

Kompetenz. Wissen. Erfolg.



Verwaltungskostenrecht

- Einordnung der Verwaltungskosten in das System der öffentlichen Finanzwirtschaft
- Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Verwaltungskosten (Gebühren und Auslagen)
- Entstehung des Kostenanspruchs nach dem Kostengesetz
- Ermittlung der Kostenhöhe
- Erhebung von Verwaltungskosten (u. a. Kostenentscheidung, Fälligkeit, Folgen eines Zahlungsverzugs, Verjährung des Kostenanspruchs)
- Kostenerhebung im Rechtsbehelfsverfahren (behördliches Widerspruchsverfahren)

Ersteller

Christian Kaschner, Regierungsamtsrat, Bayerisches Staatsministerium des Innern und für Integration

Gegenreferent

Thomas Stengel, Regierungsdirektor, Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat

Impressum

Rechtsstand:
1. Juni 2018

Herausgeber:
Bayerische Verwaltungsschule (BVS), Ridlerstraße 75, 80339 München,
Telefon 089/54057-0, info@bvs.de, www.bvs.de

Layout/Satz: FIBO Lichtsatz GmbH, Unterhaching

Titelbild (Ausschnitt): Simon Potter/Cultura/Getty Images

© 2018 BVS

Jede Art der Vervielfältigung ohne schriftliche Genehmigung der BVS außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist gemäß § 106 Urheberrechtsgesetz verboten und kann strafrechtlich verfolgt werden.

Bezugsquelle: Dieses Lehrbuch erscheint im Rahmen der Neuen Reihe der BVS. Weitere Information zu den Schriften der BVS und ein Bestellformular finden Sie im Internet unter www.bvs.de/schriften

Vorbemerkung

Der Begriff der Verwaltungskosten ist ein Fachbegriff unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen, namentlich der Rechtswissenschaft und der Betriebswirtschaftslehre, wobei die jeweiligen Bedeutungen erheblich voneinander abweichen. Den Verwaltungskosten dieser beiden wissenschaftlichen Disziplinen ist lediglich gemeinsam, dass es sich um eine Kostenart handelt, die durch Verwaltungstätigkeit verursacht wird.

Gegenstand dieses Lehrbuchs sind ausschließlich die Verwaltungskosten der Rechtswissenschaft. Der Begriff der Verwaltungskosten in der Betriebswirtschaftslehre wird im Rahmen des Lehrbuchs „Grundlagen der Volks- und Betriebswirtschaftslehre in der öffentlichen Verwaltung“ näher behandelt.

Die Verwaltungskosten der Rechtswissenschaft, auch juristische Verwaltungskosten genannt, stellen einen zentralen Begriff des Verwaltungs- und Abgabenrechts dar. Die juristischen Verwaltungskosten betreffen hierbei entsprechende öffentlich-rechtliche Leistungen von Behörden im hoheitlichen Bereich (sog. Amtshandlungen). In diesem Zusammenhang bildet das Verwaltungskostenrecht die Grundlage, dass staatliche und kommunale Behörden für die Vornahme von Amtshandlungen Gebühren erheben können. Das vorliegende Lehrbuch ist daher auch als Ergänzung zu dem Lehrbuch „Abgabenrecht“ anzusehen.

Das Verwaltungskostenrecht spielt im Rahmen der Ausbildung eher am Rande eine Rolle. Gleichwohl ist zu betonen, dass das Verwaltungskostenrecht vor allem in der Praxis eine bedeutende Rolle einnimmt. Dessen wirtschaftliche Bedeutung ist insbesondere für die Kommunen immens, da die Kosteneinnahmen in Form von Gebühren einen beträchtlichen Anteil vor allem der kommunalen Einnahmen darstellen.

Zudem stellt das Verwaltungskostenrecht ein „übergreifendes“ Rechtsgebiet dar, da in den verschiedensten Rechtsgebieten Gebühren für die Vornahme von Amtshandlungen erhoben werden, d.h. eine Kostenentscheidung zu treffen ist. Dies ist z. B. in den folgenden Rechtsgebieten der Fall: Baurecht, Immissionsschutzrecht, Straßenverkehrsrecht, Wirtschaftsrecht, Naturschutzrecht, Jagd- und Fischereiwesen, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz etc. Die Kostenentscheidung stellt hierbei eine sog. „Nebenentscheidung“ zu der im jeweiligen Fachrecht zu treffenden „Hauptentscheidung“ dar.

Zugegeben, der Begriff des Verwaltungskostenrechts wirkt auf den ersten Blick als eher „trockene“ Rechtsmaterie. Ob dies der Grund war, dass sich einige andere Bundesländer und auch der Bund inzwischen dazu entschlossen haben, vermehrt den Begriff des Gebührenrechts dem des Verwaltungskostenrechts vorzuziehen? Während einige Bundesländer – darunter auch

der Freistaat Bayern – das Verwaltungskostenrecht im Rahmen von sog. Kostengesetzen normieren (z. B. Kostengesetz – KG), haben sich inzwischen einzelne Länder und auch der Bund – wenn auch in begrifflichen Abwandlungen – für den Begriff des Gebührengesetzes entschieden (z. B. Landesgebührengesetz Baden-Württemberg – LGebG, Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen – GebGNRW, Bundesgebührengesetz – BGebG).

Unabhängig davon, welche Bezeichnung das jeweilige Gesetz hat – letztendlich geht es um die gleiche Sache: Die Erhebung von Verwaltungskosten (Gebühren) als einer monetären Gegenleistung für eine bestimmte „Dienstleistung“ der Behörde, der sog. Amtshandlung. Der Begriff der Amtshandlung wird im Rahmen des Lehrbuchs ausführlich erläutert.

Verwaltungskosten werden hierbei natürlich nur für öffentlich-rechtliche Leistungen erhoben, die im überwiegenden Einzelinteresse des Adressaten liegen und somit als „besondere Leistung“ der öffentlichen Verwaltung zu betrachten sind. Originäre, fundamental dem Staat obliegende Kernaufgaben (z. B. öffentliche Sicherheit und Ordnung) werden dagegen grundsätzlich über das allgemeine Steueraufkommen als Haupteinnahmequelle des Gemeinwesens finanziert.

Da – neben den Steuern als Haupteinnahmequelle der öffentlichen Finanzwirtschaft – auch die Erhebung von Verwaltungskosten eine bedeutende Einnahmequelle darstellt, ist es wichtig, dass im Rahmen der Rechtsanwendung das Kostenrecht gut beherrscht wird, sodass rechtssichere Kostenentscheidungen für die konkreten Amtshandlungen getroffen werden können.

Das vorliegende Lehrbuch verfolgt das Ziel, Ihnen hierfür die nötigen Grundkenntnisse zu vermitteln. Hauptaugenmerk liegt hierbei auf dem bayerischen Landesrecht, insofern auf dem Kostengesetz des Freistaates Bayern (KG), das die Rahmenbedingungen der Gebührenerhebung für die Vornahme von Amtshandlungen (d. h. öffentlich-rechtlichen Leistungen) der Behörden des Freistaates Bayern setzt.

Im Falle des Vollzugs von Bundesrecht durch bayerische Behörden ist allerdings – abhängig vom jeweiligen Rechtsgebiet – bayerisches Kostenrecht nicht in jedem Fall anwendbar. Grund hierfür sind die verteilten verfassungsrechtlichen Rechtsetzungskompetenzen des Bundes und der Länder infolge der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Aus diesem Grund wird auch in Grundzügen auf das Kostenrecht des Bundes Bezug genommen, das aber für die Länder infolge des sog. „Gesetzes zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes“ im Jahre 2013 zunehmend (es wurden hier Übergangsphasen festgelegt, die noch andauern) an Bedeutung verliert. Daher wird in absehbarer Zeit auch bei Vollzug von Bundesrecht überwiegend (d. h. bis auf wenige Ausnahmen) bayerisches Kostenrecht anwendbar sein. Da aus diesem Grund das Verwaltungskostengesetz

(VwKostG) des Bundes zunehmend eine untergeordnete Rolle spielt und in absehbarer Zeit nicht mehr zur Anwendung kommen wird, behandelt dieses Lehrbuch hauptsächlich die Rechtslage nach dem Kostengesetz (KG) des Freistaates Bayern. Daher wird auf entsprechende Regelungen des VwKostG – im Gegensatz zur vorherigen Fassung des Lehrbuchs – im Sinne einer vereinfachten Lesbarkeit und der besseren Übersichtlichkeit weitgehend verzichtet.

Da aber bundesrechtliche Kostennormen in bestimmten Rechtsgebieten auch weiterhin zur Anwendung kommen, wird auch im Rahmen dieses Lehrbuchs auf die Anwendbarkeit landes- und bundesrechtlicher Kostennormen eingegangen und dargelegt, worauf Sie im Rahmen der Rechtsanwendung achten müssen.

Die Kommunen besitzen aufgrund ihrer kommunalen Finanzhoheit zudem eigene gebührenrechtliche Kompetenzen, soweit diese nicht im übertragenen (d. h. im Auftrag des Staates), sondern im (originären) eigenen Wirkungsbereich Amtshandlungen vornehmen. Hierauf wird in diesem Lehrbuch ebenfalls eingegangen, soweit Gebühren auf Grundlage des Kostengesetzes erhoben werden. Das Kommunalabgabengesetz (KAG), auf dessen Grundlage es den Kommunen ermöglicht wird, besondere Abgaben zu erheben (u. a. örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern, Benutzungsgebühren für kommunale Einrichtungen oder Beiträge, wie z. B. Erschließungsbeiträge) sind dagegen nicht Bestandteil dieses Lehrbuchs. Informationen hierzu finden Sie aber in anderen Lehrbüchern der BVS, insbesondere im Lehrbuch „Abgabenrecht“.

Im Wesentlichen soll dieses Lehrbuch die folgenden Inhalte vermitteln:

Das **Kapitel 1** stellt das umfangreiche System der öffentlichen Finanzwirtschaft kurz dar. Hierauf basierend erfolgt eine kompakte Darstellung des öffentlich-rechtlichen Abgabenrechts, dem auch das Verwaltungskostenrecht zugeordnet wird, sodass im Anschluss das Verwaltungskostenrecht entsprechend eingeordnet und definiert werden kann.

Das **Kapitel 2** stellt die Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Verwaltungskosten dar, insbesondere die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder betreffend das Kostenrecht. Anschließend werden die Anwendungsbereiche des Kostengesetzes des Freistaates Bayern sowie des Verwaltungskostengesetzes des Bundes in der bis zum 14. August 2013 geltenden Fassung dargestellt.

In **Kapitel 3** wird die Entstehung des Kostenanspruchs auf Grundlage des Kostengesetzes des Freistaates Bayern erläutert.

Kapitel 4 enthält Ausführungen zur Kostenfestsetzung, d. h. zur Ermittlung der Gebührenhöhe sowie zum Umfang der erstattungsfähigen besonderen Aufwendungen (sog. Auslagen), bei der Vornahme von Amtshandlungen.

Kapitel 5 behandelt die Kostenerhebung gegenüber dem Kostenschuldner, also die konkrete Kostenentscheidung einschließlich des entsprechenden Verfahrensrechts. Daneben werden in diesem Kapitel die Fälligkeit der Kosten, die Folgen eines Zahlungsverzugs, die Möglichkeiten einer Erhebung von Kosten vor Eintritt der Fälligkeit sowie die Verjährung des Kostenanspruchs behandelt.

In **Kapitel 6** wird die Kostenerhebung im Rahmen eines Rechtsbehelfsverfahrens, namentlich eines Widerspruchsverfahrens, dargestellt. Kapitel 6 enthält hierzu Ausführungen zu Umfang der Kostenerstattung und der konkreten Kostenfestsetzung, die maßgeblich vom jeweiligen Ausgang des Widerspruchsverfahrens abhängig ist.

Kapitel 7 enthält einige Beispiele in Bezug auf schriftliche Kostenentscheidungen sowohl im Ausgangs- als auch im Widerspruchsverfahren. Daneben wird jeweils ein Beispiel einer sog. Kostenverfügung und einer Kostenrechnung dargestellt.

Am Ende jedes Kapitels erfolgt eine kurze Zusammenfassung des wesentlichen Inhalts des jeweiligen Kapitels.

Da das Kostenrecht unmittelbar mit anderen Rechtsgebieten zusammenhängt (z. B. Abgabenrecht, Haushaltsrecht), enthält das Lehrbuch an geeigneter Stelle jeweils einen Hinweis auf das entsprechende Lehrbuch der BVS. Die Hinweise sollen Ihrer Informationen dienen und es Ihnen ermöglichen, sich ggf. anhand dieser Lehrbücher vertiefend mit der jeweiligen Rechtsmaterie auseinanderzusetzen.

Für die Arbeit mit dem Lehrbuch ist es erforderlich, dass Sie mit den jeweils zitierten Rechtsnormen arbeiten. Soweit im Rahmen dieses Lehrbuchs Rechtsnormen zitiert werden, ist es unerlässlich, diese im Zusammenhang mit dem Textbeitrag auch durchzulesen. Dies erleichtert es, Inhalte zu verstehen und Zusammenhänge zu erkennen.

Die im Lehrbuch genannten Beispiele dienen der Veranschaulichung, der Erläuterung des Lehrstoffs und dem besseren Verständnis des jeweiligen Kapitels.

Kontroll- und Übungsfragen sollen es ermöglichen, Lerninhalte zu festigen und das gelernte Wissen anzuwenden.

Es wurde auf eine möglichst geschlechtsneutrale Formulierung geachtet. Soweit diese nicht möglich oder unzumutbar ist und die Lesbarkeit beeinträchtigt, wird eine geschlechtsspezifische Formulierung verwendet. In diesen Fällen sind selbstverständlich beide Geschlechter erfasst.

| | |
|---|-----------|
| Vorbemerkung | 4 |
| Inhalt | 8 |
| Literaturhinweise | 12 |
| Abkürzungen | 13 |
| 1 Grundlagen des Verwaltungskostenrechts | 16 |
| 1.1 Das System der öffentlichen Finanzwirtschaft. | 16 |
| 1.1.1 Definition der öffentlichen Finanzwirtschaft. | 16 |
| 1.1.2 Die öffentlichen Finanzen – Überblick | 17 |
| 1.2 Verwaltungskosten als Bestandteil des öffentlichen Abgabenrechts . | 18 |
| 1.2.1 Definition des Abgabenrechts | 19 |
| 1.2.1.1 Steuern. | 20 |
| 1.2.1.2 Beiträge | 24 |
| 1.2.1.3 Gebühren | 25 |
| 1.2.1.4 Sonstige Abgaben | 28 |
| 1.2.2 Definition des Begriffs der Verwaltungskosten | 28 |
| 1.2.2.1 Gebühren | 29 |
| 1.2.2.2 Auslagen. | 29 |
| Zusammenfassung. | 30 |
| 2 Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Verwaltungskosten. | 31 |
| 2.1 Gesetzgebungskompetenz. | 31 |
| 2.2 Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Verwaltungskosten in Bayern. | 32 |
| 2.2.1 Allgemeines | 32 |
| 2.2.2 Anwendbarkeit des Kostengesetzes des Freistaates Bayern. | 33 |
| 2.2.3 Anwendbarkeit des Verwaltungskostengesetzes des Bundes in der bis zum 14. August 2013 geltenden Fassung | 33 |
| 2.2.4 Hinweise für die Rechtsanwendung | 36 |
| 2.3 Das Kostengesetz des Freistaates Bayern | 37 |
| 2.3.1 Anwendungsbereich des Kostengesetzes | 37 |
| 2.3.2 Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen | 38 |
| 2.3.3 Struktur und wesentlicher Inhalt des Kostengesetzes | 38 |
| 2.3.4 Das Kostenverzeichnis zum Kostengesetz. | 39 |
| Zusammenfassung. | 40 |
| 3 Entstehung des Kostenanspruchs nach dem Kostengesetz | 42 |
| 3.1 Sachliche Kostenpflicht | 42 |
| 3.1.1 Kostengläubiger | 43 |
| 3.1.2 Der Begriff der sog. Amtshandlung | 44 |
| 3.1.3 Sonstige kostenpflichtige Amtshandlungen auf Grundlage von speziellen Rechtsvorschriften | 45 |
| 3.1.4 Abgrenzung der Amtshandlung zu anderen behördlichen Tätigkeiten | 46 |
| 3.1.5 Ausnahmen von der sachlichen Kostenpflicht | 52 |
| 3.1.5.1 Kostenfreiheit auf Grundlage spezialgesetzlicher Regelungen. | 52 |
| 3.1.5.2 Sachliche Kostenfreiheit nach Art. 3 KG. | 53 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 3.1.5.3 | Sachliche Kostenfreiheit auf Grundlage des Kostenverzeichnisses | 60 |
| 3.1.5.4 | Unrichtige Sachbehandlung | 60 |
| 3.2 | Persönliche Kostenpflicht | 61 |
| 3.2.1 | Kostenschuldner. | 61 |
| 3.2.1.1 | Prinzip der Veranlassung. | 61 |
| 3.2.1.2 | Der Interessent | 63 |
| 3.2.1.3 | Kostenschuldner auf Grundlage einer schriftlichen Übernahmeerklärung . | 63 |
| 3.2.1.4 | Kostenhaftung kraft Gesetzes | 64 |
| 3.2.1.5 | Gesamtschuldnerische Haftung. | 64 |
| 3.2.1.6 | Kostenhaftung bei unbegründeten Einwendungen | 65 |
| 3.2.1.7 | Kostenhaftung bei schuldhafter Verursachung. | 66 |
| 3.2.2 | Ausnahmen von der persönlichen Kostenpflicht | 67 |
| 3.2.2.1 | Spezialgesetzliche Regelungen | 67 |
| 3.2.2.2 | Persönliche Gebührenfreiheit nach Art. 4 KG. | 67 |
| 3.2.2.3 | Befreiungen auf Grundlage des Kostenverzeichnisses | 70 |
| 3.3 | Entstehung des Kostenanspruchs. | 70 |
| 3.4 | Billigkeitsmaßnahmen im Einzelfall und Niederschlagung | 71 |
| | Zusammenfassung. | 74 |
| 4 | Kostenfestsetzung auf Grundlage des Kostengesetzes. | 76 |
| 4.1 | Festsetzung der Gebührenhöhe | 76 |
| 4.1.1 | Staatliches Kostenverzeichnis zum Kostengesetz | 76 |
| 4.1.2 | Äquivalenzprinzip | 78 |
| 4.1.3 | Gebührenarten | 79 |
| 4.1.3.1 | Festgebühren | 80 |
| 4.1.3.2 | Wertgebühren | 80 |
| 4.1.3.3 | Zeitgebühren | 81 |
| 4.1.3.4 | Rahmengebühren. | 81 |
| 4.1.4 | Festsetzung der Gebührenhöhe bei nicht im Kostenverzeichnis normierten Amtshandlungen | 82 |
| 4.2 | Festsetzung der Auslagen | 83 |
| 4.2.1 | Allgemeines | 83 |
| 4.2.2 | Erhebungsfähige Auslagen. | 83 |
| 4.2.2.1 | Entschädigungen für Zeugen und Sachverständige. | 83 |
| 4.2.2.2 | Entgelte für Telekommunikationsdienstleistungen und Zustellungen | 84 |
| 4.2.2.3 | Kosten für die Veröffentlichung von amtlichen Bekanntmachungen | 84 |
| 4.2.2.4 | Reisekosten und sonstige Aufwendungen bei Dienstgeschäften außerhalb der Dienststelle | 85 |
| 4.2.2.5 | Anderen Behörden oder Personen für ihre Tätigkeit zustehende Beträge . | 85 |
| 4.2.2.6 | Schreibauslagen. | 87 |
| 4.2.3 | Auslagen für Tätigkeiten von Behörden, an die keine Zahlungen zu leisten sind | 90 |
| 4.2.4 | Auslagen nach speziellen Rechtsvorschriften ohne besondere Bezeichnung. | 90 |
| 4.3 | Kostenerhebung bei Vornahme mehrerer Amtshandlungen | 91 |
| 4.4 | Kostenerhebung bei Ablehnung, Zurücknahme oder Erledigung einer beantragten Amtshandlung. | 92 |
| 4.4.1 | Kostenerhebung bei Ablehnung einer beantragten Amtshandlung | 92 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4.4.2 | Kostenerhebung bei Rücknahme oder Erledigung einer beantragten Amtshandlung | 93 |
| 4.4.3 | Verzicht auf eine Kostenerhebung bei Rücknahme oder Erledigung einer beantragten Amtshandlung | 94 |
| | Zusammenfassung | 94 |
| 5 | Die Kostenerhebung | 96 |
| 5.1 | Die Kostenentscheidung | 96 |
| 5.1.1 | Rechtsnatur und Zweck der Kostenentscheidung | 96 |
| 5.1.2 | Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit einer Kostenentscheidung | 97 |
| 5.1.3 | Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrenrechts | 97 |
| 5.1.3.1 | Erlass einer Kostenentscheidung durch staatliche Behörden | 98 |
| 5.1.3.2 | Erlass einer Kostenentscheidung durch kommunale Behörden | 99 |
| 5.1.4 | Vollstreckung einer Kostenentscheidung | 101 |
| 5.1.5 | Änderung einer fehlerhaften Kostenentscheidung | 102 |
| 5.1.6 | Aufhebung einer Kostenentscheidung | 103 |
| 5.1.7 | Formulierung von Kostenentscheidungen | 104 |
| 5.1.7.1 | Die Kostenentscheidung im Tenor eines Bescheids | 104 |
| 5.1.7.2 | Begründung einer Kostenentscheidung | 108 |
| 5.1.7.3 | Erstellung einer Kostenrechnung | 110 |
| 5.2 | Fälligkeit der Kosten | 111 |
| 5.3 | Folgen eines Zahlungsverzugs | 111 |
| 5.3.1 | Säumniszuschläge | 111 |
| 5.3.2 | Stundungszinsen | 113 |
| 5.3.3 | Aussetzungszinsen | 114 |
| 5.4 | Erhebung von Kosten vor Eintritt der Fälligkeit | 115 |
| 5.4.1 | Kostenvorschuss | 115 |
| 5.4.2 | Zurückbehaltungs- und Nachnahmerecht | 118 |
| 5.4.3 | Zahlung rückständiger Kosten | 119 |
| 5.5 | Verjährung des Kostenanspruchs | 119 |
| 5.5.1 | Festsetzungsverjährung | 120 |
| 5.5.2 | Zahlungsverjährung | 121 |
| 5.6 | Rechtsbehelfe gegen Kostenentscheidungen | 123 |
| | Zusammenfassung | 125 |
| 6 | Kostenerhebung im Rahmen von Widerspruchsverfahren | 127 |
| 6.1 | Grundlagen | 127 |
| 6.1.1 | Sinn und Zweck des Widerspruchsverfahrens | 127 |
| 6.1.2 | Ablauf des Widerspruchsverfahrens | 129 |
| 6.2 | Umfang der Kostenerstattung im Widerspruchsverfahren | 130 |
| 6.2.1 | Allgemeines | 130 |
| 6.2.2 | Verwaltungskosten | 132 |
| 6.2.3 | Aufwendungen der Beteiligten | 133 |
| 6.3 | Kostenfestsetzung im Widerspruchsverfahren | 134 |
| 6.3.1 | Kostenfreie Widerspruchsverfahren | 134 |
| 6.3.2 | Kostenfreiheit für die Ausgangsbehörde | 135 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 6.3.3 | Kostenfestsetzung auf Grundlage des Ausgangs des Widerspruchsverfahrens | 135 |
| 6.3.3.1 | Kostenfestsetzung bei erfolgreichem Widerspruch | 135 |
| 6.3.3.2 | Kostenfestsetzung bei zum Teil erfolgreichem Widerspruch | 137 |
| 6.3.3.3 | Kostenfestsetzung bei nachträglicher Heilung von Formmängeln | 138 |
| 6.3.3.4 | Kostenfestsetzung bei erfolglosem Widerspruch | 139 |
| 6.3.3.5 | Kostenfestsetzung bei Rücknahme des Widerspruchs | 140 |
| 6.3.3.6 | Kostenfestsetzung bei Erledigung des Widerspruchs | 141 |
| 6.3.3.7 | Kostenfestsetzung bei Widerspruchsverfahren im Rahmen öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse | 142 |
| 6.3.4 | Kostenfestsetzung bei mehreren Widerspruchsführern | 144 |
| 6.3.5 | Kostenentscheidung | 144 |
| 6.3.6 | Verfahren der Kostenfestsetzung | 145 |
| 6.3.7 | Verhältnis zu verwaltungsgerichtlichen Kostenentscheidungen | 145 |
| | Zusammenfassung | 146 |
| 7 | Beispiele für schriftliche Kostenentscheidungen auf Grundlage des Kostengesetzes; Kostenverfügung und Kostenrechnung | 148 |
| 7.1 | Kostenentscheidungen im Antragsverfahren (Ausgangsverfahren) | 149 |
| 7.1.1 | Erteilung einer beantragten Genehmigung durch ein Landratsamt | 149 |
| 7.1.2 | Ablehnung einer beantragten Genehmigung durch ein Landratsamt | 150 |
| 7.1.3 | Ablehnung einer beantragten Genehmigung durch eine Kommune im eigenen Wirkungskreis | 151 |
| 7.1.4 | Erteilung einer Genehmigung auf Antrag bei gleichzeitiger Zurückweisung unbegründeter Einwendungen eines Beteiligten durch eine Kommune im eigenen Wirkungskreis | 152 |
| 7.1.5 | Vorliegen von sachlicher Kostenfreiheit | 153 |
| 7.1.6 | Vorliegen von persönlicher Gebührenfreiheit | 154 |
| 7.1.7 | Erhebung eines Kostenvorschusses für eine beantragte Amtshandlung | 155 |
| 7.2 | Kostenentscheidungen im Rechtsbehelfsverfahren (Widerspruchsverfahren) | 156 |
| 7.2.1 | Erfolgreicher Widerspruch | 156 |
| 7.2.2 | Erfolgloser Widerspruch | 157 |
| 7.2.3 | Zum Teil erfolgreicher Widerspruch | 158 |
| 7.2.4 | Erledigung des Widerspruchs | 159 |
| 7.3 | Kostenverfügung und Kostenrechnung | 160 |
| 7.4 | Änderungsanordnung für Stundung, Stundungszinsen, Aussetzungszinsen | 163 |
| | Antworten zu den Kontrollfragen | 164 |
| | Stichwortverzeichnis | 174 |

Literaturhinweise

Rott/Stengel, Kommentar zum Verwaltungskostenrecht in Bayern (Stand 2017), Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm

Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Bayern (Stand 2017), Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG

Giehl/Adolph/Käß, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensrecht in Bayern (Stand 2017), Rehm-Verlag

Harrer/Kugele/Thum/Tegethoff, Kommentar zum Verwaltungsrecht in Bayern (Stand 2017), Carl-Link-Verlag

Linhart, Schreiben, Bescheide und Vorschriften in der Verwaltung (Stand 2017), Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm

Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 5. Auflage, 2011, Verlag C. H. Beck

Leibinger/Müller/Wiesner, Öffentliche Finanzwirtschaft, 14. Auflage, 2017, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm

Abkürzungen

| | |
|---------------------|---|
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| AG | Aktiengesellschaft |
| AGO | Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern |
| AGVwGO | Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung |
| AIIMBl. | Allgemeines Ministerialblatt |
| AO | Abgabenordnung |
| ArchivBO | Benützungsordnung für die staatlichen Archive Bayerns |
| AufenthG | Aufenthaltsgesetz |
| AufenthV | Aufenthaltsverordnung |
| AVArt.53LKrO | Verordnung zur Ausführung des Art. 53 Abs. 2 der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern |
| BAFöG | Bundesausbildungsförderungsgesetz |
| BayBG | Bayerisches Beamtenengesetz |
| BayBO | Bayerische Bauordnung |
| BayDG | Bayerisches Disziplinargesetz |
| BayDschG | Bayerisches Denkmalschutzgesetz |
| BayHO | Bayerische Haushaltsordnung |
| BayJG | Bayerisches Jagdgesetz |
| BayNatSchG | Bayerisches Naturschutzgesetz |
| BayRKG | Bayerisches Reisekostengesetz |
| BayRS | Bayerische Rechtssammlung |
| BayStG | Bayerisches Stiftungsgesetz |
| BayStrWG | Bayerisches Straßen- und Wegegesetz |
| BayUIG | Bayerisches Umweltinformationsgesetz |
| BayVBl. | Bayerische Verwaltungsblätter |
| BayVersG | Bayerisches Versammlungsgesetz |
| BayVGH | Bayerischer Verwaltungsgerichtshof |
| BayVwVfG | Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz |
| BayWoFG | Bayerisches Wohnraumförderungsgesetz |
| BauGB | Baugesetzbuch |
| BeckOK | Beck'scher Online-Kommentar |
| BezO | Bezirksordnung für den Freistaat Bayern |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BGBI. I | Bundesgesetzblatt Teil I |
| BGebG | Bundesgebührengesetz |
| BImSchG | Bundes-Immissionsschutzgesetz |
| BR-Drs. | Bundesrats-Drucksache |
| BV | Bayerische Verfassung |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| EDVBK | Bestimmungen für die Erteilung von Kassenanordnungen im automatisierten Buchführungsverfahren der Staatskassen (EDV-Bestimmungen Kasse) |

| | |
|---------------------|--|
| EStG | Einkommensteuergesetz |
| EU | Europäische Union |
| FAG | Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz) |
| FahrIG | Fahrlehrergesetz |
| FlurbG | Flurbereinigungsgesetz |
| GastG | Gaststättengesetz |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) |
| GebO | Gebührenordnung |
| GebOSt | Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr |
| GebOVerm | Verordnung über die Benutzungsgebühren der staatlichen Vermessungsämter |
| GGebV | Verordnung über die Benutzungsgebühren der Gesundheitsverwaltung |
| GewO | Gewerbeordnung |
| GewStG | Gewerbesteuerergesetz |
| GG | Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland |
| GKG | Gerichtskostengesetz |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| GO | Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern |
| GVBl. | Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt |
| GwG | Geldwäschegesetz |
| Gz. | Geschäftszeichen |
| HGB | Handelsgesetzbuch |
| i. V. m. | in Verbindung mit |
| JVEG | Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz |
| JVKostG | Justizverwaltungskostengesetz |
| KAG | Kommunalabgabengesetz |
| KG | Kostengesetz |
| KLR | Kosten- und Leistungsrechnung |
| KommHV-Doppik | Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung |
| KommHV-Kameralistik | Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der Kameralistik |
| KommKVz | Kommunales Kostenverzeichnis |
| KVz | Kostenverzeichnis zum Kostengesetz (staatlich) |
| LAG | Lastenausgleichsgesetz |
| LFGB | Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch |
| Lfd. Nr. | Laufende Nummer (des staatlichen Kostenverzeichnisses – KVz) |
| LKrO | Landkreisordnung für den Freistaat Bayern |
| LStVG | Landesstraß- und Verordnungsgesetz |
| LuftVG | Luftverkehrsgesetz |
| LuftKostV | Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift |

| | |
|-----------------------|--|
| OWiG | Gesetz über Ordnungswidrigkeiten |
| PAG | Polizeiaufgabengesetz |
| PAuswG | Personalausweisgesetz |
| PatAO | Patentanwaltsordnung |
| PassG | Passgesetz |
| PassV | Verordnung zur Durchführung des Passgesetzes |
| PolKV | Polizeikostenverordnung |
| PrüfVBau | Prüfsachverständigenverordnung |
| PStG | Personenstandsgesetz |
| PAuswG | Personalausweisgesetz |
| PZA | Postzustellungsauftrag |
| Rn. | Randnummer |
| s. | siehe |
| S. | Seite |
| SchfG | Schornsteinfegergesetz |
| SGB X | Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz |
| SGG | Sozialgerichtsgesetz |
| StAG | Staatsangehörigkeitsgesetz |
| StAGebV | Staatsangehörigkeits-Gebührenverordnung |
| StMFLH | Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat |
| StPO | Strafprozessordnung |
| StVG | Straßenverkehrsgesetz |
| Tarif-Nr. | Tarif-Nummer (des staatlichen Kostenverzeichnisses – KVz) |
| UGG-GebO | Verordnung über die Erhebung von Gebühren und Auslagen für die Inanspruchnahme des Bayerischen Landesamts für Umwelt, des Bayerischen Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit und der Gewerbeaufsichtsämter der Regierungen |
| UGebO | Umweltgebührenordnung |
| UmlegAusschV | Umlegungsausschussverordnung |
| UStG | Umsatzsteuergesetz |
| VersammIG | Versammlungsgesetz |
| VGemO | Verwaltungsgemeinschaftsordnung für den Freistaat Bayern |
| VV-BayHO | Verwaltungsvorschriften zur Bayerischen Haushaltsordnung |
| VV-KG | Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Kostengesetzes |
| VV-VSDienstKfz | Verwaltungsvorschrift über die Vergütungssätze für die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| VwKostG | Verwaltungskostengesetz (des Bundes) |
| VwVEBV | Eigenbetriebsverwaltungsvorschrift |
| VwZVG | Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz |
| WaffG | Waffengesetz |
| ZPO | Zivilprozessordnung |
| ZuSEVO | Verordnung über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen in Verwaltungssachen |

1 Grundlagen des Verwaltungskostenrechts

Verwaltungskosten im juristischen Sinne¹⁾ sind Geldleistungen, die Behörden auf der Grundlage öffentlich-rechtlicher Vorschriften für hoheitliche Tätigkeiten²⁾ erheben. Verwaltungskosten bestehen aus **Gebühren und Auslagen** (→ s. Nr. 1.2.2).

Die Verwaltungskosten werden den **öffentlich-rechtlichen Abgaben** zugeordnet, die wiederum Bestandteil der **öffentlichen Finanzwirtschaft** sind (→ s. Nr. 1.1). Die Abgaben stellen in ihrer Gesamtheit die Haupteinnahmequelle der öffentlichen Haushalte³⁾ dar.

Im Folgenden wird das System der öffentlichen Finanzwirtschaft in seiner Gesamtheit dargestellt. Auf dieser Grundlage werden die Verwaltungskosten als Bestandteil der öffentlich-rechtlichen Abgaben von den anderen Formen der Abgaben abgegrenzt und anschließend definiert.

1.1 Das System der öffentlichen Finanzwirtschaft

1.1.1 Definition der öffentlichen Finanzwirtschaft

Öffentliche Finanzwirtschaft

Als **öffentliche Finanzwirtschaft** bezeichnet man die Gesamtheit aller wirtschaftlichen Aktivitäten der juristischen Personen des öffentlichen Rechts⁴⁾, insbesondere der Gebietskörperschaften⁵⁾, die der Beschaffung (→ Einnahmen) und Verwendung (→ Ausgaben) der erforderlichen Finanzmittel zur gesamtstaatlichen Aufgabenerfüllung dienen. Die öffentliche Finanzwirtschaft bildet somit die finanzielle Grundlage der gesamten öffentlichen Verwaltung.

Die öffentliche Finanzwirtschaft zielt auf die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen ab (z. B. Bildung, Verkehrsinfrastruktur, öffentliche Sicherheit). Des Weiteren sollen über Transferleistungen (z. B. Arbeitslosengeld, Kindergeld, BAföG) das Einkommen und das Vermögen innerhalb der Bevölkerung umverteilt werden. Ziel des Handelns der öffentlichen Verwaltung ist hierbei die Maximierung des Gemeinwohls. Die zur öffentlichen Leistungserstellung bzw. für Transferleistungen nötigen Finanzmittel werden insbesondere über die Erhebung von öffentlich-rechtlichen Abgaben (→ s. Nr. 1.2) generiert.

¹⁾ Daneben wird der Begriff der Verwaltungskosten noch in der Betriebswirtschaftslehre (BWL) verwendet. Im Rahmen der BWL sind unter Verwaltungskosten in der Regel alle Kosten zu verstehen, die nicht im Rahmen der Produktion bzw. des Vertriebs entstehen. Der Begriff der Verwaltungskosten der Betriebswirtschaftslehre ist nicht Bestandteil dieses Lehrbuchs. Informationen zu diesem Thema finden Sie im Lehrbuch „Band 21a – Grundlagen der Volks- und Betriebswirtschaftslehre in der öffentlichen Verwaltung“.

²⁾ Hoheitliche Tätigkeiten sind solche Aufgaben, deren Erfüllung dem Staat kraft öffentlichen Rechts obliegen. Sie werden im Rahmen der sog. unmittelbaren Staatsverwaltung (Bundes- und Landesbehörden), der sog. mittelbaren Staatsverwaltung (z. B. Kommunen, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) und durch sog. Beliehene (z. B. TÜV, Bezirksschornsteinfeger) erfüllt.

³⁾ Als öffentlichen Haushalt bezeichnet man die Finanzwirtschaft einer Gebietskörperschaft (Bund, Länder, Kommunen). Bundes- und Landeshaushalt gehören hierbei zu den staatlichen Haushalten. Gemeinde-, Stadt-, Landkreis- und sonstige Gemeindeverbands Haushalte zählen zu den kommunalen Haushalten.

⁴⁾ Generell wird unterschieden zwischen juristischen Personen des Privatrechts und juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind Rechtssubjekte, die Rechtsfähigkeit kraft Gesetzes besitzen. Sie entstehen durch Hoheitsakt (Gesetz). Generell wird unterschieden zwischen Körperschaften (hierunter fallen insbes. die Gebietskörperschaften, → s. hierzu Fußnote 5), Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Juristische Personen des Privatrechts sind dagegen z.B. Aktiengesellschaften (AG), Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), eingetragene Vereine etc.

⁵⁾ Eine Gebietskörperschaft ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (→ s. Fußnote 4), welche die Gebietshoheit auf einem räumlich abgegrenzten Teil des Staatsgebietes besitzt und öffentliche Aufgaben wahrnimmt. Gebietskörperschaften sind somit der Bund (Bundesrepublik Deutschland), die Bundesländer und die Kommunen.

Die öffentliche Finanzwirtschaft kann entsprechend der jeweiligen Gebietskörperschaften in Bundesfinanzen⁶⁾, Landesfinanzen⁷⁾ und Kommunalfinanzen⁸⁾ unterteilt werden.

Zentrale Grundlage der Finanzwirtschaft der einzelnen Gebietskörperschaften ist der jährlich aufzustellende **Haushaltsplan**⁹⁾.

Die öffentliche Finanzwirtschaft zählt zu den bedeutendsten Teilbereichen einer Volkswirtschaft¹⁰⁾. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Finanzen lässt sich z. B. an der **Staatsquote**¹¹⁾ ablesen.

Als öffentliche Finanzwirtschaft bezeichnet man die Gesamtheit aller wirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Verwaltung (v. a. der Gebietskörperschaften), die deren Einnahmen und Ausgaben betreffen. Die öffentliche Finanzwirtschaft zielt insbesondere auf die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen ab. Die hierfür notwendigen Finanzmittel werden insbesondere über die Erhebung von öffentlich-rechtlichen Abgaben generiert.

Merke

1.1.2 Die öffentlichen Finanzen – Überblick

Einnahmen der öffentlichen Finanzwirtschaft sind vor allem die Einnahmen aus Steuern. Daneben existieren aber noch weitere Einnahmequellen. Zu nennen sind diesbezüglich insbesondere:

- Gebühren¹²⁾
- Beiträge¹³⁾
- Erwerbseinkünfte¹⁴⁾
- Finanzausgleiche¹⁵⁾

⁶⁾ Der Begriff der Bundesfinanzen bezeichnet die finanzwirtschaftlichen Aktivitäten des Bundes. Diese umfassen alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes sowie auch das Vermögen und die Schulden des Bundes.

⁷⁾ Unter dem Begriff der Landesfinanzen fasst man die finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der Bundesländer zusammen. Zu den Landesfinanzen zählen somit alle Einnahmen und Ausgaben der Länder sowie das Vermögen und die Schulden der Länder.

⁸⁾ Unter den Kommunalfinanzen versteht man einen Oberbegriff für alle finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der kommunalen Gebietskörperschaften (Gemeinden, Gemeindeverbände). Zu den Kommunalfinanzen zählen Einnahmen und Ausgaben der Kommunen. Unter den Begriff der Kommunalfinanzen fallen des Weiteren auch das Vermögen und die Schulden der Kommunen.

⁹⁾ Der Haushaltsplan (auch Budget, Etat) enthält eine systematische Zusammenstellung der für den festgelegten Zeitraum (Haushaltsperiode, in der Regel 1 Jahr, sog. Haushaltsjahr) geplanten Haushaltseinnahmen und -ausgaben. Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben. Informationen zum Haushaltsplan des Freistaates Bayern finden Sie im „Lehrbuch 19 – Haushaltsrecht des Freistaates Bayern“.

¹⁰⁾ Nähere Informationen zu diesem Thema finden Sie im Lehrbuch „Band 21a – Grundlagen der Volks- und Betriebswirtschaftslehre in der öffentlichen Verwaltung“.

¹¹⁾ Die Staatsquote (auch: Staatsausgabenquote) ist eine Kennzahl, die den Anteil der staatlichen Aktivität am Bruttoinlandsprodukt eines Staates anzeigt. Die Staatsquote errechnet sich als prozentualer Anteil der Staatsausgaben am nominalen Bruttoinlandsprodukt. In Deutschland lag die Staatsquote z. B. im Jahr 2016 bei ca. 45,0 Prozent.

¹²⁾ Man unterscheidet Verwaltungsgebühren und Benutzungsgebühren (→ s. Nr. 1.2.1.3).

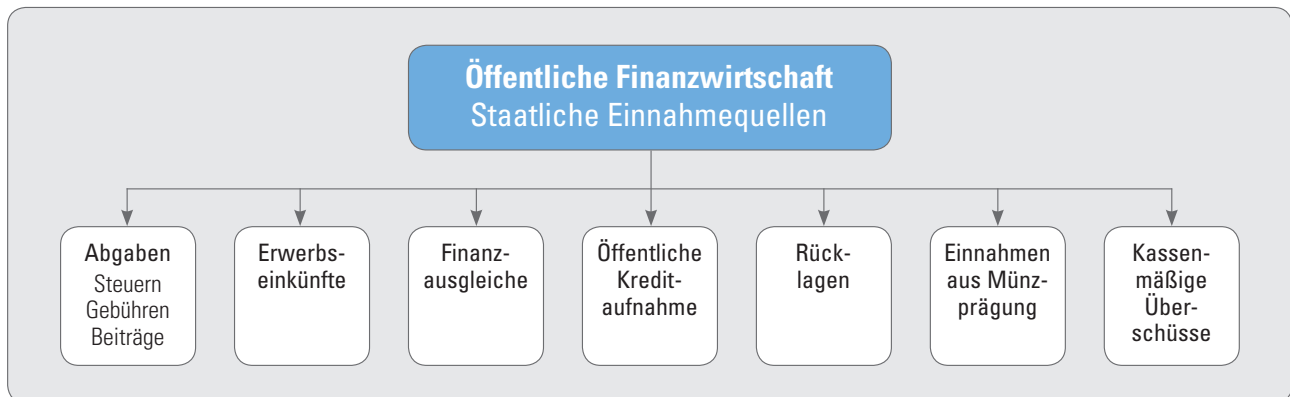
¹³⁾ Siehe hierzu Nr. 1.2.1.2.

¹⁴⁾ Erwerbseinkünfte sind Einnahmen aus erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit der jeweiligen Körperschaft des öffentlichen Rechts. Es sind Einnahmen, die nicht aufgrund der jeweiligen Finanzhoheit durch („Zwangs-“)Abgaben erzielt werden, sondern durch Beteiligungen an privaten Unternehmen (meist aus Gewinnen öffentlicher Betriebe und Unternehmen bzw. Beteiligungen an privaten Unternehmen, zum Beispiel als Aktionär) sowie aus Grundvermögen durch Vermietung, Verpachtung oder Veräußerung.

¹⁵⁾ Der Begriff „Finanzausgleich“ bezeichnet die Gesamtheit aller Maßnahmen zur Erreichung einer Angleichung der Finanzkraft von finanzstarken und finanzschwachen Gebietskörperschaften. Es wird im Allgemeinen unterschieden zwischen dem vertikalen Finanzausgleich (d. h. zwischen Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen, also Bund – Länder, Bund – Kommunen, Länder – Kommunen) und dem horizontalen Finanzausgleich (d. h. zwischen Gebietskörperschaften derselben Ebene, also zwischen Ländern → sog. „Länderfinanzausgleich“ bzw. zwischen Kommunen → sog. „kommunaler Finanzausgleich“).

- Kreditaufnahme¹⁶⁾
- Einnahmen aus Münzprägung¹⁷⁾
- Rücklagen¹⁸⁾
- Kassenmäßige Überschüsse¹⁹⁾

Staatliche Einnahmequellen



Im Rahmen der Übersicht wird deutlich, dass die Verwaltungskosten (in der Übersicht nur als „Gebühren“ bezeichnet²⁰⁾) innerhalb des Systems der öffentlichen Finanzwirtschaft den sog. Abgaben zugeordnet werden (→ s. Nr. 1.2).

1.2 Verwaltungskosten als Bestandteil des öffentlichen Abgabenrechts

Die Verwaltungskosten werden den sog. **Abgaben** zugeordnet. Das **Abgabenrecht**²¹⁾ ist wiederum Bestandteil der **öffentlichen Finanzwirtschaft** (→ s. Nr. 1.1.2) und regelt dabei insbesondere die **Beschaffung der Finanzmittel** der öffentlichen Haushalte²²⁾. Die Abgaben stellen hierbei die in finanzieller Hinsicht bedeutendsten öffentlichen Einnahmen dar.

¹⁶⁾ Die öffentliche Kreditaufnahme dient der Beschaffung von Deckungsmitteln, um eine Finanzlücke zu schließen. Zur Aufnahme von Krediten bedarf es einer Kreditermächtigung. Diese Kreditermächtigung wird mittels des jeweils geltenden Haushaltsgesetzes (Bund, Länder) bzw. mittels der jeweils geltenden Haushaltssatzung (Kommunen) erteilt.

¹⁷⁾ Bei den Einnahmen aus Münzprägung handelt es sich um eine im Bundeshaushalt veranschlagte Einnahmequelle des Bundes, die durch Münzprägungen der Deutschen Bundesbank entstehen. So schreibt die Deutsche Bundesbank dem Bund den aufgeprägten Nennwert der Münzen gut, wodurch der Bund Einnahmen generiert. Aus der Differenz der Herstellungskosten und des Nennbetrages ergibt sich der sog. Münzgewinn (auch als Seigniorage, Schlagschatz oder Schlagsatz bezeichnet).

¹⁸⁾ Rücklagen sind eine besondere Art des Vermögens und haben den Charakter einer finanziellen Reserve, um z. B. in folgenden Haushaltsjahren besondere Investitionen tätigen zu können.

¹⁹⁾ Der Überschuss ist die positive Differenz von den tatsächlich eingegangenen Einnahmen (Ist-Einnahmen) und den tatsächlich geleisteten Ausgaben (Ist-Ausgaben). Überschüsse im Finanzhaushalt dienen z. B. der Verminderung des Kreditbedarfs, der Schuldentilgung oder werden der allgemeinen Rücklage (→ s. Fußnote 18) zugeführt.

²⁰⁾ Hinsichtlich der unterschiedlichen Begriffe, → s. Nr. 1.2.2.

²¹⁾ Ausführliche Informationen zu den öffentlich-rechtlichen Abgaben finden Sie im Lehrbuch „Band 23 – Abgabenrecht“.

²²⁾ Zum Begriff des öffentlichen Haushalts, → s. Fußnote 3.

1.2.1 Definition des Abgabenrechts

Das **Abgabenrecht** ist Bestandteil des öffentlichen Rechts und wird in diesem Zusammenhang dem sog. „besonderen Verwaltungsrecht“ zugeordnet.

Abgabenrecht

Als Abgabenrecht bezeichnet man die Gesamtheit aller Rechtsvorschriften, die die Erhebung der öffentlich-rechtlichen Abgaben regeln. Unter das Abgabenrecht fallen demnach das Steuerrecht, das Gebührenrecht und das Beitragsrecht.

Das Abgabenrecht beinhaltet das Recht der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen), als Hoheitsträger im Rahmen ihrer jeweiligen **Finanzhoheit** auf Grundlage der bestehenden gesetzlichen Vorschriften Abgaben zu erheben, die der Erfüllung der gesetzlich definierten **öffentlichen Aufgaben** dienen.

Oder anders formuliert: Öffentlich-rechtliche Abgaben sind Geldleistungen von natürlichen Personen bzw. den juristischen Personen an den Staat bzw. die Kommunen, die aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Norm zu leisten sind.

Zum Abgabenrecht gehören z. B.:

- die Abgabenordnung (AO)²³⁾
- die einzelnen Steuergesetze, z. B. Einkommensteuergesetz, Gewerbesteuerengesetz, Umsatzsteuergesetz
- die Steuerrechtsverordnungen, z. B. Einkommensteuer-Durchführungsverordnung, Gewerbesteuer-Durchführungsverordnung, Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung
- die Kosten- bzw. Gebührengesetze der Länder, z. B. das bayerische Kostengesetz (KG)
- die Kommunalabgabengesetze der Länder, z. B. das bayerische Kommunalabgabengesetz (KAG)

Bestandteile
des Abgabenrechts

Auf Ebene der einzelnen Kommunen kommt ferner das sog. **Ortsrecht** in Form kommunaler Satzungen hinzu, z. B.:

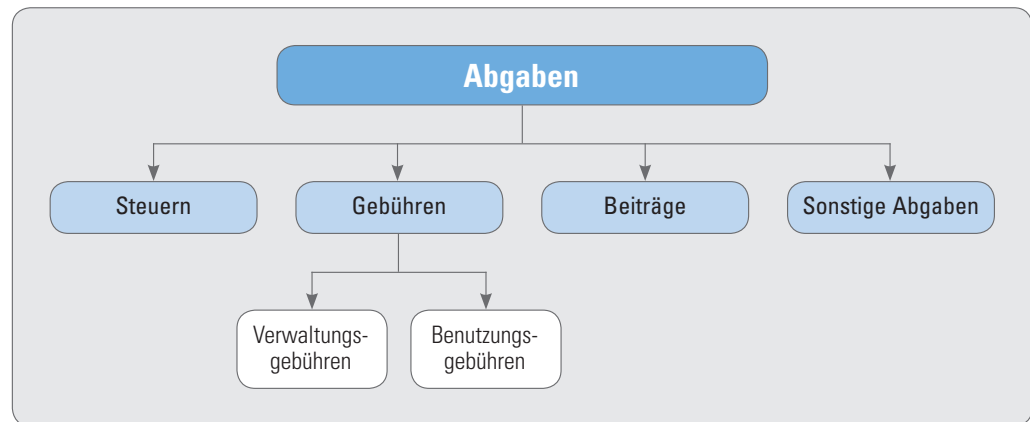
- Zweitwohnungsteuer-Satzungen
- Hundesteuer-Satzungen
- Feuerwehrgebühren-Satzungen
- Straßenbaubeitrags-Satzungen
- Kita-Gebühren-Satzungen
- Erschließungsbeitrags-Satzungen
- Friedhofsgebühren-Satzungen
- Pferdesteuer-Satzungen

²³⁾ Die Abgabenordnung (AO) ist ein Gesetz, das allgemeine Regelungen zum Abgabenrecht enthält. Die Abgabenordnung wird aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für das Abgabenrecht umgangssprachlich auch als „abgabenrechtliche Verfassung“ bezeichnet. Spezifische Regelungen zu bestimmten Abgaben finden sich im „besonderen“ Abgabenrecht (z. B. in den Steuergesetzen, besonderen Abgabengesetzen etc.).

Einteilung der Abgaben

Die Abgaben werden untergliedert in **Steuern** (→ s. Nr. 1.2.1.1), **Beiträge** (→ s. Nr. 1.2.1.2), **Gebühren** (→ s. Nr. 1.2.1.3) und „**Sonstige Abgaben**“ (→ s. Nr. 1.2.1.4). Die Beiträge und Gebühren werden oft auch unter dem Begriff der Verwaltungsabgaben zusammengefasst.

Einteilung der Abgaben



Merke

Als Abgabenrecht bezeichnet man die Gesamtheit aller Rechtsvorschriften, die die Erhebung von öffentlich-rechtlichen Abgaben regeln. Hierzu zählen Steuern, Gebühren, Beiträge und sonstige Abgaben. Abgaben werden kraft öffentlicher Finanzhoheit erhoben und sind Bestandteil der öffentlichen Finanzwirtschaft.

1.2.1.1 Steuern

Steuern

Die **Steuern** sind die Haupteinnahmequelle der öffentlichen Haushalte²⁴⁾ und stellen somit unter finanzpolitischen Aspekten die bedeutendsten Abgaben dar.

Steuern sind entsprechend der Definition des § 3 Abs. 1 AO²⁵⁾

- Geldleistungen (1),
- die ohne Gegenleistung (2),
- von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen (3),
- zur Erzielung von Einnahmen (4),
- allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft (5).

²⁴⁾ Zum Begriff des öffentlichen Haushalts, → s. Fußnote 3.

²⁵⁾ In der Finanzverfassung des Grundgesetzes (vgl. Art. 104a bis Art. 115 GG) wird zwar der Begriff der Steuer wiederholt verwendet, aber nicht konkret definiert.

Eine öffentliche Abgabe stellt dementsprechend dann eine Steuer dar, wenn die o. g. Tatbestandsmerkmale vorliegen. Im Einzelnen bedeuten die einzelnen Tatbestandsmerkmale Folgendes:

Definition der „Steuer“

Zu (1)

Bei der Steuer muss es sich um eine Geldleistung handeln. Sie kann einmalig (z. B. Grunderwerbssteuer) oder fortlaufend (z. B. Einkommensteuer, Gewerbesteuer) erhoben werden.

Zu (2)

Die Geldleistungen dürfen keine Gegenleistung für besondere erbrachte oder zu erbringende Leistungen sein.

Zu (3)

Die Geldleistungen müssen durch ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen auferlegt werden und diesem auch zugutekommen. Öffentlich-rechtliche Gemeinwesen sind die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen), aber auch Religionsgesellschaften, soweit sie als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt sind.

Zu (4)

Die Geldleistungen müssen zur Erzielung von Einnahmen für den öffentlichen Haushalt²⁶⁾ erhoben werden. Dem Erfordernis der Erzielung von Einnahmen wird auch dann entsprochen, wenn mit der Geldleistung außer der Erzielung von Einnahmen unmittelbar oder mittelbar auch Lenkungszwecke verfolgt werden (z. B. im Umweltschutz). Die Erzielung von Einnahmen muss daher nicht zwingend im Vordergrund stehen, sondern es dürfen auch nichtfiskalische Zwecke überwiegen (z. B. Ökosteuer). Die Einnahmeerzielung ist dann nicht mehr Hauptzweck, sondern nur noch Nebenzweck der Steuer (vgl. § 3 Abs. 1 Halbsatz 2 AO).

Zu (5)

Die Geldleistungen müssen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Steuern dürfen danach nur erhoben werden, wenn der steuerliche Tatbestand erfüllt ist, und sie müssen entsprechend dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit (Gleichheitsgrundsatz) immer erhoben werden, wenn der steuerliche Tatbestand zutrifft.

Steuern sind hoheitlich und ohne Anspruch auf individuelle Gegenleistung, zwangsweise auferlegte, laufende oder einmalige Geldleistungen, die von denjenigen (natürlichen und juristischen) Personen zu entrichten sind, bei denen der Tatbestand des jeweiligen Steuergesetzes zutrifft. Steuern dienen der allgemeinen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens und sind an keinen besonderen Zweck gebunden (Grundsatz der Gesamtdeckung bzw. Non-Affektationsprinzip²⁷⁾). Die Gesamtheit aller die Steuern betreffenden Rechtsnormen bezeichnet man als Steuerrecht (→ s. Nr. 1.2.1.1). Zum Steuerrecht zählen hierbei insbesondere die Abgabenordnung sowie die einzelnen Steuergesetze und Steuerrechtsverordnungen. Auf kommunaler Ebene spielen darüber hinaus Steuersatzungen eine wichtige Rolle.

Merke

²⁶⁾ Zum Begriff des öffentlichen Haushalts, → s. Fußnote 3.

²⁷⁾ Hierbei handelt es sich um einen sog. Haushaltsgleichsatz, der besagt, dass grundsätzlich sämtliche Einnahmen eines öffentlichen Haushalts der Deckung sämtlicher Ausgaben dienen, d. h. nicht zweckgebunden sind. Ausführliche Informationen hierzu sowie zu den weiteren Haushaltsgleichsätzen finden Sie im Lehrbuch „Band 19 – Haushaltsrecht des Freistaates Bayern“.

Steuerarten Insgesamt existiert eine Vielzahl von Steuern, die in **verschiedene Kategorien** eingeteilt werden können. Die folgende Aufzählung gibt hierzu einen kurzen Überblick.²⁸⁾

a) Steuern können nach dem Besteuerungsobjekt eingeteilt werden in:

*Verbrauchssteuern*²⁹⁾ (z. B. Biersteuer, Kaffeesteuer, Tabaksteuer)

*Verkehrssteuern*³⁰⁾ (z. B. Umsatzsteuer, Grunderwerbssteuer)

*Besitzsteuern*³¹⁾ (z. B. Einkommensteuer, Gewerbesteuer)

*Substanzsteuern*³²⁾ (z. B. Vermögenssteuer, Grundsteuer)

b) Entsprechend der Regelmäßigkeit der Steuerentstehung kann wie folgt differenziert werden:

*periodische Steuern*³³⁾ (z. B. Einkommensteuer, Grundsteuer)

*nicht-periodische Steuern*³⁴⁾ (z. B. Erbschaftsteuer, Schenkungssteuer)

c) Des Weiteren kann entsprechend der Erhebungsform wie folgt unterschieden werden:

*direkte Steuern*³⁵⁾ (z. B. Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag)

*indirekte Steuern*³⁶⁾ (z. B. Umsatzsteuer, Energiesteuer, Tabaksteuer, Mineralölsteuer)

d) Nach der Art der Bemessungsgrundlage kann wie folgt unterschieden werden:

*Mengensteuern*³⁷⁾ (z. B. Kaffeesteuer, Biersteuer)

*Wertsteuern*³⁸⁾ (z. B. Umsatzsteuer)

e) Nach den Ebenen der Gebietskörperschaften, denen die Steuer zusteht, kann wie folgt unterschieden werden:

*Gemeinschaftssteuern*³⁹⁾ (z. B. Einkommensteuer, Umsatzsteuer)

*Bundessteuern*⁴⁰⁾ (z. B. Energiesteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Versicherungssteuer, Kaffeesteuer, Tabaksteuer, Solidaritätszuschlag)

²⁸⁾ Ausführliche Informationen zu diesem Thema finden Sie im Lehrbuch „Band 23 – Abgabenrecht“.

²⁹⁾ Verbrauchssteuern sind Steuern, die darauf angelegt sind, den Gebrauch bzw. Verbrauch bestimmter Waren zu besteuern.

³⁰⁾ Verkehrssteuern sind Steuern, bei denen Vorgänge des Rechts- bzw. Wirtschaftsverkehrs besteuert werden.

³¹⁾ Besitzsteuern sind Steuern, die an Besitzwerten (Einkommen/Ertrag, Vermögen) ansetzen.

³²⁾ Bei Substanzsteuern handelt es sich um Steuern, bei denen ein bestimmtes, bestehendes Vermögen besteuert wird.

³³⁾ Unter periodischen Steuern versteht man einen Sammelbegriff für Steuern, die regelmäßig (z. B. monatlich, quartalsweise, jährlich) zu zahlen sind.

³⁴⁾ Als nicht-periodische Steuern (auch: aperiodische Steuern) bezeichnet man Steuern, die nicht regelmäßig zu zahlen sind.

³⁵⁾ Hierbei handelt es sich um Steuern, die beim Steuerpflichtigen (Steuerschuldner) direkt erhoben werden. Steuerzahler und Steuerträger (→ dies ist die Person, die durch die Steuer tatsächlich belastet wird) sind hier dieselbe Person.

³⁶⁾ Hierbei handelt es sich um Steuern, die durch den Kauf von Waren mit erhoben werden und im Kaufpreis enthalten sind. Der Käufer, der die Steuer letztlich tragen soll (Steuerträger), zahlt diese an den Verkäufer. Der Verkäufer wiederum führt die Steuer als Steuerschuldner an das Finanzamt ab.

³⁷⁾ Als Mengensteuer bezeichnet man Steuern, bei denen die physische Menge (z. B. Stückzahl, Kilogramm, Liter) die Bemessungsgrundlage darstellt. Der Steuersatz wird in Euro je Einheit der Bemessungsgrundlage festgelegt (z. B. pro Stück, pro Kilogramm, pro Liter etc.).

³⁸⁾ Eine Wertsteuer ist eine Steuer, bei der die Bemessungsgrundlage der in Geldeinheiten ausgedrückte Marktpreis oder Wert des der Steuer unterliegenden Objektes ist (z. B. Einkommen, Vermögen, Verkaufspreis). Der Steuersatz ist ein Prozentsatz der Bemessungsgrundlage.

³⁹⁾ Der Begriff der Gemeinschaftssteuern ist ein Sammelbegriff für diejenigen Steuern, deren Steueraufkommen gemäß Art. 106 Abs. 3 GG dem Bund und den Ländern (und ggf. den Kommunen) gemeinsam zusteht.

⁴⁰⁾ Bundessteuern sind Steuern, deren Aufkommen dem Bund zusteht.

Landessteuern⁴¹⁾ (z. B. Grunderwerbsteuer, Lotteriesteuer, Biersteuer)

Kommunalsteuern⁴²⁾ (z. B. Grundsteuer, Gewerbesteuer, Hundesteuer, Jagd- und Fischereisteuer, Pferdesteuer, Zweitwohnungsteuer)

Exkurs: Erhebung von Zöllen

Zu den Steuern im Sinne der Abgabenordnung zählen auch die sog. **Einfuhr- und Ausfuhrabgaben**, besser bekannt unter der Bezeichnung „Zölle“ (§ 3 Abs. 3 AO).

Einfuhr- und Ausfuhrabgaben (Zölle)

Zölle sind⁴³⁾

- Abgaben,
- die beim grenzüberschreitenden Warenverkehr erhoben werden.

Zölle stellen ein Instrument der Außenhandelspolitik dar. Grundsätzlich gibt es entsprechend der Zielrichtung und des Zwecks unterschiedliche Arten von Zöllen. Abhängig davon, bei welcher Verbringung der Ware Abgaben erhoben werden, erfolgt eine Einteilung in Import-⁴⁴⁾, Export-⁴⁵⁾ und Transitzölle⁴⁶⁾. Daneben werden Zölle entsprechend ihres Zwecks unterschieden (z. B. Finanz-/Fiskalzölle⁴⁷⁾, Schutzzölle⁴⁸⁾, Anti-Dumping-Zölle⁴⁹⁾, Vergeltungszölle⁵⁰⁾).

Innerhalb einer sog. **Zollunion**⁵¹⁾ werden keine Zölle erhoben.

Die Europäische Union ist eine derartige Zollunion.⁵²⁾ Der Begriff der „Europäischen Zollunion“ bezeichnet die seit 1968 innerhalb der Europäischen Union bestehende Zollunion. Sie hat zur Folge, dass der Handel zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten nicht durch Zölle oder gleichwirkende Abgaben behindert wird. Daher werden im Rahmen des Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union keine Zölle erhoben. Die einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union erheben Zölle ausschließlich gegenüber Drittstaaten (Nicht-EU-Staaten), sofern nicht vertragliche Ausnahmen bestehen (z. B. Freihandelsabkommen, Assoziierungsabkommen). Hierzu besteht ein sog. gemeinsamer Zolltarif⁵³⁾ der Europäischen Union, d. h. die Zolltarife sind

⁴¹⁾ Landessteuern sind Steuern, deren Aufkommen den Bundesländern zusteht.

⁴²⁾ Kommunalsteuern sind Steuern, deren Aufkommen den Kommunen zusteht.

⁴³⁾ Nicht zu verwechseln sind Zölle mit der häufig anfallenden sog. Einfuhrumsatzsteuer. Die Einfuhrumsatzsteuer entspricht weitgehend der Umsatzsteuer (auch als Mehrwertsteuer bezeichnet), die beim Verbrauch oder Verkauf von Waren und bei der Erbringung von Dienstleistungen im Inland bzw. bei Lieferungen innerhalb der Europäischen Union anfällt. Durch die Einfuhrbesteuerung soll verhindert werden, dass die eingeführten Waren ohne Umsatzsteuer an den Endverbraucher gelangen.

⁴⁴⁾ Kernziel des Importzolls ist es, die inländische Wirtschaft zu schützen. Importzölle stellen den Regelfall dar.

⁴⁵⁾ Exportzölle werden erhoben, um den Export der entsprechenden Güter unattraktiver zu machen und sollen vor Warenabfluss schützen. Sie werden selten eingesetzt, da sie den Export erschweren. In Betracht kommen sie daher in der Regel nur, wenn ein Mangel an einer bestimmten Ware im Inland herrscht und die Ausfuhr daher erschwert werden soll.

⁴⁶⁾ Transitzölle werden auf Waren erhoben, die lediglich durch das Zollgebiet eines anderen Staates transportiert werden. Transitzölle sind entsprechend des Zoll- und Handelsabkommens GATT nicht zulässig.

⁴⁷⁾ Finanz- bzw. Fiskalzölle werden aus rein fiskalischen Gründen erhoben, d. h. um Einnahmen zu erzielen.

⁴⁸⁾ Schutzzölle (auch Protektionszölle) werden erhoben, um inländische Produktion vor preisgünstiger ausländischer Konkurrenz zu schützen.

⁴⁹⁾ Anti-Dumping-Zölle sind (kurzfristige) Schutzmaßnahmen zur Abwehr eines Marktungleichgewichtes durch subventionierte Importwaren aus Drittstaaten.

⁵⁰⁾ Vergeltungszölle sind Zölle als Reaktion auf von einem Drittstaat eingeführte Zölle.

⁵¹⁾ Als Zollunion bezeichnet man in der Volkswirtschaftslehre eine Form der wirtschaftlichen Integration. Dabei handelt es sich um einen Zusammenschluss von Staaten, die ein gemeinsames Zollgebiet bilden.

⁵²⁾ Die rechtliche Grundlage für die Zollunion stellt Art. 28 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) dar. Zwischen den Mitgliedstaaten der EU sind Ein- und Ausfuhrzölle (Art. 30 AEUV) sowie mengenmäßige Handelsbeschränkungen (Art. 34 und Art. 35 AEUV) verboten.

⁵³⁾ Hierbei handelt es sich um einen von den Mitgliedstaaten der EU gemeinsam aufgestellten einheitlichen Außenzolltarif. Der Gemeinsame Zolltarif der Europäischen Union gilt in allen Mitgliedstaaten unmittelbar. Er ist notwendig für eine Zollunion und einen gemeinsamen Binnenmarkt. Wenn jeder Mitgliedstaat unterschiedliche Zollsätze im Binnenmarkt anwenden würde, könnten Waren aus Drittstaaten über den Mitgliedstaat mit den niedrigsten Zollsätzen importiert werden.

durch alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union unmittelbar zu beachten. Die Zolleinnahmen stehen der EU zu und stellen somit eine ihrer wenigen direkten Einnahmequellen dar.⁵⁴⁾

Merke

Bei Zöllen handelt es sich um Steuern und damit um öffentlich-rechtliche Abgaben auf den Import oder Export von Waren. Von Bedeutung sind in der Regel nur Importzölle. Da die Europäische Union auch eine Zollunion ist, werden beim Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten keine Zölle erhoben. Die Erhebung von Zöllen im Bereich der Europäischen Union erfolgt ausschließlich gegenüber Drittstaaten auf Grundlage des sog. Gemeinsamen Zolltarifs.

1.2.1.2 Beiträge

Beiträge

Beiträge sind

- Geldleistungen,
- die von juristischen Personen des öffentlichen Rechts⁵⁵⁾,
- für die **Möglichkeit der Inanspruchnahme** öffentlicher Einrichtungen und Anlagen⁵⁶⁾

erhoben werden.

Beiträge sind somit Geldleistungen, die zur Deckung des Aufwands für die Erstellung, den Ausbau oder die Erneuerung öffentlicher Einrichtungen erhoben werden. Hierbei müssen die Beitragszahler nicht notwendigerweise auch die Leistung der öffentlichen Einrichtung in Anspruch nehmen. Vielmehr kommt es darauf an, dass die Beitragszahler die Leistung potenziell in Anspruch nehmen können (→ **Möglichkeit zur Inanspruchnahme**).

Da es sich bei den Beiträgen um eine öffentlich-rechtliche Abgabe (→ s. Nr. 1.2.1) handelt, können diese folglich nur erhoben werden, wenn das Benutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich geregelt ist. In der Regel steht es im Ermessen des jeweiligen Hoheitsträgers, ob zur Deckung des Investitionsaufwandes für die öffentlichen Einrichtungen Beiträge erhoben werden, soweit sich die Verpflichtung im Einzelfall nicht unmittelbar aus dem Gesetz ergibt. Das Ermessen wird jedoch insbesondere durch bestehende (kommunal-)rechtliche Vorschriften eingeschränkt, wonach Ausgaben für erbrachte Leistungen, soweit vertretbar und geboten, vorrangig vor den Steuern durch besondere Entgelte (insbesondere durch Beiträge) zu decken sind.⁵⁷⁾ Dem Vorrang der speziellen Beiträge vor einer Finanzierung aus Steuermitteln liegt der Gedanke zugrunde, dass grundsätzlich diejenigen, denen eine öffentliche Einrichtung besondere Vorteile bringt, auch die dadurch entstehenden Kosten tragen sollen.

⁵⁴⁾ Den größten Teil des Finanzbedarfs der EU stellen mit ca. 75 Prozent die Beiträge der Mitgliedstaaten dar, die sich an der jeweiligen Wirtschaftskraft orientieren. Eigene, d. h. direkte Einnahmequellen der EU, wie die Zolleinnahmen, stellen die Ausnahme dar.

⁵⁵⁾ Dies sind insbesondere die Körperschaften des öffentlichen Rechts, hier v. a. die Gebietskörperschaften, also Bund, Länder und Kommunen.

⁵⁶⁾ Öffentliche Einrichtungen im Sinne des Abgabenrechts sind alle Einrichtungen, die im öffentlichen Interesse unterhalten werden und durch einen sog. Widmungsakt der allgemeinen Benutzung bzw. einem bestimmten Kreis der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden (vgl. hierzu auch BayVGH, Beschluss vom 21.01.1988, Az. 4 CE 8703883). Nach den Gemeindeordnungen der Länder haben alle Einwohner der Gemeinde grundsätzlich einen Anspruch auf Benutzung der öffentlichen Einrichtungen und Anlagen der Gemeinde.

⁵⁷⁾ Vgl. in Bayern z. B. Art. 62 Abs. 2 GO.

Beiträge dürfen hierbei ausschließlich für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen erhoben werden. Unterhaltungs- oder Betriebskosten dürfen somit nicht erhoben werden. Daher werden Beiträge oft als einmalige Zahlungen erhoben.

– **Erschließungsbeiträge**

→ *Erschließungsbeiträge sind Beiträge, die von Städten und Gemeinden auf Grundlage einer örtlichen Satzung erhoben werden. Erschließungsbeiträge sind von Grundstückeigentümern zu entrichten und dienen dazu, die Kosten für den erstmaligen Bau von Erschließungsanlagen zu decken.*

Erschließungsanlagen können z. B. sein: Straßen, Wege, Plätze, Parkflächen, Grünanlagen.

– **Straßenbaubeiträge**

→ *Als Straßenbaubeiträge (auch: Straßenausbaubeiträge, Ausbaubeiträge) bezeichnet man von Gemeinden aufgrund einer örtlichen Satzung erhobene Beiträge, die dazu dienen, die Kosten für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung von Straßen, Wegen und Plätzen (teilweise) zu decken.*

Beitragspflichtig ist, wer zum Zeitpunkt des Entstehens der Beitragsschuld Eigentümer des Grundstücks oder Erbbauberechtigter ist. Die Details zur Erhebung der Straßenbaubeiträge regelt die jeweilige kommunale Satzung.

– **Fremdenverkehrsbeiträge**

→ *Der Fremdenverkehrsbeitrag ist eine öffentlich-rechtliche Abgabe, die von Kurorten, Erholungsorten und sonstigen Fremdenverkehrsgemeinden zur Förderung des Fremdenverkehrs und des Kur- bzw. Erholungsbetriebs erhoben werden kann. Der Fremdenverkehrsbeitrag ist von denjenigen zu entrichten, die aus dem Fremdenverkehr bzw. dem Kur-/Erholungsbetrieb mittelbare oder unmittelbare Vorteile haben. Die Details zur Erhebung von Fremdenverkehrsbeiträgen regelt die jeweilige kommunale Satzung.*

Beispiele

Beiträge sind einmalig zu erbringende Abgaben, die zur Deckung des Aufwands für die Herstellung, Anschaffung oder Erweiterung öffentlich-rechtlicher Einrichtungen erhoben werden. Hierbei müssen die Beitragszahler nicht notwendigerweise auch die Leistung der Einrichtung in Anspruch nehmen. Vielmehr kommt es darauf an, dass die Beitragszahler die öffentliche Einrichtung potenziell in Anspruch nehmen können (Möglichkeit zur Inanspruchnahme).

Merke

1.2.1.3 Gebühren

Eine gesetzliche Definition des Begriffs der „Gebühren“ existiert nicht. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht die folgende Definition entwickelt:

Gebühren

„Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individueller zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.“⁵⁸⁾

⁵⁸⁾ BVerfG, Beschluss vom 06.02.1979, Az. 2 BvL 5/76.

Gebühren (auch Verwaltungsgebühren bzw. Verwaltungskosten, zu den unterschiedlichen Formulierungen → s. Nr. 1.2.2) sind demnach

- Geldleistungen,
- die von juristischen Personen des öffentlichen Rechts⁵⁹⁾,
- für **tatsächlich** in Anspruch genommene öffentliche Leistungen erhoben werden.

Entscheidendes Kriterium der Gebühren ist, dass es sich um einzelfallbezogene Geldleistungen, denen eine besondere und messbare, konkrete Gegenleistung der öffentlichen Verwaltung durch Tätigkeit oder Inanspruchnahme gegenübersteht, handelt. Gebühren besitzen de facto Entgeltcharakter.

Die Gebühren werden entweder für eine besondere Inanspruchnahme einer Verwaltungsleistung als **Verwaltungsgebühren** oder für die besondere Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung als **Benutzungsgebühren** erhoben.

a) Verwaltungsgebühren

Verwaltungsgebühren

Verwaltungsgebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die als Gegenleistung für ein bestimmtes Verwaltungshandeln, vor allem für die Vornahme von sog. Amtshandlungen⁶⁰⁾, erhoben werden.

Grundgedanke der Verwaltungsgebühr ist, dass grundsätzlich diejenige Person, die die jeweilige öffentliche Stelle in besonderem Maße beansprucht, für die in diesem Zusammenhang entstehenden Kosten entsprechend herangezogen werden soll. Die Gebühr ist hierbei der Gegenwert für die konkrete Verwaltungsleistung, von der der jeweilige Adressat einen individuellen Vorteil hat. Auf diese Weise soll möglichst vermieden werden, dass diese individuellen Verwaltungsleistungen steuerfinanziert werden und somit die Allgemeinheit hierfür aufkommen muss. Die jeweilige Leistung der öffentlichen Verwaltung und die Gebühr als Gegenleistung müssen zueinander in einem angemessenen Wertverhältnis stehen (sog. Äquivalenzprinzip, → s. Nr. 4.1.2).

Beispiele

- (Verwaltungs-)Gebühren für die Erteilung von Genehmigungen (z. B. Baugenehmigungen)
- (Verwaltungs-)Gebühren für Beurkundungen

b) Benutzungsgebühren

Benutzungsgebühren

Benutzungsgebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die als Gegenleistung für die Inanspruchnahme (Benutzung) einer öffentlichen Einrichtung⁶¹⁾ erhoben werden.

Voraussetzung ist somit, dass die öffentliche Einrichtung von dem jeweiligen Gebührenpflichtigen tatsächlich benutzt wird und das Benutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich geregelt ist. Die Möglichkeit einer Inanspruchnahme der Einrichtung, wie dies beim

⁵⁹⁾ Dies sind insbesondere die Körperschaften des öffentlichen Rechts, hier v. a. die Gebietskörperschaften, also Bund, Länder und Kommunen.

⁶⁰⁾ Zum Begriff der Amtshandlung, → s. Nr. 3.1.2.

⁶¹⁾ Unter einer öffentlichen Einrichtung ist jede Einrichtung zu verstehen, die von einem öffentlichen Träger im Rahmen seiner Zuständigkeit im öffentlichen Interesse geschaffen und durch einen sog. Widmungsakt einem definierten Personenkreis zur allgemeinen Benutzung zugänglich gemacht wird (z. B. Stadthallen, Sportplätze, Schwimmbäder, Museen, Bibliotheken, aber auch Einrichtungen der Abfall- und Abwasserentsorgung etc.).

Beitrag gefordert wird (→ s. Nr. 1.2.1.2), genügt bei der Benutzungsgebühr nicht. Dabei ist es gleichgültig, ob die öffentliche Einrichtung freiwillig oder aufgrund eines normativen Zwanges (z. B. Anschluss- und Benutzungszwang) benutzt wird.

Das Benutzungsverhältnis ist immer dann öffentlich-rechtlich, wenn die Rechtsbeziehungen zwischen dem Träger der Einrichtung (also der Körperschaft des öffentlichen Rechts) und dem Benutzer unmittelbar durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes öffentlich-rechtlich geregelt sind.

Falls bei einer öffentlichen Einrichtung ein privatrechtliches Benutzungsverhältnis besteht, dann können für die Benutzung der öffentlichen Einrichtung keine Benutzungsgebühren, sondern nur privatrechtliche Entgelte erhoben werden.

Den Körperschaften des öffentlichen Rechts (in erster Linie den Gebietskörperschaften) als Einrichtungsträgern ist es grundsätzlich überlassen, ob sie das Benutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich regeln, sofern das Benutzungsverhältnis nicht bereits kraft Gesetzes öffentlich-rechtlich geregelt bzw. die öffentlich-rechtliche Regelung vorgegeben ist.

In der Regel steht es im Ermessen der Gebietskörperschaften, ob sie zur Deckung des Investitionsaufwandes für die hierzu infrage kommenden öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben oder nicht, wenn sich die Verpflichtung im Einzelfall nicht unmittelbar aus dem Gesetz ergibt. Das Ermessen wird jedoch durch bestehende Vorschriften eingeschränkt, wonach Ausgaben für die von den Gebietskörperschaften erbrachten Leistungen, soweit vertretbar und geboten, vorrangig vor den Steuern durch besondere Entgelte (in Form von Beiträgen und Benutzungsgebühren, → s. Nrn. 1.2.1.2 und 1.2.1.3) zu decken sind.⁶²⁾

a) **Die bayerischen Gemeinden, Landkreise und Bezirke** können nach Art. 8 KAG für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen und ihres Eigentums auf Grundlage einer Satzung Benutzungsgebühren erheben, z. B.:

- Abfallgebühren
- Abwassergebühren
- Gebühren für die Benutzung von kulturellen und sozialen Einrichtungen (z. B. Museen, Theater, Bibliotheken, Kindergärten)

b) **Die zuständigen Staatsministerien in Bayern** können nach Art. 21 KG für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen des Staates und anderer Stellen, die Aufgaben im staatlichen Auftrag wahrnehmen, auf Grundlage einer Rechtsverordnung Benutzungsgebühren erheben.

Dazu zählen u. a.:

- „Verordnung über die Benutzungsgebühren der unteren Vermessungsbehörden (GebOVerm)“
- „Verordnung über die Erhebung von Gebühren und Auslagen für die Inanspruchnahme des Bayerischen Landesamts für Umwelt, des Bayerischen Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit und der Gewerbeaufsichtsämter der Regierungen (UGG-GebO)“
- „Verordnung über die Benutzungsgebühren der Gesundheitsverwaltung (GGebV)“
- „Benutzungsordnung für die staatlichen Archive Bayerns (ArchivBO)“

Beispiele

⁶²⁾ Vgl. in Bayern z. B. Art. 62 Abs. 2 GO.

Merke

Gebühren sind öffentlich-rechtliche Abgaben, die als Gegenleistung für die (tatsächliche) Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung erhoben werden. Man unterscheidet zwischen Verwaltungsgebühren und Benutzungsgebühren. Verwaltungsgebühren werden als Gegenleistung für ein bestimmtes (hoheitliches) Verwaltungshandeln erhoben (z. B. Gebühr für die Erteilung einer Baugenehmigung, Gebühr für die Ausstellung eines Personalausweises). Benutzungsgebühren werden demgegenüber dann erhoben, wenn eine öffentliche Einrichtung tatsächlich in Anspruch genommen wird (z. B. Abwassergebühren, Müllgebühren).

1.2.1.4 Sonstige Abgaben**Sonstige Abgaben**

Sonstige Abgaben sind öffentliche-rechtliche Abgaben, die sich in die genannten Unterscheidungen nach Steuern, Beiträgen und Gebühren nicht einfügen.

Sonstige Abgaben sind somit

- öffentlich-rechtliche Geldleistungen,
- die für besondere Tätigkeiten oder
- zur Erzielung bestimmter Wirkungen erhoben werden.

Zu ihnen gehören insbesondere:

- Sonderabgaben, z. B. Abwasserabgabe⁶³⁾, Schwerbehindertenausgleichsabgabe⁶⁴⁾, Konzessionsabgaben⁶⁵⁾
- Geldbußen
- Verwarnungsgelder
- Zwangsgelder, z. B. auf Grundlage des VwZVG oder des PAG

1.2.2 Definition des Begriffs der Verwaltungskosten**Verwaltungskosten**

Der **Begriff der Verwaltungskosten** entspricht dem finanzwirtschaftlichen Begriff der Verwaltungsgebühren im Sinne der → Nr. 1.2.1.3, Verwaltungskosten werden insofern als Gegenleistung für eine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit erhoben. Die Verwaltungskosten bestehen aus den (Verwaltungs-)Gebühren und den sog. Auslagen.

Definition nach bayerischem Landesrecht

Dementsprechend definiert das **bayerische Landesrecht** die **Verwaltungskosten** im Rahmen der **Legaldefinition** des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG ausdrücklich als **Gebühren** (→ s. Nr. 1.2.2.1) und **Auslagen** (→ s. Nr. 1.2.2.2). Der Begriff der Verwaltungskosten stellt somit einen **Oberbegriff** dar.

⁶³⁾ Die Abwasserabgabe wird erhoben für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer (Grundwasser oder oberirdische Gewässer).

⁶⁴⁾ Die Schwerbehindertenausgleichsabgabe wird erhoben, wenn nicht mindestens fünf Prozent der Arbeitsplätze mit schwerbehinderten Menschen besetzt sind. Die Abgabe gilt für alle privaten und öffentlichen Arbeitgeber mit jahresdurchschnittlich monatlich mindestens 20 Arbeitsplätzen.

⁶⁵⁾ Bei der Konzessionsabgabe handelt es sich um eine Abgabe, die ein Versorgungsunternehmen an eine Gebietskörperschaft (z. B. eine Gemeinde oder Zweckverband) dafür zu zahlen hat, dass dieses Versorgungsunternehmen für die Verlegung und den Betrieb von Leitungen, die der unmittelbaren Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser dienen, Gemeinbesitz (z. B. öffentliche Wege) nutzen darf.

Mit den **Gebühren** soll der (finanzielle) Aufwand der Behörde – ggf. unter Berücksichtigung der Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten – für die konkrete individuelle Verwaltungsleistung abgegolten werden (→ s. Nr. 1.2.2.1). **Auslagen** sind die den an der Amtshandlung beteiligten Behörden und Stellen entstandenen besonderen Aufwendungen, soweit diese tatsächlich entstanden sind (→ s. Nr. 1.2.2.2).

Gebühren und Auslagen

Neben der landesrechtlichen Generalklausel des Art. 1 Abs. 1 KG definieren auch bundesrechtliche Vorschriften, die kostenrechtliche Bestimmungen enthalten, den Begriff der Verwaltungskosten entsprechend der o. g. bayerischen Regelung (z. B. § 6a Abs. 1 StVG, § 38 Abs. 1 StAG, § 50 Abs. 1 WaffG, § 20 Abs. 1 PassG).

Im Rahmen dieses Lehrbuchs wird der Begriff der Verwaltungskosten ausschließlich im Sinne der oben genannten Definition des Art. 1 Abs. 1 KG verwendet.

1.2.2.1 Gebühren

Die **Gebühren** sollen den **allgemeinen** Aufwand der beteiligten Behörden für die konkrete Verwaltungsleistung, in der Regel eine Amtshandlung⁶⁶⁾ abdecken, der über die im Einzelnen gesetzlich bestimmten Auslagen (→ s. Nr. 1.2.2.2) hinausgeht. Zum **allgemeinen** Verwaltungsaufwand gehören die allgemeinen Personal-⁶⁷⁾ und Sachaufwendungen⁶⁸⁾. Die Gebühren sind hierbei grundsätzlich nach dem Äquivalenzprinzip zu bemessen (→ s. Nr. 4.1.2), d. h. die Gebühren müssen sowohl den entstandenen Verwaltungsaufwand (soweit dieser nicht Bestandteil der Auslagen ist) aller an der Amtshandlung beteiligten Behörden als auch die Bedeutung der Amtshandlung für die Beteiligten berücksichtigen.

Gebühren

Wichtige Gebührenarten sind:

- Festgebühren, d. h. feste Gebührensätze (→ s. Nr. 4.1.3.1)
- Wertgebühren, d. h. Gebühren, die sich aus einer bestimmten, relevanten Bezugsgröße ergeben, i. d. R. ein Prozent- bzw. Promillesatz (→ s. Nr. 4.1.3.2)
- Zeitgebühren, d. h. Gebühren, die sich aus der Bearbeitungszeit oder Geltungsdauer der Amtshandlung ergeben (→ s. Nr. 4.1.3.3)
- Rahmengebühren, d. h. Gebühren, die der zuständigen Behörde im Hinblick auf die Gebührenhöhe einen Spielraum verschaffen; es existieren feste Ober- und Untergrenzen bezüglich der Gebührenhöhe (→ s. Nr. 4.1.3.4)

Gebührenarten

1.2.2.2 Auslagen

Bei den Auslagen handelt es sich um den **besonderen** Aufwand, der der zuständigen Behörde im Rahmen der konkreten Verwaltungsleistung entsteht.

Auslagen

Die erhebungsfähigen Auslagen sind jeweils **gesetzlich definiert** (vgl. z. B. Art. 10 KG, § 344 Abs. 1 AO, § 464a StPO, § 107 Abs. 3 OWiG).

⁶⁶⁾ Bei dem Begriff der Amtshandlung handelt es sich um den nach bayerischem Landesrecht gängigen Begriff (vgl. Art. 1 Abs. 1 KG). Der Begriff der Amtshandlung wird in → Nr. 3.1.2 dieses Lehrbuchs näher erläutert. Der Bund spricht nach neuerer Gesetzgebung nicht mehr von Amtshandlungen, sondern von sog. individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen (vgl. § 1 BGeBG). Das BGeBG ist durch bayerische Behörden allerdings nicht anzuwenden (→ s. Nr. 2.2).

⁶⁷⁾ Als Personalaufwendungen werden diejenigen Aufwendungen bezeichnet, die in Bezug auf das Personal entstehen. Zu den Personalaufwendungen einer Behörde zählen z. B. Beamtenbezüge, Angestelltenvergütungen.

⁶⁸⁾ Unter Sachaufwendungen versteht man alle im Rahmen der konkreten Verwaltungsleistung anfallenden laufenden Aufwendungen, die z. B. für Gebäude, Kraftfahrzeuge, Büros etc. anfallen. Beispiele für Sachaufwendungen sind Miet- und Pacht aufwendungen, Heizaufwendungen, Stromaufwendungen, Kraftstoffaufwendungen, Versicherungsaufwendungen, IT-Aufwendungen, Reparaturaufwendungen, Aufwendungen für Büromaterial etc.

Diese **gesetzlich bestimmten Auslagen** werden zusätzlich neben der Verwaltungsgebühr erhoben. Die Auslagen dürfen im Rahmen der Bemessung der Gebührenhöhe nicht mehr berücksichtigt werden.

Eine Pauschalierung erfolgt – wie dies bei der Gebühr grundsätzlich zulässig ist – bei den Auslagen nicht.

Je nach gesetzlicher Grundlage kommen als Auslagen beispielsweise die folgenden **besonderen** Aufwendungen in Betracht:

- Entschädigungen an Zeugen und Sachverständige
- Anderen Behörden oder anderen Personen für ihre Tätigkeit zustehende Beträge
- Entgelte für Post- und Telekommunikationsdienstleistungen
- Aufwendungen für Dienstreisen
- Kosten für öffentliche Bekanntmachungen

Die Auslagen, die bei Anwendbarkeit des **bayerischen Kostengesetzes** ggf. zu erheben sind, werden in → Nr. 4.2 im Einzelnen erläutert.

Zusammenfassung

Zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte existieren unterschiedliche Einnahmequellen, die unter dem Begriff der öffentlichen Finanzwirtschaft zusammengefasst werden. Eine Haupteinnahmequelle stellen diesbezüglich die öffentlich-rechtlichen Abgaben dar, die wiederum in Steuern, Gebühren, Beiträge und sonstige Abgaben unterteilt werden.

Mit dem Begriff der Verwaltungskosten sind de facto die Gebühren (konkret: Verwaltungsgebühren) im Sinne des Abgabenrechts gemeint. Der Begriff der Verwaltungskosten stellt hierbei einen Oberbegriff dar und umfasst die Gebühren und Auslagen. Die Gebühren sollen diesbezüglich den allgemeinen Aufwand, die Auslagen den gesetzlich definierten besonderen Aufwand einer konkreten Verwaltungsleistung decken.

Das bayerische Kostengesetz definiert die Verwaltungskosten ausdrücklich als Oberbegriff für Gebühren und Auslagen (Art. 1 Abs. 1 KG). Diese Definition ist Grundlage des Verwaltungskostenrechts und somit dieses Lehrbuchs.

Kontrollfragen

1. Nennen Sie Einnahmequellen der öffentlichen Finanzwirtschaft.
2. Welche öffentlichen Abgaben gibt es?
3. Worin besteht der Unterschied zwischen Steuern und Verwaltungsabgaben?
4. Nennen Sie den Unterschied zwischen Beiträgen und Gebühren.
5. Worin besteht der Unterschied zwischen Benutzungs- und Verwaltungsgebühren?
6. Definieren Sie den Begriff der Verwaltungskosten.
 - a) Aus welchen Bestandteilen setzen sich die Verwaltungskosten zusammen?
 - b) Definieren Sie diese einzelnen Bestandteile.
 - c) Ordnen Sie die Verwaltungskosten in das System der öffentlichen Finanzwirtschaft ein.

Antworten siehe Seiten 164 und 165