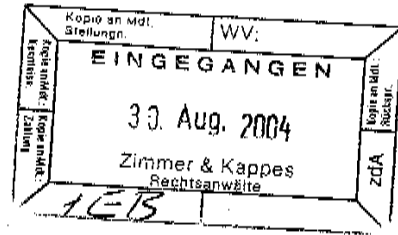


5. Senat
5 UE 680/04
VG Darmstadt 3 E 610/02(4)



Hessischer Verwaltungsgerichtshof
Im Namen des Volkes
Urteil

In dem Verwaltungsstreitverfahren

Klägers und Berufungsklägers,

bevollmächtigt: Rechtsanwältin Jutta Zimmer-Kappes und Kollege,
Adolfsallee 34, 65185 Wiesbaden,

gegen

die Stadt Darmstadt,
vertreten durch den Magistrat - Ordnungsamt -,
Grafenstraße 30, 64283 Darmstadt,

Beklagte und Berufungsbeklagte,

wegen Verwaltungsgebühren

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof - 5. Senat - durch

Richter am Hess. VGH Dr. Apell

als Berichterstatter ohne mündliche Verhandlung am 4. August 2004
für Recht erkannt:

- 2 -

Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Darmstadt vom 10. November 2003 - 3 E 610/02(4) - abgeändert.

Der Kostenbescheid der Beklagten vom 28. November 2001 wird insoweit aufgehoben, als darin eine über den Betrag von 25,-- DM (12,78 €) hinausgehende Gebühr gefordert wird.

Die Anschlussberufung der Beklagten wird zurückgewiesen.

Die Beklagte hat die Kosten des gesamten Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, falls nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Der Kläger verfolgt mit seiner Berufung seine in erster Instanz nur teilweise erfolgreiche Klage gegen einen Kostenbescheid der Beklagten weiter, mit dem er zur Zahlung einer Verwaltungsgebühr für die Erteilung einer Haltererlaubnis nach der Gefahrenabwehrverordnung über das Halten und Führen gefährlicher Hunde herangezogen worden ist.

Das erkennende Gericht nimmt auf den Tatbestand der erstinstanzlichen Entscheidung gemäß § 130b Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - Bezug, da es sich die Feststellungen des Verwaltungsgerichts in vollem Umfang zu eigen macht.

Mit Urteil vom 10. November 2003 hat das Verwaltungsgericht den Kostenbescheid der Beklagten vom 28. November 2001 über 175,-- € insoweit aufgehoben, als darin eine über den Betrag von 145,30 € hinausgehende Gebühr gefordert wird. Der Kläger hatte eine Aufhebung des Gebührenbescheids beantragt, soweit darin eine höhere Gebühr als 25,-- DM (12,78 €) gefordert worden war. Hinsichtlich der Begründung des Verwaltungsgerichts wird auf die Entscheidungsgründe des Urteils bei den Gerichtsakten verwiesen.

Mit Beschluss vom 26. Februar 2004 - 5 UZ 181/04 - hat der Senat auf Antrag des Klägers die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts wegen ernstlicher Zweifel an dessen Richtigkeit zugelassen.

- 3 -

Zur Begründung der Berufung führt die Bevollmächtigte des Klägers aus, entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts sei der streitige Kostenbescheid insoweit rechtswidrig, als er Verwaltungskosten festsetze, die über einen Betrag von 25,-- DM (12,78 €) hinausgingen. Die Beklagte hätte richtigerweise die Kostenentscheidung bereits mit der kostenpflichtigen Maßnahme der Erteilung der Hundehaltererlaubnis am 29. Dezember 2000 verbinden müssen. Zu diesem Zeitpunkt habe lediglich die Gefahrenabwehrverordnung für gefährliche Hunde in der Fassung vom 15. August 2000 gegolten. Eine entsprechende Kostenordnung sei für diesen Bereich noch nicht erlassen gewesen. Darüber hinaus finde sich im Durchführungserlass des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport vom 24. August 2000 der Hinweis an alle Ordnungsbehörden, dass für die Gebührenerhebung im Erlaubnisverfahren § 2 Abs. 2 Hessisches Verwaltungskostengesetz - HVwKostG - in der Weise anzuwenden sei, dass nach dem Mindestsatz der dort vorgegebenen Rahmengebühr abzurechnen sei. Der Mindestsatz der in § 2 Abs. 2 HVwKostG genannten Rahmengebühr habe seinerzeit jedoch 25,-- DM, d.h. 12,78 € betragen. Soweit die Beklagte in ihrem Ausgangsbescheid deshalb eine höhere Gebühr festgesetzt habe, sei der Bescheid rechtswidrig. Soweit das Verwaltungsgericht in seiner Entscheidung die konkret angefallenen Kosten auf 145,30 € bestimmt habe, sei dem nicht zu folgen. Zum einen sei der von der Beklagten behauptete Sach- und Personalaufwand nicht nachzuvollziehen. Zum anderen sei die dementsprechende Behauptung bestritten und bislang nicht bewiesen. Die dienstliche Erklärung, die von der Beklagten vorgelegt worden sei, sei insofern nicht ausreichend, um den Aufwand zu beweisen. Der Kläger habe ermitteln können, dass die Stadt Kaufungen in dem hier streitgegenständlichen Zeitraum entsprechend dem Durchführungserlass lediglich die Mindestgebühr von 25,-- DM berechnet habe. Auch habe die Unterzeichnerin einen weiteren Hundehalter ermitteln können, der mitgeteilt habe, dass sein Ordnungsamt nur 25,-- DM für die erstmalige Erteilung der Hundehaltererlaubnis verlangt habe. Die Anschlussberufung der Beklagten sei zurückzuweisen, da die Beklagte keinen Anspruch auf Kosten habe, die über die bereits im erstinstanzlichen Urteil titulierten Kosten hinausgingen.

- 4 -

Der Kläger beantragt,

das angefochtene Urteil abzuändern und den Kostenbescheid der Stadt Darmstadt vom 28. November 2001 insoweit aufzuheben, als darin eine höhere Gebühr als 12,78 € gefordert wird,

sowie die Anschlussberufung der Beklagten zurückzuweisen.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Darmstadt vom 10. November 2003 im Wege der Anschlussberufung abzuändern und den Kostenbescheid der Stadt Darmstadt vom 28. November 2001 nur insoweit aufzuheben, als darin eine über den Betrag von 155,30 € hinausgehende Gebühr gefordert wird.

Das Urteil des Verwaltungsgerichts sei insoweit unrichtig, als seine Berechnungen in den Urteilsgründen nicht vollständig ihren Niederschlag im Entscheidungstenor gefunden hätten, weil dort die Sachkostenpauschale von 10,-- € nicht berücksichtigt worden sei. Bei der Berechnung der durch den Gebührenbescheid geltend gemachten Kosten seien von dem Kostenansatz von 172,30 € die Beträge von 19,20 € und 7,80 € in Abzug gebracht worden, so dass sich ein Ergebnis von 145,30 € ergebe. Da in dem Urteil auch die Sachkostenpauschale von 10,-- € als rechtmäßig erachtet worden sei, hätte dieser Betrag noch addiert werden müssen. Im Ergebnis hätte daher der Kostenbescheid der Beklagten nur in jener Höhe aufgehoben werden dürfen, in der er den Betrag von 155,30 € überstieg. Im Übrigen sei die Entscheidung des Verwaltungsgerichts aber rechtmäßig und die Berufung des Klägers daher unbegründet. So sei insbesondere der Sach- und Personalaufwand zutreffend berücksichtigt worden. Vor allem sei die Entscheidung des Verwaltungsgerichts auch nicht im Lichte des Erlasses des Hessischen Innenministeriums rechtswidrig, nachdem lediglich eine Mindestgebühr von 25,-- DM habe berechnet werden sollen. Dies ergebe sich daraus, dass der Erlass bewusst und konsequent ignoriert worden sei und sich daher keine Bindungswirkung, insbesondere aus Art. 3 Grundgesetz - GG - habe ergeben können. Insofern sei durch die bewusste Nichtanwendung der Verwaltungsvorschrift das Gleichbehandlungsgebot nicht verletzt, da durch die konsequente Nichtanwendung ein Vertrauen der betroffenen Bürger in eine bestimmte Verfahrensweise nicht habe entstehen können.

Die Beteiligten haben sich schriftsätzlich mit einer Entscheidung durch den Berichterstatter anstelle des Senats ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt.

- 5 -

Im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakte (2 Bände) sowie den Verwaltungsvorgang der Beklagten (1 Hefter) verwiesen, die Gegenstand der Entscheidungsfindung gewesen sind.

Entscheidungsgründe:

Der erkennende Berichterstatter entscheidet im Einverständnis der Beteiligten das Berufungsverfahren allein anstelle des Senats und ohne mündliche Verhandlung (§ 87a Abs. 2 und 3, § 101 Abs. 2 VwGO).

Die vom Senat zugelassene Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Darmstadt vom 10. November 2003 ist auch im Übrigen zulässig, insbesondere ordnungsgemäß begründet worden. Die Berufung ist auch begründet.

Der angefochtene Kostenbescheid vom 28. November 2001 ist nur in Höhe des auch vom Kläger anerkannten Anteils von 25,- DM (12,78 €) rechtmäßig. Im Übrigen ist der Bescheid rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Die Beklagte hat den streitigen Gebührenbescheid auf die Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums des Inneren und für Sport vom 20. August 2001 (GVBl. I S. 342) mit dem hierzu ergangenen Verwaltungskostenverzeichnis - hier: Nr. 461 - gestützt. Das Verwaltungsgericht hat demgegenüber bereits festgestellt, dass Grundlage der Gebührenerhebung jedoch richtigerweise nur § 2 Abs. 2 Hessisches Verwaltungskostengesetz - HVwKostG - sein konnte, da die gebührenpflichtige Amtshandlung bereits vor Erlass der von der Beklagten zugrunde gelegten Verwaltungskostenordnung begonnen und beendet worden war. Nach § 23 HVwKostG gelten für Amtshandlungen, die aufgrund eines Antrags oder einer Anregung des Kostenschuldners begonnen wurden, die aber im Zeitpunkt des Erlasses oder der Änderung einer Verwaltungskostenordnung noch nicht beendet sind, die bisherigen Vorschriften, soweit sie für den Kostenschuldner im Einzelfall günstiger sind. Gilt diese Übergangsregelung jedoch für Fälle, in denen die Amtshandlung im Zeitpunkt des Erlasses der neuen Verwaltungskostenordnung noch nicht beendet ist, so ergibt sich aus Sinn und Zweck der Vorschrift, dass in Fällen, in denen die Amtshandlung nicht nur unter der bisherigen

- 6 -

Rechtslage begonnen, sondern vor Erlass der Verwaltungskostenordnung auch bereits beendet war, erst recht die alte Rechtslage gelten muss (vgl. Urteil des Senats vom 16. Juni 2004 - 5 UE 233/04 - Juris).

§ 2 Abs. 2 HVwKostG in der bis zum Erlass der Kostenordnung vom 24. August 2001 geltenden Fassung vom 15. Juni 2001 (GVBl. I S. 266) sah für Amtshandlungen, für die noch kein Gebührentatbestand bestimmt ist, längstens bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten der Rechtsvorschrift, auf der die Amtshandlung beruht, eine Gebühr von 25,- bis 10.000,- Deutsche Mark vor. Zwar hält sich die Gebührenentscheidung der Beklagten für die im Jahre 2000 erteilte Hundehaltererlaubnis mit einem Betrag von 175,- € innerhalb dieses Rahmens. Allerdings war sich die Beklagte dieses konkreten, von ihr auszufüllenden Rahmens nicht bewusst. Vielmehr wendete sie den Gebührenrahmen der Nr. 461 der erst später in Kraft getretenen Verwaltungskostenordnung an. Hinsichtlich des der Beklagten bei Ausfüllung des Gebührenrahmens des § 2 Abs. 2 HVwKostG zustehenden Ermessensspielraums war diese jedoch dadurch gebunden, dass das Hessische Ministerium des Inneren und für Sport mit Erlass vom 24. August 2000 an alle örtlichen Ordnungsbehörden u.a. festgelegt hatte, dass für eine Gebührenerhebung für das hier betroffene Erlaubnisverfahren § 2 Abs. 2 HVwKostG in der Weise anzuwenden sei, dass nach dem Mindestsatz der dort vorgegebenen Rahmengebühr

(25,- bis 10.000,- DM) abzurechnen sei. Eine derartige verwaltungsinterne Einführung einer Dienstanweisung zur Handhabung eines der Behörde vom Gesetzgeber eingeräumten Gebührenrahmens ist grundsätzlich zulässig (so schon: Urteile des Senats vom 19. Oktober 1978 - V OE 97/76 -, HessVGRspr. 1979, 9, und vom 1. Juni 1978 - V OE 101/76 -, HessVGRspr. 1978, 62). Diese ermessensbindende Verwaltungsvorschrift hat die Beklagte zu Ungunsten des Klägers außer acht gelassen. Der darin liegende Verstoß gegen die Selbstbindung der Verwaltung durch diesen Erlass macht die Gebührenfestsetzung, soweit sie über die durch Erlass festgelegte Höhe hinausgeht, rechtswidrig. Zwar besitzen derartige Verwaltungsvorschriften keine unmittelbaren rechtsbegründenden Wirkungen, wie sie etwa Rechtsnormen zukommen. Sie erhalten jedoch eine über ihre Funktion als verwaltungsinterne Anweisungen und Vorgaben hinausreichende Außenwirkung und damit eine Verbindlichkeit nach außen im Zusammenhang mit dem aus Art. 3 GG herzuleitenden Maßstab der Gleichbehandlung. Diese Norm ist tragende Grundlage für das Institut der Selbstbindung der Verwaltung. Damit

- 7 -

ist auch eine verwaltungsinterne Nichtbeachtung eine Verwaltungsvorschrift, die in eine von Art. 3 GG nicht getragenen Abweichung von dieser liegt, ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot und führt zur Rechtswidrigkeit des darauf beruhenden Verwaltungsakts (vgl.: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Juni 1998 - 2 S 1806/96 -, NVwZ 1999, 547 m.w.N.). Dieser Verstoß der Beklagten gegen die verwaltungsinterne Bindung des Ermessens bei der Ausführung des Gebührenrahmens wird auch nicht dadurch geheilt, dass die Beklagte vorträgt, sie habe diesen Verstoß bewusst vorgenommen und ihr sei keine Kommune bekannt, die dieser verwaltungsinternen Weisung nachgekommen sei. Zum einen hat die Bevollmächtigte des Klägers unwidersprochen zumindest eine Kommune genannt, die dem ministeriellen Erlass entsprechend nur die Mindestgebühr von 25,- DM erhoben hat. Zum anderen beseitigt die vorsätzliche Nichtbefolgung einer verwaltungsinternen ermessensregelnden Vorschrift nicht bereits deren Ermessensbindung. Im Übrigen zeigt die Begründung des streitigen Kostenbescheides der Beklagten, dass sie nicht etwa bewusst gegen den Erlass des Ministeriums des Inneren und für Sport gehandelt hat, sondern ihre Gebührenentscheidung aufgrund der für den Fall des Klägers noch nicht anwendbaren Verwaltungskostenordnung vom 20. August 2001 getroffen hat. Da somit der streitige Kostenbescheid rechtswidrig ist, soweit er die Mindestgebühr von 25,- DM übersteigt, ist er entsprechend dem Antrag des Klägers insoweit aufzuheben.

Die Anschlussberufung der Beklagten ist aus den gleichen Gründen als unbegründet zurückzuweisen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit hinsichtlich der Kosten beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit den §§ 708 Nr. 10, 711 Zivilprozessordnung - ZPO -.

Gründe für die Zulassung der Revision gemäß § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

- 8 -

RECHTSMITTELBELEHRUNG

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

**Hessischen Verwaltungsgerichtshof
Brüder-Grimm-Platz 1
34117 Kassel**

durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt einzulegen; juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof einzureichen. In der Begründung muss entweder

- die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

- die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

- ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Dr. Apell

- 9 -

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Berufungsverfahren auf einen Betrag von 162,22 € festgesetzt.

G r ü n d e :

Die Festsetzung des Wertes des Streitgegenstandes beruht auf den §§ 13 Abs. 2, 14 Gerichtskostengesetz - GKG -. Ihr liegt der im Berufungsverfahren streitige Anteil der Gebührenfestsetzung zugrunde.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 25 Abs. 3 Satz 2 GKG).

Dr. Apell



Ausgefertigt

Kassel, den 10. AUG. 2004

Wösl

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle
des Hess. VerwaltungsgERICHTSHOFES