



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 3 CN 4.13  
OVG 7 KN 106/12

Verkündet  
am 26. Juni 2014  
Bech  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 26. Juni 2014  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Dr. Wysk,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann  
und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Rothfuß

für Recht erkannt:

Das Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 15. November 2012 wird aufgehoben. Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Antragstellerin hält die Niedersächsische Gebührenordnung für Erlaubnisse und Ausnahmegenehmigungen für übermäßige Straßenbenutzung vom 14. Februar 2012 - im Folgenden: Gebührenordnung - für unwirksam.

- 2 Die Antragstellerin führt Schwerlast- und Großraumtransporte auf öffentlichen Straßen durch. Dafür benötigt sie die nach § 29 Abs. 3 und § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) für die Benutzung von Straßen mit besonders großen oder schweren Fahrzeugen erforderlichen Erlaubnisse oder Genehmigungen, für deren Erteilung in Niedersachsen in der Regel die Straßenverkehrsämter der kommunalen Gebietskörperschaften zuständig sind. Für die Bearbeitung solcher Anträge holen diese Behörden, wenn die Transporte durch Niedersachsen führen, regelmäßig eine Stellungnahme der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) - im Folgenden: Landesbehörde - ein. Die von der Landesbehörde zu bearbeitenden Anfragen stammen zu etwa 30 Prozent von niedersächsischen Erlaubnis- und Genehmigungsbehörden und zu rund 70 Prozent aus anderen Bundesländern. Die Landesbehörde, die für die Mitwirkung in einem eigenen Dezernat Personal und Sachmittel vorhält, prüft, ob der vorgesehene Fahrweg ohne Beeinträchtigung der Verkehrsbauwerke (Straßen, Brücken, Tunnel u.a.) befahren werden kann; gegebenenfalls empfiehlt sie eine Alternativroute. Die von den niedersächsischen Erlaubnis- und Genehmigungsbehörden für die Entscheidung über den Antrag erhobenen Gebühren kamen bis zum Inkrafttreten der im Streit stehenden Gebührenordnung in vollem Umfang den Rechtsträgern dieser Behörden zugute; der Antragsgegner wurde für die Mitwirkung der Landesbehörde nicht am Gebührenaufkommen beteiligt. Um dies zu ändern, wurde zunächst § 3 des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes (NVwKostG) durch Art. 7 des Haushaltsbegleitgesetzes 2012 um die Befugnis ergänzt, in der Landesgebührenordnung eine vom Bundesrecht abweichende Regelung zu treffen, wenn eine bundesrechtlich geregelte Gebühr nicht den Aufwand deckt oder für eine Amtshandlung die Erhebung einer Gebühr bundesrechtlich ausgeschlossen ist. Anschließend erließ das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr im Einvernehmen mit dem Niedersächsischen Finanzministerium die am 1. April 2012 in Kraft getretene Gebührenordnung für Erlaubnisse und Ausnahmegenehmigungen für übermäßige Straßenbenutzung vom 14. Februar 2012 (Nds. GVBI S. 22).
- 3 Sie hat folgenden Wortlaut:

„Aufgrund des § 3 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5 Satz 2 des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes (NVwKostG) in der Fassung vom 25. April 2007 (Nds. GVBl. S. 172), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 9. Dezember 2011 (Nds. GVBl. S. 471), im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und des § 4 Abs. 2 NVwKostG im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

wird verordnet:

## § 1

(1) Für die Entscheidung über eine Erlaubnis für eine übermäßige Straßenbenutzung nach § 29 Abs. 3 der Straßenverkehrsordnung (StVO) und für die Entscheidung über die Genehmigung einer Ausnahme von den Vorschriften über Höhe, Länge oder Breite von Fahrzeug oder Ladung (§ 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StVO) wird eine Gebühr erhoben. Für die Höhe der Gebühr ist der erforderliche Zeitaufwand für die Entscheidung maßgebend; es sind jedoch mindestens 10 und höchstens 850 Euro zu erheben. § 1 Abs. 4 Sätze 3 bis 5 der Allgemeinen Gebührenordnung gilt entsprechend. Eine Mitwirkung der Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr bei der Vorbereitung der Entscheidung wird nicht nach den Sätzen 2 und 3 berücksichtigt; bei Mitwirkung der Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr erhöht sich die Gebühr nach den Sätzen 2 und 3 um 30 Euro.

(2) Ist eine Gebühr nach Absatz 1 zu erheben, so finden die Gebühren-Nummern 263 und 264 der Anlage der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr vom 25. Januar 2011 (BGBl. I S. 98) keine Anwendung.

(3) Für die Erhebung einer Gebühr nach Absatz 1 ist das Verwaltungskostenrecht des Bundes anzuwenden.

## § 2

Hat die Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr bei der Vorbereitung der Entscheidung nach § 1 Abs. 1 mitgewirkt, so ist das Land an der vereinnahmten Gebühr mit 30 Euro zu beteiligen.

## § 3

Diese Verordnung tritt am 1. April 2012 in Kraft.“

4 Diese Gebührenordnung hat das Niedersächsische Obergericht auf den Normenkontrollantrag der Antragstellerin mit Urteil vom 15. November 2012 für unwirksam erklärt. Sie verstoße gegen Bundesrecht, namentlich die einen anderen Gebührenrahmen regelnden Nummern 263 und 264 der Anlage zur Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr vom 25. Januar 2011 - GebOST - (BGBl I S. 98) - im Folgenden: (Bundes-)Gebührenordnung - und sei daher gemäß Art. 31 GG und Art. 70 GG nichtig. Entgegen der Auffassung des Antragsgegners verliehen Art. 84 Abs. 1 GG und Art. 125b Abs. 2 GG den Ländern keine Kompetenz zum Erlass einer Gebührenordnung, die es ihnen - wie in § 1 Abs. 2 der angegriffenen Gebührenordnung vorgesehen - ermögliche, bei Entscheidungen über eine Erlaubnis für eine übermäßige Straßenbenutzung nach § 29 StVO und eine Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StVO die Anwendung der Nummern 263 und 264 der Anlage zur (Bundes-)Gebührenordnung auszuschließen. Die Voraussetzungen nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG für eine Abweichung von Bundesrecht lägen nicht vor. Die staatliche Befugnis, ein Entgelt für Verwaltungsleistungen zu erheben, sei nicht dem Verwaltungsverfahren, sondern nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der jeweiligen Sachgesetzgebungskompetenz, also insbesondere den Art. 72 bis 74 GG, zuzuordnen. Diese Auffassung werde vom Bundesverwaltungsgericht und in der Kommentarliteratur geteilt. Für die Zuordnung der Gebührenerhebung zur jeweiligen Sachkompetenz sprächen außerdem praktische Überlegungen. Denn ansonsten machte jedes Bundesgesetz, das die Erteilung einer staatlichen Genehmigung vorsehe, eine „Parallelgesetzgebung“ auf Landesebene erforderlich, um einen entsprechenden Gebührentatbestand zu schaffen; diese Landesgesetzgebung müsste zudem immer schon mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes abgeschlossen sein. Ohne bundeseinheitliche Gebührenregelung bestehe zudem die Gefahr eines „Wettstreits“ der Länder untereinander um - je nach Zielrichtung - die niedrigste oder die höchste Gebühr. Hier sei die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes seiner Sachkompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG für den „Straßenverkehr“ zu entnehmen und nicht der Zuständigkeit für die „Erhebung ... von Gebühren ... für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“, die sich nur auf die Straßenbenutzung als solche erstrecke. Die Auffassung des Antragsgegners, Art. 84 Abs. 1 GG sei „lex posterior“ und modifiziere die bisherigen Regelungen

der Art. 72 und 74 GG sowie den Grundsatz des Art. 31 GG, treffe in dieser Form nicht zu. Auch die Art. 72 und 74 GG seien im Zuge der Föderalismusreform I geändert worden. Deshalb könne Art. 84 Abs. 1 GG schon nicht als das spätere Gesetz angesehen werden. Außerdem sei nicht zu erkennen, dass mit der Neufassung von Art. 84 Abs. 1 GG bis dahin der Sachgesetzgebungskompetenz zugeordnete Materien nunmehr unter die Gesetzgebungszuständigkeit für das Verwaltungsverfahren fallen sollten. Zu unterscheiden sei zwischen der Kompetenz, die Erhebung von Gebühren als Gegenleistung für die Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung zu regeln, und dem Verwaltungskostenrecht als Teil des Verwaltungsverfahrensrechts, der allgemeine Grundsätze für die Gebührenerhebung enthalte. In diesem Sinne verstehe der Senat auch die ältere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, das die Gesetzgebungskompetenz für die (Bundes-)Gebührenordnung sowohl in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG als auch in Art. 84 Abs. 1 GG a.F. zu verorten scheine. Am Ergebnis ändere auch nichts, wenn man die Festlegung von Gebührentarifen nicht allein der Sachkompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG zuordnete, sondern von einer Art doppelter Kompetenzbegründung sowohl aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG als auch aus Art. 84 Abs. 1 GG a.F. ausginge. Eine Abweichungsmöglichkeit für die Länder bestehe nur im Rahmen von Art. 84 Abs. 1 GG, also für das Verwaltungsverfahren und die Behördenorganisation, nicht aber hinsichtlich der Sachkompetenzen der Art. 72 ff. GG, die der Bundesgesetzgeber jedenfalls auch für den Gebührentarif in Anspruch genommen habe. Die Frage der Gesetzgebungskompetenz für die Gebührenerhebung dürfe nicht mit der weiteren Frage verwechselt werden, ob der Bund hiervon abschließend Gebrauch gemacht oder Raum für ergänzende landesrechtliche Regelungen gelassen habe. Bei der vom Land für die Genehmigungserteilung erhobenen Gebühr handele es sich auch weder um eine Sondernutzungsgebühr noch um eine Auslage, deren Erhebung neben der bundesrechtlich geregelten Gebühr zulässig sein könnte. Es sei nicht erforderlich, § 3 Abs. 4 NVwKostG gemäß Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht zur Normenkontrolle vorzulegen. Diese Bestimmung könne einschränkend dahin ausgelegt werden, dass sie den Landesverordnungsgeber nur soweit zur Abweichung von Bundesrecht ermächtige, wie es die vom Bund getroffene Gebührenregelung zulasse.

- 5 Zur Begründung seiner Revision macht der Antragsgegner geltend: Nach Art. 84 Abs. 1 GG sei, wenn die Länder - wie hier - ein Bundesgesetz als eigene Angelegenheit ausführten, die Regelung des Verwaltungsverfahrens und damit auch des Verwaltungsgebührenrechts grundsätzlich Sache der Länder; mit ihrer Verwaltungszuständigkeit gehe ihre Gebührenhoheit einher. Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) - im Folgenden: Föderalismusreform - gebe den Ländern eine uneingeschränkte Abweichungsbefugnis bei der Regelung von Verwaltungsgebühren; zugelassen sei auch ein Nebeneinander von Bundes- und Landesrecht. Selbst wenn man mit dem Oberverwaltungsgericht von einer fehlenden Regelungskompetenz des Landes ausginge, könnte das allenfalls für § 1 der Gebührenordnung gelten. Dagegen liege für deren § 2, der die landesinterne Verteilung des Gebührenaufkommens regle, die Rechtsetzungsbefugnis eindeutig allein beim Land. Das Oberverwaltungsgericht habe gegen seine verfassungsrechtliche Pflicht verstoßen, dem Willen des Normgebers so weit wie möglich Geltung zu belassen, denn es hätte zumindest § 2 nicht für unwirksam erklären dürfen. Da bislang eine Aufteilung der Gebühren zwischen den an den Genehmigungsverfahren Beteiligten - insbesondere zugunsten der mitwirkenden Landesbehörde - nicht erfolgt sei, sei diese Teilregelung für den Verordnungsgeber von besonderer Bedeutung gewesen. Sie sei selbstständig anwendbar; die in § 2 enthaltene Bezugnahme auf § 1 sei lediglich deklaratorisch. Da die Beteiligung des Landes am Gebührenaufkommen aus Sicht des Normgebers das wichtigere Anliegen gewesen sei, wäre § 2 auf jeden Fall erlassen worden. Die für die Mitwirkung der Landesbehörde erhobene Pauschale sei auf der Grundlage der dort im Durchschnitt entstandenen Personal- und Sachkosten auf 30 € pro Fall festgesetzt worden.
- 6 Die Antragstellerin tritt der Revision entgegen und trägt vor: Das Oberverwaltungsgericht habe zu Recht angenommen, dass sich der Antragsgegner nicht auf die Abweichungsbefugnis nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG berufen könne; denn die Sachkompetenz für die Erhebung von Gebühren sei Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG zuzuordnen. Der Bundesgesetzgeber habe auf dieser Grundlage mit den Nummern 263 und 264 der Anlage zur Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr eine abschließende Regelung hinsichtlich der in Rede ste-

henden Genehmigungen getroffen. Die „lex-posterior-Regel“ sei schon deshalb nicht anwendbar, weil sie nur für Normen derselben Normebene gelte, nicht aber für das Verhältnis von Bundes- und Landesrecht. Eine auf § 1 begrenzte Teilunwirksamkeit der Gebührenordnung, wie sie der Antragsgegner hilfsweise geltend mache, scheide wegen der engen Verflechtung von § 1 und § 2 aus. Die Beteiligung des Landes an einer „vereinnahmten Gebühr“ sei nur möglich, wenn diese Gebühr wirksam erhoben werden könne. Dass § 2 der Gebührenordnung auch ohne die Erhebung einer Landesgebühr erlassen worden wäre, könne nicht angenommen werden.

- 7 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht hält in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium des Innern das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für unzutreffend. Es erscheine zweifelhaft, ob sich eine Bundeskompetenz zur Regelung von Verwaltungsgebühren kraft Sachzusammenhangs oder als Annex aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG begründen lasse. Die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts sei auch nicht mit den Zielen vereinbar, die der Verfassungsgeber mit der Föderalismusreform verfolgt habe. Über Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG hätten die Länder im Bereich der Landeseigenverwaltung eine umfassende Befugnis erhalten sollen, das Verwaltungsverfahren abweichend von Bundesrecht zu regeln. Es sei auch sinnvoller, die Erhebung von Verwaltungsgebühren der Regelung des Verwaltungsverfahrens zuzuordnen; sie setze die bei den Ländern als Verwaltungsträgern vorhandene Kenntnis voraus, welche Kosten anfielen. In der Rechtsprechung von Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht finde die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts keine Stütze. Die Kommentarliteratur sei nicht einheitlich; doch gehöre auch dort nach einer weit verbreiteten Auffassung die Regelung von Verwaltungsgebühren zur Regelung des Verwaltungsverfahrens im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG. Schließlich entspreche diese Zuordnung auch der Staatspraxis. Vor der Neufassung von Art. 84 Abs. 1 GG hätten Bundesregierung und Bundesrat bundesgesetzliche Regelungen in Bezug auf die Verwaltungskosten, die den Landesbehörden bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit entstünden, als zustimmungsbedürftige Regelungen des Verwaltungsverfahrens im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG a.F. angesehen. Für die Rechtslage seit der Föderalismusreform gehe die Staatspraxis davon aus, dass die Länder



befugt seien, von bundesrechtlichen Regelungen zur Erhebung von Verwaltungsgebühren abzuweichen, solange der Bund seine Regelungen nicht ausdrücklich für abweichungsfest erklärt habe.

## II

- 8 Die Revision des Antragsgegners ist begründet. Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, dem Land habe die Normsetzungskompetenz für die Gebührenordnung für Erlaubnisse und Ausnahmegenehmigungen für übermäßige Straßenbenutzung vom 14. Februar 2012 gefehlt, verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Entgegen seiner Rechtsauffassung konnte das Land gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG von der (Bundes-)Gebührenordnung abweichen (1.). Doch ist der erkennende Senat an einer abschließenden Entscheidung über den Normenkontrollantrag gehindert; die Sache muss zur weiteren Aufklärung des Sachverhalts an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen werden. Die im Streit stehende Gebührenordnung könnte auch deshalb unwirksam sein, weil die landesrechtlichen Voraussetzungen des § 3 Abs. 4 NVwKostG für die in der Gebührenordnung vorgesehene Abweichung von Bundesrecht nicht erfüllt sind. Um das beurteilen zu können, bedarf es - abgesehen davon, dass es sich dabei um die Auslegung und Anwendung von Landesrecht handelt - noch weiterer tatsächlicher Feststellungen (2.). Ebenso liegt es hinsichtlich der Frage, ob im Falle der Unwirksamkeit von § 1 der angegriffenen Gebührenordnung deren § 2 auch für sich genommen Bestand haben könnte, der die Gebührenbeteiligung des Landes für die Mitwirkung der Landesbehörde an den Genehmigungsverfahren vorsieht (3.). Umgekehrt wird die Zurückverweisung der Sache an das Oberverwaltungsgericht nicht deshalb entbehrlich (§ 144 Abs. 4 VwGO), weil sich die angegriffene Gebührenordnung aus einem anderen der geltend gemachten Verstöße gegen höherrangiges Recht als unwirksam erweist; diese Rügen sind, soweit sie der revisionsgerichtlichen Überprüfung unterliegen, unbegründet (4.).
- 9 1. Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts verfügte der Antragsgegner über die Kompetenz, um dem Landesverordnungsgeber in § 3 Abs. 4 NVwKostG die Möglichkeit zu eröffnen, hinsichtlich der in Rede stehen-

den Gebühren von Bundesrecht abzuweichen, und dies durch den Erlass der angegriffenen Gebührenordnung umzusetzen. Mit diesen landesrechtlichen Bestimmungen zu Erhebung und Höhe der Verwaltungsgebühren, die vom Kostenschuldner für die Erlaubnis für eine übermäßige Straßenbenutzung nach § 29 Abs. 3 StVO sowie die Genehmigung einer Ausnahme von den Vorschriften über die Höhe, Länge oder Breite von Fahrzeug und Ladung gemäß § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StVO zu entrichten sind, wird im Sinne von Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG das Verwaltungsverfahren geregelt.

- 10 a) Gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG regeln die Länder, wenn sie - wie bei der Straßenverkehrs-Ordnung - Bundesrecht als eigene Angelegenheit ausführen, die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Diese Kompetenzzuweisung baut auf Art. 83 GG auf, wonach die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt (sog. Landeseigenverwaltung); konkretisiert wird damit der Grundsatz des Art. 30 GG, wonach die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.
- 11 b) Auf die in Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG aufgeführten Regelungsgebiete der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens hat, wie Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 5 GG zu entnehmen ist, allerdings auch der Bund ein Zugriffsrecht. Wenn Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG vorsieht, dass die Länder, wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, davon abweichende Regelungen treffen können, setzt das implizit entsprechende bundesrechtliche Regelungen der Behörden-einrichtung und des Verwaltungsverfahrens und damit eine entsprechende Bundeskompetenz voraus. Insofern bestehen beim Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheit hinsichtlich der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens parallele Regelungsbefugnisse von Bund und Ländern (so u.a. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 84 Rn. 54; Hermes, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band 2, 2. Aufl. 2008, Art. 84 GG Rn. 57; Trute, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz Kommentar, Band 3, 6. Aufl. 2010, Art. 84 Rn. 29). Das wird auch in Art. 84 Abs. 1 Satz 3 GG nochmals deutlich.

- 12 Wegen des in Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG geregelten Abweichungsrechts der Länder ist unerheblich, ob man die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Behördenorganisation und das Verwaltungsverfahren - auch - in den Sachgesetzgebungskompetenzen der Art. 70 ff. GG begründet sieht (vgl. Hermes a.a.O. Rn. 48) oder aber konstitutiv ohnehin erst in Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG (so Kirchhof a.a.O. Art. 84 Rn. 54; Dittmann a.a.O. Rn. 5). Richtig ist freilich, dass es für eine Normsetzung durch den Bund in Fragen der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens der Anknüpfung an eine Sachgesetzgebungskompetenz bedarf; die Regelungskompetenz des Bundes nach Art. 84 GG ist in diesem Sinne akzessorisch (diese Begrifflichkeit verwendend u.a. Trute a.a.O. Rn. 20 m.w.N.). Der Bund verfügt - mit anderen Worten - bei der Ausführung von Bundesgesetzen in Landeseigenverwaltung nur dann über eine Normsetzungsbefugnis im Hinblick auf Behördenorganisation und Verwaltungsverfahren, wenn er im jeweiligen Sachbereich auch das materielle Recht regeln darf. Damit folgt die Regelungskompetenz des Bundes aus Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG einer materiell-rechtlichen Normsetzungskompetenz aus den Art. 70 ff. GG. In diesem Lichte ist auch das zu den baden-württembergischen Rückmeldegebühren ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. - (BVerfGE 108, 1) zu sehen, auf das sich das Oberverwaltungsgericht und im Anschluss daran die Antragstellerin berufen. Zwar stellt das Bundesverfassungsgericht in jener Entscheidung fest, dass die Gesetzgebungskompetenz für nichtsteuerliche Abgaben - also auch für Gebühren, anders als die für Steuern, für die Art. 105 GG einschlägig ist - aus den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG herzuleiten sei, mithin aus den allgemeinen Sachgesetzgebungskompetenzen folge (a.a.O. S. 13). Doch lässt sich dem wegen des dargestellten Zusammenhangs nicht zugleich die Aussage entnehmen, dass gebührenrechtliche Regelungen nicht solche des Verwaltungsverfahrens im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG sein können.
- 13 Diese Verknüpfung von Sachkompetenz nach Art. 70 ff. GG und Verfahrensregelungen nach Art. 84 GG bestand im Übrigen auch schon nach dem alten, vor der Föderalismusreform geltenden Verfassungsrecht. Allerdings durfte der Bund gemäß Art. 84 Abs. 1 GG a.F. vor dem 1. September 2006 die Behördenorganisation und das Verwaltungsverfahren nur mit Zustimmung des Bundesra-

tes regeln; dem entsprach - worauf der Vertreter des Bundesinteresses zu Recht hinweist - die gängige Staatspraxis u.a. in den Fällen, in denen der Bund Regelungen zu Erhebung und Höhe von Verwaltungsgebühren in Bezug auf die Ausführung von Bundesrecht durch die Länder als eigene Angelegenheit erlassen wollte.

- 14 Danach setzt eine Regelung von Verwaltungsgebühren durch den Bund, die die Ausführung von Straßenverkehrsrecht betrifft, eine Bundeszuständigkeit für das materielle Straßenverkehrsrecht voraus. Eine solche konkurrierende Gesetzgebungskompetenz wird dem Bund durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG eröffnet; dieser Kompetenztitel umfasst u.a. den „Straßenverkehr“ sowie die „Erhebung und Verteilung von Gebühren“ oder - wie später ergänzt wurde - von „Entgelten“ für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen. Zu Recht geht das Oberverwaltungsgericht davon aus, dass für die streitige Gebührenordnung auf die Zuständigkeit für den „Straßenverkehr“ abzustellen ist. Denn der danach genannte Sachbereich erfasst nur Gebühren und Entgelte als Gegenleistung für die Benutzung der öffentlichen Straße als solche. Das stellt - spätestens - die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 7. März 2006 (BTDrucks 16/813 S. 13) klar. Dort heißt es: „Ebenso wie die öffentlich-rechtliche Gebühr stellt auch das privatrechtliche Entgelt für die Nutzung einer öffentlichen Straße eine Geldleistung dar, die als Gegenleistung für die Inanspruchnahme der öffentlichen Straße erbracht werden kann.“ Gemeint sind damit also öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestaltete Gegenleistungen für die eigentliche Straßenbenutzung, mithin Benutzungsgebühren oder -entgelte, nicht aber Verwaltungsgebühren, mit denen der Verwaltungsaufwand für eine im Vorfeld dieser Straßenbenutzung einzuholende Genehmigung abgegolten werden soll. Gerade darum geht es aber sowohl in den Nummern 263 und 264 der Anlage zur (Bundes-)Gebührenordnung als auch in der angegriffenen Gebührenordnung.
- 15 Dementsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht in mehreren Urteilen ausgesprochen, dass die (Bundes-)Gebührenordnung in ihren damals anzuwendenden früheren Fassungen auf der Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 84 Abs. 1 GG a.F. letzter Halbsatz (... soweit ... Bundesgesetze

mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen) und seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG beruhe (Urteile vom 28. September 1979 - BVerwG 7 C 26.78 - BVerwGE 58, 326 <330> = Buchholz 442.10 § 6a StVG Nr. 3 S. 9 f. und vom 22. März 1979 - BVerwG 7 C 65.75 - Buchholz 442.10 § 6a StVG Nr. 2 S. 3). Dagegen bieten diese Entscheidungen keinen Anhalt dafür, in Bezug auf solche Verwaltungsgebühren zwischen der Befugnis zur Setzung der Gebühren einerseits und der Regelung allgemeiner Grundsätze der Gebührenerhebung andererseits zu unterscheiden, wie es das Oberverwaltungsgericht annimmt.

- 16 c) Der Antragsgegner durfte auf der Grundlage von Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG von dieser (Bundes-)Gebührenordnung abweichen. Die dem Bund seit dem 1. September 2006 zustimmungsfrei eröffnete Befugnis zur Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verfahrens im Bereich der Landesverwaltung steht nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG unter dem Vorbehalt einer abweichenden landesrechtlichen Regelung. Diese den Ländern im Zuge der Föderalismusreform neu eingeräumte Abweichungsbefugnis soll den Verlust des bisherigen Erfordernisses einer Zustimmung durch den Bundesrat ausgleichen. Darin liegt - vergleicht man die Abweichungsbefugnis mit dem bisherigen Mitwirkungserfordernis, dessen Ausübung von der Entscheidung der Landesregierungen abhing - eine Stärkung der Länderparlamente, sei es direkt, wenn die Abweichung unmittelbar durch ein formelles Landesgesetz erfolgt, oder indirekt, wenn der Landesgesetzgeber - wie im vorliegenden Fall - die Exekutive zum Erlass einer abweichenden Rechtsverordnung ermächtigt. Zugleich hat das Abweichungsrecht der Länder zur Folge, dass die Frage, die in unter der Geltung von Art. 84 GG a.F. ergangenen Gerichtsentscheidungen regelmäßig erörtert wurde, ob nämlich der Bund eine abschließende Regelung getroffen oder den Ländern Raum zu eigenständigen Regelungen belassen habe, ihre Bedeutung weitgehend verloren hat.
- 17 Von seiner ihm in Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG eröffneten Abweichungsbefugnis hat der Antragsgegner hier aus bundesrechtlicher Sicht in zulässiger Weise Gebrauch gemacht.

- 18 aa) Bei der (Bundes-)Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr vom 25. Januar 2011, deren Gebührennummern 263 und 264 nach § 1 Abs. 2 der angegriffenen Gebührenordnung keine Anwendung finden sollen, handelt es sich nicht um abweichungsfestes Bundesrecht im Sinne von Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG. Nach dieser Bestimmung kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln; gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG bedürfen diese Gesetze der Zustimmung durch den Bundesrat. Weder aus der (Bundes-)Gebührenordnung selbst noch aus der vorgelagerten bundesrechtlichen Verordnungsermächtigung ist zu entnehmen, dass der Bund von seiner Befugnis aus Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und 6 GG Gebrauch machen wollte. Allein der Umstand, dass die Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr mit Zustimmung des Bundesrates ergangen ist, genügt hierfür nicht, zumal sie auf der Annahme einer Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 80 Abs. 2 GG beruht (BRDrucks 723/10, Zuleitungsschreiben). Vielmehr muss - schon aus Gründen der Rechtsklarheit - der Ausschluss des Abweichungsrechts ausdrücklich geregelt werden (vgl. Pieroth, a.a.O. Art. 84 Rn. 11).
- 19 bb) Die Inanspruchnahme des Abweichungsrechts aus Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG durch die Länder ist nicht an besondere materielle Voraussetzungen gebunden (so die überwiegenden Auffassungen in der Literatur, vgl. etwa Kirchhof, a.a.O. Art. 84 Rn. 71; Dittmann, a.a.O. Art. 84 Rn. 15; Broß/Mayer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 84 Rn. 15 jeweils m.w.N.). Weder enthält der Wortlaut der Regelung eine solche Einschränkung noch ist hierfür ein Bedürfnis zu erkennen. Denn zum einen wird mit dem Abweichungsrecht der Länder nur der den Art. 83 i.V.m. Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG entsprechende „Grundzustand“ - eine umfassende Organisationsgewalt der Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit - wiederhergestellt. Zum anderen verfügt der Bund - sind Länder auf der Grundlage von Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG tätig geworden und sieht er ein Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung - gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG nun seinerseits über eine Korrekturmöglichkeit. Dabei kann der Bund - freilich nur mit Zustimmung des Bundesrates und gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und 6

GG in Ausnahmefällen und bei Bestehen eines besonderen Bedürfnisses - auch von vornherein abweichungsfestes Bundesrecht erlassen.

- 20 Ob sich - etwa im Hinblick auf den Grundsatz der Bundestreue – möglicherweise dann Einschränkungen für das Abweichungsrecht der Länder ergeben, wenn der Landesgesetzgeber mit seinen Regelungen von Behördenorganisation und Verwaltungsverfahren die vom Bund hinsichtlich des materiellen Rechts aufgrund seiner Sachkompetenz nach den Art. 70 ff. GG getroffenen Regelungen gleichsam konterkariert (in diesem Sinne etwa Hermes, a.a.O. Art. 84 Rn. 56 m.w.N.), bedarf hier keiner Vertiefung. Dafür ist bei der in Rede stehenden Abweichung von dem in der (Bundes-)Gebührenordnung vorgesehenen Gebührenrahmen für Ausnahmegenehmigungen nichts zu erkennen. Ebenso wenig handelt es sich bei der (Bundes-)Gebührenordnung um eine „doppelgesichtige Norm“, bei der eine Abweichung durch die Länder wegen der engen Verknüpfung von materiellem Recht und Verfahrensrecht Schranken unterliegen könnte (vgl. dazu Dittmann, a.a.O. Art. 84 Rn. 15 m.w.N.).
- 21 Im Hinblick auf den dargestellten Zusammenhang von Sachgesetzgebungskompetenz nach Art. 70 ff. GG und den Gesetzesvollzug betreffenden Regelungskompetenzen aus Art. 84 Abs. 1 GG greift auch die Annahme des Obergerichtes zu kurz, eine Zuordnung zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG schließe ein Abweichungsrecht der Länder aus. Selbst wenn man in Regelungen des Verwaltungsverfahrens mit Teilen der Literatur einen „Annex“ zu den Sachgesetzgebungskompetenzen nach Art. 70 ff. GG sieht, wird doch in Art. 84 Abs. 1 GG hinsichtlich dieses speziellen Ausschnitts aus der Sachkompetenz eine ergänzende Regelung dahingehend getroffen, dass hier ein Abweichungsrecht der Länder besteht. Insofern bedarf es auch keines näheren Eingehens auf die in der Literatur geführte Diskussion, ob die Kompetenz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens tatsächlich einen solchen Annex zur Sachmaterie darstellt oder ob sie ihre Grundlage allein in Art. 84 Abs. 1 GG findet (vgl. dazu den Überblick über den Meinungsstand bei Hermes, a.a.O. Art. 83 Rn. 21 f.).

- 22 cc) Entgegen der Annahme des Oberverwaltungsgerichts handelt es sich bei der Verordnungsermächtigung des § 3 Abs. 4 Satz 1 NVwKostG und der angegriffenen Gebührenordnung um Regelungen des Verwaltungsverfahrens im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG.
- 23 (1) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fallen darunter jedenfalls solche gesetzliche Bestimmungen, die die Art und Weise der Ausführung des Gesetzes, einschließlich der Handlungsformen der Verwaltung, die Form der behördlichen Willensbildung, die Art der Prüfung und Vorbereitung der Entscheidung, deren Zustandekommen und Durchsetzung sowie verwaltungsinterne Mitwirkungs- und Kontrollvorgänge in ihrem Ablauf regeln (vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 8. April 1987 - 2 BvR 909/82 u.a. - BVerfGE 75, 108 <152>; Urteil vom 10. Dezember 1980 - 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 <320 f.>; Beschluss vom 25. Juni 1974 - 2 BvF 2/73, 3/73 - BVerfGE 37, 363 <385, 390>). Dazu rechnet das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich auch die Befugnis, Regelungen zur Erhebung von Verwaltungsgebühren zu treffen. Nach seinem Beschluss vom 9. Juli 1969 - 2 BvL 25/64, 26/64 - (BVerfGE 26, 281 <298>) ist es, abgesehen von Ausnahmen wie der des Art. 84 Abs. 1 GG, Sache der Länder, das Verfahren der Landesbehörden zu regeln; hierzu gehöre die Befugnis, Verwaltungsgebührenrecht zu setzen.
- 24 Den vom Oberverwaltungsgericht angeführten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts lässt sich nichts Gegenteiliges entnehmen. Sie hatten ganz überwiegend nicht die Erhebung von Verwaltungsgebühren, sondern anderer nichtsteuerlicher Abgaben zum Gegenstand (Urteile vom 20. Juli 1954 - 1 BvR 459/52 u.a. - BVerfGE 4, 7 - Beitrag nach dem Investitionshilfegesetz; vom 10. Dezember 1980 - 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 - Berufsausbildungsabgabe nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz; Beschlüsse vom 8. Juni 1988 - 2 BvL 9/85, 3/86 - BVerfGE 78, 249 - Fehlbelegungsabgabe für Inhaber öffentlich geförderter Wohnungen; vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. - BVerfGE 108, 186 - Umlage zur Finanzierung der Ausbildungsvergütungen für Schüler oder Auszubildende in der Altenpflege; vom 18. Mai 2004 - 2 BvR 2374/99 - BVerfGE 110, 370 - Erhebung und Bemessung der Beiträge zum Klärschlamm-Erschädigungsfonds). Auch wenn das Bundesverfassungsgericht in jenen Ent-



scheidungen auf die Sachkompetenzen nach den Art. 70 ff. GG abgestellt und auf deren Grundlage die Normsetzungskompetenz für die genannten Abgaben geprüft hat, trägt das nicht den Schluss, den das Oberverwaltungsgericht daraus für das Verhältnis der Sachgesetzgebungskompetenz aus Art. 70 ff. GG und der aus Art. 84 Abs. 1 GG folgenden Kompetenz, das Verwaltungsverfahren und damit auch die Erhebung von Verwaltungsgebühren zu regeln, ziehen will. Denn in den aufgeführten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ging es um die völlig anders gelagerte Frage, ob für die Erhebung der dort streitigen - finanzverfassungsrechtlich anders einzuordnenden - Abgaben eine Regelungskompetenz des Bundes - bzw. im Verfahren über die Altenpflegeumlage eine solche Kompetenz der Länder - vorhanden sei und die getroffenen Regelungen mit den finanzverfassungsrechtlichen Grundsätzen der Art. 105 GG und deren Schutz- und Begrenzungsfunktion vereinbar seien. Auch der Hinweis des Oberverwaltungsgerichts auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Juni 1960 - 1 BvR 580/53 - trägt nicht. Dort ging es um das gerichtliche Beurkundungswesen; streitig war, ob die Regelungskompetenz für die Übertragung der Zuständigkeiten für gerichtliche Beurkundungen auf Ortsgerichte und die Festsetzung von Gebühren für diese Beurkundungen beim Bund oder bei den Ländern liegt. Hierzu traf das Bundesverfassungsgericht die vom Oberverwaltungsgericht aufgegriffene Feststellung, dass die Befugnis zur gesetzlichen Regelung der Gerichtsverfassung und des gerichtlichen Verfahrens nach Art. 74 Nr. 1 GG a.F. auch die Regelung der Gebühren für die Inanspruchnahme von Gerichten einschließt (BVerfGE 11, 192 <198 f.>). Doch kann aus diesem Rückgriff auf die Sachkompetenz entgegen dem Oberverwaltungsgericht nicht der Schluss gezogen werden, dass bei Verwaltungsgebühren Art. 84 Abs. 1 GG nicht anwendbar ist. Denn zweifelsfrei umfasst der Begriff des Verwaltungsverfahrens im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG nicht das gerichtliche Verfahren. Deshalb bedurfte und bedarf es, was die Normierung von Gerichtsgebühren angeht, schon in Ermangelung einer kompetenzrechtlichen Alternative einer Verankerung in der Sachgesetzgebungszuständigkeit des Art. 74 (Abs. 1) Nr. 1 GG.

- 25 (2) In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist ebenfalls anerkannt, dass die Kompetenz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens nach

Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG auch den Erlass von verwaltungsgebührenrechtlichen Regelungen einschließt.

- 26 Das hat der 7. Senat gerade in Bezug auf die (Bundes-)Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr schon in einer frühen Entscheidung ausgesprochen. Führten die Länder Bundesrecht - wie auf dem Gebiet des Straßenverkehrs - als eigene Angelegenheit aus, so seien sie gemäß Art. 30, 70, 84 Abs. 1 GG grundsätzlich befugt, das Verfahren ihrer Landesbehörden zu regeln; diese Regelungsbefugnis schließe auch die Kompetenz der Länder ein, Verwaltungsgebührenrecht zu setzen (Urteil vom 22. März 1979 - BVerwG 7 C 65.75 - Buchholz 442.10 § 6a StVG Nr. 2 S. 3).
- 27 In gleicher Weise geht der 10. Senat in seinem Urteil vom 12. Juli 2006 - BVerwG 10 C 9.05 - davon aus, dass die Regelung des Gebührenrechts dann, wenn die Länder ein Bundesgesetz als eigene Angelegenheit ausführen, nach Art. 84 Abs. 1 GG grundsätzlich Sache der Länder sei; mit der Verwaltungszuständigkeit der Länder gehe auch ihre Gebührenhoheit einher (BVerwGE 126, 222 Rn. 23 m.w.N.; ebenso Urteil vom 19. Januar 2000 - BVerwG 11 C 6.99 - NVwZ 2000, 673 <674>).
- 28 Das deckt sich mit der Rechtsprechung des 8. Senats. In seinem Urteil vom 1. Dezember 1989 - BVerwG 8 C 14.88 - heißt es: Führten die Länder Bundesrecht als eigene Angelegenheit aus, regelten sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 GG); das schließe die Kompetenz zur Regelung des Verwaltungsgebührenrechts ein (Urteil vom 1. Dezember 1989 - BVerwG 8 C 14.88 - BVerwGE 84, 178 <180> unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 9. Juli 1969 - 2 BvL 25/64, 26/64 - BVerfGE 26, 281 <298> sowie die Urteile vom 22. März 1979 a.a.O. und vom 13. Januar 1959 - BVerwG 1 C 114.57 - BVerwGE 8, 93 <94> = Buchholz 442.10 § 6 StVG Nr. 1). Zu Unrecht beruft sich das Oberverwaltungsgericht demgegenüber auf zwei weitere Entscheidungen des 8. Senats. Zwar heißt es in dessen Urteil vom 21. Juni 2006 - BVerwG 8 C 12.05 - (Buchholz 428 § 38 VermG Nr. 6 Rn. 36), „... die Gesetzgebungsbefugnis zur Schaffung von Kostenregelungen wird allein als Annex zur Sachkompetenz vermittelt“. Doch ist dieser Satz damit noch

nicht zu Ende, sondern er wird fortgesetzt: „... wobei den Ländern das Kostenrecht selbst zusteht.“ Zuvor hatte der 8. Senat im selben Absatz eine Bundeskompetenz gerade mit dem Argument abgelehnt, dass dem Bund für eine allgemeine Regelung der persönlichen oder sachlichen Kostenfreiheit, die üblicherweise Teil des materiellen Landeskostenrechts sei, die Sachbefugnis fehle. Der vom Oberverwaltungsgericht hervorgehobene Verweis auf die Sachkompetenz dient damit nicht dem Ausschluss von Art. 84 Abs. 1 GG, soweit es um die Regelung von Verwaltungsgebühren geht, sondern findet seine Erklärung darin, dass auch nach Ansicht des 8. Senats der Bund von seinem Regelungsrecht aus Art. 84 Abs. 1 GG nicht „im luftleeren Raum“, sondern nur in Verbindung mit einer Bundesgesetzgebungskompetenz für die entsprechende Sachmaterie Gebrauch machen darf. Das bestätigt der im Urteil folgende Satz; dort stellt der 8. Senat nämlich darauf ab, dass der Bund keinen materiellen Kompetenztitel für das Katasterrecht habe. Damit liegt diese Entscheidung des 8. Senats ganz auf der Linie seines bereits dargestellten Urteils vom 1. Dezember 1989. Nicht anders verhält es sich mit dem Urteil vom 25. August 1999 - BVerwG 8 C 12.98 - (BVerwGE 109, 272 = Buchholz 401.8 Verwaltungsgebühren Nr. 35), das die Erhebung einer landesrechtlichen Verwaltungsgebühr für die Entgegennahme und Überprüfung von Emissionserklärungen betraf und das vom Oberverwaltungsgericht ebenfalls als - vermeintlicher - Beleg für die eigene Auffassung angeführt wird. Dort heißt es - unter Bezugnahme auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Juli 1969 (a.a.O. S. 298) - sogar ausdrücklich, dass bei der Ausführung eines Bundesgesetzes als eigene Angelegenheit die Regelung des Verfahrens einschließlich der Regelung des Verwaltungsgebührenrechts grundsätzlich Sache der Länder sei, soweit nicht ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimme (a.a.O. S. 278; vgl. auch S. 279 2. Absatz). Hinsichtlich dieses letzten Halbsatzes, der die vorangegangene Aussage zur Landeskompentenz wieder einschränkt, ist zu beachten, dass mit der Föderalismusreform an die Stelle des Zustimmungserfordernisses seit dem 1. September 2006 ein Abweichungsrecht der Länder getreten ist. Die im Urteil vom 25. August 1999 folgenden Ausführungen des 8. Senats zur Frage, ob der Bundesgesetzgeber eine abschließende Regelung getroffen habe, sind daher - wie bereits gezeigt - durch die Auf-

nahme des Abweichungsrechts der Länder in Art. 84 Abs. 1 GG bei Regelungen des Verwaltungsverfahrens überholt.

- 29 Ebenso wenig ist etwas aus dem Urteil des 4. Senats vom 3. April 1994 - BVerwG 4 C 1.93 - (BVerwGE 98, 188 = Buchholz 442.40 § 32 LuftVG Nr. 7) zu gewinnen, um damit die - vermeintliche - Nichtanwendbarkeit von Art. 84 Abs. 1 GG zu begründen. Zwar wird dort ausgeführt, dass der Verfassungsgeber das Gebührenrecht nicht als selbstständige Sachmaterie angesehen habe, sondern als einen Bestandteil jenes Bereichs, in dem Verwaltungsbehörden öffentliche Aufgaben wahrnehmen, für die eine Kostendeckung durch Gebühren in Betracht kommt. Doch trägt das schon deshalb keinen negativen Schluss in Bezug auf Art. 84 Abs. 1 GG, weil es sich in jenem Verfahren nicht um die Ausführung von Bundesrecht durch die Länder als eigene Angelegenheiten, sondern um die sog. Luftsicherheitsgebühren und damit um Luftverkehrsverwaltung mit den entsprechenden Bundeskompetenzen u.a. aus Art. 87d GG handelte. Im Übrigen hat der 4. Senat die Regelungszuständigkeit des Bundes, um die es an dieser Stelle ging, bezeichnenderweise nicht etwa isoliert aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG, sondern vielmehr aus dieser Sachgesetzgebungskompetenz im Zusammenhang mit Art. 85 Abs. 1 und Art. 87d GG hergeleitet, also zusätzlich aus Kompetenznormen, die speziell den Gesetzesvollzug betreffen (a.a.O. S. 192).
- 30 (3) Schließlich entspricht es auch der ganz überwiegenden Auffassung in der Kommentarliteratur, dass die Befugnis zur Regelung des Verwaltungsverfahrens aus Art. 84 Abs. 1 GG das Recht einschließt, die Erhebung von Verwaltungsgebühren zu regeln (vgl. statt vieler Dittmann, a.a.O., Rn. 11; Hermes, a.a.O., Rn. 37; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz Kommentar, Art. 84 Rn. 5; Broß/Mayer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Band 2, 6. Aufl. 2012, Art. 84 Rn. 12; zweifelnd dagegen Trute, a.a.O. Rn. 14).
- 31 (4) Die vom Oberverwaltungsgericht angestellten „praktischen Überlegungen“, die gegen eine Zuordnung der Regelung von Verwaltungsgebühren zu Art. 84 Abs. 1 GG sprechen sollen, vermögen nicht zu überzeugen.

- 32 Die Notwendigkeit einer „Parallelgesetzgebung“ der Länder, die nach dem Oberverwaltungsgericht für die Zuordnung von Regelungen zur Gebührenhöhe allein zur Sachgesetzgebungskompetenz streiten soll, ergibt sich von vornherein nur dann, wenn der Bund nicht ohnehin schon eine einheitliche Gebührenregelung getroffen hat, wie das im vorliegenden Fall mit der (Bundes-)Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr der Fall ist. Ansonsten ist die sich aus Art. 84 Abs. 1 GG ergebende Befugnis der Länder, die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren zu regeln, die logische Konsequenz der Entscheidung des Verfassungsgebers, ihnen gemäß Art. 83 GG den Vollzug des überwiegenden Teils der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit zu übertragen. Im Hinblick darauf ist es nur folgerichtig, damit auch die Regelung des Verwaltungsverfahrens und der Kosten des Gesetzesvollzugs in ihre Hände zu legen. Darin liegt für die Länder nicht - wie das Oberverwaltungsgericht anzunehmen scheint - eine Last, sondern positiv und in ihrem eigenen Interesse die Möglichkeit, die eigene Verwaltungstätigkeit insoweit umfassend selbstständig zu regeln. Das ist Ausdruck der vom Grundgesetz betonten Eigenstaatlichkeit der Länder und zugleich ein Beitrag zur vertikalen Gewaltenteilung.
- 33 Ebenso wenig schlagend ist der Einwand des Oberverwaltungsgerichts, bei Fehlen einer einheitlichen Gebührenregelung bestünde die Gefahr eines „Wettstreits“ der Länder. Der Umstand, dass das Grundgesetz in seinen Art. 83 und 84 Abs. 1 die Regelung der Behördenorganisation und des Verwaltungsverfahrens den Ländern zuweist, zeigt, dass von Verfassungs wegen auch voneinander abweichende landesrechtliche Regelungen legitimiert und gebilligt werden. Seit der Föderalismusreform wird diese Art eines „Wettbewerbsföderalismus“ zusätzlich dadurch gestärkt, dass das Grundgesetz den Ländern nun - vorbehaltlich Fällen des Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG - eine durch materielle Vorgaben nicht weiter eingeschränkte Befugnis zur Abweichung von Bundesrecht einräumt.
- 34 (5) Ein durchgreifender Grund, weshalb - wie das Oberverwaltungsgericht annimmt und im Anschluss daran die Antragstellerin in ihrer Revisionserwiderung geltend macht - die Regelungskompetenz für die Gebührenerhebung in die konkrete Setzung von Gebühren einerseits - hier Bundeskompetenz - und das

Verwaltungskostenrecht mit der Regelung allgemeiner Grundsätze für die Gebührenerhebung andererseits - dort Landeskompetenz - aufzuspalten sein soll, ist nicht zu erkennen.

- 35 Auch dem vom Oberverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang angeführten Urteil des 8. Senats vom 1. Dezember 1989 - BVerwG 8 C 14.88 - (BVerwGE 84, 178 <179> = Buchholz 310 § 73 VwGO Nr. 31) lässt sich nicht entnehmen, dass eine solche Differenzierung befürwortet wird. Vielmehr heißt es dort, dass die Regelung des Verfahrens die Kompetenz zur Regelung des Verwaltungsgebührenrechts einschlieÙe (a.a.O. S. 180). Soweit der 8. Senat anschließend darauf abstellt, dass der Bund mit der Staatsangehörigkeits-Gebührenverordnung auf der Grundlage von Art. 84 Abs. 1 GG a.F. mit Zustimmung des Bundesrates eine abschließende Regelung getroffen habe, ist diese Erwägung, nachdem Art. 84 Abs. 1 GG n.F. den Ländern nun ausdrücklich ein Abweichungsrecht einräumt, auf die nun maßgebliche Rechtslage nicht übertragbar. Entsprechendes gilt in Bezug auf das Urteil des 8. Senats vom 21. Juni 2006 - BVerwG 8 C 12.05 - (Buchholz 428 § 38 VermG Nr. 6), auf das sich das Oberverwaltungsgericht ebenfalls beruft; auch dort kam noch Art. 84 Abs. 1 GG a.F. zur Anwendung.
- 36 Zudem wäre es auch nicht sachgerecht, die Entscheidung, ob für ein bestimmtes Verwaltungshandeln als Gegenleistung eine Gebühr erhoben werden soll, und die Festlegung der Höhe einer solchen Verwaltungsgebühr aus der Regelung des Verfahrens auszuklammern, die den Ländern nach Art. 84 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG eröffnet ist. Denn die Länder als Träger der Verwaltungsbehörde sind insofern in jeder Hinsicht sachnäher als der Bund. Einerseits haben sie, wenn ihnen nach Art. 83 GG der Vollzug von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit übertragen ist, gemäß Art. 104a GG grundsätzlich die Verwaltungskosten selbst zu tragen. Zum anderen verfügen sie mit der Ausführung des Bundesrechts durch landeseigene Stellen auch über die für die Erhebung von Verwaltungsgebühren notwendige Kenntnis, mit welchen Kosten diese Verwaltungstätigkeit verbunden ist (in diesem Sinne auch bereits BVerwG, Urteil vom 25. August 1999 a.a.O. S. 281).

- 37 dd) Der Wirksamkeit der angegriffenen Gebührenordnung steht nicht entgegen, dass die Abweichung als solche nicht in einem Parlamentsgesetz, sondern in einer Rechtsverordnung des Landes geregelt wird.
- 38 Zwar heißt es in der Begründung für die Änderung von Art. 84 Abs. 1 GG zum Abweichungsrecht der Länder, dass die Länder, da es um eine Abweichung von gesetzlichen Regelungen des Bundes gehe, auch nur durch Gesetz von ihrer Abweichungsbefugnis Gebrauch machen könnten (BTDrucks 16/813 S. 15). Doch besteht schon kein Anhaltspunkt dafür, dass der dort verwendete Begriff des „Gesetzes“ als Gesetz im formellen Sinne zu verstehen wäre. Insbesondere ist es zu einer solchen Einengung auch im Wortlaut von Art. 84 Abs. 1 GG nicht gekommen; dort ist vielmehr nur von „abweichender Regelung“ die Rede. Vielmehr sind für die Frage, ob die Länder die von Bundesrecht abweichende Regelung unmittelbar durch formelles Gesetz treffen müssen oder ob dafür auch eine untergesetzliche Regelung ausreicht, die Vorgaben des jeweiligen Landesverfassungsrechts maßgeblich (in diesem Sinne etwa Hermes, a.a.O. Rn. 47; Dittmann, a.a.O. Rn. 16). Dabei sind freilich ergänzend die in das Landesrecht übergreifenden Anforderungen des bundesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips - hier etwa in Gestalt des Gesetzesvorbehalts - zu beachten. Dessen Anforderungen ist hier jedenfalls Genüge getan, weil der Antragsgegner die bisherige Verordnungsermächtigung für den Erlass von Gebührenordnungen in § 3 NVwKostG a.F. vor Erlass der streitigen Gebührenordnung um die Regelung ergänzt hat, dass unter bestimmten dort näher definierten Voraussetzungen in (Landes-)Gebührenordnungen vom Bundesrecht abweichende Regelungen getroffen werden dürfen.
- 39 ee) Macht ein Land von seiner Abweichungsbefugnis aus Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG Gebrauch, gehen die abweichenden landesrechtlichen Regelungen, wie sich aus der Verweisung in Art. 84 Abs. 1 Satz 4 GG auf Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG ergibt, bestehendem Bundesrecht vor. Das Verhältnis von Bundes- und Landesrecht im Anwendungsbereich von Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt sich - abgesehen von den Ausnahmefällen abweichungsfesten Bundesrechts (vgl. Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG) - ausschließlich nach der lex-posterior-Regel; es

besteht ein Anwendungsvorrang des später erlassenen Landesrechts (vgl. BTDrucks 16/813 S. 15).

- 40 2. Durfte der Antragsgegner aufgrund der ihm in Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG zugewiesenen Befugnis zur Regelung des Verfahrens die Erhebung und Höhe von Verwaltungsgebühren regeln und dabei gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG auch von Bundesrecht abweichen, kann sich die in § 1 der angegriffenen Gebührenordnung vorgesehene Abweichung gleichwohl deshalb als unwirksam erweisen, weil die landesrechtlichen Voraussetzungen, die § 3 Abs. 4 Satz 1 NVwKostG für eine solche Abweichung ergänzend bestimmt, nicht eingehalten wurden. Ob das der Fall ist, kann im Revisionsverfahren nicht entschieden werden; das Oberverwaltungsgericht hat die hierzu notwendigen tatsächlichen Feststellungen nicht getroffen.
- 41 Die Verordnungsermächtigung in § 3 Abs. 4 Satz 1 NVwKostG, die durch das Haushaltsbegleitgesetz 2012 in das Niedersächsische Verwaltungskostengesetz eingefügt wurde, lässt eine Abweichung von Bundesgebührenrecht nicht uneingeschränkt, sondern nur bedingt zu. Nur dann, wenn eine bundesrechtlich geregelte Gebühr nicht den Aufwand deckt oder für eine Amtshandlung die Erhebung einer Gebühr bundesrechtlich ausgeschlossen ist, kann in der Gebührenordnung für diese Amtshandlung eine vom Bundesrecht abweichende Regelung getroffen werden. Welcher Aufwand gemeint ist, ergibt sich aus § 3 Abs. 2 Satz 1 NVwKostG, auf den Absatz 4 Satz 1 verweist; danach sollen die Gebühren den Aufwand der an der Amtshandlung beteiligten Stellen decken, der durchschnittlich für die Amtshandlung anfällt.
- 42 Das Oberverwaltungsgericht hat sich in der Annahme, dass schon nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG keine Abweichungsbefugnis des Antragsgegners bestehe, mit diesen weiteren - nicht mehr bundes-, sondern landesrechtlichen - Anforderungen an die Abweichung von Bundesrecht nicht befasst. Dementsprechend hat es tatsächliche Feststellungen zum Deckungsgrad der nach den Gebührennummern 263 und 264 der (Bundes-)Gebührenordnung möglichen Verwaltungsgebühren nicht getroffen. Dass der für die Erteilung von Erlaubnissen für eine übermäßige Straßenbenutzung nach § 29 Abs. 3 StVO und für die Ent-



scheidung über die Genehmigung einer Ausnahme nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StVO bei den an der Amtshandlung beteiligten Stellen durchschnittlich anfallende Aufwand auf der Grundlage des in den Nummern 263 und 264 der Anlage der (Bundes-)Gebührenordnung vorgegebenen Gebührenrahmens nicht mehr gedeckt werden kann, haben die Beteiligten in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat auch nicht unstreitig gestellt. Die somit - nach wie vor - notwendige Sachaufklärung kann im Revisionsverfahren nicht nachgeholt werden (vgl. zum Kostendeckungsprinzip nach § 3 Abs. 2 NVwKostG: OVG Lüneburg, Urteil vom 14. Dezember 2009 - 12 LC 275/07 - juris Rn. 24 f.).

- 43 3. Im laufenden Revisionsverfahren ist dem erkennenden Senat auch eine Entscheidung darüber verwehrt, ob - wie der Antragsgegner hilfsweise geltend macht - nach den Grundsätzen über die Teilnichtigkeit einer Norm jedenfalls § 2 der angegriffenen Gebührenordnung aufrechterhalten bleiben kann. Zwar stellt sich in Bezug auf diese Vorschrift die im Zusammenhang mit § 1 soeben erörterte Frage nach dem Vorliegen der Voraussetzungen von § 3 Abs. 4 Satz 1 NVwKostG nicht in gleicher Weise. Denn § 4 Abs. 2 NVwKostG enthält für die in § 2 der Gebührenordnung vorgesehene landesinterne Aufteilung des Gebührenaufkommens eine gesonderte Verordnungsermächtigung; hiernach kann das Finanzministerium im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien, auch in Bezug auf bundesrechtlich geregelte Kosten, durch Verordnung bestimmen, dass an den vereinnahmten Kosten diejenigen Körperschaften beteiligt werden, deren Dienststellen bei der Vorbereitung der Amtshandlung wesentlich mitgewirkt haben.
- 44 Doch käme - im Falle einer Unwirksamkeit von § 1 der Gebührenordnung - die Annahme einer bloßen Teilnichtigkeit der Gebührenordnung und damit eine isolierte Aufrechterhaltung von § 2 nur dann in Betracht, wenn es sich hierbei um einen abtrennbaren Teil der Gesamtregelung handelte. Die Restregelung müsste auch ohne den - hier unterstellt - unwirksamen Teil sinnvoll bestehen bleiben können - Grundsatz der Teilbarkeit - und es müsste aufgrund objektiver Anhaltspunkte mit Sicherheit anzunehmen sein, dass der Normgeber die Restbestimmung ohne den nichtigen Teil erlassen hätte - Grundsatz des mutmaßlichen Willens des Normgebers (Beschluss vom 18. Juli 1989 - BVerwG 4 N

3.87 - BVerwGE 82, 225 <230>; vgl. zu den Voraussetzungen einer Teilunwirksamkeit: Gerhardt/Bier, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 47 Rn. 110 m.w.N.). Tatsächliche Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts dazu, ob Letzteres der Fall war, fehlen. Auch hierzu haben die Beteiligten in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat unterschiedliche Auffassungen vertreten.

- 45 4. Die Zurückverweisung des Rechtsstreits erübrigt sich auch nicht deswegen, weil die Gebührenordnung wegen eines der übrigen geltend gemachten Rechtsverstöße nichtig ist und sich das angegriffene Urteil daher aus einem anderen als dem vom Oberverwaltungsgericht angeführten Grund als richtig darstellt (§ 144 Abs. 4 VwGO).
- 46 a) Der Einwand, dass die Verordnungsermächtigung nicht den Anforderungen von Art. 80 GG genüge, ist unbegründet. Art. 80 GG ist zwar nicht unmittelbar anwendbar, da hier die landesgesetzliche Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung zu beurteilen ist; allerdings bestimmen seine Grundsätze in revisibler Weise den landesverfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab, der hier Art. 43 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung zu entnehmen ist (vgl. Urteil vom 27. Juni 2013 - BVerwG 3 C 8.12 - juris Rn. 13 m.w.N.). § 3 Abs. 4 Satz 1 NVwKostG legt jedoch - soweit das der revisionsgerichtlichen Überprüfung zugänglich ist - nach Inhalt, Zweck und Ausmaß in ausreichender Weise fest, wann eine Abweichung von bundesrechtlich geregelten Gebühren durch Landesverordnungsrecht möglich sein soll, indem er diese Abweichung von den in der Verordnungsermächtigung näher konkretisierten rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen abhängig macht. Weitergehender parlamentsgesetzlicher Vorgabe bedarf es hier insoweit nicht. Was die Gebührenbemessung als solche betrifft, enthält § 3 Abs. 2 NVwKostG die gebotenen Vorgaben.
- 47 Auch die angegriffene Gebührenordnung selbst ist hinreichend bestimmt (vgl. zum Prüfungsmaßstab: Urteil vom 27. Juni 2013 a.a.O. Rn. 15 m.w.N.). Die Betroffenen können ihr bei Anwendung der maßgeblichen Auslegungsgrundsätze in der gebotenen Weise entnehmen, in welchen Fällen die in Rede stehende Verwaltungsgebühr erhoben wird und wie sich deren Höhe bemisst. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 der Gebührenordnung fällt die Gebühr für die Entschei-

derung über eine Erlaubnis nach § 29 Abs. 3 oder eine Genehmigung nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StVO an. Für ihre Höhe ist gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 der Gebührenordnung der erforderliche Zeitaufwand für diese Entscheidung maßgeblich; hinzu kommt gemäß § 1 Abs. 1 Satz 4 der Gebührenordnung bei Mitwirkung der Landesbehörde ein als Pauschale ausgestalteter Zuschlag in Höhe von 30 €. Schließlich kann § 1 Abs. 3 der angegriffenen Gebührenordnung, i.V.m. § 4 der (Bundes-)Gebührenordnung entnommen werden, dass Kostenschuldner derjenige ist, der die Amtshandlung veranlasst hat (allg. zum gebührenrechtlichen Begriff des „Veranlassers“: BVerwG, Urteil vom 25. August 1999 a.a.O. S. 275 f.).

- 48 b) Der Einwand, dass der Antragsgegner mit der Gebührenordnung den nach Art. 20 Abs. 3 GG zu beachtenden Vorbehalt des Gesetzes nicht beachtet habe, trifft ebenfalls nicht zu. Die gesetzliche Ermächtigung zum Erlass der Gebührenordnung in § 3 NVwKostG weist die nach der sog. Wesentlichkeitstheorie erforderlichen Vorgaben auf. Bei der bloßen Festlegung von Gebührentarifen, wie sie hier in Rede steht, ist die Abweichung von Bundesrecht nicht dem parlamentarischen Gesetzgeber selbst vorbehalten. Gebührentarife werden auch sonst - wie das Beispiel der (Bundes-)Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr belegt - regelmäßig nicht in formellen Gesetzen, sondern in Rechtsverordnungen festgelegt.
- 49 c) Ebenso wenig ist ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip als Ausprägung des bundesverfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu erkennen. Es wäre dann verletzt, wenn die Gebühr in einem groben Missverhältnis zu dem Wert der mit ihr abgegoltenen Leistung der öffentlichen Hand stünde (stRspr; vgl. Urteil vom 30. April 2003 - BVerwG 6 C 5.02 - NVwZ 2003, 1385 <1386> m.w.N.). Diesen Maßstab verfehlt die Antragstellerin, wenn sie rügt, dass die Gebühr im benachbarten Bremen nicht anfalle. Ihre weitere Behauptung, dass mit der Gebühr für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 29 Abs. 3 StVO und einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StVO eine Vorteilsabschöpfung verbunden sei, ist unzutreffend. Es geht nach der Ausgestaltung dieser Verwaltungsgebühr - Bemessung nach dem Zeitaufwand gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 der Gebührenordnung und dem Berechnungs-

modus für die Pauschale, um die sich die Gebühr gemäß § 1 Abs. 1 Satz 4 der Gebührenordnung für die Mitwirkung der Landesbehörde erhöht - ausschließlich um die Deckung der Kosten, die bei den beteiligten Verwaltungsbehörden für die Genehmigungserteilung als solche und die dafür im Vorfeld erforderliche Prüfung der Unbedenklichkeit des vorgesehenen Fahrtwegs durch die Landesbehörde entstehen.

- 50 d) Worin der geltend gemachte Verstoß gegen das Übermaßverbot liegen soll, lässt sich dem Vorbringen nicht entnehmen. Ebenso wenig ist zu erkennen, weshalb die Gebührenordnung gegen das Rückwirkungsverbot verstoßen soll.
- 51 e) Unbegründet ist ferner die Rüge eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Finanzverfassung. Soweit unter Bezugnahme auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. - (BVerfGE 108, 1) geltend gemacht wird, für den Gebührenzweck der Vorteilsabschöpfung fehle die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage, geht das bereits daran vorbei, dass es bei der hier streitigen Gebührenordnung - wie gezeigt - nicht um die Abschöpfung eines Vorteils, sondern allein um Kostendeckung geht. Aber auch unabhängig davon ist ein Verstoß gegen die nach diesem Urteil zu beachtenden finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Gebührenerhebung nicht zu erkennen. Zwar stellt das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung fest, dass die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sei (a.a.O. S. 15) und sie sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach einer besonderen sachlichen Rechtfertigung bedürfe (a.a.O. S. 16). Doch ist diesem Urteil ebenso zu entnehmen, dass gegen die Erhebung von Gebühren, die zu den klassischen Abgabenarten gehörten, keine grundsätzlichen Bedenken bestünden, da sie dem Grunde nach durch ihre Ausgleichsfunktion sachlich besonders gerechtfertigt seien (a.a.O. S. 17). Überdies wird vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannt, dass sich die Rechtfertigung der Höhe der Gebühr u.a. aus dem Gebührenzweck der Kostendeckung ergeben könne (a.a.O. S. 18 und S. 21). Dieser Zweck wird hier - anders als im Fall der baden-württembergischen Rückmeldegebühren, wo der Gebühr in Höhe von 100 DM nur ein durchschnittlicher Arbeitsaufwand von 8,33 DM je Rückmeldung gegenüberstand (a.a.O. S. 23) - nach der Art und Weise der Kal-

kulation der Gebühr auch nicht grundsätzlich verfehlt. Schließlich wird auch dem Erfordernis der Normenklarheit bei der Gebührenerhebung (a.a.O. S. 20) Genüge getan. Dass die angegriffene Gebührenordnung auf Kostendeckung abzielt, ist dem Wortlaut der Regelungen und den Materialien zur Änderung von § 3 NVwKostG sowie zum Erlass der angegriffenen Gebührenordnung ohne Weiteres zu entnehmen.

- 52 f) Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz kann mit dem Einwand, dass die Verwaltungsgebühr in Bremen nicht oder jedenfalls in anderer Höhe erhoben werde, nicht erfolgreich begründet werden. Art. 3 Abs. 1 GG könnte nur dann verletzt sein, wenn derselbe Hoheitsträger gleichgelagerte Sachverhalte ohne hinreichenden Grund unterschiedlich behandelt (stRspr; vgl. u.a. BVerfG, (Kammer-)Beschluss vom 29. Dezember 2004 - 1 BvR 113/03 - NVwZ-RR 2005, 297 m.w.N.; BVerwG, Urteil vom 27. September 2012 - BVerwG 3 C 17.12 - NVwZ-RR 2013, 141 = Buchholz 451.02 EichG Nr. 3 Rn. 22 m.w.N.).
- 53 g) Schließlich wird die Antragstellerin auch nicht in ihren Rechten aus Art. 12 und Art. 14 GG verletzt. Selbst wenn man durch die angegriffene Gebührenregelung ihr Grundrecht auf Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG berührt sieht, würde es sich allenfalls um einen Eingriff auf der Stufe der Berufsausübung handeln. Es liegt jedoch auf der Hand, dass die Auferlegung der in Rede stehenden Verwaltungsgebühr, mit der ausschließlich der Aufwand für eine von der Antragstellerin begehrte Begünstigung - hier die Erteilung einer Sondererlaubnis bzw. Ausnahmegenehmigung - gedeckt werden soll, durch hinreichende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt ist. Dass die Erhebung dieser Verwaltungsgebühr - wie die Antragstellerin in ihrer Revisionserwiderung erneut behauptet - eine erdrosselnde Wirkung hat, wird von ihr nicht hinreichend substantiiert und ist auch sonst nicht ersichtlich. Eine Verletzung des Grundrechts auf Eigentum aus Art. 14 GG wird von der Antragstellerin ebenfalls nicht konkretisiert. Selbst wenn Art. 14 GG hinsichtlich des Schutzes des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs berührt wäre, wie die Antragstellerin sinngemäß geltend macht, kann dieser Schutz nicht so weit gehen, dass ein Gewerbetreibender von der Erhebung kostendeckender Verwaltungsgebühren

für ein ihn begünstigendes Verwaltungshandeln verschont bleiben müsste. Damit geht auch die Rüge fehl, die Gebührenordnung sei insofern abwägungsfehlerhaft zustande gekommen.

Kley

Liebler

Dr. Wysk

Dr. Kuhlmann

Rothfuß

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Straßenverkehrsrecht

Fachpresse: nein

Rechtsquellen:

GG	Art. 31, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, Art. 84 Abs. 1
StVO	§ 29 Abs. 3, § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5
GebOSt	Anlage Nummern 263 und 264
NVwKostG	§ 3 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 Satz 1
Nds. StrGebO	§§ 1 und 2

Stichworte:

Abweichungsbefugnis der Länder; Abweichungsrecht der Länder; übermäßige Straßenbenutzung; Schwertransport; Großraumtransport; Sondertransport; Ausnahmegenehmigung; Ausnahmeerlaubnis; Verwaltungsgebühr; Verwaltungskosten; Kostendeckung; Gebührenordnung; Gebührenerhebung; Gebührenbeteiligung; Bestimmtheitsgrundsatz; Äquivalenzprinzip; Landesgesetzgeber; Verordnungsermächtigung; Regelung des Verwaltungsverfahrens; Regelung der Behördenorganisation; konkurrierende Gesetzgebung; Gesetzgebungskompetenz; Bundesgesetzgeber; Landesgesetzgeber; Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit; Landeseigenverwaltung; Sachkompetenz; Annexkompetenz; lex-posterior-Regel; lex posterior; abschließende Regelung; Anwendungsvorrang; Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr; Mitwirkung anderer Stellen an einer Amtshandlung; Teilnichtigkeit; Teilbarkeit einer Regelung; Berufsfreiheit; Eigentum; erdrosselnde Wirkung.

Leitsatz:

Die Regelung von Verwaltungsgebühren zur Deckung der Kosten, die den beteiligten Landesbehörden bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit des Landes entstehen, ist eine Regelung des Verwaltungsverfahrens im Sinne von Art. 84 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG. Daher war das Land Niedersachsen gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG berechtigt, in der Gebührenordnung für Erlaubnisse und Ausnahmegenehmigungen für übermäßige Straßenbenutzung vom 14. Februar 2012 (Nds. GVBl S. 22) von der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr vom 25. Januar 2011 (BGBl I S. 98) abzuweichen.

(wie Urteil vom selben Tag im Parallelverfahren BVerwG 3 CN 1.13)

Urteil des 3. Senats vom 26. Juni 2014 - BVerwG 3 CN 4.13

I. OVG Lüneburg vom 15.11.2012 - Az.: OVG 7 KN 106/12 -