Routinemäßige Arbeiten (z.B. Filterwechsel)

III. Hinweise in welchem Umfang die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen der öffentlichen Leistung zu berücksichtigen ist (§ 2 Abs. 6 ThürVwGebBVO)

1. Zunächst ist der Parameter zu suchen, der die Bedeutung der öffentlichen Leistung am besten widerspiegelt. Hier kommen beispielsweise in Betracht:

- Ausnahme von Normen und Standards,
- Bevorzugung gegenüber der Allgemeinheit,
- Emissionen,
- ermöglichte Kosteneinsparungen,
- erweiterte Berufschancen,
- erzielbarer Gewinn oder Umsatz,
- Fläche,
- gesteigerte Rechtssicherheit,
- Gewicht,
- Herstellungskosten,
- Verbrauch natürlicher Ressourcen,
- Verkehrswert,
- Volumen,
- Zahl der betroffenen Personen,
- zugelassene Herstellungsmenge
- zugelassener Nutzungszeitraum.

Bei mehreren, gleich geeigneten Parametern ist derjenige zu wählen, dessen Ermittlung in der Praxis die geringsten Schwierigkeiten bereitet.

2. In einem zweiten Schritt muss die „volle“ Bedeutung der öffentlichen Leistung für den durchschnittlichen Empfängerkreis der öffentlichen Leistung bemessen werden. Hierzu muss der ausgewählte Parameter für den zu beurteilenden Fall auf Geldeswert zurückgeführt werden.

Gibt es keinen feststellbaren Wert, kann die Überlegung weiterhelfen, welchen Betrag man auf dem freien Markt für ein vergleichbares Produkt aufwenden müsste.

Bei öffentlichen Leistungen, die dem Empfänger der Leistung Chancen auf Erzielung eines Ertrags für einen bestimmten Zeitraum eröffnen (z. B. Genehmigung von Kiesabbau für einen Zeitraum von mehreren Jahren), ist dies entsprechend zu berücksichtigen.

3. In einem dritten Schritt ist zu entscheiden, in welchem Umfang die Bedeutung der öffentlichen Leistung zu berücksichtigen ist.

Die Berücksichtigung erfolgt dadurch, dass nur ein zu bestimmender Teil der „vollen Bedeutung“ angesetzt wird. Die „volle Bedeutung“ kommt schon deswegen nicht in Betracht, weil die Gebühr keinen erdrosselnden Charakter haben und nicht von der Beantragung der öffentlichen Leistung abschrecken darf.

Welcher Teil der zu berücksichtigenden in Geldeswert ausgedrückten Bedeutung der öffentlichen Leistung zusätzlich zum Verwaltungsaufwand in die Gebühr einfließen muss, kann aber nicht allgemein gesagt werden. Für die Erarbeitung verschiedener Kriterien dürfte die Einordnung in Fallgruppen hilfreich sein. Folgende Fallgruppen kämen dabei in Betracht:

- a) Öffentliche Leistungen, die regelmäßig weitgehend neutrale Auswirkungen auf den Gebührenschuldner haben, da sich seine Rechtsposition nicht wesentlich ändert.
Beispiel: Namensänderung

Hier stellt sich das Problem der Bedeutung der öffentlichen Leistung i.d.R. nicht, so dass die Gebühr ausschließlich den Verwaltungsaufwand abzudecken hat.

- b) Öffentliche Leistungen, die den Empfänger ausschließlich begünstigen.
Beispiel: Erteilung einer Genehmigung in dem beantragten Umfang

Bei begünstigenden öffentlichen Leistungen ist ein für jeden Gebührentatbestand gesondert zu bestimmender Bruchteil der nach Nr. 2 ermittelten Bedeutung anzusetzen. Über die Höhe des Bruchteils ist eine allgemeine Aussage nicht möglich.

- c) Öffentliche Leistungen, die den Empfänger ausschließlich belasten.

Beispiel: - belastender Verwaltungsakt wie z.B. Abbruchverfügung
- Verpflichtung zu einem bestimmten Verhalten

Bei ausschließlich belastenden öffentlichen Leistungen stellt der Verwaltungsaufwand die Obergrenze der Gebühr dar, weil die „Bedeutung“ der öffentlichen Leistung für den Kostenschuldner negativ ist, die öffentliche Leistung für ihn also wirtschaftliche Verluste mit sich bringt.

- d) Öffentliche Leistungen, die den Empfänger teilweise belasten und teilweise begünstigen.

Beispiel: Erteilung einer Genehmigung mit Auflagen, Überwachungshandlungen

Hier sind die Ausführungen zu b) und c) zu verknüpfen.

4. Im nächsten Schritt ist noch zu prüfen, ob ein besonders starkes öffentliches Interesse oder die Zielsetzung des Fachgesetzes eine Modifikation des Ergebnisses erfordern.

Als Grund für die Erhöhung der Gebühr sind etwa besonders negative Folgen der durch die öffentliche Leistung ermöglichten Tätigkeit des Kostenschuldners denkbar (in Frage kommen könnten z. B. Auswirkungen auf die Umwelt oder auf die Ordnung und Sicherheit).

Gemäß der Begründung zu § 2 Abs. 6 kann nur ein in Korrelation zu den übrigen Gebührenbemessungsgrößen besonders herausragendes oder ausschließliches öffentliches Interesse gebührenermäßig berücksichtigt werden. Zu den Gebührenermäßigungen legitimierenden Interessen gehören zum Beispiel:

- die speziellen Vollzugsinteressen der entsprechenden Fachgesetze,
- wirtschafts- und ordnungspolitische Ziele, wie beispielsweise die Beeinflussung der Nachfrage oder die Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen,
- das fiskalische Interesse zur Verwaltungsvereinfachung. In diesem Rahmen kann beispielsweise ein zusätzlicher Anreiz gesetzt werden, Leistungen verstärkt elektronisch in Anspruch zu nehmen,

- oder die Verfolgung sozialpolitischer Ziele. Danach ist es zulässig, dass Gebührenermäßigungen den wirtschaftlichen Verhältnissen einer größeren Zahl von möglichen Gebührenschauldern Rechnung tragen.

Nach der einschlägigen Kommentierung zum Verwaltungskostenrecht ist ein herausragendes öffentliches Interesse nur dann ersichtlich, wenn die Förderung des privaten Interesses gegenüber dem öffentlichen Wohl weitgehend zurücktritt. Das öffentliche Interesse überwiegt z. B. dann in dem erforderlichen Maß, wenn die Behörde so sehr an der öffentlichen Leistung interessiert ist, dass sie die öffentliche Leistung auch auf eigene Initiative erbracht hätte.

5. Abschließend muss noch die Frage gestellt werden, ob die ermittelte Gebühr nicht in einem Missverhältnis zur öffentlichen Leistung für den Empfänger steht. Dies ist erforderlich, da sich Kriterien, die der Bemessung der Bedeutung zugrunde liegen, teilweise auch überlagern können.

Nach dem Äquivalenzprinzip darf die Gebühr in keinem Missverhältnis zu der von der öffentlichen Gewalt gebotenen Leistung stehen (BVerfGE 83, 363, 392).

Bei der Wertgebühr wird für die Gebührenbemessung auf den Wert der durch die gebührenpflichtige Amtshandlung erbrachten Leistung abgestellt. Das Äquivalenzprinzip verlangt regelmäßig, dass der Hundert- oder Tausendsatz des Wertes, der als Gebühr zu entrichten ist, nicht unangemessen hoch ist (vgl. BVerwG v. 30.04.2003; 6 C 6/02). Das Bundesverwaltungsgericht hat hier festgestellt, dass sich die Gebühr für die Zuteilung von Rufnummernblöcken in Höhe von 1 000 DM bei Zugrundelegung eines Verwaltungsaufwands von 62,50 DM sich mit dem 16-fachen des Verwaltungsaufwands noch nicht völlig von den Kosten des Verwaltungsaufwands löse und deshalb das Äquivalenzprinzip wahrt.

Hingegen hat das BVerwG mit Urteil vom 30.04.2003 (6 C 5/02) für den Fall, dass eine Gebühr in Höhe von 10 000 000 DM für die Entscheidung über die Zuteilung eines Rufnummernblocks die Kosten des Verwaltungsaufwands (2 250 DM) um etwa das 4 444-fache überschreite, festgestellt, dass sich die Gebühr von dem Verwaltungsaufwand nahezu völlig gelöst habe. Für diesen Fall wurde ein dem Äquivalenzprinzip zuwiderlaufendes grobes Missverhältnis zwischen der Gebühr und den Kosten des Verwaltungsaufwands festgestellt.

Maßgebliche Bestimmungsgrößen der Gebührenbemessung, wie die speziellen Kosten der gebührenpflichtigen öffentlichen Leistungen, der Vorteil der Leistungen für den Gebührenschauldner oder die verhaltenslenkende Wirkung einer finanziellen Belastung, werden sich häufig nicht exakt und im Voraus ermitteln und quantifizieren lassen. Bei der Ordnung der Gebührenerhebung und Gebührenbemessung ist der Gesetzgeber daher berechtigt, die Vielzahl der Einzelfälle in einem Gesamtbild zu erfassen. Er darf generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, die verlässlich und effizient vollzogen werden können (vgl. BVerfG v. 19. März 2003; BvL 9/98).

IV. Berechnung der durchschnittlichen produktiven Arbeitszeit pro Jahr nach § 6 ThürVwGebBVO

Bei der Ermittlung des durchschnittlichen Verwaltungsaufwands ist die durchschnittliche zu leistende Jahresstundenzahl, die der Erstellung der gebührenpflichtigen öffentlichen Leistung zugerechnet werden kann, zu berücksichtigen.

Der jeweils in den Gebühren nach dem Zeitaufwand nach Nummer 1.4 der Anlage zur Thüringer Allgemeinen Verwaltungskostenordnung (ThürAllgVwKostO) enthaltene Betrag der produktiven Arbeitszeit kann den diesbezüglichen Berechnungsgrundlagen entnommen werden, die das Finanzministerium im Rahmen der Ressortabstimmung zur Änderung der ThürAllgVwKostO bekannt gibt.

Die Ermittlung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit in Thüringen wird beispielhaft anhand des Berechnungsschemas der Arbeitsgruppe „Personalbemessung“ der Steuerverwaltung der Länder zur Jahresarbeitszeit für das Jahr 2012 dargestellt:

Kalendertage	365,0
abzüglich:	
Samstage, Sonntage	104,0
bundeseinheitliche Feiertage	9,0
Heiligabend, Silvester, Brauchtumstage, Betriebsausflug, Betriebsfest	3,0

Erholungsurlaub 2012	29,0
Sonder- und Weiterbildungsurlaub, Wehrübungen	1,5
Ausfalltage Mutterschutz	0,0
Krankheitstage	14,0
Arbeitstage	205,0

Tagesarbeitszeit ausgehend von einer 40 Stundenwoche	8 Stunden
--	-----------

Jahresarbeitszeit 205 Jahresarbeitsstage x 8 Stunden = 1.640 Jahresarbeitsstunden

Effektive durchschnittliche Jahresarbeitszeit: 1.640 JAStd. x 8 % (planmäßige bzw. unplanmäßige) sachliche Verteilzeit und persönliche Verteilzeit = 131 Stunden 1.640 JAStd. abzüglich 131 Stunden sachliche und persönliche Verteilzeit Jahresarbeitszeitstunden:	1509
--	------

V. Einzelfallermessen nach § 16 Abs. 1 ThürVwKostG

In Ausübung des Einzelfallermessens kann die festsetzende Behörde gemäß § 16 Abs. 1 ThürVwKostG die Verwaltungskosten ermäßigen oder von der Erhebung absehen, wenn dies mit Rücksicht auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des Verwaltungskostenschuldners oder sonst aus Billigkeitsgründen geboten erscheint. Aufgrund der Vielzahl von möglichen Fallgestaltungen ist eine allgemeine Verfahrensregelung diesbezüglich nicht möglich. Diese Regelung ermöglicht es, auf den Einzelfall bezogene persönliche und soziale Gründe (z. B. Einkommen oder sonstige wirtschaftliche Verhältnisse, Zugehörigkeiten zu bestimmten Personengruppen) bei der Gebührenfestsetzung zu berücksichtigen, um Härtefälle zu vermeiden.

Eine Unbilligkeit kann sich sowohl aus sachlichen als auch aus persönlichen Billigkeitsgründen ergeben. Persönliche Billigkeitsgründe sind solche, die an die persönlichen Verhältnisse des Gebührenschuldners anknüpfen, während sachliche Billigkeitsgründe vorliegen, wenn die Festsetzung der Gebühr zwar an sich der Regelung entspricht, aber im konkreten Einzelfall den Wertungen der Regelung derart zuwiderläuft, dass die Erhebung der Gebühr als unbillig erscheint.

Gemäß § 16 Abs. 3 ThürVwKostG gelten für Billigkeitsmaßnahmen wie Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen des Landes auf Zahlung von Gebühren, Auslagen und sonstige Nebenleistungen die Bestimmungen der Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO). § 59 ThürLHO sowie die entsprechenden Verwaltungsvorschriften treffen hinsichtlich der Billigkeitsmaßnahmen die näheren Regelungen. Insbesondere wird in Ziffer 1.2 der VV zu § 59 ThürLHO bezüglich einer Stundung darauf hingewiesen, dass bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse, Schulden und Kreditaufnahmemöglichkeiten einzubeziehen sind. Auch in den Vorschriften zur Niederschlagung und zum Erlass sind die wirtschaftlichen Verhältnisse des Verwaltungskostenschuldners maßgebend. Die für die Gebührenbemessung zuständige Behörde muss folglich für jeden Einzelfall gesondert prüfen, welche Unterlagen zum Nachweis der wirtschaftlichen Verhältnisse des Kostenschuldners notwendig sind.

VI. Gesetzliche Verpflichtung zur Einhaltung des Überprüfungsintervalls der Verwaltungskostensätze nach § 21 Abs. 5 ThürVwKostG

Gemäß § 21 Abs. 5 ThürVwKostG sind spätestens drei Jahre nach der letzten Überprüfung der Verwaltungskostensätze diese erneut zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen (Artikel 9 Thüringer Haushaltsbegleitgesetz 2012 vom 21. Dezember 2011, GVBl. S. 531). Diese Regelung ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Die Gesetzesbegründung führt hierzu Folgendes aus: "Das Überprüfungsintervall bedeutet grundsätzlich, dass innerhalb des Zeitraums von drei Jahren die jeweilige Verwaltungskostenordnung abschließend geprüft und gegebenenfalls aktualisiert wird. Dem für Grundsatzfragen des Verwaltungskostenrechts zuständigen Finanzministerium sind künftig die Ergebnisse der Überprüfung mitzuteilen. Auf diese Weise wird die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtung durch die Ressorts dokumentiert."