

Ausfertigung

19 N 98.3739



Verkündet am 12. April 2000

Wölzlein
als stellvertretende Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Normenkontrollsache
Firma **B**
vertreten durch den Geschäftsführer,

- Antragstellerin -

bevollmächtigt:
Rechtsanwalt Alois Werner Karl,
Stieglitzhöhe 16, 84130 Dingolfing,

gegen

Freistaat Bayern,
vertreten durch:
Bayerisches Staatsministerium der Finanzen,
Odeonsplatz 4, 80539 München,

- Antragsgegner -

wegen

Feststellung der (teilweisen) Nichtigkeit der VO über die Benutzungsgebühren der
staatl. Vermessungsämter;

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 19. Senat

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Weigert
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Kögler
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Krodol

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 12. April 2000
am 12. April 2000

folgendes

Urteil:

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Hinsichtlich der Kosten ist das Urteil vorläufig vollstreckbar.
Die Antragstellerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der zu vollstreckenden Kosten abwenden, wenn nicht der Antragsgegner vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

1. Die Antragstellerin ist als Bauträgerin u.a. im Wohnungs- und Gewerbebau tätig. Im Rahmen dieser Betätigung werden nach Neuerrichtung von Gebäuden regelmäßig Einmessungen erforderlich, für die das betreffende Vermessungsamt Kostenrechnungen in Anwendung der Verordnung über die Benutzungsgebühren der staatlichen Vermessungsämter (GebOVerm) i.d.F. vom 18. Dezember 1995 (GVBl S. 901; geändert durch Verordnung vom 10.12.1997, GVBl S. 875; vom 19.3.99, GVBl S. 123 und nunmehr vom 16.3. 2000, GVBl S. 161) erstellt. Die Antragstellerin rügte zunächst, dass den verschiedenen Kostenrechnungen als Gebührenmaßstab die Kosten der Baumaßnahme zu Grunde gelegt worden sind, und legte hiergegen – bisher nicht entschiedene - Widersprüche ein; auf die Begründung in den vorgelegten Schreiben vom 27. April 1998 und 15. Mai 1998 sowie die Erwidernngen des Vermessungsamtes Landshut vom 28. April 1998 bzw. der Bezirksfinanzdirektion Landshut vom 16. Dezember 1998 wird Bezug genommen.
2. Mit Schriftsatz vom 30. Dezember 1998, beim Bayer. Verwaltungsgerichtshof eingegangen am nächsten Tag, hat die Antragstellerin Antrag auf Feststellung der

Nichtigkeit der §§ 3 Abs. 1 und 7 Abs. 1 Nr. 6 GebOVerM i.d.F. der Verordnung vom 10. Dezember 1997 gestellt, durch die sie sich in ihren Rechten verletzt ansieht.

Zur Begründung wurde im wesentlichen ausgeführt: Durch die Gebührenbemessung nach "Baukosten" ungeachtet des tatsächlichen Vermessungsaufwands, insbesondere ohne in Fällen augenscheinlichen Missverhältnisses zwischen Aufwand und errechneter Gebühr eine Zeitgebühr gemäß § 2 GebOVerM subsidiär anzuwenden, erweise sich die Gebührenfestsetzung bei der Gebäudeeinmessung größerer Neubauten als ungerechtfertigt. Dies widerspreche dem Verhältnismäßigkeitsgebot, denn bei Anwendung einer Zeitgebühr würde bei derartigen Vermessungsvorgängen allenfalls ein Bruchteil dessen an Gebühr anfallen, was sich bei Anwendung der Pauschalgebühr gemäß § 3 Abs. 1 GebOVerM ergebe. Diese Regelung führe mangels Bezugs zum Aufwand bei größeren Bauvorhaben hinsichtlich der Gebäudeeinmessungen zu überhöhten, nicht sachgerechten bzw. nicht angemessenen Gebühren.

Außerdem erfasse der gebührenausslösende Tatbestand einer "Gebäudeveränderung" bereits vom Wortlaut des § 3 Abs. 1 Satz 1 GebOVerM her keine erstmalige Gebäudeerrichtung, so dass bei diesen Fällen eine Gebührenerhebung nach Zeitaufwand gemäß § 2 GebOVerM vorzunehmen sei. Auch ordne § 3 Abs. 1 Satz 1 GebOVerM für die Gebührenermittlung an, dass die "Baukosten der Gebäudeveränderung" zugrundegelegt würden und führe solche tabellarisch auf. Der Begriff der Baukosten bzw. der Kosten der Baumaßnahme sei jedoch weder sprachlich noch normativ eindeutig und somit unbestimmt. Schließlich begegne die Einordnung der Umsatzsteuer auf die Gebührensumme als "Auslage" im Sinne § 7 Abs. 1 Nr. 6 GebOVerM systematischen Bedenken. Die Umsatzsteuer sei von den Vermessungsbehörden immer erst dann abzuführen, wenn sie erhoben und eingenommen sei. Dementsprechend gehe sie nicht als Aufwand der Gebührenerhebung voraus, sondern folge ihr. Deshalb sei ihre Einziehung, wie § 11 GebOVerM es vorsehe, mit dem Gesetz nicht vereinbar.

Der Antragsgegner ist dem entgegengetreten und hat mit Schriftsatz vom 30. April 1999 im wesentlichen erwidert:

Die vom Freistaat Bayern zum 1. Juni 1996 vorgenommene grundsätzliche Umstellung von Zeit- auf Wertgebühren entspreche der Praxis in nahezu allen anderen Bundesländern, die bereits wesentlich früher diesen Wertmaßstab eingeführt hätten. Der Grund hierfür sei im wesentlichen, dass die bisherige Zeitgebühr bei

Gebäuden mit geringerem Wert zu relativ hohen Kosten geführt habe, weil der Grundaufwand von der Größe des Objekts weitgehend unabhängig sei. Dies habe zu zahlreichen Beschwerdefällen geführt. Umgekehrt seien die Gebühren für teurere Objekte vergleichsweise niedrig ausgefallen. Die neue, vom Wert des Gebäudes ausgehende Gebührenstaffel führe bei geringen Gebäudewerten zu Vergünstigungen zwischen 50 % und 80 %, die mit einer Erhöhung bei der Einmessung teurerer Gebäude aufgefangen würden. Um der Abgabegerechtigkeit in noch stärkerem Maße gerecht zu werden, sei mit der Änderungsverordnung vom 19. März 1999 eine stärkere Staffelung der Wertgrenzen und eine Obergrenze eingeführt worden.

Die GebOVerM entspreche ihrer gesetzlichen Ermächtigung in Art. 21 KG und dem allgemeinen Äquivalenzprinzip, denn die Höhe der Gebühr bemesse sich nach dem Verwaltungsaufwand der in Anspruch genommenen Einrichtung und nach der Bedeutung der Leistung für die Benutzer. Bei der Gestaltung der Gebühr habe der Verordnungsgeber eine weitgehende Gestaltungsfreiheit und zwischen mehreren geeigneten Maßstäben ein Auswahlmessen. Es sei nicht willkürlich, wenn die Gebührenberechnung nach einfach zu handhabenden Maßstäben durchgeführt werde. Der in § 3 Abs. 1 GebOVerM zugrundegelegte Maßstab der Baukosten sei ausreichend differenziert und sachgemäß. Da sich der Nutzen der Gebäudevermessung für den Benutzer aus dem Wert der Gebäudeveränderung ergebe, biete er sich als Grundlage der Gebührenbemessung an. Deshalb würde der Wertgebührenmaßstab auch in vielen anderen Honorar- und Kostenordnungen angewandt. Die Leistung der Vermessungsbehörde zeige sich nicht nur in der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden, sondern auch darin, welcher Vorteil dem Gebührenschuldner durch die ihm erbrachte öffentliche Leistung erwachse. Dies sehe auch Art. 5 Abs. 4 Satz 1 KG vor. Die in § 3 Abs. 1 Satz 2 GebOVerM festgesetzten Gebühren seien auch nicht derart hoch, dass ihnen gleichsam Abschreckungswirkung zukäme. Vielmehr sei in der Verordnung entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine degressive Staffelung enthalten, aufgrund deren sich die Vermessungsgebühr mit dem Gebäudewert prozentual verringere. Durch die nicht zu feinen Baukostenstufen könnten Gebäude einer Baukostenstufe eindeutig und ohne hohen Verwaltungsaufwand zugeordnet werden. Das führe zu einem geringen Gesamtverwaltungsaufwand und zu einem im Bundesvergleich niedrigen Gebührenniveau in Bayern. Das Kostendeckungsprinzip, das als Untergrenze bzw. als Obergrenze verstanden werden könne, sei dem Gebührenbegriff nicht immanent; ein Kostenüberdeckungsverbot sei im Kostengesetz

– anders als z.B. im KAG – nicht verankert. Zudem betrage die Kostendeckung für die staatlichen Vermessungsämter lediglich ca. 80.%. Der Begriff der "Gebäudeveränderung" sei in § 8 Abs. 3 VermKatG¹ definiert als Veränderung im Bestand der Gebäude wie bei "Neubauten". Deshalb sei auf Neubauten § 3 GebOVerm anzuwenden und nicht die subsidiäre Vorschrift des § 2 GebOVerm. Auch der Begriff der "Baukosten" sei hinreichend bestimmt. Grundsätzlich sei es nicht ungewöhnlich, wenn einzelnen Begriffen verschiedene Bedeutung zukomme, sie seien jedoch autonom zu interpretieren. Da es sich bei der GebOVerm um spezielles Kostenrecht handle, könnten nicht Interpretationen aus anderen Rechtsgebieten herangezogen werden. Im Kostenrecht sei der Begriff der "Baukosten" in Tarif-Nr. 2.1.1/2 S. 1 KVz bzw. Nr. 12.1 S. 1 KVermbek einheitlich definiert. Schließlich sei die Einordnung der Umsatzsteuer als Auslage nicht unüblich, wie z.B. § 25 Abs. 2 BRAGO unter der gesetzlichen Überschrift "Ersatz von Auslagen" zeige.

3. In der mündlichen Verhandlung am 12. April 2000 wurde die Sach- und Rechtslage mit den Beteiligten ausführlich erörtert und auf die zwischenzeitliche Neufassung der streitbefangenen Verordnung über die Benutzungsgebühren der staatlichen Vermessungsämter vom 16. März 2000 hingewiesen.

Die Antragstellerin beantragt nunmehr:

1. Es wird festgestellt, dass § 3 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 Nr. 6 der Verordnung über die Benutzungsgebühren der staatlichen Vermessungsämter in der Fassung vom 18. Dezember 1995, geändert durch Verordnung vom 10. Dezember 1997, und § 3 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 Nr. 5 der Verordnung in der Fassung der Änderungsverordnung vom 19. März 1999 nichtig waren sowie § 6 Abs. 1 und 2 und § 11 Abs. 1 Nr. 5 der Verordnung über die Benutzungsgebühren der staatlichen Vermessungsämter in der Fassung vom 16. März 2000 (GVBl S. 161 f.) nichtig sind.
2. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Normenkontrollverfahrens.

¹ Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster (Vermessungs- und Katastergesetz) vom 31. Juli 1970 (BayRS 219-1-F)

Der Antragsgegner beantragt,

den Normenkontrollantrag abzuweisen.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die gewechselten Schriftsätze und auf die Verhandlungsniederschrift vom 12. April 2000 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

1. Der auf Feststellung der teilweisen Nichtigkeit der Verordnung über die Benutzungsgebühren der staatlichen Vermessungsämter gerichtete Normenkontrollantrag der Antragstellerin vom 30. Dezember 1998, eingegangen beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof am 31. Dezember 1998, ist statthaft und zulässig, insbesondere wurde er fristgerecht gestellt.

Bei der GebOVerM (in der jeweiligen Fassung) handelt es sich um eine Rechtsverordnung, also um eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift im Sinne § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 AGVwGO, über deren Gültigkeit der Bayerische Verwaltungsgerichtshof erstinstanzlich auf Antrag entscheiden kann. Eine ausschließliche Zuständigkeit des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs aufgrund eines gesetzlichen Vorbehalts (§ 47 Abs. 3 VwGO) ist nicht gegeben. Die Antragstellerin - eine juristische Person - ist antragsberechtigt (§ 47 Abs. 2 Satz 1, 1. HS VwGO); sie macht auch geltend, durch die streitige Rechtsvorschrift bzw. deren Anwendung in ihren Rechten (Eigentum bzw. Vermögen, Gleichbehandlungsgrundsatz, allgemeiner Anspruch auf rechtmäßiges staatliches Handeln) verletzt zu sein.

Der Antrag ist auch fristgerecht gestellt worden. Zwar ist die GebOVerM bereits am 18. Dezember 1995 und somit länger als zwei Jahre vor dem Eingang des Antrags bekannt gemacht worden. Die Antragsfrist für Normenkontrollanträge i.S. des § 47 Abs. 2 Satz 1/letzter HS VwGO wurde indes erst mit Art. 1 Nr. 2 des 6. VwGOÄndG vom 1. November 1996 eingeführt. Die Überleitungsvorschrift in Art. 10 Abs. 4 des 6. VwGOÄndG bestimmt, dass für Rechtsvorschriften, die vor dem 1. Januar 1997 bekannt gemacht worden sind, die Zwei-Jahres-Frist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erst mit Inkrafttreten des 6. VwGOÄndG (gemäß Art. 11 des 6. VwGOÄndG am 1.1.1997) zu Laufen beginnt. Damit ist der Antrag am

letzten Tag der Frist (31.12.1998) und somit rechtzeitig beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingegangen.

Für den Antrag besteht auch das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Zwar könnten insoweit hinsichtlich § 3 Abs. 1 Satz 2 GebOVerM (eigentliche Gebührentabelle) i.d.F. vom 18. Dezember 1995 Zweifel bestehen, da diese Regelung bereits mit Änderungsverordnung vom 19. März 1999 neu gefasst und im Bereich über 2 Mio. DM Baukosten – von dem auch Baumaßnahmen der Antragstellerin betroffen sind – weiter aufgegliedert worden ist. Gleiches gilt bezüglich § 3 Abs. 1 Satz 2 GebOVerM i.d.F. vom 19. März 1999, da dieser in § 6 Abs. 2 GebOVerM vom 16. März 2000 eine (inhaltsgleiche) Neufassung erhalten hat. Die erforderliche Beschwer ist jedoch für die Antragstellerin nicht entfallen, da die früheren Rechtsvorschriften noch Wirkungen zu ihren Lasten entfalten. In diesem Falle ist es grundsätzlich möglich, auch die Nichtigkeit einer früheren Rechtsvorschrift feststellen zu lassen (vgl. Kopp/Schenke, Kommentar zur VwGO, 11. Aufl. 1998, RdNr. 68 zu § 47). Gegenüber der Antragstellerin sind nicht rechtsbeständige Kostenrechnungen aus den Jahren 1997 und 1998 (vgl. S. 2 der Antragschrift) sowie hinsichtlich weiterer vermessener Baumaßnahmen im Jahre 1999 offen. Gleiches gilt hinsichtlich der übrigen angefochtenen Regelungen (§§ 3 Abs. 1 Satz 1, 7 Abs. 1 Nr. 6 GebOVerM i.d.F. vom 18.12.1995, §§ 3 Abs. 1 Satz 1, 7 Abs. 1 Nr. 5 GebOVerM i.d.F. vom 19.3.1999), soweit die Neufassung der GebOVerM vom 16. März 2000 ohnedies nicht nur die Folge der Paragraphen betroffen hat.

Der Antrag wurde schließlich gegen den richtigen Antragsgegner gerichtet, nämlich gegen den Freistaat Bayern als Rechtsträger der Behörde (Bayerisches Staatsministerium der Finanzen), die die angegriffene Rechtsvorschrift erlassen hat.

2. Der somit zulässige Antrag ist jedoch unbegründet, weil den angefochtenen Bestimmungen der Verordnung über die Benutzungsgebühren der staatlichen Vermessungsämter, die Gegenstand des Normenkontrollverfahrens sind, kein höherrangiges Recht entgegensteht und die Antragstellerin somit nicht in ihren Rechten verletzt wird.

- 2.1 Die streitbefangenen Regelungen der GebOVerM in der jeweiligen Fassung begegnen keinen formalen Bedenken.

Die allgemeinen Voraussetzungen für den Erlass von Rechtsverordnungen in Art. 80 des Grundgesetzes (GG) betreffen grundsätzlich nur **b u n d e s g e s e t z - l i c h e** Ermächtigungen und sind für landesgesetzliche Verordnungsermächtigungen nicht unmittelbar anwendbar. Nach Art. 28 Abs. 1 GG müssen jedoch diejenigen Bestandteile des Art. 80 Abs. 1 GG, die zum Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip gehören (Ermächtigung durch Gesetz, Bestimmtheitsgebot), auch für landesgesetzliche Ermächtigungen gelten, nicht jedoch die Regelungen hinsichtlich des Ermächtigungsadressaten, des Zitiergebots und der Subdelegation (vgl. insg. Jarass/Pieroth, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl. München 2000, RdNr. 4 zu Art. 80 GG mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG), soweit sich dies nicht aus Art. 55 Nr. 2 BV ergibt (vgl. Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl., RdNr. 12 ff. zu Art. 55).

Ermächtigungsgrundlage für die ursprüngliche GebOVerM vom 18. Dezember 1995 bzw. die Änderungsverordnung vom 10. Dezember 1997 war Art. 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Kostengesetzes (KG) vom 25. Juni 1969 (GVBI S. 165) und für die Änderungsverordnungen vom 19. März 1999 sowie vom 16. März 2000 jeweils Art. 21 Abs. 1 Satz 1 KG i.d.F. vom 20. Februar 1998 (GVBI S. 43). Damit liegt für sämtliche Fassungen der angefochtenen Rechtsverordnung ein förmliches Gesetz als Ermächtigungsnorm vor. Die jeweilige Verordnung wurde auch von dem gesetzlich bestimmten Ermächtigungsadressaten (zuständiges Staatsministerium im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen) erlassen; da das Kostenwesen grundsätzlich dem Finanzministerium obliegt, war dieses zuständiger Ordnungsgeber und ein weiteres Einvernehmen entfiel. Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung wurden bzw. werden in Art. 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 KG a.F. und Art. 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 KG n.F. hinreichend bestimmt, insbesondere wurde/wird darin der Rahmen für die Höhe der Gebühr ("nach dem Aufwand der in Anspruch genommenen Einrichtung und nach der Bedeutung der Leistung für den Benutzer") festgelegt. Schließlich wird die jeweilige Rechtsgrundlage in der Präambel der jeweiligen Fassung der GebOVerM auch zitiert, wobei der Senat davon ausgeht, dass Art. 14 Abs. 1 VermKatG keine dem Zitiergebot unterliegende Ermächtigungsnorm, sondern im vorliegenden Fall lediglich einen Hinweis auf eine Ermächtigungsnorm (KG) darstellt.

Irgendwelche Anhaltspunkte für Mängel im Verfahren beim Erlass der Verordnung über die Benutzungsgebühren der staatlichen Vermessungsämter bzw.

der Änderungsverordnungen sind weder erkennbar noch von der Antragstellerin geltend gemacht oder gar dargelegt worden.

2.2. Die angefochtenen Bestimmungen der Verordnung über die Benutzungsgebühren der staatlichen Vermessungsämter (in der jeweiligen Fassung) begegnen auch keinen materiell-rechtlichen Bedenken.

Die Antragstellerin hat zur Begründung des Normenkontrollantrags im wesentlichen geltend gemacht:

- Die Festsetzung einer Wertgebühr führe bei größeren Neubauvorhaben zu einem Missverhältnis zwischen Aufwand und Gebühr (Verhältnismäßigkeitsgebot).
- Der Begriff der "Gebäudeveränderungen" erfasse nicht Neubauten.
- Der Begriff der "Baukosten" sei zu unbestimmt.
- Die Einordnung der Umsatzsteuer als "Auslage" begegne Bedenken (Einziehung vor Entstehen der Abführungspflicht).

Diese Einwände sind – wie im folgenden ausgeführt wird – nicht stichhaltig.

Prüfungsmaßstab des vorliegenden Normenkontrollverfahrens sind Landes- und Bundesrecht, insbesondere formelle Landes- und Bundesgesetze sowie Landes- und Bundesverfassungsrecht.

2.2.1 § 3 Abs. 1 GebOVerM i.d.F. vom 18. Dezember 1995 (insoweit unverändert durch Änderungsverordnungen vom 10.12.1997 und 19.3.1999) bzw. § 6 Abs. 1 GebOVerM i.d.F. vom 16. März 2000 statuieren als Maßstab für die Erhebung von Gebühren für die Vermessung und katastertechnische Behandlung von "Gebäudeveränderungen" die "Baukosten". Ein derartiger Gebührenmaßstab in Form einer sog. Wertgebühr verstößt grundsätzlich nicht gegen höherrangiges Recht (vgl. Art. 5 Abs. 4 KG). Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell 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 Verwaltungsaufwand (Kosten) ganz oder teilweise zu decken. Aus dieser Zweckbestimmung folgt indes von Verfassungs wegen nicht, dass die Gebührenhöhe durch die Kosten der Leistung der öffentlichen Hand allgemein oder im Einzelfall in der Weise begrenzt sein müsse, dass Gebühren diese Kosten nicht übersteigen oder nicht unterschreiten dürfen. Vielmehr verfügt der Gebührengesetzgeber inner-

halb seiner jeweiligen Regelungskompetenzen aus der Sicht der Verfassung über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen und welche über die Kostendeckung hinausreichenden Zwecke er mit einer Gebührenregelung anstreben will. Allgemeine Grenzen ergeben sich insoweit lediglich aus dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG sowie aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (im engeren Sinn), demzufolge die mit der Gebührenregelung verfolgten Zwecke nicht außer Verhältnis zu der dem Betroffenen auferlegten Gebühr stehen dürfen. Darüber hinaus gebietet der Gleichheitsgrundsatz, die Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit so zu wählen und zu staffeln, dass sie unterschiedlichen Ausmaßen in der erbrachten Leistung Rechnung tragen (vgl. insg. BVerfG, B.v. 6.2.1979, BVerfGE 50/217, 225 ff.; BVerfG, B.v. 12.2.1992, BVerfGE 85/337, 346 ff. und BVerfG, U.v. 24.3.1961, BVerwGE 12/162, 169 ff.). Innerhalb der genannten Grenzen wird dem Normgeber bei der Auswahl eines solchen Maßstabes ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt. So muss er sich nach einhelliger Auffassung nicht für den wirklichkeitsnahesten, den gerechtesten oder den zweckmäßigsten Maßstab entscheiden; gewisse Unebenheiten sind bei einem notwendigerweise pauschalierenden Wahrscheinlichkeitsmaßstab im Interesse der Praktikabilität der Abgabenerhebung durchaus hinzunehmen (vgl. BVerwG, U.v. 8.11.1968, BVerwGE 31, 33 ff. und BayVGH, U.v. 26.2.1980, VGH n.F. 33, 64 ff. m.w.N.). Bezieht sich die gebührenpflichtige Amtshandlung auf Objekte, deren Wert feststellbar ist, bietet sich dieser Wert als Grundlage der Gebührenbemessung regelrecht an (BVerwGE 12/162, 169 ff.). Dabei fordert das sog. Äquivalenzprinzip (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn) nicht, dass die erhobene Gebühr nicht höher als die Aufwendungen der Behörde für diese Art von Amtshandlungen ist (sog. Kostendeckungsprinzip), vielmehr sind daneben auch noch Wirkungen und Vorteile rechtlicher, tatsächlicher, moralischer, prestigebezogener, vermögenswirksamer oder sonstiger Art für den Kostenschuldner sowie die Verwertbarkeit der Amtshandlung besonders zu würdigen. Hier verlangt die Einhaltung des Äquivalenzprinzips nur, dass der Hundert- oder Tausendsatz des Wertes, der als Gebühr zu entrichten ist, nicht unangemessen hoch ist (BVerwGE a.a.O.). Eine an sozialen Gesichtspunkten orientierte Staffelung ist dabei nicht ausgeschlossen (BVerfG, B.v. 10.3.1998, BVerfGE 97/332, 344

ff.). Es ist nach der Rechtsprechung auch nicht willkürlich, wenn der Verordnungsgeber im Rahmen der durch das Gebührengesetz und das Äquivalenzprinzip gezogenen Grenzen die Gebührenberechnung nach möglichst einfach zu handhabenden Maßstäben regelt (BVerwG U.v. 14.4.1967, BVerwGE 26/305, 313 ff.). Schließlich ist es grundsätzlich nicht Sache des Gerichts, darüber zu befinden, ob der Verordnungsgeber in diesem Rahmen einen besseren Maßstab als den gewählten hätte finden können, vielmehr lassen sich auch bei Beachtung des Äquivalenzprinzips Gebührenordnungen denken, die voneinander völlig verschieden sind und den Staatsbürger in verschiedener Weise belasten (BVerfG, B.v. 11.10.1966, BVerfGE 20/257, 270).

Unter Berücksichtigung dieser von der obergerichtlichen Rechtsprechung aufgestellten Kriterien begegnet die Einführung eines Wertmaßstabes für die Berechnung der Vermessungsgebühren durch den Antragsgegner in der Neufassung der GebOVerM vom 18. Dezember 1995 und dessen Anwendung seither – wie sie in allen Bundesländern und Stadtstaaten der Bundesrepublik mit Ausnahme Hamburgs bereits praktiziert wird – keinen rechtlichen Bedenken. Der Umstellung lag die Erwägung zu Grunde, dass die bisherige Regelung der Zeitgebühren zu relativ hohen Kosten bei geringwertigeren Gebäuden führte, während umgekehrt die Gebühren für teurere Objekte vergleichsweise niedrig waren, weil der Grundaufwand für die Gebäudeeinnmessung von der Größe des Objekts weitgehend unabhängig ist (vgl. Teil II Nr. 4 der Begründung zum Neuerlass der GebOVerM). Der neue Gebührenmaßstab trägt diesem Problem Rechnung und geht vom Wert des Gebäudes aus, was zu einer Gebührenminderung bei geringwertigeren Gebäuden und zu einer Gebührenerhöhung bei der Einmessung teurerer Objekte führt. Die gesetzliche Ermächtigung hierfür fand/findet sich zunächst in Art. 25 Abs. 1 Nr. 1 (S. 3) KG i.d.F. vom 25. Juni 1969 und nunmehr in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 KG i.d.F. vom 20. Februar 1998 (vgl. auch den Hinweis in Art. 14 Abs. 1 VermKatG), wonach die Höhe der Gebühren nach dem Verwaltungsaufwand der in Anspruch genommenen Einrichtung und nach der Bedeutung der Leistung für die Benutzer zu bemessen ist. Dabei stellt die jeweilige Ermächtigungsnorm mit der Koppelung und Begrenzung von Verwaltungsaufwand einerseits und Vorteil andererseits eine Ausformung des o.g. Äquivalenzprinzips dar. Die Pauschalierung der Vermessungsgebühr nach dem wirtschaftlichen Wert des Objekts entspricht der Überlegung, dass sich der

Nutzen der Gebäudevermessung nach dem Wert der "Gebäudeveränderung" richtet. Die Höhe der Baukosten stellt einen praktikablen Maßstab dar; es ist sachgerecht, dass – ohne direkte Koppelung an den jeweiligen Verwaltungsaufwand im Einzelfall – der Gebührenschnldner eine höhere Gebühr zu bezahlen hat, dessen Objekt entsprechend seinem höheren Wert auch einen weiter greifenden Wertzuwachs erfährt. Die Leistung der Behörde für den Gebührenschnldner zeigt sich im Vermessungsweisen nämlich nicht nur in der Zahl der von den Behördenbediensteten geleisteten Arbeitsstunden, sondern auch darin, welcher Vorteil dem Gebührenschnldner gegenüber der Allgemeinheit aus der Vermessungstätigkeit erwächst. Die pauschalierte Staffelung der Vermessungsgebühr nach den Baukosten verletzt somit auch nicht den Gleichbehandlungsgrundsatz.

Auch die eigentliche Gebührentabelle in § 3 Abs. 1 Satz 2 GebOVer^m i.d.F. vom 18. Dezember 1995 wird den o.g. Anforderungen gerecht; sie ist ausreichend differenziert, angemessen und nicht willkürlich, insbesondere wird durch die degressive Staffelung der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt. Die Norm sieht insoweit eine Untergliederung in sechs Abschnitte vor, die jeweils eine Spanne vom ca. Dreifachen bis zum ca. Fünffachen zwischen Eingangswert und Ausgangswert umfassen, und die einen absoluten Wert der Gebühren zwischen 250,00 DM und 3.600,00 DM sowie (über 10 Mio. DM Baukosten je weitere angefangene 10 Mio. DM) ein Mehrfaches davon vorsehen. Damit stellt die absolute Höhe der jeweiligen Vermessungsgebühren keinen nennenswerten Kostenfaktor der Baumaßnahme dar (vgl. u.a. BVerwGE 12, 162, 169 f.). Ab einer Baukostenhöhe von über 50.000,00 DM sinkt dabei die Gebühr zudem von 1 % auf 0,036 % im günstigsten Falle ab, so dass auch dem relativem Wert der Gebühr keine Abschreckungs- oder Erdrosselungswirkung zukommt. Der Senat teilt auch nicht die Bedenken des Verwaltungsgerichts Augsburg in dessen – nicht rechtskräftigem – Urteil vom 19. Mai 1999 (Au 4 K 97.1698), wonach "ganz erhebliche Bedenken wegen der problematischen Sachgerechtigkeit der Baukostenstaffelung in § 3 Abs. 1 GebOVer^m bezüglich der Ziff. 5 mit einer Pauschalgebühr von 3.600,00 DM für eine Baukostensumme von über 2 Mio. bis 10 Mio. DM" beständen. In diesem Bereich beträgt die Gebührenbelastung trotz der weiten Spanne vom Fünffachen zwischen Eingangswert und Ausgangswert ebenfalls lediglich zwischen 0,18 % bis 0,036 % und bewegt sich damit auch im ungünstigsten Fall im untersten Promillebereich (1,8 ‰), so dass von einer Unverhältnismäßig-

keit der Wertgebühr weder relativ noch absolut (3.600,00 DM Wertgebühr im ungünstigsten Fall von über 2 Mio. DM Baukosten) gesprochen werden kann. Vorteil dieser Abstufung war zudem, dass der Verwaltungsaufwand für eine genaue Feststellung der Baukosten relativ gering gehalten werden konnte. Durch die Neufassung des § 3 Abs. 1 Satz 2 GebO Verm i.d.F. vom 19. März 1999, inhaltsgleich mit dem nunmehr geltenden § 6 Abs. 2 Satz 1 GebO Verm vom 16. März 2000, mit einer weiteren Gebührenstaffelung in nunmehr insgesamt neun Stufen ist derartigen Bedenken, wie sie das Verwaltungsgericht Augsburg für die frühere Fassung noch gehegt hat, zudem in jeder Weise Rechnung getragen worden. Darin ist die Gebühr für den Bereich zwischen 2 Mio. DM und 5 Mio. DM absolut gesenkt worden (von 3.600,00 DM auf 2.700,00 DM) und beträgt in diesem Bereich relativ nur noch zwischen 0,135 % bis 0,054 %. Auch bei noch höheren Baukostensummen (Ziff. 6 bis 9 zwischen 5 Mio. DM und über 195 Mio. DM) beträgt die Gebührenlast relativ nur zwischen 0,072 % und 0,0307 % und ist somit angemessen, zumutbar und keinesfalls abschreckend oder erdrosselnd.

Ein Indiz für die Frage der Angemessenheit der Vermessungsgebühren des Antragsgegners ergibt sich auch aus einem Vergleich mit den Wertgebührentabellen in anderen Bundesländern. Hierzu hat der Senat ein Vergleichstabelle aufgestellt und den Beteiligten in der mündlichen Verhandlung übergeben, in der die jeweiligen Vermessungsgebühren (ohne Umsatzsteuer) für die drei Baukostenwerte berechnet sind, aufgrund deren die im Normenkontrollverfahren vorgelegten, an die Antragstellerin gerichteten Kostenrechnungen ergangen sind. Dabei ergibt sich in den meisten Fällen anstelle einer festen Gebühr ein Gebührenrahmen, da die Gebührentatbestände in den anderen Bundesländern und Stadtstaaten überwiegend andere Staffelungsgrenzen aufweisen als beim Antragsgegner. Aus den errechneten Beträgen ist jedoch zwanglos zu entnehmen, dass die Vermessungsgebühren des Antragsgegners (auch) im Bereich höherwertiger Gebäude bundesweit im unteren Drittel liegen, während andere Bundesländer zum Teil das Doppelte bis zum Vierfachen hiervon als verhältnismäßig und angemessen erachten.

Insgesamt ist somit nicht feststellbar, dass der Antragsgegner durch die Wahl einer Wertgebühr anstelle einer Zeitgebühr für die Einmessung von "Gebäudeveränderungen" bzw. durch den Gebührenmaßstab oder die Gebührenhöhe gegen verfassungsrechtliche Grundsätze oder sonstiges

höherrangiges Recht, insbesondere gegen den Gleichheitsgrundsatz oder gegen das Äquivalenzgebot, verstoßen hätte.

Folgendes ist noch anzumerken: Ist die Wertgebühr in § 3 Abs. 1 GebO Verm i.d.F. vom 18. Dezember 1995 bzw. i.d.F. vom 19. März 1999 und in § 6 Abs. 1, 2 GebO Verm in der Neufassung vom 16. März 2000 somit rechtlich nicht zu beanstanden, bedurfte es auch keiner Regelung über eine subsidiäre Anwendung des § 2 GebO Verm in der jeweiligen Fassung (Zeitgebühr), wie sie die Antragstellerin begehrt.

- 2.2.2 Auch die weiteren Einwendungen der Antragstellerin zu § 3 Abs. 1 Satz 1 GebO Verm i.d.F. vom 18. Dezember 1995 (durch die Änderungsverordnungen vom 10.12.1997 und 19.3.1999 nicht betroffen) bzw. zu § 6 Abs. 1 GebO Verm i.d.F. vom 16. März 2000, jeweils betreffend die Begriffe "Gebäudeveränderungen" und "Baukosten", führen nicht zum Erfolg des Antrags:

Die Antragstellerin geht bei ihrer Auslegung des Begriffs "Gebäudeveränderungen" allein von dessen Wortlaut aus und bezieht dabei die Aussage des zweiten Teils dieses zusammengesetzten Begriffs, also die "Veränderung", auf den ersten Teil, also das "Gebäude". Daraus zieht sie den Schluss, dass Wertgebühren lediglich bei Veränderungen an bestehenden Gebäuden anzusetzen seien und folglich Neubauten nach der Zeitgebühr des § 2 GebO Verm (in der jeweiligen Fassung) abzurechnen wären.

Damit würde jedoch bereits keine Abweichung des angefochtenen Teils der Normen von verfassungsrechtlichen Regelungen oder sonstigem höherem Recht dargetan, sondern lediglich behauptet, dass die Behörde bei der Rechnungstellung nicht die richtige Norm angewandt und deshalb den falschen Maßstab für die Gebührenberechnung herangezogen hätte. Eine Nichtigkeit der angefochtenen Regelung, wie sie im Rahmen des Normenkontrollverfahrens geltend zu machen ist, läge deshalb von vorneherein nicht vor.

Aber auch wenn man davon ausgeht, dass die Antragstellerin mit ihrem diesbezüglichen Vorbringen einen Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz oder das Gebot der ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung und damit einen im Normenkontrollverfahren relevanten Einwand geltend macht, führt dies zu keinem anderen Ergebnis. Zur Auslegung eines Rechtsbegriffs ist nämlich nicht nur der Wortlaut heranzuziehen, vielmehr sind der Kontext, in dem der Begriff verwendet wird, sowie die Intention des Normgebers (teleo-

logische Auslegung nach Sinn und Zweck der Regelung) zu berücksichtigen. Danach gilt folgendes: Die GebOVerM bzw. das Vermessungswesen befassen sich primär nicht mit der Errichtung oder Änderung baulicher Anlagen, sondern mit der vermessungstechnischen und katastermäßigen Erfassung von Grundstücken (Flurstücken) und eventuell darauf befindlichen baulichen Anlagen. Für den verständigen Betrachter ist deshalb ohne weiteres erkennbar, dass der Begriff der "Gebäudeveränderungen" die Veränderungen im Gebäudebestand von Grundstücken betrifft. Dies ergibt sich auch aus Art. 8 Abs. 2 VermKatG, wonach bei Katastervermessungen die Veränderungen erfasst werden, die am Umfang der Grundstücke, in der Abgrenzung der Nutzungsarten und im Bestand der Gebäude eintreten. Die Legaldefinition in Art. 8 Abs. 3 VermKatG stellt zudem klar, dass "zu den Veränderungen im Bestand der Gebäude Neubauten gehören". Die streitbefangene Verordnung über die Benutzungsgebühren der staatlichen Vermessungsämter stellt insoweit eine Rechtsverordnung dar, die gemäß Art. 14 Abs. 1 VermKatG zur Erhebung von Gebühren für die Tätigkeit "im Vollzug dieses Gesetzes" dient.

Des Weiteren rügt die Antragstellerin, dass der in § 3 Abs. 1 Satz 1 GebOVerM a.F. bzw. § 6 Abs. 1 GebOVerM n.F. benutzte Begriff der "Baukosten" für die Wertbestimmung nicht hinreichend bestimmt und die Verordnung deshalb insoweit nichtig sei.

Der Antragstellerin ist zwar zuzugestehen, dass dieser Begriff an sich wenig bestimmt ist und innerhalb der GebOVerM nicht definiert wird. Bei der Verordnung über die Benutzungsgebühren der staatlichen Vermessungsämter handelt es sich jedoch um eine kostenrechtliche Regelung, die auf der Ermächtigung im Kostengesetz beruht und auf die die Bestimmungen des Kostenrechts anzuwenden sind. Eine entsprechende Definition des Begriffs "Baukosten" ist in der kostenrechtlichen Verordnung über den Erlass des Kostenverzeichnisses zum Kostengesetz (KVz) vom 18. Juli 1995 (GVBl S. 454) enthalten. Bei Tarifstelle 2.1.1/2 heißt es: "Soweit die Gebühren nach den Baukosten berechnet werden, ist von den Kosten auszugehen, die am Ort der Bauausführung im Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung zur Vollendung des zu genehmigenden Vorhabens erforderlich sind. Einsparungen durch Eigenleistungen (Material und Arbeitsleistungen) sind dabei nicht zu berücksichtigen. Der Betrag wird auf volle Tausend DM aufgerundet." Damit ist der in der GebOVerM verwendete Begriff der

"Baukosten" ohne weiteres bestimmbar. Im Vermessungswesen existiert zudem eine Konkretisierung in Form der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministerium der Finanzen vom 22. Januar 1996 zum Vollzug kosten- und kassenrechtlicher Vorschriften für die staatlichen Vermessungsämter (KVermbek). Dort ist in "Ziff. 12. Gebäudeveränderungen (§ 3 GebOVerM), 12.1 Baukosten" geregelt, dass "bei den Baukosten grundsätzlich von den Kosten auszugehen ist, die am Ort der Bauausführung im Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung zur Vollendung des genehmigten Vorhabens erforderlich sind. ... Einsparungen durch Eigenleistungen (Material und Arbeitsleistungen) sind dabei nicht zu berücksichtigen. Nach Möglichkeiten sind die den Baugenehmigungsbehörden vorliegenden Baukosten oder geeignete Nachweise der Gebäudeeigentümer heranzuziehen; im Übrigen genügen einfache Schätzungen, z.B. anhand geeigneter Vergleichsfälle oder auf der Grundlage des umbauten Raumes.". Diese innerbehördliche Bekanntmachung wäre zwar grundsätzlich nicht geeignet, eine eventuell fehlende Bestimmtheit der angefochtenen Verordnung zu ersetzen; sie stellt jedoch sicher, dass die einschlägige Begriffsbestimmung im Kostenverzeichnis bei den Vermessungsbehörden Beachtung findet.

Die "Baukosten" im Sinne der GebOVerM umfassen somit die gesamten tatsächlichen Kosten der Baumaßnahmen, wie sie auch in den vorgelegten Kostenrechnungen der Vermessungsbehörden angesetzt worden sind. Dass außerhalb des Vermessungskostenrechts eventuell andere Interpretationen des Begriffs "Baukosten" bestehen, ist unerheblich.

Schließlich greift auch die Rüge der Antragstellerin nicht durch, dass die Einordnung der Umsatzsteuer als "Auslage" in § 7 Abs. 1 Nr. 6 GebOVerM i.d.F. vom 18. Dezember 1995 bzw. § 7 Abs. 1 Nr. 5 GebOVerM i.d.F. vom 19. März 1999 und § 11 Abs. 1 Nr. 5 GebOVerM i.d.F. vom 16. März 2000 nicht von der Ermächtigung zum Erlass der Verordnung über die Benutzungsgebühren der staatlichen Vermessungsämter gedeckt sei.

Da die Umsatzsteuer durch Bundesgesetz erschöpfend geregelt ist (vgl. Art. 105 GG), können Fragen des Umsatzsteuerrechts nur insoweit Gegenstand eines landesrechtlichen Normenkontrollverfahrens sein, als geltend gemacht wird, das Landesrecht verstoße gegen Bundesrecht. Ein solcher Verstoß liegt hier nicht vor: Grundsätzlich fällt für die Tätigkeit von Behörden keine Umsatzsteuer an (vgl. noch BFH, U.v. 8.5.1969 – BFHE 95, 466).

Wegen der in vielen Bereichen erfolgten Privatisierung von hoheitlichen Tätigkeiten – im einschlägigen Bereich in Form öffentlich bestellter Vermessungsingenieure – und der sich daraus zum Teil ergebenden Konkurrenz hat der Bundesgesetzgeber u.a. auch die Leistungen der Vermessungs- und Katasterbehörden bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Landesvermessung und des Liegenschaftskatasters (Teilungsvermessungen, Grenzfeststellungen und Gebäudeeinemessungen) grundsätzlich als gewerbliche Tätigkeit im Sinne des Umsatzsteuergesetzes bestimmt (§ 2 Abs. 3 S. 2 Nr. 4 UStG), die somit umsatzsteuerpflichtig sind.

Die Vermessungsbehörden sind auch befugt, die Umsatzsteuer unmittelbar mit der Rechnungstellung für ihre Vermessungsleistungen einzufordern. Gemäß § 11 GebOVerM a.F. bzw. § 15 GebOVerM n.F. werden die Gebühren und Auslagen grundsätzlich mit der Leistung – hier mit Abschluss der Vermessungsarbeiten – fällig und können dementsprechend in Rechnung gestellt werden. Führt der "Unternehmer" – hier die umsatzsteuerpflichtige Behörde – steuerpflichtige Leistungen aus, so ist er gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 UStG berechtigt, Rechnungen auszustellen, in denen die Steuer gesondert ausgewiesen ist. Zudem handelt es sich bei dieser Besteuerung um eine solche nach "vereinbarten Entgelten" im Sinne § 16 UStG, wo der "Unternehmer" die Steuer nach entsprechender Voranmeldung grundsätzlich in Form von Vorauszahlungen (§ 18 UStG) zu entrichten hat, so dass auch insoweit keine Bedenken gegen die Einbeziehung der Umsatzsteuer in die "Auslagen" im Sinne § 7 Abs. 1 Ziff. 6 bzw. Ziff. 5 GebOVerM a.F. und § 11 Abs. 1 Nr. 5 GebOVerM n.F. bestehen.

Die von der Antragstellerin angefochtene Regelung in der GebOVerM entspricht somit der durch Bundesgesetz vorgegebenen Rechtslage.

2.3 Andere Rechtsmängel der von der Antragstellerin angefochtenen Bestimmungen der GebOVerM in der früheren bzw. der aktuellen Fassung sind nicht erkennbar. Insgesamt ist der Normenkontrollantrag der Antragstellerin deshalb im beantragten Umfang abzulehnen.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit entspricht §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Berlin angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des anderen Obergerichtes (Verwaltungsgerichtshofs), des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die angefochtene Entscheidung abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Das gilt auch für die Einlegung der Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision. Abweichend davon können sich juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

Dr. Weigert

Kögler

Krodel

Beschluss:

Der Streitwert wird auf 30.000,00 DM festgesetzt (§§ 25 Abs. 1, 13 Abs. 1 Satz 2 GKG).

Dr. Weigert

Kögler

Krodel