

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes

Der Bundesrat hat in seiner 899. Sitzung am 6. Juli 2012 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Bundesrat spricht sich gegen eine Trennung von Bundes- und Landesgebühren im Bereich des gesamten Straßenverkehrsrechts einschließlich des Güterkraftverkehrsrechts, des Personenbeförderungsrechts und des Luftverkehrsrechts aus und bittet den Deutschen Bundestag, die bestehenden Regelungen beizubehalten.

Begründung:

Das Bundesministerium des Innern plant eine Trennung des Gebührenrechts von Bund und Ländern. Danach soll der Bund künftig nur noch für die Regelungen zuständig sein, die die Erhebung von Gebühren durch eine Bundesbehörde vorsehen. Die gebührenrechtlichen Regelungen für öffentliche Leistungen, die von Landes- und gegebenenfalls Kommunalbehörden erhoben werden, sollen in die Hoheit der Länder übergehen. Regelungen auf Bundesebene über die Erhebung von Landesgebühren durch Behörden der Länder soll es nur dann geben, wenn zwingende Gründe für eine bundesweit einheitliche Gebührenregelung sprechen. Während einer höchstens fünfjährigen Übergangsfrist sollen die bisherigen Gebührenregelungen in den Ländern als Landesregelungen fortgelten; die Länder müssen spätestens nach fünf Jahren die Regelungen durch eigene Vorschriften ersetzen.

Begründet wird das Vorhaben seitens des Bundes mit den Zielsetzungen der Zweiten Föderalismusreform, die eine Entflechtung der staatlichen Ebenen bei der Gesetzgebung anstrebe. Darüber hinaus solle der Wettbewerb zwischen den Ländern erhöht werden.

Für die Länder entsteht ein erheblicher Verwaltungsaufwand, denn die aus dem Bundesrecht herausfallenden Gebühren müssen in die Landesgebührenregelungen übernommen werden. Damit in Deutschland kein Gebührentourismus eintritt, müssen die Länder sich untereinander abstimmen, was sicherlich nicht einfach zu erreichen ist.

Die derzeit bestehende bundeseinheitliche Regelung der Gebühren im Verkehrsbereich stellt ein funktionierendes und bewährtes System dar. Charakteristisch für weite Bereiche der entsprechenden Regelungssachverhalte ist eine unmittelbare oder mittelbare länderübergreifende Wirkung, die eine bundeseinheitliche Gebührenerhebung rechtfertigt.

Ein Bedürfnis für eine Aufgabe der bundeseinheitlichen Gebührenregelung wird im Bereich des Verkehrs nicht gesehen. Die Rechtsgrundlagen für die Maßnahmen selbst sind durchweg bundesrechtlich geregelt. (Beispiel: FZV, TÜV-Gebühren, FeV, FahrlG, BKrFQG), die Maßnahmen haben bundesweite Geltung. Soweit der Verwaltungsaufwand im Einzelfall wesentliches Element der Gebührenbemessung ist, wird dem durch die bundesrechtliche Festlegung von Rahmengebühren bislang Rechnung getragen. Das "Preisniveau" innerhalb Deutschlands dürfte weitgehend vergleichbar sein, so dass Unterschiede zwischen den Ländern kaum zum Tragen kommen dürften.

Des Weiteren ist zu bedenken, dass die mit den Änderungen angestrebte Transparenz des Gebührenrechts durch die geplante Maßnahme gerade nicht erreicht wird. Es würde die Situation eintreten, dass die Länder unterschiedliche Gebührenhöhe für gleiche Gebührentatbestände einführen werden. Den Unternehmen und Bürgern wird es gerade im Falle von festen Gebührensätzen schwer zu vermitteln sein, dass ein Verwaltungsvorgang in einem Land teurer ist als in einem benachbarten Land.

Diese Verständnisschwierigkeiten führen in anderen Rechtsgebieten, in denen landesrechtliche Gebührenregelungen bestehen, vor allem in den grenznahen Regionen immer wieder zu intensiven und für die Verwaltungen aufwändigen Diskussionen, die durch eine bundeseinheitliche Regelung vermieden werden können.

Auch wäre beispielsweise nur schwer zu vermitteln, warum für die Ausnahme vom Sonntagsfahrverbot je nach Aufnahmeort der Ladung bzw. dem Wohnsitz des Antragstellers unterschiedliche Gebühren verlangt werden, obwohl sich die Genehmigung auf das gesamte Bundesgebiet bezieht. Diese Verständnisschwierigkeiten führen in anderen Rechtsgebieten, in denen landesrechtliche Gebührenregelungen bestehen, vor allem in den grenznahen Regionen immer wieder zu intensiven und für die Verwaltungen aufwändigen Diskussionen. Ebenso besteht die Gefahr eines "Gebührentourismus", z. B. im Bereich der Kfz-Zulassung für Unternehmen mit großen Fahrzeugbeständen, die durch eine bundeseinheitliche Regelung vermieden wird.

Soweit die Länder die Aufgaben im Bereich des Luftverkehrs als Bundesauftragsverwaltung durchführen, erscheint es zudem sinnvoll und geboten, die Gebühren bundeseinheitlich zu regeln. Die in der LuftKostV zu Tatbeständen, die unterschiedlichen Verwaltungsaufwand verursachen können, vorgesehenen Gebührenrahmen geben den Ländern ausreichend Spielraum, Besonderheiten zu berücksichtigen. An anderen Stellen vorgesehene Festsätze sind sinnvoll,

damit für gleiche Leistungen auch bundesweit einheitliche Gebühren erhoben werden. Mit der Novellierung des Gebührenrechts droht dagegen ein Gebührenwettbewerb zwischen den Ländern, der auf Seiten der Länder eher die Gefahr der Kostenunterdeckung beinhaltet. Zu Bedenken ist auch, dass der Bereich des Luftverkehrs gemäß Artikel 73 Absatz 1 Nummer 6 GG der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes unterworfen ist und das Luftverkehrsrecht zudem bereits jetzt in starkem Maße von internationalen Vorschriften geprägt wird, was sich insbesondere auf EU-Ebene künftig noch verstärken wird. Die Länder verfügen also nicht über einen eigenen Gestaltungs- bzw. Regelungsspielraum. Auch vor diesem Hintergrund erscheint es nicht sinnvoll, die Gebühren im Gegensatz dazu künftig in jedem Land einzeln zu regeln.

2. Zu Artikel 1 (§ 8 Absatz 2 BGebG)

Der Bundesrat bittet, zu § 8 Absatz 2 Satz 1 BGebG-E festzustellen, dass die Universitätsklinika als landesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts keine wirtschaftlichen Unternehmen sind im Sinne von § 8 Absatz 2 Satz 2 BGebG-E und deshalb von den Gebühren nach § 8 Absatz 2 Satz 1 BGebG-E befreit sind.

Begründung:

Die Universitätsklinika unterfallen als Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts den Haushaltsplänen der Länder. Ausgaben für Investitionen, die überwiegend der Krankenversorgung dienen, werden aus dem Haushalt des Landes getragen, während die laufenden Kosten der Universitätsklinika auch durch die Krankenkassen über einen (Fall-) Pauschalensatz für eine bestimmte Diagnose getragen werden. Die Universitätsklinika sind jedoch hinsichtlich dieses Punktes nicht wie ein erwerbswirtschaftliches Unternehmen tätig, da sie nicht erwerbswirtschaftliche, sondern gemeinnützige Zwecke verfolgen und steuerbefreite Leistungen erbringen. Daher soll durch eine Klarstellung in der Begründung zu § 8 Absatz 2 Satz 2 BGebG-E eine klare Zuordnung der öffentlich-rechtlichen Universitätsklinika zu den gebührenbefreiten Einrichtungen nach § 8 Absatz 2 Satz 1 BGebG-E ermöglicht werden. Hiermit würde zugleich für Gebühren erhebende Behörden der hohe Prüfaufwand entfallen, der nach Absatz 2 Satz 2 für Leistungen des Paul-Ehrlich-Instituts und des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte zu einer generellen Gebührenpflicht führt, für andere Behörden hingegen weiterhin besteht.

3. Zu Artikel 1 (§ 8 Absatz 4 Nummer 10 und 11 BGebG)

In Artikel 1 § 8 Absatz 4 sind Nummern 10 und 11 zu streichen.

Begründung:

Mit dem Gesetzentwurf wird die persönliche Gebührenfreiheit der Länder eingeschränkt. Dies ist zumindest in Bezug auf Leistungen, die durch das Paul-Ehrlich-Institut und das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte erbracht werden, nicht gerechtfertigt.

Die Gesetzesbegründung, nach der den genannten Bundesbehörden bei der Beurteilung der persönlichen Gebührenfreiheit ein Prüfungsaufwand entstünde, dessen Kosten außer Verhältnis zu den letztlich gewährten Gebührenbefreiungen steht, trifft - zumindest in Hinblick auf Länder und Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände - nicht zu.

4. Zu Artikel 2 Absatz 83 Nummer 1 (Inhaltsübersicht),
Nummer 3 - neu - (§ 60 - neu - WaffG),
Artikel 3 Absatz 12 (WaffKostV),
Absatz 13 (Inhaltsübersicht, § 50 WaffG),
Artikel 4 Absatz 65a (WaffKostV),
Absatz 65b - neu - (Inhaltsübersicht, § 60 - neu - WaffG)

a) Artikel 2 Absatz 83 ist wie folgt zu ändern:

aa) Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:

'1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Die Angabe zu § 50 wird wie folgt gefasst:

"§ 50 Gebühren und Auslagen"

b) Nach der Angabe zu § 59 wird folgende Angabe eingefügt:

"§ 60 Übergangsvorschrift".'

bb) Nach Nummer 2 ist folgende Nummer 3 einzufügen:

'3. Nach § 59 wird folgender § 60 eingefügt:

"§ 60 Übergangsvorschrift

Die Kostenverordnung zum Waffengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. April 1990 (BGBl. I S. 780), die zuletzt durch Artikel 2 Absatz 82 des Gesetzes vom ... (BGBl. I S. ...) [einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes] geändert worden ist, gilt in den Ländern bis spätestens zum ... [einsetzen: Angabe des Tages und Monats des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Jahres] fort, solange die Länder insoweit keine anderweitigen Regelungen getroffen haben."

- b) Artikel 3 Absatz 12 und 13 sind zu streichen.
- c) In Artikel 4 sind nach Absatz 65 folgende Absätze einzufügen:

'(65a) Die Kostenverordnung zum Waffengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. April 1990 (BGBl. I S. 780), die zuletzt durch Artikel 2 Absatz 82 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird aufgehoben.

(65b) Das Waffengesetz vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, 4592; 2003 I S. 1957), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 83 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 60 wie folgt gefasst:
"§ 60 (weggefallen)"
2. § 60 wird aufgehoben.'

Begründung:

Grundsätzlich wird in Artikel 5 den Ländern eine Übergangsfrist von fünf Jahren zur Schaffung von Landesrecht eingeräumt, das die bisherigen Gebührensregelungen des Bundes ablöst. Dagegen wird im Bereich von Artikel 3 die Kostenverordnung zum Waffengesetz bereits nach drei Jahren aufgehoben. Im Hinblick darauf, dass im Bereich des Waffenrechts eine Gebührenerhebung durch die Länder auf Grundlage der Kostenverordnung zum Waffengesetz erfolgen kann, ist hier eine Übergangsregelung für die Länder erforderlich. Daher gewährleisten die Änderungen im Artikel 2 und 4 sowie die Streichung in Artikel 3, dass die Länder bis zum Ablauf der Übergangsfrist von fünf Jahren Gebühren auf Grund der Kostenverordnung zum Waffengesetz erheben können.

Die Übergangsregelung in § 60 ist nach Ablauf der Übergangszeit nicht mehr erforderlich.

- 5. Zu Artikel 2 Absatz 85 Nummer 3 - neu - (§ 47b - neu - SprengG),
Artikel 3 Absatz 14 (§ 37 SprengG),
Absatz 15 (SprengKostV),
Artikel 4 Absatz 67 (§ 47b - neu - SprengG),
Absatz 67a - neu - (SprengKostV)

- a) Dem Artikel 2 Absatz 85 ist folgende Nummer 3 anzufügen:

'3. Nach § 47a wird folgender § 47b eingefügt:

"§ 47b Übergangsvorschrift zur Kostenverordnung zum Sprengstoffgesetz

Die Kostenverordnung zum Sprengstoffgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1991 (BGBl. I S. 216), die zuletzt durch Artikel 2 Absatz 86 des Gesetzes vom ... (BGBl. I S. ...) [einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes] geändert worden ist, gilt in den Ländern bis spätestens zum ... [einsetzen: Angabe des Tages und Monats des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Jahres] fort, solange die Länder insoweit keine anderweitigen Regelungen getroffen haben." '

b) Artikel 3 Absatz 14 und 15 sind zu streichen.

c) Artikel 4 ist wie folgt zu ändern:

aa) Absatz 67 ist wie folgt zu fassen:

"(67) Das Sprengstoffgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 2002 (BGBl. I S. 3518), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 85 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 44 wird wie folgt geändert:

a) ... < wie Vorlage Nummer 1 > ...

b) ... < wie Vorlage Nummer 2 > ...

2. § 47b wird aufgehoben."

bb) Nach Absatz 67 ist folgender Absatz einzufügen:

"(67a) Die Kostenverordnung zum Sprengstoffgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1991 (BGBl. I S. 216), die zuletzt durch Artikel 2 Absatz 86 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird aufgehoben."

Begründung:

Grundsätzlich wird in Artikel 5 den Ländern eine Übergangsfrist von fünf Jahren zur Schaffung von Landesrecht eingeräumt, das die bisherigen Gebührenerhebungen des Bundes ablöst. Dagegen wird im Bereich von Artikel 3 die Kostenverordnung zum Sprengstoffgesetz bereits nach drei Jahren aufgehoben. Im Hinblick darauf, dass im Bereich des Sprengstoffrechts eine Gebührenerhebung durch die Länder auf Grundlage der Kostenverordnung zum Sprengstoffgesetz erfolgen kann, ist hier eine Übergangsregelung für die Länder erforderlich. Daher gewährleisten die Änderungen in Artikel 2 und 4 sowie die Streichung im Artikel 3, dass die Länder bis zum Ablauf der Übergangsfrist von fünf Jahren Gebühren auf Grund der Kostenverordnung zum Sprengstoffgesetz erheben können.

Die Übergangsregelung in § 47b ist nach Ablauf der Übergangszeit nicht mehr erforderlich.

6. Zu Artikel 2 Absatz 182 LuftSiGEbV

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Luftsicherheitsgebührenverordnung und das dazugehörige Gebührenverzeichnis so zu ergänzen, dass Gebührenerhebungen für die

- Qualitätskontrollmaßnahmen (Inspektionen, Erhebungen, Sicherheitstests, Sicherheitsüberprüfungen und Untersuchungen) nach dem Nationalen Qualitätskontrollprogramm für die Sicherheit der Zivilluftfahrt,
- Überwachung der verwendeten Sicherheitsausrüstung und
- (Re-)Zertifizierung von Sicherheitspersonal und sonstigen Personen möglich sind.

Begründung:

In Folge der Terroranschläge auf das World Trade Center in New York am 11. September 2001 wurden die Luftsicherheitsvorkehrungen und damit die Aufgaben der Luftsicherheitsbehörden ganz erheblich ausgeweitet. Das Personal in den Luftsicherheitsbehörden auch der Länder musste mit erheblichen Belastungen für die Länderhaushalte aufgestockt werden. In jüngster Zeit sind die Aufgaben dieser Behörden noch einmal wesentlich erweitert worden. Zu nennen sind:

- Die Luftsicherheitsbehörden haben in Folge der EU-Verordnungen 300/2008 und 18/2010 und des Nationalen Qualitätskontrollprogramms umfangreiche Qualitätskontrollmaßnahmen an den Flughäfen, insbesondere Inspektionen, Sicherheitstests, Sicherheitsüberprüfungen und Untersuchungen, durchzuführen.
- Die Luftsicherheitsbehörden haben in Abständen von höchstens drei Monaten jedes an einer Kontrollstelle eingesetzte Röntgenprüfgerät sowie jede Metalldetektorschleuse zu überprüfen bzw. die Ausführung des Prüfungsvorgangs durch das beauftragte Personal zu kontrollieren.
- Die Luftsicherheitsbehörden haben das zugelassene Sicherheitspersonal und sonstige Personen zu zertifizieren und in periodischen Abständen zu rezertifizieren.

Die genannten Maßnahmen der Luftsicherheitsbehörden verursachen einen erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand mit entsprechenden Personalkosten. Es handelt sich bei diesen Maßnahmen um individuell zurechenbare Leistungen im Sinne des Gebührenrechts, für die bisher mangels Gebührentatbestand keine Gebühren erhoben werden können. Dieses Defizit muss beseitigt werden. Der Flugverkehr muss seine Kosten selbst erwirtschaften.