

Stichworte: Heimbeseichtigung, Gebührenerhebung, Gebührenverzeichnis, Altenheim, Kostenbescheid, Umlegung

Zur Zahlung von Gebühren für die Durchführung der Heimbeseichtigung

Betroffene Normen: LGebG § 2 Abs. 1, § 8 Abs. 1 Nr. 7 und Abs. 2; Landesverordnung über die Gebühren der Gesundheitsverwaltung (Besonderes Gebührenverzeichnis) § 1; HeimG § 15; SGB XI § 84 Abs. 2 Satz 3, § 85 Abs. 3 Satz 1 und Satz 2

Leitsatz des Bearbeiters:

Die Gebührenerhebung durch den Kostenbescheid ist nicht zu beanstanden, da sie ihre Rechtsgrundlage in § 2 Abs. 1 LGebG in Verbindung mit § 1 Landesverordnung über die Gebühren der Gesundheitsverwaltung (Besonderes Gebührenverzeichnis) findet. Ziffer 3.1.19 des dortigen Gebührenverzeichnisses enthält die Gebührenposition für die hier geltend gemachten Gebühren für die Besichtigung eines Heims nach § 15 HeimG.

Gericht, Datum, Aktenzeichen, (Alternativ: Fundstelle): OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 06.03.2008 – 7 A 11218/07.OVG (Vorinstanz: VG Neustadt/Weinstraße, Urt. v. 27.09.2007 – 2 K 148/07.NW)

Kurzdarstellung:

Hier geht es um die Zahlung von Gebühren für die Durchführung einer Heimbeseichtigung. Dafür setzte der Beklagte gegenüber dem Alten- und Pflegeheim mit Bescheid vom 22.02.2006 Kosten in Höhe von 306,78 € fest. Gegen diesen Bescheid wendet sich der Beigeladene als Träger des Alten- und Pflegeheims.

Das Oberverwaltungsgericht hatte somit die Rechtsfrage zu entscheiden, ob die vom Beklagten vorgenommene Gebührenerhebung durch den Kostenbescheid vom 22.02.2006 in Höhe von 306,78 € rechtmäßig ist.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage stattgegeben und den angefochtenen Widerspruchsbescheid aufgehoben.

Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung des Beigeladenen gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zurückgewiesen.

Auszüge aus der redaktionell bearbeiteten Entscheidung:

Der Fall

Der Kläger wendet sich gegen einen Widerspruchsbescheid des Beklagten im Wege der Aufsichtsklage. Das Gesundheitsamt des Beklagten nahm am 02.02.2006 im Rahmen der Heimüberwachung eine Besichtigung des Caritas Altenzentrums ... in D. vor. Träger dieses Heims ist der Beigeladene, der Caritasverband ... Für die Durchführung der Heimbeseichtigung setzte der Beklagte gegenüber dem Alten- und Pflegeheim mit Bescheid vom 22.02.2006 Kosten in Höhe von 306,78 € fest. Der dagegen von dem Beigeladenen eingelegte Widerspruch, zu dessen Begründung im Wesentlichen geltend gemacht worden war, dass eine Gebührenbefreiung nach § 8 Abs. 1 Nr. 7 Landesgebührengesetz bestehe, da nach dieser Bestimmung eine persönliche Gebührenfreiheit für die Träger von im Land gelegenen gemeinnützigen und mildtätigen Einrichtungen vorgesehen sei, soweit durch die Amtshandlung die gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecke unmittelbar gefördert würden, hatte Erfolg.

Mit Widerspruchsbescheid vom 08.01.2007 hob der Rechtsausschuss des Beklagten den Kostenbescheid vom 22.02.2006 auf. Zur Begründung ist im Wesentlichen ausgeführt, das Altenwohnheim könne nicht als eigenständiger, auf dem Markt agierender Geschäftsbetrieb angesehen werden, sondern sei gemäß § 68 Nr. 1 Abgabenordnung ein Zweckbetrieb der gemeinnützigen Einrichtung. Das Gesundheitsamt sei gesetzlich dazu verpflichtet, die Einrichtung in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Aus diesem Grund müsse

davon ausgegangen werden, dass hiermit eine unmittelbare Förderung der gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecke verbunden sei, weil ohne die Überprüfung der weitere Betrieb der Einrichtung nicht mehr gewährleistet wäre. Daher seien die Voraussetzungen für die persönliche Gebührenfreiheit erfüllt.

Zur Begründung der dagegen erhobenen Aufsichtsklage hat der Kläger geltend gemacht, dass der Widerspruchsbescheid der Rechtslage nicht entspreche. Es sei zwar nicht die Einstufung des Caritas Alten- und Pflegeheimes als gemeinnützige bzw. mildtätige Einrichtung im Sinne auch der steuerlichen Anerkennung eines Zweckbetriebs in Zweifel zu ziehen. Es fehle indessen an der für die Gebührenbefreiung vorausgesetzten Unmittelbarkeit der Förderung durch die gebührenpflichtigen Amtshandlungen. Die behördliche Prüfung habe allenfalls mittelbare Auswirkungen entfaltet, und zwar über die Feststellung des Fortbestehens der Voraussetzungen für den Heimbetrieb nach § 11 Abs. 1 Nr. 9 HeimG. Eine von der Gebührenpflicht befreiende Wirkung der Amtshandlung könne allenfalls ausnahmsweise bei der erstmaligen Überprüfung der hygienerechtlichen bzw. gesundheitsrechtlichen Voraussetzungen vor Aufnahme des Betriebs konstatiert werden. Im Übrigen könne der Beigeladene sich auch unter dem Gesichtspunkt des § 8 Abs. 2 Landesgebührengesetz nicht auf die Gebührenbefreiung berufen, da er im Sinne dieser Vorschrift berechtigt sei, die Gebühren unmittelbar einem bereits feststehenden Dritten aufzuerlegen oder später auf Dritte umzulegen. Ob diese Überlegung tatsächlich bei der Kalkulation der Pflegesätze Berücksichtigung gefunden habe, sei nicht erheblich.

Der Kläger hat beantragt,
den Widerspruchsbescheid vom 08.01.2007 aufzuheben.

Der Beigeladene hat beantragt,
die Klage abzuweisen.

Er hat sich im Wesentlichen die Gründe des Widerspruchsbescheids zu eigen gemacht. Ergänzend hat er angeführt, in einem gleich gelagerten Fall sei das Kriterium der Unmittelbarkeit der Förderung durch die Amtshandlung in einem Urteil des Verwaltungsgerichts Trier vom 21.12.1999 anerkannt worden. Im Übrigen ergebe sich die Gebührenfreiheit auch noch aus § 8 Abs. 1 Nr. 5 Landesgebührengesetz, wonach die Kirchen sowie ihre öffentlich-rechtlichen Verbände, Anstalten und Stiftungen persönliche Gebührenfreiheit genießen würden, sofern die Amtshandlung nicht eine wirtschaftliche oder gewerbliche Betätigung betreffe. Dies entspreche auch Art. 9 des Vertrages zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und dem Erzbistum Köln sowie den Bistümern Limburg, Mainz, Speyer und Trier vom 18.09.1975, wonach die für das Land selbst bestehenden Gebührenbefreiungen auch für die Bistümer, deren Verbände, Anstalten, Stiftungen und die sonstigen rechtlich selbstständigen Vermögen gelten würden. Bei dem Caritas Altenzentrum ... in D. handele es sich um ein der katholischen Kirche zugeordnetes rechtlich selbstständiges Vermögen im Sinne dieses Staatsvertrages.

Das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße hat der Klage mit Urteil vom 27.09.2007 stattgegeben und den angefochtenen Widerspruchsbescheid aufgehoben. Zur Begründung ist im Wesentlichen ausgeführt: Der Widerspruchsbescheid erweise sich als rechtswidrig, weil die erfolgte Gebührenveranlagung nicht zu beanstanden sei. Sie finde ihre Rechtsgrundlage in der Landesverordnung über Gebühren der Gesundheitsverwaltung (Besonderes Gebührenverzeichnis). Die hier in Rede stehende Gebühr sei unter Ziffer 3.1.19 des Gebührenverzeichnisses für die Besichtigung eines Heims nach § 15 HeimG vorgesehen. Der Beigeladene sei auch nicht von dieser Gebühr gemäß § 8 Landesgebührengesetz persönlich befreit. Der Tatbestand des § 8 Abs. 1 Nr. 7 Landesgebührengesetz liege nicht vor, weil durch die Amtshandlung keine unmittelbare Förderung des gemeinnützigen Zwecks eintrete. Die gesetzlich vorgesehene Überwachung habe allenfalls eine mittelbare Förderung dieser Zwecke zum Inhalt. Der gemeinnützige oder mildtätige Zweck könne auch ohne eine staatliche Aufsicht verwirklicht werden. Die Begehung durch das Gesundheitsamt bleibe ohne unmittelbare Auswirkungen auf die Fortsetzung des Betriebs des Heimes. Sie entfalte allenfalls mittelbare Wirkungen, und zwar über die als Folge der Überwachung gegebenenfalls erforderlich werdenden anschließenden Maßnahmen, die zum Schutz der Heimbewohner oder anderer Personen angeordnet würden. Damit liege eine allenfalls mittelbare fördernde Auswirkung durch die Umsetzung der behördlichen Vorgaben vor. Auch der Tatbestand des § 8 Abs. 1 Nr. 5 Landesgebührengesetz sei nicht einschlägig, weil es sich bei dem Beigeladenen um einen nach bürgerlichem Recht eingetragenen Verein handele und er damit nicht zu den der Gebührenfreiheit unterfallenden Gliederun-

gen der Kirche gehöre. Dem genannten Staatsvertrag zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und dem Bistum sei nichts Weitergehendes zu entnehmen. Damit würden lediglich öffentlich-rechtliche Zusammen-schlüsse und keine nach bürgerlichem Recht eingetragenen Vereine begünstigt.

Dagegen hat der Beigeladene die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt, mit der er an seinem erstinstanzlichen Vorbringen festhält. Ergänzend wird geltend gemacht: Durch die heimaufsichtliche Begehung werde der gemeinnützige Zweckbetrieb unmittelbar gefördert. Die Gesetzeslage sehe eine wiederkehrende Überwachung der Heime, mindestens einmal pro Jahr vor. Es handele sich damit um zwangsläufige rechtliche Vorkehrungen für die Durchführung des Heimbetriebs. Dementsprechend sei - wie auch das Verwaltungsgericht Trier (vgl. Urteil 2 K 24/99) angenommen habe - eine unmittelbare Förderung mit dieser Tätigkeit ebenso verbunden wie mit etwaigen Erlaubnis- oder Genehmigungsakten, die zweifellos als begünstigendes Verwaltungshandeln dem Begriff unterfallen würden. Es solle verhindert werden, dass die Behörden dasjenige, was sie den Trägern mit der einen Hand geben würden, mit der anderen Hand wieder nähmen. Dies gelte aber immer dann, wenn sich die Amtshandlung auf die Abwicklung der gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecke beziehe, welche auch nach der steuerrechtlichen Gemeinnützigkeitsregelung keine Steuerpflicht begründeten. Ohne die vom Gesetz zwingend vorgeschriebenen Überwachungsmaßnahmen sei der weitere Betrieb des Altenheims rechtlich überhaupt nicht zulässig. Sie seien damit für den Betrieb unabdingbar und förderten daher unmittelbar die mit dem Betrieb des Altenheimes verfolgten Zwecke. Auf eine Ungleichbehandlung mit Alten- und Pflegeheimen in anderer Trägerschaft könne es rechtlich nicht ankommen, da der Gesetzgeber durch die Regelung in § 8 Abs. 1 Nr. 7 Landesgebührengesetz diese Ungleichbehandlung ausdrücklich vorgesehen habe, weil dadurch gerade gemeinnützige oder mildtätige Einrichtungen eine Förderung erfahren sollten. Entgegen der Auffassung des Klägers sei der Träger hier auch nicht berechtigt, die Gebühren unmittelbar einem bereits feststehenden Dritten aufzuerlegen oder später auf Dritte umzulegen, wie dies § 8 Abs. 2 Landesgebührengesetz als Ausnahme von der Gebührenbefreiung normiere. Zunächst stehe zum Zeitpunkt der Gebührenerhebung nicht konkret fest, auf welche Heim-bewohner die Gebühren umgelegt werden könnten. Im Übrigen könne eine Umlegung allenfalls mittelbar erfolgen, nämlich dadurch, dass die Gebühren bei der Pflege-satzkalkulation Berücksichtigung finden würden. Dem stünden indessen bereits die Prinzipien der Finanzierung - nunmehr nach dem Pflegeversicherungsgesetz (SGB XI) - seit der Änderung des früheren § 93 BSHG ab dem 01.07.1996 entgegen, da die Finanzierung nicht mehr nach dem Kostendeckungsprinzip erfolge, sondern prospektive Pflegesätze zu vereinbaren seien, bei denen längst nicht alle anfallenden Kosten refinanziert würden. Zudem greife auch der Gebührenbefreiungstatbestand des § 8 Abs. 1 Nr. 5 Landesgebührengesetz ein, da die Amtshandlung nicht eine wirtschaftliche oder gewerbliche Betätigung betreffe und in Anlehnung an Art. 9 des genannten Staatsvertrages hier ein sonstiges rechtlich selbstständiges Vermögen der Kirchen vorliege, selbst wenn der Träger bürgerlich-rechtlich verfasst sei. Die Caritasverbände seien organisatorisch eng mit den Bistümern verbunden und könnten insofern als Untergliederung angesehen werden. So sei in der Satzung des Beigeladenen geregelt, dass das Vermögen bei Auflösung des Vereins an das Bistum zurückfalle.

Der Beigeladene beantragt,
unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 27.09.2007 die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt,
die Berufung zurückzuweisen

und bezieht sich im Wesentlichen auf die Gründe des Verwaltungsgerichts sowie sein erstinstanzliches Vorbringen.

Der Beklagte macht ergänzend geltend, im vorliegenden Falle sei auch die Frage zu beantworten, ob der Gesetzgeber nicht im Sinne des § 8 Abs. 2 Landesgebührengesetz von der Abwälzbarkeit der Kosten für die Amtshandlung wie bei jedem Heim ausgehe, das mit der Einrichtung des Beigeladenen in Wettbewerb stehe, oder ob etwa gerade solche Heime privilegiert werden sollten, die von gemeinnützigen Organisationen getragen würden.

Die Entscheidung

Die Berufung des Beigeladenen hat keinen Erfolg.

Im Ergebnis zu Recht hat das Verwaltungsgericht der Aufsichtsklage nach § 17 AGVwGO Rheinland-Pfalz stattgegeben, weil der angefochtene Widerspruchsbescheid des beklagten Landkreises sich als rechtswidrig erweist. Die Gebührenerhebung durch den Kostenbescheid vom 22.02.2006 ist nämlich nicht zu beanstanden und findet ihre Rechtsgrundlage in § 2 Abs. 1 Landesgebührengesetz (LGebG) in Verbindung mit § 1 Landesverordnung über die Gebühren der Gesundheitsverwaltung (Besonderes Gebührenverzeichnis) vom 22.07.1996 (GVBl. S. 333 - BS 2013 - 1 - 11). Ziffer 3.1.19 des dortigen Gebührenverzeichnisses enthält die Gebührenposition für die hier der Höhe nach nicht streitigen Gebühren für die Besichtigung eines Heims nach § 15 HeimG.

Im Ergebnis zu Recht hat das Verwaltungsgericht auch angenommen, dass eine persönliche Gebührenbefreiung zugunsten des beigeladenen Heimträgers nicht durchgreift. Zwar handelt es sich dabei um den Träger von einer im Lande gelegenen gemeinnützigen oder mildtätigen Einrichtung im Sinne der Bestimmung über die persönliche Gebührenfreiheit nach § 8 Abs. 1 Nr. 7 LGebG. Der Senat kann aber dahingestellt bleiben lassen, ob der in Nr. 7 des Weiteren genannte Tatbestand erfüllt ist, wonach nämlich für die Gebührenbefreiung erforderlich ist, dass durch die Amtshandlung die gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecke unmittelbar gefördert werden. Der Auslegung dieser Bestimmung kommt ohnehin in der Mehrzahl der Fälle wohl keine ausschlaggebende Bedeutung zu, weil bei der Art der Einrichtungen, wie sie hier in Rede stehen, in aller Regel der Ausschlussgrund nach Abs. 8 Abs. 2 LGebG eingreifen wird. Es kann deshalb auch für die vorliegende Entscheidung auf sich beruhen, ob mit dem Verwaltungsgericht anzunehmen wäre, dass eine Heimbefreiung nur eine „mittelbare“ Förderung darstellt, oder ob mit dem Berufungsvorbringen des Beigeladenen die Folgerung zu ziehen wäre - wofür nach Auffassung des Senats die besseren Argumente streiten (vgl. auch VG Trier, Urteil vom 21.12.1999 - 2 K 24/99.TR), dass jegliche Amtshandlungen zur Beaufsichtigung solcher Einrichtungen nach Gesundheits- oder Heimrecht eine unmittelbare Förderung des Betriebs darstellen.

Nach § 8 Abs. 2 LGebG tritt die Befreiung nämlich dann nicht ein, wenn die an sich persönlich von der Gebühr nach Absatz 1 Befreiten berechtigt sind, die Gebühren unmittelbar einem bereits feststehenden Dritten aufzuerlegen oder später auf Dritte umzulegen. In der ersten Alternative entspricht die Regelung § 8 Abs. 2 des (Bundes-)Verwaltungskostengesetzes; diese ist von dem Gedanken getragen, dass in einem solchen Fall - wenn die nämliche Gebühr einem Dritten auferlegt werden kann - der an sich die persönliche Gebührenfreiheit genießende Betroffene gar nicht der eigentlich Belastete ist, und daher der Sinn der Gebührenbefreiung verfehlt würde. Wegen des nach der Rechtsprechung nur eingeschränkten Anwendungsbereichs dieser Regelung hat der Landesgesetzgeber mit dem Landesgesetz zur Änderung des Landesgebührengesetzes vom 02.03.1993 (GVBl. S. 140) die Ausnahme von der Befreiung auch auf Fälle der 2. Alternative ausgedehnt, in Fällen nämlich, in denen der Begünstigte berechtigt ist, die Gebühren „später auf Dritte umzulegen“. In der Gesetzesbegründung heißt es insoweit (LT-Drs. 12/2443 S. 4), der genannten Rechtsprechung habe durch die Erweiterung des Ausschlusses einer Gebührenbefreiung um den Begriff des Umlagens entgegengewirkt werden sollen. Durch diese Erweiterung werde klargestellt, dass Gebühren auf Dritte auch durch allgemeine Gebühren, Beiträge oder privatrechtliche Entgelte abgewälzt werden könnten.

Nach Auffassung des Senats umfasst unter dem Gesichtspunkt der Abwälzung von Kosten dieser Begriff des Umlagens auch die Erhebung von Pflegesätzen wie im Falle der Einrichtungen des Beigeladenen. Dabei wird zwar nicht verkannt, dass die persönliche Gebührenfreiheit in weiten Bereichen der Einrichtungen des Beigeladenen mit einer Vielzahl von Alten- und Pflegeheimen sowie Krankenhäusern und Heimen der Jugendhilfe usw., die durch Pflegesätze finanziert werden, leer läuft. Aber auch insoweit findet durch das System der Refinanzierung über Pflegesätze eine Abwälzung der Kosten statt. Zwar wird in der Gesetzesbegründung (a. a. O. unter „Allgemeines“) im Ausgangspunkt die Fallgestaltung der Gebührenfreiheit für Behörden als Gebührenschuldner ins Auge gefasst und darauf bezogen der Sinn der Befreiung auch in den Fällen verneint, wenn „nur mittelbar“ die Abwälzung auf Dritte in Form von Gebühren, Beiträgen oder privatrechtlichen Entgelten erreicht werden kann. Damit ist etwa der Fall gemeint, dass die Gebühren für die Amtshandlung in dem Herstellungsaufwand für eine Einrichtung aufgehen. Indessen heißt es in der Gesetzesbegründung verallgemeinernd, dass „die persönliche Gebührenfreiheit dann nicht zu berücksich-

tigen ist, wenn die Verwaltungsgebühr nach der im Einzelfall gegebenen Rechtslage auf Dritte abgewälzt werden kann“. Auch bei dem System der Refinanzierung über Pflegesätze liegt eine auf den Durchschnitt der Fälle einer leistungsgerechten Einrichtung bezogene Vollkostenkalkulation oder im Falle der Herausnahme der Investitionskosten jedenfalls eine solche, die grundsätzlich die gesamten Betriebskosten in den Blick nimmt, zugrunde. Dies gilt selbst dann, wenn die einzelne Einrichtung unter Umständen nicht in der Lage ist, damit kostendeckend zu arbeiten. Dies ergibt sich aus der Regelung etwa des § 84 Abs. 2 Satz 3 SGB XI, wonach die Pflegesätze es einem Pflegeheim bei wirtschaftlicher Betriebsführung ermöglichen müssen, seinen Versorgungsauftrag zu erfüllen. Dass dem eine bestimmte Kalkulation zugrunde liegt, ergibt sich auch aus § 85 Abs. 3 Satz 2 SGB XI, wonach das Pflegeheim Art, Inhalt und Umfang sowie Kosten der Leistungen durch geeignete Nachweise darzulegen hat. An dem damit gegebenen Prinzip der Abwälzung ändert sich auch nichts dadurch, dass die Pflegesätze nicht mehr auf einer Fortschreibung von in der Vergangenheit angefallenen Kosten beruhen, sondern nach dem in § 85 Abs. 3 Satz 1 SGB XI zugrunde gelegten Prospektivitätsgrundsatz zu vereinbaren sind. Es ist kein Grund ersichtlich, warum die damit abstrakt in den Blick genommenen Betriebskosten die vorliegend in Rede stehende Gebührenbelastung nicht mit umfassen sollten.

Ob bei dieser Auslegung noch ein sinnvoller Anwendungsbereich der Gebührenbefreiung nach § 8 Abs. 1 Nr. 7 LGebG verbleibt, muss dahingestellt bleiben, weil die Regelung in § 8 Abs. 2 LGebG als umfassend zu verstehen ist und keine ausreichenden Hinweise im Gesetzeswortlaut vorliegen, die eine Unterscheidung zulassen würden, je nachdem ob der letztlich belastete Dritte der individuellen Privatsphäre zuzurechnen ist oder wie vorliegend dem Sozialleistungsbereich als Sozialversicherungsträger oder Sozialleistungsträger angehört.

Praxistipp:

Der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts ist zuzustimmen.

Das Oberverwaltungsgericht gelangt zu der Feststellung, dass die Gebührenerhebung durch den Kostenbescheid vom 22.02.2006 nicht zu beanstanden ist. Dies ergibt sich zweifelsfrei aus § 2 Abs. 1 LGebG in Verbindung mit § 1 Landesverordnung über die Gebühren der Gesundheitsverwaltung (Besonderes Gebührenverzeichnis) vom 22.07.1996.

Insbesondere ist dem Oberverwaltungsgericht hinsichtlich der Auslegung des Begriffs der „Umlegung“ zuzustimmen, da unter dem Gesichtspunkt der Abwälzung von Kosten auch nach diesseitiger Rechtsauffassung mit dem Begriff des „Umlegens“ auch die Erhebung von Pflegesätzen einzubeziehen ist.

(Bearbeitet von Rechtsanwalt Prof. Robert Roßbruch)

Anm. der Redaktion: Das Oberverwaltungsgericht hat die Revision zum Bundesverwaltungsgericht nicht zugelassen.