



### **Gebührenerhebung für heimaufsichtliche Aktivitäten**

- 1. Die Gebührenerhebung für wiederkehrende oder anlassbezogene Prüfungen (§ 15 Abs. 1 HeimG) richtet sich nach Landesrecht bzw. dem Satzungsrecht der Kommune.**
- 2. Der Gebührenerhebung kann nicht schon mit dem Argument begegnet werden, dass die Prüfung als Maßnahme der Gefahrenabwehr vorwiegend im Interesse der Allgemeinheit erfolge (im Anschluss an BVerfG v. 11.8.1998 – 1 BvR 1270/94).**
- 3. Für heimaufsichtliche Aktivitäten kann dann keine Gebühr gefordert werden, wenn das Gebührenrecht eine unmittelbare Begünstigung oder ein Interesse des Betroffenen als Voraussetzung der Gebührenerhebung fordert und eine solche Begünstigung mit der Aufsichtsmaßnahme nicht verbunden ist. Für die Bestimmung der Begünstigung oder des Interesses gilt ein abstrakt-genereller Maßstab.**

0. Nach § 15 Abs. 1 HeimG werden Heime von den zuständigen Behörden durch wiederkehrende und anlassbezogene Prüfungen überwacht. Geprüft wird, ob die gesetzlichen Voraussetzungen und Anforderungen an den Betrieb eines Heimes (§ 11 HeimG) vorliegen und somit das Heim (weiterhin) betrieben werden darf<sup>1</sup>. In der Praxis der Heimaufsichtsbehörden hat sich ein unterschiedlicher Umgang mit der Frage der Erhebung von Gebühren für die Prüfungen ergeben. Zum Teil erheben Behörden Gebühren für jede ihrer Aktivitäten im Rahmen des § 15 Abs. 1 HeimG, zum anderen tun sie dies nicht oder unterscheiden nach unterschiedlichen Prüfgegenständen bzw. im Zusammenhang der Prüfung vorgenommener Beratung. Schließlich erfolgt die Prüfung gelegentlich unter Heranziehung eines externen Gutachters. Es stellt sich dann die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang dessen Aufwendungen im Rahmen der Gebührenerhebung auf die geprüfte Einrichtung abgewälzt werden können. Das Gutachten hat die Frage zum Gegenstand, in welchen Fällen die Gebührenerhebung nach grundsätzlichen Erwägungen und in welchem Umfang erlaubt ist und wann nicht.

1. Das Heimgesetz enthält keine Regelung über die Erhebung von Gebühren. Hintergrund für diesen Umstand ist die Grundregel, dass das Gebühren- und Kostenrecht dem Verfahrensrecht unterfällt<sup>2</sup> und damit der Landesgesetzgebung obliegt, Art. 84 Abs. 1 GG. Entsprechend regelt § 23 HeimG, dass die Landesregierungen die für die Durchführung des Gesetzes zuständigen Behörden bestimmen. Das Landesrecht ordnet dann häufig dem Verwaltungsträger, der die Amtshandlungen vornimmt, für die die Gebühren oder Kosten erhoben werden, eine Kompetenz für die Festsetzung der Gebühren zu. Solche Kompe-

<sup>1</sup> Plantholz, in LPK-HeimG, § 15 Rn. 2.

<sup>2</sup> Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 84 Rdnr. 6c.

tenzen ergeben sich zum einen aus den Kommunalabgabengesetzen<sup>3</sup>, zum anderen aus Verwaltungskostengesetzen der Länder. Bezogen auf die Verwaltungstätigkeit im Rahmen der Heimaufsicht ergeben sich Gebührentatbestände aus den Kommunalabgabengesetzen in den Ländern, in denen die Heimaufsicht als eine Aufgabe der Selbstverwaltung wahrgenommen wird<sup>4</sup>. In Ländern, in denen die Durchführung der Heimaufsicht den Kommunen oder bestimmten Kommunen als Pflichtaufgabe zugewiesen ist oder zum Beispiel durch eine Landesbehörde wahrgenommen wird, ergibt sich das Gebührenrecht aus dem Verwaltungskostenrecht des Landes<sup>5</sup>. Die Kommunen folgen in ihren Satzungen den jeweiligen landesgesetzlichen Ermächtigungen und Maßstäben.

3. Die jeweiligen Gesetze geben in der Regel vor, welche Art von Gebühren erhoben werden können und unter welchen Voraussetzungen. Dabei unterscheiden sich die Bundesländer im wesentlichen in der Variation der Formulierungen. Variiert wird – die Darstellung erfolgt hier exemplarisch und ohne Anspruch auf Vollständigkeit – die Befugnis Verwaltungsgebühren zu erheben danach, ob

- die Leistung der Behörde von der/dem Beteiligten beantragt oder sonst von ihr oder ihm im eigenen Interesse veranlasst worden ist<sup>6</sup>;
- die Leistungen auf Veranlassung oder im Interesse Einzelner vorgenommen werden<sup>7</sup>;
- die Beteiligten Anlass gegeben haben<sup>8</sup>;
- Beteiligte Leistungen beantragt oder veranlasst haben<sup>9</sup>;
- die Leistung beantragt worden ist oder den Beteiligten unmittelbar begünstigt<sup>10</sup> oder
- die Leistung individuell zurechenbar ist<sup>11</sup>.

In der konkreten Ausgestaltung der Gebührenerhebung findet sich regelmäßig in einem Gebührenverzeichnis der Kommune oder des Landes eine Beschreibung von Amtshandlungen und ihre Unterlegung mit den dafür anfallenden Gebühren. Die Gebührenverzeichnisse oder Gebührenordnungen enthalten auch Differenzierungskriterien für heimaufsichtliche Tätigkeiten. Im Rahmen des Gutachtens kann nicht die unüberschaubare Vielfalt von Gebührentatbeständen in der Republik dargestellt werden. Jedoch weist der Deutsche Verein nach einer informellen Erhebung unter seinen Mitgliedern darauf hin, dass es im Rahmen von Prüfungen nach § 15 HeimG Differenzierungen in der Gebührenerhebung etwa danach gibt, ob Mängel festgestellt wurden oder nicht, ob eine Beratung beantragt wurde oder nicht, welchen Prüfungsumfang (Strukturqualität, Pflegequalität) die Prüfung erreicht hat, ob die Prüfung unter Heran- oder Einbeziehung anderer Behörden (Gesundheitsamt, Bauordnung, Feuerwehr, Medizinischem Dienst der Krankenversicherung) erfolgt ist usw. Im übrigen gibt es eine Reihe von Kommunen, die keinerlei Gebühren für heimauf-

<sup>3</sup> Z.B. § 4 KAG NW; § 4 KAG S-H; § 11 KAG BW; § 4 KAG Bbg.; § 11 ThürKAG usw.

<sup>4</sup> Z.B. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Thüringen usw.

<sup>5</sup> Z.B. Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Hessen und Brandenburg; in Bayern nehmen die Kommunen die Heimaufsicht im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises wahr, Art. 1 Abs. 1 ZustVHeimG i.Vm. Art. 9 Abs. 1 BayGO. In Rheinland-Pfalz gibt es eine eigene Landesverordnung für Amtshandlungen nach dem Heimgesetz, GVBl. 2006, S. 297.

<sup>6</sup> Z.B. § 5 Abs. 1 KAG SH.

<sup>7</sup> Z.B. § 11 Abs. 1 ThürKAG; Art. 2 Abs. 1 BayKG.

<sup>8</sup> Z.B. § 4 Abs. 1 KAG Nds.

<sup>9</sup> Z.B. § 5 KAG MV.

<sup>10</sup> Z.B. § 5 Abs. 1 KAG NW; § 5 Abs. 1 KAG Bbg.

<sup>11</sup> Z.B. § 4 Abs. 1 LGebG BW.

sichtliche Aktivitäten erheben oder in denen für Amtshandlungen im Rahmen des § 15 HeimG keine Gebühr erhoben wird.

4. Es gibt keinen gesetzlich definierten Gebührenbegriff. In Rechtsprechung und Literatur hat sich das Verständnis herausgebildet, dass eine Gebühr eine öffentlich-rechtliche Geldleistung ist, die aus Anlass individuell zurechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner einseitig auferlegt wird und dazu bestimmt ist, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken<sup>12</sup>. Üblicherweise kommen Gebühren in Form von Verwaltungsgebühren, die für Handlungen im Rahmen der Verwaltungstätigkeit erhoben werden und in Form von Benutzungsgebühren vor, die als Entgelte für die Nutzung oder den Gebrauch von Gegenständen oder Einrichtungen erhoben werden. Die Erhebung einer Gebühr setzt eine besondere öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit voraus und grenzt diese Tätigkeiten von den allgemeinen Verwaltungstätigkeiten ab, für die eine Gebührenpflicht ausgeschlossen bleiben soll. Aus dieser Abgrenzung folgt als Kennzeichen der besonderen Verwaltungstätigkeiten, dass sie im Rahmen einer konkret-individuellen Sonderrechtsbeziehung erfolgen, die den von der Amtshandlung Betroffenen aus der Allgemeinheit hervorhebt und ihn damit als Zurechnungsobjekt für die Amtshandlung bestimmt<sup>13</sup>. Denn aus Sicht des Betroffenen können nur die Amtshandlungen im Rahmen einer entsprechend geprägten Sonderbeziehung als Gegenleistung gebührenpflichtig sein. Aus dem Merkmal einer Sonderrechtsbeziehung folgt jedoch nicht, dass die Verwaltungstätigkeit dem Betroffenen einen besonderen rechtlichen oder tatsächlichen Vorteil bringt. Die im Gesetz erwähnte Gegenleistung ist lediglich die Kehrseite der oben genannten Sonderrechtsbeziehung, in der die Behörde mit entsprechendem Kostenaufwand tätig wird und der davon Betroffene durch die Gebühr als Gegenleistung zur Deckung dieser Kosten beitragen soll<sup>14</sup>. Allerdings fordert das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung einerseits, lässt es andererseits aber für die gebührenrechtliche Heranziehung des Einzelnen auch genügen, dass dieser durch eine öffentliche Leistung einen besonderen tatsächlichen Vorteil erhält<sup>15</sup>.

5. Eine hiernach erforderliche Sonderrechtsbeziehung liegt in dem Betrieb eines Heimes im Sinne des HeimG nach Auffassung des Deutschen Vereins regelmäßig vor. Es spricht viel dafür, dass die im Rahmen hoheitlicher Tätigkeit anfallende Kontrolle, Nachschau und Überwachung von Betrieben und Einrichtungen, die aus öffentlichen Gründen einer Überwachung durch die Behörden selbst unterliegen, aus ihrer allgemeinen Gefährdungsmöglichkeit und dem speziellen Schutz des öffentlichen Interesses<sup>16</sup> heraus eine gebührenerhebliche Sonderrechtsbeziehung zwischen Träger der Einrichtung und der Heimaufsicht herstellen.

6. Die Erhebung einer Gebühr für das Tätigwerden einer Behörde ist nicht bereits dadurch ausgeschlossen, dass die Amtshandlung auch oder sogar in erster Linie aus Gründen des öffentlichen Wohls erfolgt und/oder dass mit ihr auch oder überwiegend allgemeine öffent-

---

<sup>12</sup> Vgl. BVerfG v.11.8.1998 – 1 BvR 1270/94, Abs. 18; BVerfGE 50, 217, 226; 91, 207, 223.

<sup>13</sup> OVG NRW v. 6.6.99 - 9 A 3817/98.

<sup>14</sup> OVG NRW (Fn. 13).

<sup>15</sup> S. n. BVerfG (Fn. 12), Abs. 22.

<sup>16</sup> Vgl. VG Augsburg v. 27.2.2007 – Au 3 K 06.00899 m. w. Nachw.

liche Interessen wie zum Beispiel die der Gefahrenabwehr verfolgt werden<sup>17</sup>. Die entsprechenden Entscheidungen der Gerichte, die zu Tatbeständen im allgemeinen Polizeirecht, im Luftsicherheitsrecht oder Bodenschutzrecht ergangen sind, bringen einen allgemeinen Rechtssatz zum Ausdruck, nach dem der Gebührengesetzgeber einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum besitzt, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen will<sup>18</sup>. Dieser Maßstab gilt unterschiedslos für jede individuell zurechenbare Amtshandlung.

7. Die Rechtmäßigkeit einer Gebührenerhebung für Maßnahmen im Rahmen des § 15 HeimG sind nach alledem nach den jeweiligen landesrechtlichen Besonderheiten zu beurteilen. Wann eine individuelle Zurechenbarkeit im oben erörterten Sinn gegeben ist, wird durch die Gesetzgeber über die Rechtsbegriffe des Antrags, des Interesses, der Veranlassung, der Begünstigung bestimmt. Dabei bleibt zunächst das Kriterium des Antrags außer Betracht, weil die Prüfungen nach § 15 HeimG weder eines Antrags bedürfen, noch üblicherweise beantragt werden. Schwieriger ist bereits, eine Abwägung des Interesses des Heimträgers vorzunehmen. Interesse in diesem Sinne ist gegeben, wenn ein Vorteil, Nutzen oder zumindest Belang auf Seiten des Trägers durch die Staatsleistung eintritt oder berührt wird. Ein Vorteil oder Nutzen durch die Prüfung und Beratung ist bei einer individuellen Betrachtungsweise nur im Einzelfall konkret feststellbar. Der Deutsche Verein ist jedoch der Auffassung, dass für die Beurteilung des Vorliegens eines solchen Vorteils ein abstrakter Maßstab angelegt werden muss. Denn das Interesse oder der Vorteil einer Amtshandlung muss wie die gesetzliche Regelung selbst einen abstrakt-generellen Geltungsanspruch haben und kann nicht von der subjektiven Einschätzung oder Auffassung des Normunterworfenen abhängen. Wenn nämlich die Rechtmäßigkeit eines Gebührentatbestandes von subjektiven Maßstäben hänge, verlöre die Norm ihre allgemeine, über den Einzelfall hinausweisende Wirkung. Die Gebührennorm würde damit in ihrer Geltung davon abhängig, ob der Normadressat – hier eine Einrichtung – den Tatbestand als erfüllt ansieht – hier also in der Prüfung der Einrichtung einen Vorteil erkennen kann. Die Beurteilung eines Vorteils hat analog zur Beurteilung von Sachverhalten in der öffentlichen Sicherheit und Ordnung danach zu erfolgen, was eigentliches Ziel einer Überprüfung, Kontrolle oder Nachschau ist. Hiernach beurteilt ist die Prüfung der Einrichtung im Rahmen des Heimgesetzes final auf die Sicherheit der heimmäßigen Versorgung und Pflege der Bewohnerinnen und Bewohner ausgerichtet. Denn durch die Prüfung des Heimes soll nach dem Gesetz sichergestellt werden, dass den Bewohnerinnen und Bewohnern in einer ihren Rechten entsprechenden Weise Versorgung und Pflege geleistet und damit den Grundsätzen eines Heimbetriebs im Sinne des § 2 HeimG Rechnung getragen wird.

8. Auch für Gebührentatbestände, die die individuelle Zurechenbarkeit der Amtshandlung über die Rechtsbegriffe der Veranlassung und der Begünstigung regeln, ist eine abstrakt-generelle Auslegung der Rechtsbegriffe vorzunehmen. Die Veranlassung erweist sich dabei als eine noch geringere Anforderung als das Interesse, denn hierfür genügt bereits – bezogen auf den Heimbetrieb – die Eröffnung einer Gefahrenquelle, die eine qualifizierte Überwachungstätigkeit oder Nachschau der Ordnungsbehörde veranlasst. Der Begriff der

---

<sup>17</sup> Vgl. BVerfG v.11.8.1998 – 1 BvR 1270/94, Abs. 22; BVerwGE 95, 188, 200 f.; OVG Koblenz v. 25.8.2005 – 12 A 10619/05, Abs. 19.

<sup>18</sup> BVerfGE 50, 217, 226; 91, 207, 223; E v. 11.8.1998 (Fn. 12), Abs. 22.

Begünstigung schließlich ist weitgehend synonym mit dem des Vorteils, Nutzens oder Interesses.

9. Das Landes- und Kommunalabgaben- sowie Satzungsrecht kennt eine unübersichtliche Reihe von Befreiungstatbeständen, die eine dem Grunde nach bestehende Gebührenpflicht entfallen lassen. Solche existieren sogar für Träger von Einrichtungen der Alten- oder Behindertenhilfe in Trägerschaft der Freien Wohlfahrtspflege oder in privatgewerblicher Trägerschaft<sup>19</sup>. Gebührenbefreiungen können aber auch für solche Träger ausgeschlossen sein. Befreiungen für die öffentliche Hand sind regelmäßig nicht für deren wirtschaftliche Unternehmen eingeräumt, die Befreiungstatbestände zu Gunsten der Kirchen und Religionsgesellschaften beschränken sich zuweilen auf Amtshandlungen, die unmittelbar der Durchführung kirchlicher Zwecke dienen<sup>20</sup>. Befreiungen können schließlich in Fällen eintreten, in denen das öffentliche Interesse an der Vornahme der Handlung überwiegt und das Interesse oder die Begünstigung des Einzelnen zurücktritt. Bei einem solchen Befreiungstatbestand ist von einem Überwiegen des öffentlichen Interesses an der Vornahme der Amtshandlung regelmäßig dann auszugehen, wenn anzunehmen ist, dass die Behörde die Amtshandlung ohne die Veranlassung Dritter aus eigenen Antrieb vorgenommen hätte<sup>21</sup>. Im Rahmen eines Gutachtens können nicht alle Regelungsvarianten in den sechzehn Bundesländern dargestellt werden. Der jeweilige Gebührenschuldner ist deshalb gehalten, sich im Falle der Inanspruchnahme von der Behörde die Rechtsgrundlagen für die Gebührenerhebung nachweisen zu lassen<sup>22</sup>.

10. Nach dem Gesetz steht es der Heimaufsicht frei, zu ihren Prüfungen fach- und sachkundige Personen hinzuzuziehen, § 15 Abs. 2 Satz 3 HeimG. Aus der Formulierung „zu ihren Prüfungen“ wird deutlich, dass die wegen behördlichen Personalmangels oder spezieller Fachkenntnisse hinzugezogenen Personen originär behördliche Aufgaben wahrnehmen<sup>23</sup>. Sie tun also das, was eigentlich die behördliche Heimaufsicht tun würde. Die Aufwendungen eines solchen Dritten sind naturgemäß nur im Rahmen der zulässigen Gebührenerhebung zu erstatten. Die Kosten eines externen Pflegegutachters, der gemeinsam mit der Heimaufsicht gem. § 15 Abs. 1 HeimG ein Heim besucht, können mit der Erhebung der Gebühr abgegolten oder als Auslage zu erstatten sein. Andere Gebührenregelungen sehen Zuschläge etwa für die Beiziehung des Gesundheitsamts in pauschaler Weise vor. Das Landesrecht regelt auch hier in Varianten, in welchem Umfang Auslagen Teil der Gebühr sein können<sup>24</sup> und unter welchen Voraussetzungen oder in welchem Umfang Auslagen zu erstatten sind. Grundsätzlich erfassen jedoch die Abgaben- und Gebührengesetze regelmäßig unter dem Begriff der Auslagen auch die Beträge, die als Entschädigung für Sachverständige anfallen<sup>25</sup> oder sehen eigene Sachverständigengebühren vor<sup>26</sup>. Zahlrei-

<sup>19</sup> Z. B. § 10 Abs. 4 LGebG BW.

<sup>20</sup> S. n. § 5 Abs. 4 KAG NW; vgl. § 8 VerwKostG Hessen; § 5 Abs. 6 KAG Bbg.

<sup>21</sup> Vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 11. August 1987, NVwZ 1988, 271.

<sup>22</sup> Eine Vielzahl von Kommunen hat ihre Gebührenverzeichnisse im Internet frei zugänglich gestaltet, Nachweise lassen sich mit einer Suchmaschine und der Angabe der Stichworte „Heimaufsicht“ und „Gebührenverzeichnis“ finden.

<sup>23</sup> Planholz in LPK-HeimG, § 15 Rn. 13.

<sup>24</sup> Z. B. § 14 Abs. 1 LGebG BW.

<sup>25</sup> Z. B. § 10 Abs. 1 Nr. 4 GebG Bbg.; § 10 Abs. 1 Nr. 4 LGebG NW; § 13 Abs. 3 VerwKostG Nds.; § 6 Abs. 5 Nr. 5 KAG SH; § 5 Abs. 7 Nr. 3 KAG M-V usw.

<sup>26</sup> Z. B. § 13 LGebG BW.

che Ortssatzungen enthalten zudem Pauschalen für die Beteiligung Dritter bei den Prüfungen im Rahmen des § 15 HeimG.

11. Abschließend weist der Deutsche Verein darauf hin, dass die Erhebung einer Gebühr nur aufgrund entsprechender Rechtsgrundlage erfolgen kann. Es gilt das Gesetzmäßigkeitsprinzip, das heißt, Gebühren und Auslagen sind nur zu ersetzen, soweit eine Rechtsvorschrift ihre Erstattung durch den Gebührenschuldner in zurechenbarer Weise bestimmt. Die Rechtsgrundlage muss dabei den rechtstaatlichen Grundsätzen des Bestimmtheitsgebots entsprechen. Danach muss der Gebührentatbestand so genau gefasst werden, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhaltes mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist<sup>27</sup>. Der Gebührenpflichtige muss erkennen können, für welche öffentliche Leistung die Gebühr erhoben wird und welche Zwecke der Gesetzgeber mit der Gebührenerhebung verfolgt<sup>28</sup>. Denn grundrechtsrelevante Entscheidungen müssen in ihren Voraussetzungen so klar formuliert sein, dass die Rechtslage für den Betroffenen erkennbar ist und er sein Verhalten danach einrichten kann. Diese Anforderungen muss auch ein Gebührentatbestand beachten, der Maßnahmen nach § 15 HeimG zum Gegenstand hat.

Im Auftrag  
Dr. Jonathan I. Fahlbusch

---

<sup>27</sup> BVerwG v. 12.7.2006 – 10 C 9.05, Abs. 29 m. w. Nachw.

<sup>28</sup> BVerfG v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98, 10/98, 11/98, 12/98 Abs. 63.