

## BGebG

Mit Allgemeiner Gebührenverordnung

Bearbeitet von

Von Dr. Stefan Prümper, Regierungsdirektor, und Thomas Stein, Regierungsoberamtsrat

1. Auflage 2019. Buch. XVII, 246 S. In Leinen

ISBN 978 3 406 71816 8

Format (B x L): 12,8 x 19,4 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Verwaltungsrecht > Besonderes Verwaltungsrecht](#)

Zu [Inhalts- und Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

und Auslagen treffen, auch soweit sie von den Vorschriften des BGebG abweichen.<sup>3</sup> Abs. 2 verweist dazu umfassend auf bestehende und künftige Unionsrechtsakte und völkervertragliche Regelungen, die in nationales Recht zu überführen sind.<sup>4</sup>

Abs. 2 ist **keine** selbstständige **Verordnungsermächtigung** iSv Art. 80 **6** Abs. 1 GG, weil die Vorschrift keinen Adressaten bezeichnet.<sup>5</sup> Aus dem Regelungszusammenhang mit Abs. 3 und 4 ergibt sich, dass die Vorschrift eine **inhaltliche Erweiterung**<sup>6</sup> der Verordnungsermächtigungen ist.<sup>7</sup> Damit stellen sich für die Verordnungsermächtigungen der Abs. 3 und 4 jeweils iVm Abs. 2, zwei verfassungsrechtliche Fragen:

- Sind die Verordnungsermächtigungen in der jeweils durch Abs. 2 erweiterten Fassung noch hinreichend bestimmt iSv Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG?
- Ist die durch Abs. 2 für beide Verordnungsermächtigungen erteilte „Abweichungserlaubnis“ vom BGebG verfassungsgemäß oder liegt hierin womöglich eine – verfassungswidrige – Ermächtigung für gesetzesvertretende Rechtsverordnungen?

Die Frage, ob für Verordnungsermächtigungen, die auf Unionrechtsakte oder Völkerrecht verweisen, die **Bestimmtheitsanforderungen** des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG 2 **abgeschwächt** gelten, ist in der Literatur umstritten.<sup>8</sup> Vom Ausgangspunkt der Rechtsprechung und der vermittelnden Stimmen in der verfassungsrechtlichen Literatur dürfte es für Unionsrechtsakte und völkerrechtliche Verträge wohl **hA entsprechen**, dass es im Grundsatz nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG erlaubt ist, auf Rechtsakte außerhalb der nationalen Rechtsordnung **zu verweisen**.<sup>9</sup> Die durch die Rechtsprechung entwickelten Vorbehalte<sup>10</sup> unterstellen diese Befugnis einem recht strengen Prüfmaßstab, der eine Einzelfallprüfung der Umsetzungsermächtigung im Hinblick auf die hinreichende Programmierungsdichte des betreffenden Unionsrechtsaktes, den verbleibenden Regelungsspielraum des nationalen Gesetzgebers und die Regelungsintensität der zu übernehmenden Materie erforderlich macht.<sup>11</sup>

<sup>3</sup> BT-Drs. 17/10422, 115.

<sup>4</sup> BT-Drs. 17/10422, 115.

<sup>5</sup> BVerfGE 101, 1 Rn. 10, 163.

<sup>6</sup> Ähnlich § 55 BNatSchG im Verhältnis zu § 54.

<sup>7</sup> Ungenau BT-Drs. 17/10422, 115 die zu Abs. 2 vom „Gegenstand der Ermächtigung“ spricht. Genauer dagegen aaO S. 114 „... ermöglicht Abs. 2 eine Umsetzung... durch die Allgemeine oder Besondere Gebührenverordnung.“

<sup>8</sup> Ablehnend etwa *Mann* in Sachs GG Art. 80 Rn. 30; *Sannwald* in S-BHH GG Art. 80 Rn. 62. Offener *Brenner* in vMKS GG Art. 80 Rn. 39; *H. Bauer* in Dreier GG Art. 80 Rn. 37. Differenzierend *Remmert* in Maunz/Dürig GG Art. 80 Rn. 113ff; *Uhle* in BeckOK GG Art. 80 Rn. 28, jeweils mit Nw. zum Streitstand.

<sup>9</sup> Ausgangspunkt war die gegenseitig aufeinander bestehende Bezogenheit der Rechtsordnungen, vgl. BVerfGE 29, 198 Rn. 26; E 19, 17 Rn. 56ff.

<sup>10</sup> BVerfGE 121, 382 Rn. 21ff; BVerfGE K 17, 273 Rn. 39.

<sup>11</sup> BT-Drs. 17/10422, 116. Ähnlich *H. Bauer* in Dreier GG Art. 80 Rn. 37, der einen vermittelnden Standpunkt einnimmt. Ausgeschlossen sind nach hA Blankettpermächtigungen, BVerfG K 17, 273 Rn. 44.

8 Für die **Erweiterung** der Verordnungsermächtigungen der Abs. 3 und 4 durch Abs. 2 hat der Gesetzgeber diese Rechtsprechung<sup>12</sup> und die verfassungsrechtlich notwendigen Einschränkungen für verweisende Verordnungsermächtigungen<sup>13</sup> aufgenommen.<sup>14</sup> Der Anwendungsvorbehalt der Verordnungsermächtigungen wurde – über den Gesetzeswortlaut hinaus in der Gesetzesbegründung – unter **deutliche Prüfvorbehalte** gestellt. Damit dürfen die Verordnungsermächtigungen nach Abs. 3 und 4 jeweils iVm Abs. 2 **kein** grundsätzliches **Untermaß** an Bestimmtheit aufweisen und **verfassungsgemäß sein**. Hinzu kommt, dass das Programm für die Konkretisierung des Gebührenrechts des Bundes durch Unionsrechtsakte oder Völkerrecht im Einzelfall nach Inhalt, Zweck und Ausmaß im Weg der Auslegung über den Kontext des Gesetzes und die in Bezug genommenen Unionsrechtsakte oder völkerrechtlichen Regelungen ermittelt werden kann.<sup>15</sup>

9 Für die Anwendung von Abs. 3 oder 4 iVm Abs. 2 auf abgabenrechtliche Regelungen in Bezug auf Unionsrechtsakte kann allerdings der dogmatisch **nicht ausgereifte** und **fallbezogen schwankende** Gebührenbegriff des Unionsrechts, wie er seine Ausprägung in der Rechtsprechung des EuGH erfahren hat, Probleme bereiten.<sup>16</sup>

10 Mit den Verordnungsermächtigungen nach Abs. 3 und 4 jeweils iVm Abs. 2 kann der Verordnungsgeber von den Bestimmungen des BGebG abweichen, soweit dies durch Unionsrechtsakte oder völkerrechtliche Regelungen erzwungen wird.

11 Die auf den ersten Blick nicht einschätzbare Regelung erlaubt dem Verordnungsgeber, im Fall von, gemessen an Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG hinreichend bestimmten Regelungsgehalten, Unionsrechtsakte oder Völkerrecht durch Gebührenverordnung in nationales Recht umzusetzen. Für den Bereich des Unionsrechts soll damit **Art. 4 Abs. 3 EUV** nachgekommen werden, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, im Zuge der Umsetzung das nationale Recht soweit notwendig zu ändern und/oder entgegenstehendes Recht aufzuheben.<sup>17</sup> Das **unterscheidet** die vorliegende Regelung von sogenannten Sachverhalten **experimenteller Rechtssetzung**, wo der Exekutive durch den Gesetzgeber eine Abweichungsbefugnis eingeräumt wird, die sie eigenverantwortlich wahrnehmen kann.<sup>18</sup>

12 Rechtstechnisch soll mit der Regelung in Abs. 3 und 4 iVm Abs. 2 **nicht gesetzesvertretendes** (mit Gesetzesrang versehenes) Verordnungsrecht erzeugt werden können.<sup>19</sup> Dies ergibt sich bereits aus dem Gesetzestext, der aus-

<sup>12</sup> Vgl. BVerfGE 29, 198 Rn. 26; E 19, 17 Rn. 56ff; BVerfGE K 17, 273 Rn. 39; BVerwGE 121, 382 Rn. 21ff. Überblick über die Rechtsprechung bei *Remmert* in Maunz/Dürig GG Art. 80 Rn. 113ff sowie *Uhle* in BeckOK GG Art. 80 Rn. 28.

<sup>13</sup> BVerfGE K 17, 273 Rn. 39, 44; BVerwGE 121, 382 Rn. 20ff (24).

<sup>14</sup> BT-Drs. 17/10422 S. 115, 116.

<sup>15</sup> *Remmert* in Maunz/Dürig GG Art. 80 Rn. 65, 116, 117.

<sup>16</sup> → § 9 Rn. 17–21.

<sup>17</sup> *V. Bogdandy/Schill* in GHN EUV/AEUV Art. 4 EUV Rn. 78; *Calliess/Kahl/Puttler* in Calliess/Ruffert EUV/AEUV Art. 4 Rn. 55.

<sup>18</sup> Dazu näher *Lindner* DöV 2007, 1003, 1005ff.

<sup>19</sup> Derartiges Verordnungsrecht wäre zudem verfassungswidrig, da es als in der Normhierarchie unter dem Parlamentsgesetz stehende Norm ein solches Gesetz nicht ersetzen

drücklich **nur eine Abweichungsbefugnis** „... die von diesem Gesetz abweichen, durch Gebührenverordnung nach Absatz 3 oder 4 zu bestimmen.“ festlegt.

Dem Gesetzgeber ist es erlaubt, **Gesetzesrecht** zu schaffen, welches von vornherein für bestimmte Sachverhalte einer **subsidiären Anwendbarkeit** unterliegt<sup>20</sup> bzw. eine Befugnis zur Ergänzung oder Spezifizierung der Regelungsgehalte durch untergesetzliches Recht enthält.<sup>21</sup> So dürfte die Regelung in Abs. 2 auch zu verstehen sein: Ermächtigt wird nicht zur Änderung des BGebG durch Verordnungsrecht nach Abs. 3 oder 4 jeweils iVm Abs. 2, vielmehr tritt das BGebG zurück, soweit entgegenstehendes Unions- oder Völkerrecht, welches in das deutsche Recht zu überführen ist, das erzwingt (**partielle, sachgebietsbezogenen Subsidiarität**).<sup>22</sup> Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der in Abs. 2 enthaltenen Subsidiaritätsregelung kann daher bejaht werden.

Durch den eindeutigen Gesetzeswortlaut „... ist die Erhebung von Gebühren und Auslagen nach Maßgabe des Rechtsaktes oder Vertrages durch Gebührenverordnung nach Abs. 3 oder 4 zu bestimmen.“ wird das **Rechtssetzungsermessen** der Bundesregierung ohne Abwägungsmöglichkeit, ob angesichts der Sachmatrerie eine gesetzliche Regelung notwendig ist, zugunsten der Umsetzung durch Rechtsverordnung des Bundes **beschränkt**. Diese Beschränkung begegnet keinen grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Ob in Einzelfällen nicht doch eine Umsetzung durch **förmliches Gesetz unabdingbar** ist, beurteilt sich aber nach den Eigenheiten des jeweiligen Regelungsvorhabens.<sup>23</sup> Festzuhalten ist, dass diese Beschränkung des Rechtssetzungsermessens für Umsetzungs- und Transformationsgesetze unionsrechtlich nicht durch Art. 4 Abs. 3 EUV erzwungen wird.<sup>24</sup>

Soweit die Union Verordnungen, Art. 288 Abs. 1 AEUV, erlässt, ist es den Mitgliedstaaten wegen deren unmittelbarer Wirkung, Art. 288 Abs. 2 S. 2 AEUV, grundsätzlich untersagt, Regelungen zu treffen, die den Regelungsbereich der Verordnung berühren. Gebührenrechtliche Regelungen einer solchen Verordnung, die bereits durch diesen unionsrechtlichen Anwendungsbefehl innerstaatlich anzuwenden sind, können nur unter **engen Voraussetzungen**, „wiederholend“ in das Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden.<sup>25</sup>

Abs. 3 bildet die Verordnungsermächtigung für die „**Allgemeine Gebührenverordnung**“.<sup>26</sup>

---

kann, Remmert in Maunz/Dürig GG Art. 80 Rn. 99; Uhle in Beck OK GG Art. 80 Rn. 49.

<sup>20</sup> BVerfG 5, 188 Rn. 92.

<sup>21</sup> BVerfG NJW 1998, 669 Rn. 21, 25.

<sup>22</sup> BVerfGE 8, 155 für die Subsidiarität zwischen Verwaltungsvorschriften und Gesetz; ablehnend Uhle in BeckOK GG Art. 80 Rn. 7.

<sup>23</sup> Vgl. dazu die Vorbehalte des BVerwG in E 121, 382 Rn. 24 wo offengelassen wird, ob eine solche Verweisungstechnik bei einem „Paradigmenwechsel“ ohne Entscheidung des Gesetzgebers möglich ist, sowie die Vorbehalte in BVerfGK 12, 273 Rn. 44.

<sup>24</sup> Calliess/Kahl/Puttler in Calliess/Ruffert EUV/AEUV Art. 4 Rn. 55, 56; Nettesheim in GHN EUV/AEUV Art. 288 Rn. 119, 121; Art. 291 Rn. 12ff.

<sup>25</sup> Nettesheim in GHN EUV/AEUV Art. 288 Rn. 89, 101 mwNw und BT-Drs. 17/10422, 116ff.

<sup>26</sup> Allgemeine Gebührenverordnung (AGebV) vom 11.2.2015 (BGBI, 130), zuletzt geändert durch Art. 1 der V. v 17.10.2018 (BGBI, 1701). Die Bekanntmachung der Be-

Es handelt sich um eine Rechtsverordnung der Bundesregierung. Der Regelungsgegenstand der Gebührenverordnung wird in Nr. 1 bis 3 beschrieben (→ Kommentierung AGeBv).

- 17 Nach Nr. 1 werden Vorgaben für die Umsetzung des Kostendeckungsgebotes gemacht. Dazu werden unter Zugrundelegung des betriebswirtschaftlichen Kostenbegriffes, § 3 Abs. 3, die Kostenbegriffe, die Verwendung von Kostenpauschalen und die erlaubten Kalkulationsverfahren näher bestimmt. Für Zeitgebühren, § 11 Nr. 2, werden Vorgaben für die Berechnung, dh im Wesentlichen die Bestimmung der kleinsten anzuwendenden Zeiteinheit getroffen, § 10 AGeBv.
- 18 Nr. 2 ermächtigt dazu, Gebührentatbestände für Beglaubigungen und Besccheinigungen zu erlassen, § 12 AGeBv.
- 19 Nach Nr. 3 können aus Gründen der **Verwaltungsvereinfachung** Auslagenpauschalen geschaffen werden. Unberührt bleibt die Befugnis, weitere Pauschalisierungen in einer Besonderen Gebührenverordnung nach Abs. 4 vorzunehmen.<sup>27</sup>

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

---

gründung zur Dritten Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Gebührenverordnung v. 23.10.2018 ist im BAnz vom 31.10.2018 B1 veröffentlicht.

<sup>27</sup> BT-Drs. 17/10422, 117.

## Übersicht

### Schaffung verbindlicher Vorgaben für die Kalkulation



Abbildung 6

Abs. 4 S. 1 ermächtigt die Bundesministerien, für ihren Zuständigkeitsbereich Gebühren und Auslagen durch Besondere Gebührenverordnung zu regeln. Die Bundesministerien entscheiden in Ausübung ihrer **Organisations** 20

**sationskompetenz**, ob sie eine Besondere Gebührenverordnung erlassen, in der alle Gebühren- und Auslagentatbestände zusammengefasst werden oder ob die Regelungsmaterie in mehrere Gebührenverordnungen, etwa geordnet nach Sachgebieten oder anwendenden Behörden, aufgeteilt wird.

21 Die **Zuständigkeit** der Bundesministerien ergibt sich aus § 9 GOBReg iVm den Organisationerlassen des Bundeskanzlers. Maßgeblich für die Zuständigkeit ist daher prinzipiell die **Zuweisung** einer Sachmaterie in die Zuständigkeit eines Bundesministeriums. Ob die gebührenerhebende Behörde zum **Geschäftsbereich** des für die Sachmaterie zuständigen Bundesministeriums gehört, ist daher **unbeachtlich**.<sup>28</sup> Daher kann der Erlass einer Besonderen Gebührenverordnung, wenn die Zuständigkeit für Sachmaterie und die ausführende Behörde **auseinanderfallen**, durch das **für die Sachmaterie zuständige** Bundesministerium erfolgen.<sup>29</sup> **Ebenso möglich** ist es, den Begriff des Zuständigkeitsbereichs so zu verstehen, dass die Zuständigkeit für die Sachmaterie ausführende Behörde im Vordergrund steht und, sollte die Zuständigkeit für die Sachmaterie und die ausführende Behörde auseinanderfallen, dass das für die **ausführende Behörde zuständige** Bundesministerium die Gebührenregelungen aufgabenbezogen in seiner Besonderen Gebührenverordnung mitregelt.

22 Schließlich können sich **Ermächtigungen** zum Erlass von Besonderen Gebührenverordnungen ausdrücklich **an mehrere Bundesministerien** richten.<sup>30</sup> Die Beteiligungspflichten der Bundesministerien ergeben sich aus der **GGO**; der **BMF** ist ausnahmslos **immer**, vgl. Nr. 4 Buchst. 5 der Anl. 6 zu § 45 Abs. 1, 74 Abs. 5 GGO zu beteiligen.

23 Nach S. 1 Hs. 2 treten die Regelungen einer Besonderen Gebührenverordnung zurück (**Subsidiarität**), wenn zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Besonderen Gebührenverordnung bereits eine Regelung zum gleichen Regelungsgegenstand in der **AGebV** bestand. S. 2 regelt daran anknüpfend, dass Regelungen der **AGebV** inhaltsgleiche oder entgegenstehende Regelungen der gleichen Sachmaterie durch Besondere Gebührenverordnungen **vor gehen**, wenn sie **nach Erlass** der betreffenden Besonderen Gebührenverordnung in Kraft treten.

24 Abs. 5 S. 1 schreibt vor, dass die durch Rechtsverordnung nach Abs. 3 und 4 festgelegten Gebühren (-sätze) **spätestens nach fünf Jahren** zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen sind.<sup>31</sup> Vergleichbare Vorschriften finden sich zT auch in den Kosten- und Gebührengesetzen der Länder (→ Rn. 31). Die Bestimmung eines maximal zulässigen Kalkulationszeitraums für eine Überprüfung und Anpassung **bedeutet nicht**, dass im Fall der Anfechtung einer Gebührenfestsetzung und einer dadurch veranlassten inzidenten gerichtlichen Kontrolle die Gebührenvorschrift im Anfechtungsprozess **vor Ablauf** des maximal zulässigen Kalkulationszeitraums vor der Feststellung von verfahrensrelevanteren Kalkulationsdefiziten **geschützt** ist. Die Vorschrift wird vielmehr

<sup>28</sup> BT-Drs. 17/10422, 117.

<sup>29</sup> BT-Drs. 17/10422, 117.

<sup>30</sup> So beispielhaft § 76 WindSeeG, der BMVI und BMWI ermächtigt.

<sup>31</sup> Im Verhältnis zu einigen landesrechtlichen Regelungen ist dieser Zeitraum recht lang. Deutlich kürzer etwa § 4 Abs. 5 LGeBGBW: zwei Jahre.

so zu verstehen sein, dass die Überprüfung spätestens vor Ablauf des maximal zulässigen Zeitraums von fünf Jahren nach pflichtgemäßem gesetzgeberischem Ermessen zu erfolgen hat.

Dementsprechend wird hier ein Überprüfungsturnus von **zwei Jahren** als 25 sachgerecht angesehen, der unter Berücksichtigung der Besonderheiten der jeweiligen Sachmaterie auch über- oder unterschritten werden kann.<sup>32</sup> Eine Gebührenfestsetzung wird, **unterbleibt** die turnusgemäße Überprüfung der Gebührenverordnung mit der Folge unveränderter Gebührensätze, deswegen **nicht automatisch rechtswidrig**. Allerdings können je nach Sachlage und den Eigenheiten der Sachmaterie aus einer Nichteinhaltung des Überprüfungsturnus **Anhaltspunkte** dafür abgeleitet werden, dass von der Gebührenermächtigung wegen nicht mehr zutreffend kalkulierter Gebühren fehlerhaft Gebrauch gemacht wurde. Soweit sich aus der turnusgemäßen Überprüfung **kein Änderungsbedarf** ergibt, sollte dieses Ergebnis in der Kalkulationsakte zu der Gebührenverordnung iSv Abs. 3 oder 4 **vermerkt** werden.

Die Novellen der AGeBv führen im Verhältnis zu § 22 Abs. S. 1 nicht zu 26 einer „vorgezogenen“ Evaluationspflicht. Aus den Änderungen der Anlagen 1 und 2 der AGeBv könnte sich theoretisch aber ein Bedarf für eine Anpassung einer Festgebühr oder einer Zeitgebühr ergeben, wenn die Änderung der Anlagen zu einer Kostenüberdeckung führen. Das dürfte aber im Hinblick auf die bisherigen, recht geringen Änderungen nur selten der Fall sein. Bei Rahmengebühren dürften die Änderungen idR durch das Ziel der Rahmengebühr, eine näherungsweise Kostendeckung zu erreichen, absorbiert werden. Anders als teilweise in den Ländern besteht keine Pflicht zum kalkulationsperiodenübergreifenden Ausgleich von Kostenüber- oder -unterdeckungen.<sup>33</sup>

Nach dem Modell des BGebG beruhen die **Kalkulation** und die auf dieser 27 Grundlage bestimmten Gebührensätze bzw. Kosten auf einer durch Verfahrensvorgaben und Definitionen des BGebG und der AGeBv **abgesicherten Prognose**. Dies beschreibt den **Normalfall** einer Gebührenkalkulation. Bundesrechtlich besteht auch **kein Rechtssatz**, der den **Vorrang** der Erhebung der tatsächlichen Kosten im Verhältnis zu deren prognostischer Bestimmung vorschreibt.

Gleichwohl gibt es Sachverhaltsgestaltungen, in denen **nicht** auf eine Prognose **zurückgegriffen** werden kann<sup>34</sup>:

Eine **nachträgliche Rechtfertigung** einer Gebührenposition ist, soweit dafür prozessual Anlass und Bedarf besteht, **erlaubt**. Bei einer **Nachkalkulation** muss immer der Weg über die **tatsächlichen Betriebsergebnisse** genommen werden. Dh, die **nachträgliche Rechtfertigung** einer Gebühren-

<sup>32</sup> BT-Drs. 17/10422, 117 nimmt als Regelüberprüfungszeitraum 2 Jahre an. Nach VGH Kassel Beschl. v. 18.4.2016 – 5 C 2174/13.N – Rn. 25 ist für die Ausübung des Ermessens bestimmd, ob der Verordnungsgeber in Anbetracht des abgelaufenen Kalkulationszeitraums noch sicherstellen kann, dass Kostenüberschreitungsverbot, Kostendeckungsgebot und dem Gleichbehandlungsgrundsatz noch genügt werden kann (zu einem nach Landesrecht entschiedenen Fall).

<sup>33</sup> Brüning in Driehaus Kommunalabgabenrecht Benutzungsgebühren § 6 Rn. 92ff.

<sup>34</sup> Albrecht in Driehaus Kommunalabgabenrecht Benutzungsgebühren § 6 Rn. 568a.

position kann **nur** auf Grundlage der (ex post) tatsächlich festgestellten gebührenfähigen Kosten der Behörde erfolgen.<sup>35</sup>

**Gleiches** gilt für Sachverhalte, in denen die Kosten **zu Beginn** der Gebührenkalkulation bereits ganz oder teilweise (zB bereits erbrachte zurechenbare Vorleistungen Dritter) **feststehen**. Auch hier ist eine Prognose nicht mehr möglich.

**28** S. 2 ordnet an, dass im Fall der Anpassung der Gebührenverordnungen iSv Abs. 3 und 4 für öffentliche Leistungen, die beantragt oder begonnen, aber noch nicht vollständig erbracht worden sind, **in Abweichung von § 4 Abs. 1 S. 1** die Gebührenverordnung in der bisher geltenden Fassung anzuwenden ist, soweit die geänderte Gebührenverordnung keine anderslautende Regelung trifft.<sup>36</sup>

**29** Für die Anwendung dieser Vorschrift ist zu differenzieren: Wenn die durch eine turnusgemäße Kalkulation geänderte Gebührenverordnung für den Gebühren- und Auslagenschuldner **günstigere** Regelungen bereithält, **kann** es je nach Fallgestaltung **zwingend** sein, die für den Gebührenschuldner günstigere Gebührenregelung anzuwenden.

Sollte die Änderung der Rechtsverordnung zu einer **höheren Belastung** führen, führt die Nichtanwendung des § 4 Abs. 1 zu einem **Vertrauenschutz**. Dieser ist – jedenfalls verfassungsrechtlich – nicht gefordert. Ein Gebührenschuldner hat **prinzipiell keine schutzhafte** Vertrauensposition mit dem Inhalt, dass während eines **laufenden** Verwaltungsverfahrens die einschlägige Gebührenposition nicht erhöht wird. Insbesondere dann nicht, wenn die Gebühr nach dem Kostendeckungsprinzip bemessen wird.<sup>37</sup> Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass ein Gebührenschuldner **wegen § 1** BGebG kein schutzwürdiges Vertrauen dahingehend entwickeln kann, dass die betreffende öffentliche Leistung kostenfrei bleibt.<sup>38</sup>

**30** Davon zu **trennen** ist der Anpassungsbedarf in einer Gebührenverordnung iSv Abs. 4, der durch Änderungen des Fachrechts und damit bei Inhalt und Form der Erbringung der gebührenpflichtigen öffentlichen Leistung veranlasst wird. Derartiger Änderungsbedarf ist **immer umgehend** umzusetzen; die insoweit erfolgenden Änderungen fallen nicht unter die Vertrauenschutzregeln des S. 2.

## D. Parallelvorschriften des Landesrechts

**31** Die Landesgesetze enthalten wie § 22 Abs. 1 BGebG Inhalts- und Zweckbestimmungen für die Ermächtigungen zum Erlass von Gebührenverordnungen. Diese weichen, ua wegen der im Verhältnis zum Bundesrecht anders geregelten Bemessungsformen, voneinander ab.

Die Verordnungsermächtigung ergänzende Befugnis nach Abs. 2, Gebührenvorschriften aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften oder des Völkerrechts umzusetzen, ist, abgesehen von der entsprechenden Klausel bezüglich des Völkerrechts, im Landesrecht vorhanden.

<sup>35</sup> Vgl. (zu einem nach Landesrecht entschiedenen Fall) VG Meiningen ThürVwBl 2012, 134 mVw auf VGH München NVwZ-RR 2005, 281 Rn. 21ff.

<sup>36</sup> Zu den insoweit zu beachtenden Erwägungen des Vertrauenschutzes → § 23 Rn. 7.

<sup>37</sup> Nach VG Köln Urt. v. 3.9.2007 – 25 K 8570/04 – Rn. 22, 24.

<sup>38</sup> BVerwG Urt. v. 15.12.1978 – 7 C 3/78 – Rn. 11.