



18.01.2017

## Wichtige neue Entscheidung

Kommunalabgabenrecht: Art. 8 Abs. 2 Satz 2 KAG ist nicht auf die Benutzung kommunaler Monopolbetriebe anwendbar

Art. 8 Abs. 2 Satz 2, Abs. 4 KAG, § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3 GG

Gebührensatzung  
Kalkulation einer Benutzungsgebühr  
Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip

*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 29.12.2017, Az. 4 N 17.532*

### Leitsätze:

1. Eine das Kostenüberdeckungsverbot des Art. 8 Abs. 2 Satz 2 KAG auslösende „Verpflichtung“ zur Benutzung liegt nur vor, wenn den Benutzern die Inanspruchnahme der Einrichtung durch ein generelles rechtliches Gebot aufgegeben wird; ein wirtschaftlicher Zwang aufgrund eines (Angebots-)Monopols genügt dafür ebenso wenig wie eine individuell auferlegte Benutzungspflicht (teilweise Abweichung von BayVGH, U.v. 25.11.1992 – 4 N 92.932 – BayVBI 1993, 400).

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

**[www.landesanwaltschaft.bayern.de](http://www.landesanwaltschaft.bayern.de)**

2. Dient die Erhebung einer Benutzungsgebühr allein der Refinanzierung und keinen weiteren Gebührenzwecken, so liegt ein Verstoß gegen das abgabenrechtliche Äquivalenzprinzip im Regelfall dann vor, wenn die festgesetzte Gebühr die anfallenden Kosten um mehr als hundert Prozent übersteigt.

Hinweis:

Der Entscheidung liegt ein Normenkontrollantrag eines privaten Fernbusunternehmens gegen die Busbahnhofbenutzungsgebührensatzung einer einen Zentralen Omnibusbahnhof (ZOB) betreibenden Kommune zugrunde.

Die Antragstellerin wendet sich insbesondere gegen die Höhe der Gebühren.

Aus Sicht des Vertreters des öffentlichen Interesses gibt die Entscheidung Anlass, auf zwei über den konkreten Fall hinaus bedeutsame Aspekte hinzuweisen:

1. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) hat in der Entscheidung klargestellt, dass eine „Verpflichtung“ im Sinne des Art. 8 Abs. 2 Satz 2 KAG nur besteht, wenn die Inanspruchnahme der Einrichtung aufgrund eines strikten rechtlichen Gebots und nicht lediglich aufgrund einer wirtschaftlichen oder anderweitigen tatsächlichen Zwangslage geschieht (so bereits Urteil vom 29.06.1994, Az. 4 N 93.832, NVwZ-RR 1995, 415/416). Wer mangels örtlicher Alternativen faktisch auf eine kommunale Einrichtung angewiesen ist, befindet sich nicht in einer ähnlichen Zwangslage wie ein zur Benutzung Verpflichteter, denn er kann weiterhin frei entscheiden, ob er die Einrichtung überhaupt in Anspruch nehmen möchte.

Im Urteil vom 25.11.1992 (Az. 4 N 92.932, juris Rn. 20), in dem durch den BayVGH eine kommunale Satzung für die Benutzung einer Gemeinschaftsunterkunft für nichtig erklärt wurde, hatte der BayVGH hingegen noch ausgeführt, dass immer dann, wenn dem Gebührenschuldner keine Entscheidungsfreiheit über die Benutzung der Einrichtung eingeräumt sei und nicht nur in den Fällen einer satzungsmäßig vorgeschriebenen Benutzungspflicht nach Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 und 3 GO, sichergestellt werden solle, dass er nicht mehr bezahlen muss, als an notwendigen Kosten für die Einrichtung anfalle.

2. Ist der festgelegte Gebührensatz der kommunalen Einrichtung nicht am kommunalabgabenrechtlichen Kostenüberdeckungsverbot zu messen, ist zu prüfen, ob ein Verstoß gegen das verfassungsrechtlich begründete Äquivalenzprinzip vorliegt.

Der BayVGH weist hier auf die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 17.01.2017, Az. 2 BvL 2/14 u.a., juris) hin, wonach bei einer Gebührenhöhe, die die entstehenden Kosten um mehr als hundert Prozent übersteigt, im Regelfall ein zur Unverhältnismäßigkeit führendes grobes Missverhältnis vorliegt.

Simmerlein  
Oberlandesanwältin



- I. Die Satzung über die Gebühren für die Benutzung des Zentralen Omnibusbahnhofes der Stadt Nürnberg (Busbahnhofbenutzungsgebührensatzung – ZOBGebS) vom 21. März 2016 wird für unwirksam erklärt.
- II. Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Die Entscheidung ist hinsichtlich der Kosten des Verfahrens vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Antragstellerin zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1 Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin, eines privaten Fernbusunternehmens, richtet sich gegen einzelne Bestimmungen der Gebührensatzung für die Benutzung des Zentralen Omnibusbahnhofes (ZOB) der Antragsgegnerin.
- 2 Der ZOB wird nach § 1 der Busbahnhofbenutzungssatzung (ZOBBenS) als öffentliche Einrichtung im Sinne des Art. 21 GO betrieben (Abs. 1). Er dient dem nationalen und internationalen Busreise- und Linienverkehr; eine anderweitige Nutzung ist nur mit vorheriger Genehmigung gestattet (Abs. 2). Für die Benutzung werden nach der im Amtsblatt Nr. 6, S. 100, der Antragsgegnerin vom 23. März 2016 bekanntgemachten „Satzung über die Gebühren für die Benutzung des Zentralen Omnibusbahnhofes der Stadt Nürnberg (Busbahnhofbenutzungsgebührensatzung – ZOBGebS)“ vom 21. März 2016 Gebühren erhoben. Diese betragen nach § 3 ZOBGebS zehn Euro für jede Einfahrt; von der Gebührenpflicht befreit sind nach § 4 Abs. 2 ZOBGebS Taxis (Nr. 1), Krankenkraftwagen (Nr. 2) und Busse, die zum Zweck der Aufnahme eines berufsmäßigen Stadtführers einfahren (Nr. 3).
- 3 Mit dem am 13. März 2017 eingegangenen Antrag wendet sich die Antragstellerin gegen die Höhe der Gebühren und gegen die Gebührenbefreiung für Taxis. Als Inhaberin einer Linienverkehrsgenehmigung, der ein behördlich bestätigter Fahrplan mit der Haltestelle „Zentraler Omnibusbahnhof Nürnberg“ zugrunde liege, unterliege

sie der Gebührenpflicht und sei daher antragsbefugt; sie habe bereits Gebührenbescheide erhalten und dagegen Widerspruch eingelegt. Auch durch die Gebührenbefreiung für Taxis werde sie unmittelbar in ihren Rechten verletzt, da sich damit der Beitrag der verbleibenden Gebührenpflichtigen erhöhe.

- 4 Die Gebührenfreiheit für Taxis verstoße mangels sachlicher Gründe für die Ungleichbehandlung gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Sowohl die Inhaber von Fernbusunternehmen als auch die Taxiunternehmer machten von ihrer grundrechtlichen Freiheit nach Art. 12 GG Gebrauch, um Personen mit Kraftfahrzeugen gegen ein Entgelt zu befördern, wobei jeweils Halteflächen auf dem ZOB in Anspruch genommen würden und den beförderten Personen die dortige Infrastruktur (z. B. Bänke, Abfalleimer, Toiletten) zur Verfügung stehe. Aus der unterschiedlichen Größe der Fahrzeuge folge zwar ein unterschiedlicher Flächenbedarf. Da häufig mehr Taxis gleichzeitig am ZOB hielten als Fernbusse, werde aber von den unterschiedlichen Nutzergruppen insgesamt eine vergleichbare Fläche benötigt. Beim Zwischenhalt eines Fernbusses sei es durchaus möglich und üblich, dass nur ein oder zwei Personen ein- bzw. ausstiegen, was dem Personenaufkommen eines Taxis entspreche. Der Normgeber habe zwar bei der Bemessung der Gebühr eine gewisse Gestaltungsfreiheit; das Bedürfnis für eine Gebührenerhebung bestehe aber bei Taxis und Fernbussen im gleichen Maße. Im hypothetischen Falle einer alleinigen Nutzung des ZOB durch Taxis sei ein Bedürfnis für die Gebührenerhebung zu bejahen; es sei nicht nachvollziehbar, weshalb dieses Bedürfnis bei einer Nutzung durch mehrere Verkehrsarten entfallen solle. Die Gebührenbefreiung für Taxis verstoße auch gegen den in Art. 8 Abs. 4 Satz 1 KAG normierten Grundsatz der Leistungsproportionalität, der eine ungleiche Kostenverteilung innerhalb von Benutzergruppen verbiete. Die Fernbusbetreiber würden übermäßig belastet, da sich ihr Kostenanteil wegen der bewussten Außerachtlassung des durch die Taxis zu entrichtenden Gebührenanteils erhöhe.
- 5 Die Gebühr von 10 Euro für jede Einfahrt verstoße gegen Art. 8 Abs. 2 Satz 2 KAG. Die Vorschrift sei anwendbar, da die Antragstellerin gezwungen sei, den ZOB zu benutzen. Als Haltestelle für Fernbusse in Nürnberg habe der ZOB Monopolcharakter. Zudem sei die Antragstellerin aufgrund der behördlichen Linienverkehrsgenehmigung verpflichtet, den genehmigten Linienweg und den Fahrplan einzuhalten; sie dürfe nur die dort aufgeführten Haltepunkte bedienen. Das Kostenüberdeckungsverbot des Art. 8 Abs. 2 Satz 2 KAG sei eine vom Satzungsgeber zu beachtende Veranschlagungsmaxime zum Schutz des Bürgers. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs seien zwar ungewollte Kostenüberdeckungen von bis zu 12% grundsätzlich unschädlich. Nicht zu dulden seien aber Kostenüberdeckungen, die bewusst herbeigeführt worden seien oder sich aus einer vom Einrichtungsträger un-

terlassenen oder nicht den Anforderungen des Art. 8 KAG entsprechenden Kalkulation ergäben. Ein solcher Fall liege hier schon deshalb vor, weil die Antragsgegnerin trotz geschätzter Jahreskosten von 361.350 Euro mit einem Gebührenaufkommen von 365.000 Euro kalkuliert habe.

- 6 Auch im Übrigen entspreche die Gebührenkalkulation nicht den Anforderungen des Art. 8 KAG. Der für die „vorhersehbaren Kosten“ genannte Betrag von 990 Euro/Tag orientiere sich nicht an vorhandenen Zahlenwerten, sondern sei schlicht „gegriffen“, um die gewünschte Höhe von 10 Euro pro Bus zu rechtfertigen. Nach den Angaben der Antragsgegnerin betrügen die Personalkosten für die Bewirtschaftung des ZOB durchschnittlich 417 Euro/Tag und die Kosten für Reinigung und Papierkorbentleerung etwa 288 Euro/Tag, also insgesamt 705 Euro/Tag. Die Differenz zu den angesetzten Kosten von 990 Euro/Tag, die zu Mehreinnahmen von jährlich ca. 104.000 Euro führe, versuche die Antragstellerin durch einen „Sicherheitsaufschlag“ von 40% zu rechtfertigen, der sich aus Material- und Portokosten ergebe sowie aus einer möglichen Umsatzsteuerbelastung, falls der Betrieb des ZOB als gewerbliche Tätigkeit eingestuft werde. Entgegen der üblichen Praxis habe die Antragsgegnerin für die Verwaltung des ZOB nicht anteilige Verwaltungskosten berücksichtigt, sondern die Kosten einer gesamten Beamtenstelle der Besoldungsgruppe A 12 in Höhe von 95.000 Euro zugrunde gelegt. Dies sei weder einleuchtend begründet worden noch inhaltlich vertretbar. Die im Zusammenhang mit dem ZOB anfallenden Aufgaben lägen in der Erstellung der monatlichen Gebührenbescheide und ggf. der Prüfung von Rechnungen der beauftragten Reinigungsfirma und des Sicherheitspersonals. Dies erfordere keine Vollzeitstelle nach A 12. Es werde bestritten, dass eine solche Stelle voll ausgelastet sei und die behaupteten Kosten tatsächlich anfielen bzw. angefallen seien. Material- und Portokosten seien nicht ordnungsgemäß der Höhe nach eingeschätzt worden und auch jedenfalls nicht geeignet, einen Aufschlag von 40% zu rechtfertigen. Statt von einer eventuellen Umsatzsteuerbelastung auszugehen, sei die Antragsgegnerin verpflichtet gewesen, die steuerrechtliche Frage vor Festsetzung der Gebührenhöhe durch Beantragung einer verbindlichen Auskunft des Finanzamts abschließend zu klären. Darüber hinaus hätten die Reinigungs- und Verwaltungskosten nicht vollständig angesetzt werden dürfen, sondern nur abzüglich eines Anteils, der sich aus einer gebührenfreien Nutzung des ZOB ergebe. Neben der Befreiung der Taxis seien auch bestimmte Tageszeiten nicht bewirtschaftet und von der Gebührenpflicht befreit; auch werde die Toilettenanlage des ZOB im Internet als kostenlose öffentliche Toilette beworben. Die Antragsgegnerin versuche somit, sich die Bereitstellung einer öffentlichen Toilettenanlage von den Gebührenpflichtigen subventionieren zu lassen. Im Übrigen werde bestritten, dass die Reinigung des ZOB und der WCs sowie die Leerung der Papierkörbe tatsächlich einen jährlichen

Aufwand von 105.000 Euro verursachten. Entsprechende Abrechnungsunterlagen oder Kostennachweise seien in den zur Akteneinsicht vorgelegten Kalkulationsunterlagen nicht enthalten gewesen. Das Gleiche gelte für die behaupteten Personalkosten von 417 Euro/Tag. Bei dem tatsächlich gezahlten Stundenlohn von 17,50 Euro ergäben sich lediglich 322,50 Euro/Tag. Die Kostenüberdeckung liege bereits hier nach weit jenseits der nach der Rechtsprechung geltenden Geringfügigkeitsgrenze von 12%. Es handle sich zudem um eine bewusste Kostenüberdeckung.

- 7 Auch die Ermittlung der voraussichtlichen Gebühreneinnahmen genüge nicht den rechtlichen Vorgaben. Beim Erlass der Satzung seien nicht die leicht abrufbaren aktuellen Zahlenwerte bezüglich der täglichen Bus-Einfahrten zugrunde gelegt worden, sondern punktuelle Zahlen aus der Bewirtschaftung während der „Ferienaktionen Ostern und Pfingsten 2015“. Die Inanspruchnahme des ZOB durch die Fernbusbetreiber sei wegen deren Betriebspflicht exakt ermittelbar; Reisebusse nutzten den ZOB seit der Adventszeit 2015 nicht mehr. Zu fragen sei, warum die Erfahrungen aus der Bewirtschaftung während des Christkindlesmarkts nicht ebenfalls herangezogen worden seien. § 3 ZOBGebS verstoße auch gegen das abgabenrechtliche Äquivalenzprinzip als Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsprinzips, da ein Missverhältnis zwischen den von der Antragsgegnerin erbrachten Leistungen und den dafür erhobenen Gebühren bestehe. Dies zeige der Vergleich mit den geringeren Gebühren für die Zentralen Busbahnhöfe Hannover (8 Euro), Hamburg und München (je 7 Euro).
- 8 Die Antragstellerin beantragt,
- 9 die §§ 3 und 4 Abs. 2 Nr. 1 der Satzung über die Gebühren für die Benutzung des Zentralen Omnibusbahnhofes der Stadt Nürnberg (Busbahnhofbenutzungsgebührensatzung – ZOBGebS) vom 21. März 2016 für unwirksam zu erklären.
- 10 Die Antragsgegnerin beantragt,
- 11 den Antrag abzulehnen.
- 12 Für den ganzjährig bewirtschafteten ZOB sei gemäß einem Beschluss des Werkausschusses eine kostenpflichtige Nutzung nur tagsüber (zwischen 8 und 19 Uhr) vorgesehen. Das zur Steuerung der überregionalen Busverkehre erarbeitete Haltestellenkonzept sehe für innerdeutsche und Auslandslinien als Haltepunkte den ZOB und die Haltestelle Rothenburger Straße/Schlachthofstraße sowie für innerdeutsche Linien auch die Haltestelle Flughafen vor. § 4 Abs. 2 Nr. 1 ZOBGebS verstoße nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz, da zwischen Fernbussen und Taxis erhebliche Unter-

schiede bestünden. Beide Fahrzeugtypen seien schon aufgrund ihres Fassungsvermögens in keiner Weise vergleichbar; Kraftomnibusse müssten überdies nach § 42b PBefG besondere Vorgaben einhalten. Bei Fernbussen handle es sich um Linienverkehr (§§ 42 ff. PBefG), bei Taxis um Gelegenheitsverkehr (§§ 46 ff. PBefG). Fernbusse und Taxis seien auch im Hinblick auf das Maß der Nutzung nicht vergleichbar, da Busse eine weitaus größere Fläche in Anspruch nähmen. Der in seiner heutigen Form um das Jahr 2000 errichtete ZOB sei durch einen weitgehenden Wegfall der Nahverkehrslinien und durch die Verlagerung der Reisebusse des Touristikverkehrs sowie der Besucherbusse des Christkindlesmarkts an andere Standorte deutlich entlastet worden. In großer Zahl neu hinzugekommen seien dagegen die insbesondere durch die Antragstellerin betriebenen innerdeutschen Fernbuslinien, die zur Gewährleistung eines reibungslosen Betriebs die Bewirtschaftung zu den Spitzenverkehrszeiten von täglich 8 Uhr bis 19 Uhr erforderlich gemacht hätten. Für den Taxistand habe sich keine Änderung ergeben. Taxis hätten nach § 47 PBefG ein Pflichtfahrgebiet lediglich für das Stadtgebiet Nürnberg und den umliegenden Nahbereich. Sie seien Teil des öffentlichen Nahverkehrs, würden auch von den Gästen der Fernbusse rege genutzt und trügen wesentlich zur Attraktivität des ZOB bei. Sie seien im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 2 ZOBBenS keine Nutzer des ZOB, sondern Bestandteil der vorgehaltenen Infrastruktur. Schon hiernach ergebe sich keine Gebührenpflicht; insofern habe § 4 Abs. 2 Nr. 1 ZOBGebS lediglich erklärenden Charakter. Die Regelung widerspreche auch nicht Art. 8 Abs. 4 Satz 1 KAG. Bei der Auswahl des Gebührenmaßstabs dürfe sich der Satzungsgeber vom Grundsatz der Praktikabilität leiten lassen. Die Grenzen des Äquivalenzprinzips seien erst bei einem groben Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung erreicht; dies sei hier nicht substantiiert dargetan.

- 13 Die Regelung des § 3 ZOBGebS verletze nicht das Kostenüberdeckungsverbot, das nur bei einer Verpflichtung zur Benutzung bestehe. Entgegen ihrer Behauptung bestehe für die Antragstellerin hinsichtlich des ZOB kein Benutzungszwang, da nach dem Haltestellenkonzept der Antragsgegnerin für Fernbusse im Stadtgebiet drei Anfahrtsmöglichkeiten bestünden. Ein Zwang zur Benutzung des ZOB ergebe sich auch nicht aus der von der Antragstellerin vorgelegten Linienverkehrsgenehmigung der Bezirksregierung Düsseldorf; es stehe ihr vielmehr frei, die anderen beiden (gebührenfreien) Haltepunkte im Gebiet der Antragsgegnerin anzufahren. Wenn sie sich ohne Not dagegen entscheide, müsse sie die entsprechenden Konsequenzen selbst tragen. Die umfangreichen Ausführungen zum Kostenüberdeckungsverbot seien demnach für das vorliegende Verfahren ohne Bedeutung.
- 14 Auch mit der Rüge einer Verletzung des Äquivalenzgebots könne die Antragstellerin

nicht durchdringen. Die Kalkulation beruhe auf den zutreffenden und nicht in substantiiert Weise angegriffenen Berechnungen des Servicebetriebs Öffentlicher Raum (SÖR). Es handle sich um die Kalkulation einer erstmalig erhobenen Gebühr, die keine Erfahrungswerte aus der Vergangenheit zur Prüfung der Angemessenheit habe heranziehen können. Bekanntermaßen sei im Bereich der Fernbusbetreiber durch die Marktentwicklung mit erheblichen Schwankungen zu rechnen; dies betreffe insbesondere die Anzahl der einfahrenden Busse. Das durch Fusionen und Firmenübernahmen auch seitens der Antragstellerin verfolgte Ziel, durch Zusammenlegung von Linien Synergieeffekte zu erzielen, führe tendenziell zu einer Reduzierung der Zahl von Einfahrten und damit der Gebühren bei gleichzeitig steigenden Fahrgastzahlen und damit steigenden Aufwendungen z. B. für Reinigung und Müllentsorgung. Die Aufwendungen für das Personal und für die sonstigen Leistungen könnten im Voraus nur grob geschätzt werden, da sie von der Nutzungsintensität abhingen. Die Gebühr von 10 Euro je Buseinfahrt falle nur im Zeitraum von 8 bis 19 Uhr an, wohingegen die Infrastruktur rund um die Uhr vorgehalten werde. Da der ZOB auch in den Nachtstunden genutzt werde – auch von der Antragstellerin z. B. von Hamburg und Berlin aus mit insgesamt elf Anfahrten – relativierten sich die Gebühren erheblich. Beim ZOB Hannover fielen dagegen die Gebühren durchgehend 24 Stunden am Tag an. Bei den Busbahnhöfen in Hannover und Hamburg handle es sich zudem nicht um öffentliche Einrichtungen, sondern um privatrechtlich organisierte GmbHs. Der Vollständigkeit halber werde darauf hingewiesen, dass die Antragstellerin das Angebot zurückgewiesen habe, die Bewirtschaftung des ZOB gegen Zahlung einer pauschalen Pacht im Auftrag der Antragsgegnerin eigenwirtschaftlich zu übernehmen und die Entgelte selbst zu vereinnahmen, wobei sie angesichts ihres vor Ort vorhandenen eigenen Büros sogar Synergieeffekte hätten nutzen können.

- 15 Mit weiterem Schriftsatz vom 30. Juni 2017 trägt die Antragstellerin vor, bei der Prüfung einer Gleichbehandlung von Bussen und Taxis liege der Vergleichsmaßstab nicht in den unterschiedlichen personenbeförderungsrechtlichen Anforderungen, sondern in der Beanspruchung von Halteflächen des ZOB durch die Fahrzeuge und in der Nutzung seiner Infrastruktur durch die Fahrgäste. Die unterschiedliche Zuordnung der Fernbuslinien zum Linienverkehr und der Taxis zum Gelegenheitsverkehr wirke sich nicht auf die tatsächliche Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung aus. Die Taxis seien nicht „Bestandteil der vorgehaltenen Infrastruktur“, da sie nicht von der Antragsgegnerin, sondern von ihren Betreibern zu gewerblichen Zwecken eingesetzt und unterhalten würden. Nur die Bereitstellung von Halteflächen für Taxis sei der städtischen Infrastruktur zuzurechnen. § 4 Abs. 2 Nr. 1 ZOBGebS sei daher keine deklaratorische Vorschrift, sondern ein Befreiungstatbestand. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Leistungsproportionalität nach Art. 8 Abs. 4 KAG ergebe sich

aus der sachlich nicht begründeten Gebührenbefreiung für Taxis. Das Kostenüberdeckungsverbot nach der Sollvorschrift des Art. 8 Abs. 2 Satz 2 KAG müsse ebenfalls eingehalten werden, da kein atypischer Fall vorliege und der Antragstellerin bei der Nutzung des ZOB keine Wahlfreiheit zustehe. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs bestehe eine Benutzungspflicht nicht nur, wenn sie satzungsmäßig vorgeschrieben sei, sondern immer dann, wenn dem Gebührenschuldner keine Entscheidungsfreiheit über die Benutzung eingeräumt sei. Demnach könne die Antragsgegnerin vom Kostenüberschreitungsverbot nur befreit sein, wenn die Antragstellerin sich die Haltestellen auswählen könne, d. h. wenn sie ihre Genehmigungen auf die Haltestellen am Flughafen und an der Rothenburger Straße umschreiben lassen könnte. Dem stünden aber eine zu geringe Zahl an Haltepositionen an den genannten Alternativhaltestellen und das Haltestellenkonzept der Antragsgegnerin entgegen, so dass eine personenbeförderungsrechtliche Genehmigung für eine Umschreibung nicht erteilt werden könnte.

- 16 Über den bisherigen Vortrag zur Kalkulation hinaus erweise sich auch der Ansatz der Kosten für die zusätzliche Papierkorbentleerung (14.000 Euro) und für die Abfallsorgung von drei 1,1 m<sup>3</sup>-Restmüllbehältern (11.000 Euro) als zu hoch. Bei wöchentlicher Entleerung ergebe sich nach der Abfallgebührensatzung ein Jahresbetrag von 8.408,40 Euro für die drei Behälter. Da die Busse der Antragstellerin und somit mehr als 50% der insgesamt einfahrenden Busse bekanntlich die Restmüllbehälter nicht in Anspruch nähmen, sei der Ansatz um 2.802,80 Euro zu hoch. Dabei sei die Nutzung der Behälter durch den am ZOB betriebenen Kiosk noch nicht berücksichtigt. Es sei nicht erkennbar, ob der Kioskbetreiber ebenfalls zu den Kosten herangezogen werden oder ob dessen Gebühren auf die Busunternehmen umgelegt würden. Der Ansatz für eine „zusätzliche“ Papierkorbentleerung zeige, dass bereits in der Position „Straßen- bzw. Platzreinigung durch die Stadt Nürnberg wg. Mehraufwand“ (15.000 Euro) Anteile für die Papierkorbentleerung enthalten seien, deren Höhe aus der Kalkulation nicht zu entnehmen sei. Da die Gebühr für Abfallsäcke 0,075 Euro je Liter Rauminhalt betrage, gehe die Antragsgegnerin insoweit von einem täglichen Anfall von 0,5 m<sup>3</sup> und zusammen mit den Restmüllbehältern von insgesamt mehr als 1 m<sup>3</sup> aus. Dies sei wesentlich zu hoch gegriffen, da die Busse der Antragstellerin ihren Müll dort überhaupt nicht und andere Fernbusse jedenfalls nicht bei jedem Halt entsorgten. Auffallend hoch sei auch der Ansatz von insgesamt 62.000 Euro für Betrieb und Reinigung der Toiletten. Laut einer Umfrage der Stadt Köln fielen etwa in Frankfurt a. M. pro Anlage nur Kosten von 20.000 bis 25.000 Euro, in Hamburg zwischen 10.000 und 20.000 Euro, in Münster 10.000 Euro und in Wuppertal durchschnittlich 31.000 Euro an. Auf den Umstand der erstmaligen Erhebung einer Gebühr und das Fehlen von Erfahrungswerten der Vergangenheit könne sich die Antragsgegnerin

nicht berufen. Die Aufwendungen für die Toilettenreinigung habe sie wegen der erfolgten Auftragsvergabe bereits gekannt; den Betrag für Reparaturen und Verbrauchskosten habe sie anhand der Erfahrungswerte der vergangenen Jahre ermitteln können, ebenso den Anteil der Fernbusfahrgäste an der Toilettennutzung.

- 17 Da die Personalkosten wegen des bereits vorliegenden Angebots genau zu bestimmen gewesen seien, sei nicht nachvollziehbar, weshalb Ungewissheiten wegen der Lohnentwicklung in den Aufschlag von 40% eingestellt worden seien. Für eine Erhöhung des Personalbedarfs seien keine Tatsachen angeführt worden; beim Linienverkehr komme es auch an Feiertagen und zu Ferienzeiten zu keinem Mehraufkommen an den Haltestellen. Der personelle Verwaltungsaufwand lasse sich durch einen Vergleich mit anderen Gebührenbereichen ermitteln. Die Notwendigkeit eines Einsatzes von Personal der Besoldungsgruppe A 12 werde bestritten. Die Zahl der zu erstellenden Bescheide lasse sich durch Auswertung der Genehmigungen mit dem ZOB als Haltestelle ermitteln. Der materielle Verwaltungsaufwand liege allenfalls im Promillebereich. Zur möglichen Umsatzsteuerbelastung sei keine Auskunft beim Finanzamt beantragt worden, obwohl der Antragsgegnerin der diesbezügliche Klärungsbedarf bewusst gewesen sei. Unrichtig sei auch deren Aussage, wegen der erheblichen Schwankungen des Fernbuslinienmarkts seien Prognosen insbesondere zur Zahl der einfahrenden Busse und damit zur Höhe der Einnahmen schwierig. Insgesamt zeige der Bestand an Linienverkehrsgenehmigungen einen stetigen Verlauf. Dass sich eine künftig möglicherweise steigende Auslastung der Busse auf die Kalkulation auswirken könne, sei nicht dargelegt. Aus den Unterlagen der Antragsgegnerin ergebe sich, dass im Vorfeld des Satzungserlasses auch eine Gebühr von 5 Euro je Einfahrt noch als kostendeckend angesehen worden sei.
- 18 Im Anschluss an die mündliche Verhandlung am 19. Juli 2017 erläuterte die Antragsgegnerin mit Schriftsatz vom 28. Juli 2017 die von ihr prognostizierten Lohn- und Reinigungskosten sowie den Sicherheitsaufschlag von 40% und die Prognose der Gebühreneinnahmen.
- 19 Die Antragstellerin setzte sich mit Schriftsatz vom 22. August 2017 nochmals eingehend mit der Kostenkalkulation der Antragsgegnerin auseinander.
- 20 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten und auf die Akten zum Normaufstellungsverfahren verwiesen.

### **Entscheidungsgründe:**

- 21 I. Über den Antrag, die §§ 3 und 4 Abs. 2 Nr. 1 der Satzung über die Gebühren für die Benutzung des Zentralen Omnibusbahnhofes der Stadt Nürnberg (Busbahnhofbenutzungsgebührensatzung – ZOBGebS) vom 21. März 2016 für unwirksam zu erklären, konnte ohne (weitere) mündliche Verhandlung entschieden werden, da die Beteiligten hierauf verzichtet haben (§ 101 Abs. 2 VwGO).
- 22 Der Antrag ist zulässig (1.) und hinsichtlich des § 3 ZOBGebS auch begründet (2.); dies führt zur Unwirksamkeit der gesamten Satzung (3.).
- 23 1. Bei der auf Art. 2 Abs. 1 und Art. 8 KAG gestützten Gebührensatzung handelt es sich im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. Art. 5 Satz 1 AGVwGO um eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift. Der Normenkontrollantrag gegen am die 23. März 2016 bekanntgemachte Satzung wurde am 13. März 2017 und damit innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellt.
- 24 Die Antragstellerin ist für den Antrag auf Unwirksamklärung der §§ 3 und 4 Abs. 2 Nr. 1 ZOBGebS antragsbefugt, da sie geltend machen kann, durch die Anwendung der genannten Vorschriften über die Gebührenhöhe und die partielle Befreiung von der Gebührenpflicht in eigenen Rechten verletzt zu sein bzw. in absehbarer Zeit verletzt zu werden (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Zwar werden in § 1 Abs. 2 ZOBGebS als Gebührenschuldner für die Benutzung des ZOB nur die „Fahrer der einfahrenden Fahrzeuge“ genannt, so dass die Antragstellerin als Fernbusunternehmen nicht unmittelbar aufgrund der Satzung zur Gebühreinzahlung verpflichtet ist. Nach § 2 Abs. 3 Satz 1 ZOBGebS kann jedoch mit Unternehmen, die den ZOB mit mehreren Linien anfahren, schriftlich vereinbart werden, dass die Gebühren kreditiert und nachträglich mittels eines Gebührenbescheids erhoben werden. Diese Bestimmung, die ihrem Wortlaut nach nur eine Abweichung von der sogleich mit der Einfahrt in den ZOB eintretenden Fälligkeit (§ 2 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 ZOBGebS) enthält, ist nach ihrem Sinn und Zweck dahingehend zu verstehen, dass die zunächst gestundeten und dann in einem zusammengefassten Leistungsbescheid geltend gemachten Gebührenforderungen sich infolge der Vereinbarung nicht mehr gegen die (der Antragsgegnerin zumeist nicht mit Namen und Anschrift bekannten) einzelnen Fahrzeugführer, sondern gegen das sie beauftragende Busunternehmen als alleinigem Gebührenschuldner richten sollen. Entsprechend diesem Normverständnis hat die Antragsgegnerin auch in der Vergangenheit gegenüber der Antragstellerin, mit der sie eine entsprechende Gebührenvereinbarung geschlossen hat, für die einzelnen Kalendermonate jeweils Gebührenbescheide erlassen, in denen diese zur Zahlung des aus der Anzahl der Einfahrten errechneten Gesamtbetrags aufgefordert wurde. Die in der münd-

lichen Verhandlung vom Vertreter der Antragsgegnerin geäußerte Rechtsauffassung, der Abschluss einer Vereinbarung nach § 2 Abs. 3 Satz 1 ZOBGebS ändere nichts an der Schuldner-eigenschaft der jeweiligen Fahrer, widerspricht hiernach nicht nur dem erkennbaren Zweck der Regelung, sondern auch der eigenen Vollzugspraxis. Da die Antragsgegnerin im Übrigen nicht zu erkennen gegeben hat, dass sie künftig von der Heranziehung der Antragstellerin zu Benutzungsgebühren absehen werde, stünde dieser die Antragsbefugnis selbst dann zu, wenn sie im Rechtssinne nicht als Gebührenschuldnerin anzusehen wäre (vgl. Ziekow in Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 47 Rn. 245; SächsOVG, U.v. 9.9.1998 – 2 S 617/95 – LKV 1999, 275).

- 25 2. Der somit zulässige Normenkontrollantrag der Antragstellerin ist zwar nicht hinsichtlich der Gebührenbefreiung für Taxis (a), jedoch hinsichtlich der festgesetzten Gebührenhöhe (b) begründet.
- 26 a) Die in § 4 Abs. 2 Nr. 1 ZOBGebS getroffene Regelung, wonach Taxis („Taxen“) von der Gebührenpflicht befreit sind, ist mit höherrangigem Recht vereinbar. Dem Einwand der Antragstellerin, die gebührenrechtliche Privilegierung gegenüber Bussen und sonstigen Fahrzeugen sei eine nach Art. 3 Abs. 1 GG nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung, kann nicht gefolgt werden.
- 27 Ein hinreichender Grund für die Besserstellung der Taxis gegenüber den sonstigen Fahrzeugen, auf die der Gebührentatbestand („Einfahrt in den ZOB“, § 3 ZOBGebS) zutreffen kann, liegt allerdings entgegen dem Vortrag der Antragsgegnerin nicht schon darin, dass Omnibusse und Taxis sich in ihrem Fassungsvermögen und ihrem Flächenbedarf sowie in den personenbeförderungsrechtlichen Anforderungen erheblich unterscheiden. Mit diesen fahrzeugbezogenen Unterschieden lässt sich, soweit sie sich überhaupt auf Art und Umfang der Inanspruchnahme des ZOB auswirken, eine Ungleichbehandlung allenfalls bei der Gebührenhöhe, nicht aber bei der grundsätzlichen Heranziehung zu Benutzungsgebühren rechtfertigen.
- 28 Die generelle Freistellung der Taxis von der Gebührenpflicht kann aber auf die Vorschrift in der Busbahnhofbenutzungssatzung gestützt werden, wonach der ZOB dem nationalen und internationalen Busreise- und Linienverkehr dient und eine anderweitige Nutzung nur mit vorheriger Genehmigung der Antragsgegnerin gestattet wird (§ 1 Abs. 2 ZOBBenS). Aus dieser Widmungsbeschränkung folgt, dass nur die im Personenfernverkehr (§ 42a PBefG) sowie für überregionale Ausflugsfahrten oder Ferienzweck-Reisen (§ 48 PBefG) eingesetzten Omnibusse den als öffentliche Einrichtung betriebenen ZOB in bestimmungsgemäßer Form nutzen können. Die Einfahrt sonstiger Fahrzeuge in den ZOB ist von dem satzungsrechtlich festgelegten Zweck

der Einrichtung nicht gedeckt und daher nur ausnahmsweise zulässig. Eine Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung außerhalb des Widmungszwecks begründet jedoch kein satzungsgemäßes Benutzungsverhältnis und löst daher auch keinen Benutzungsgebührenanspruch aus; für die Zulassung solcher Sondernutzungen kann der Einrichtungsbetreiber allenfalls ein sonstiges (vereinbartes) Entgelt oder eine Verwaltungsgebühr erheben (vgl. Lichtenfeld in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Stand März 2015, § 4 Rn. 26 f. m.w.N.).

- 29 Dass der Personenverkehr mit Taxis (§ 47 PBefG) nicht vom Widmungszweck des ZOB erfasst wird und die Taxifahrer daher keiner Benutzungsgebührenpflicht unterliegen, stellt keinen Gleichheitsverstoß dar, sondern beruht auf sachgerechten Erwägungen. Das Bedürfnis für einen kommunal bewirtschafteten zentralen Haltepunkt zum Ein- und Aussteigen von Fahrgästen besteht in dieser Form allein für den überregionalen Busreise- und Linienverkehr, nicht dagegen für den Gelegenheitsverkehr mit Taxis. Mit der in § 1 Abs. 2 ZOBBenS getroffenen Beschränkung auf Omnibusse, die bereits im Namen der öffentlichen Einrichtung zum Ausdruck kommt, wird diesem Massenverkehrsmittel ein prinzipieller Nutzungsvorrang eingeräumt; anderen Kraftfahrzeugen kann die Einfahrt in die Haltezonen des ZOB nur gestattet werden, wenn dies dem Busreiseverkehr dient oder diesen zumindest nicht beeinträchtigen kann. Bei Taxis ist dies insoweit regelmäßig der Fall, als damit Fahrgäste zu den Omnibushaltestellen gebracht oder von dort abgeholt werden. Da hierin eine unselbständige, von der Häufigkeit der Buseinfahrten abhängige Zusatznutzung der öffentlichen Einrichtung liegt, die wegen der beschränkten Zahl der in die einzelnen Fahrzeuge ein- oder aussteigenden Fahrgäste jeweils deutlich kürzere Aufenthaltszeiten als bei den Fern- und Reisebussen erfordert, konnte auf die Einbeziehung der Taxifahrer in den Kreis der Destinatäre der Einrichtung und damit auch auf deren Heranziehung zu Benutzungsgebühren verzichtet werden.
- 30 Von dieser an die Fahrzeugart anknüpfenden Freistellung profitieren zwar letztlich auch solche Taxis, die anstelle von Busfahrgästen des ZOB sonstige Kunden bedienen. Dieser Nebeneffekt steht der in § 4 Abs. 2 Nr. 1 ZOBGebS getroffenen Regelung aber schon deshalb nicht entgegen, weil weder vorgetragen noch nach der örtlichen Lage des Omnibusbahnhofs anzunehmen ist, dass es sich insoweit um eine nennenswerte Zahl von Einfahrten handeln könnte, die der Normgeber ungeachtet seiner grundsätzlichen Typisierungs- und Pauschalierungsbefugnis hätte berücksichtigen müssen. Da einem Taxi nach außen hin zumeist nicht anzusehen ist, ob die beförderte Person zuvor aus einem Bus ausgestiegen ist bzw. in einen solchen einzusteigen beabsichtigt, durfte hier auch aus Praktikabilitäts Erwägungen von einer weiteren Differenzierung zwischen dem unmittelbar durch den Betrieb des ZOB ver-

anlasten und dem sonstigen Taxiverkehr abgesehen werden.

- 31 b) Die Regelung des § 3 ZOBGebS, wonach die Gebühr für jede Einfahrt in den ZOB zehn Euro beträgt, ist dagegen mit höherrangigem Recht unvereinbar und daher unwirksam. Der festgelegte Gebührensatz ist zwar nicht an dem kommunalabgabenrechtlichen Kostenüberdeckungsverbot zu messen (aa). Er verstößt jedoch gegen das verfassungsrechtlich begründete Äquivalenzprinzip (bb).
- 32 aa) Der dem Satzungsgeber bei der Bemessung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen zustehende weite Gestaltungsspielraum (dazu BVerwG, B.v. 10.5.2006 – 10 B 56.05 – NVwZ 2006, 936/937; BayVGh, U.v. 20.6.2001 – 4 N 99.2759 – VGh n.F. 54, 119/122 = NVwZ-RR 2002, 380) wird eingeschränkt durch die Regelung des Art. 8 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. Satz 1 KAG, wonach das Gebührenaufkommen die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten (einschließlich der Kosten für die Ermittlung und Anforderung von einrichtungsbezogenen Abgaben) nicht übersteigen soll. Dieses sog. Kostendeckungsprinzip bzw. Kostenüberdeckungsverbot, dem kein verfassungs- oder bundesrechtlicher Rang zukommt (BVerfG, B.v. 6.7.2004 – 2 BvR 206/04 – NJW 2004, 3321 m.w.N.; BayVGh, U.v. 29.6.1994 – 4 N 93.832 – NVwZ-RR 1995, 415/416), gilt nach der vom bayerischen Landesgesetzgeber getroffenen Entscheidung allerdings nur dann, wenn „die Schuldner zur Benutzung verpflichtet“ sind. An dieser einschränkenden Voraussetzung fehlt es hier, da die Antragstellerin und die weiteren Nutzer des ZOB keinem gesetzlich angeordneten Benutzungszwang unterliegen.
- 33 Von einer „Verpflichtung“ zur Benutzung im Sinne des Art. 8 Abs. 2 Satz 2 KAG kann nur gesprochen werden, wenn die Inanspruchnahme der Einrichtung aufgrund eines strikten rechtlichen Gebots und nicht lediglich aufgrund einer wirtschaftlichen oder anderweitigen tatsächlichen Zwangslage geschieht (BayVGh, a.a.O.). Die von der Antragstellerin vertretene erweiternde Auslegung, wonach die Regelung auch bei kommunalen Einrichtungen mit Monopolcharakter anwendbar sei, geht über den möglichen Wortsinn hinaus; sie widerspricht überdies dem erklärten Willen des Gesetzgebers, der allein die Fälle eines satzungsrechtlich begründeten Anschluss- und Benutzungszwangs (Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 GO; Art. 18 Abs. 1 Nr. 2 LKrO) sowie sonstiger gesetzlich normierter Benutzungspflichten (z. B. nach Art. 1 Abs. 1 Satz 2 BestG) im Auge hatte (LT-Drs. 7/5192 S. 20). Auch eine analoge Anwendung des Art. 8 Abs. 2 Satz 2 KAG scheidet insoweit aus, da es an der Vergleichbarkeit der Sach- und Interessenlage und damit an einer möglichen Regelungslücke fehlt. Wer zur Ausübung einer grundrechtsgeschützten Tätigkeit mangels (örtlicher) Alternativen faktisch auf eine kommunale Einrichtung angewiesen ist, z. B. weil es sich um das

einzig in erreichbarer Nähe gelegene Schwimmbad handelt, befindet sich damit nicht in einer ähnlichen Zwangslage wie ein zur Benutzung Verpflichteter. Denn er kann ungeachtet des bestehenden (Angebots-)Monopols weiterhin frei entscheiden, ob er die Einrichtung überhaupt in Anspruch nehmen und die dafür geltenden Gebührensätze akzeptieren will. Dass der Gesetzgeber diese durchaus häufige Fallkonstellation übersehen und die Einrichtungen mit Monopolstellung ungewollt aus dem Anwendungsbereich des Art. 8 Abs. 2 Satz 2 KAG ausgeschlossen haben könnte, kann nicht angenommen werden.

34 Die Anwendbarkeit des kommunalabgabenrechtlichen Kostenüberdeckungsverbots folgt hier entgegen der Auffassung der Antragstellerin auch nicht daraus, dass sie – ebenso wie andere Fernbusunternehmen – wegen der ihr erteilten Linienverkehrsgenehmigung nach § 21 Abs. 1 PBefG verpflichtet ist, die genehmigte Fahrtroute einzuhalten und daher den ZOB als Haltestelle regelmäßig anzufahren. Diese allgemeine Betriebspflicht, deren Inhalt sich aus dem zugrundeliegenden Antrag des Busunternehmens ergibt (§ 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a PBefG), stellt keine (Benutzungs-)„Verpflichtung“ im Sinne von Art. 8 Abs. 2 Satz 2 KAG dar. Denn auch hier besitzt der potentielle Einrichtungsbenutzer zunächst die rechtlich ungebundene Wahlfreiheit, welche Haltestellen er in seine geplante Streckenführung aufnehmen will und ob sich darunter auch gebührenpflichtige kommunale Omnibusbahnhöfe befinden sollen. Dass diese auf einer betriebswirtschaftlichen Kalkulation beruhende Entscheidung den Gegenstand der nachfolgenden behördlichen Genehmigung bildet und damit für den gesetzlichen Versorgungsauftrag nach § 21 Abs. 1 PBefG maßgebend wird, lässt daraus noch keinen gesetzlich begründeten Benutzungszwang im Sinne des Art. 8 Abs. 2 Satz 2 KAG entstehen. Ein solcher liegt vielmehr, wie die Pluralform erkennen lässt („Sind die Schuldner... verpflichtet“), allein dann vor, wenn den Benutzern durch eine generelle Regelung die Inanspruchnahme der Einrichtung unmittelbar aufgegeben wird. Sind dagegen nur einzelne Personen etwa aufgrund einer bescheidsmäßigen Anordnung zur Benutzung verpflichtet, so erfüllt dies nicht den Tatbestand des Art. 8 Abs. 2 Satz 2 KAG. In einem solchen Fall ist daher der Einrichtungsbetreiber, dem die (sich ändernden) individuellen Rechtsverhältnisse der aktuellen und künftigen Benutzer ohnehin nicht im Einzelnen bekannt sein können, bei seiner Gebührenkalkulation nicht an den Kostendeckungsgrundsatz gebunden. Soweit sich aus dem Urteil des Senats vom 25. November 1992 zur Benutzungspflicht bei einer Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber (Az. 4 N 92.932, BayVBl 1993, 400) etwas anderes ergibt, wird daran nicht festgehalten.

35 bb) Die Festlegung einer Benutzungsgebühr in Höhe von 10 Euro für jede Einfahrt in den ZOB verstößt aber gegen das aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der

Verhältnismäßigkeit (Art. 20 Abs. 3 GG) abzuleitende und auch in Art. 8 Abs. 4 KAG angelegte gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip.

- 36 (1) Das Äquivalenzprinzip besagt, dass die Leistung des Bürgers in Gestalt der im Einzelfall geforderten Gebühr und die konkrete Leistung der Verwaltung nicht in einem groben Missverhältnis zueinander stehen dürfen (BVerwG, U.v. 25.8.1999 – 8 C 12.98 – BVerwGE 109, 272/274 = NVwZ 2000, 73/75 m.w.N.). Zwar bleibt es der Entscheidung des Normgebers überlassen, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung aufstellen und welche Zwecke er mit einer Gebührenregelung verfolgen will. Die Abgabenerhebung greift aber in unverhältnismäßiger Weise in das Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG ein, wenn die Höhe der Gebühr völlig außer Verhältnis zu den damit verfolgten legitimen Gebührenzwecken steht (vgl. BVerfG, U.v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 u.a. – BVerfGE 108, 1 = NVwZ 2003, 715 Rn. 62 f.).
- 37 Dass die streitgegenständliche Gebührenregelung (auch) zum Zwecke des Vorteilsausgleichs, zur Verhaltenslenkung oder mit einer bestimmten sozialen Zielrichtung erlassen worden wäre, wird von der Antragsgegnerin nicht vorgetragen und ist auch nach den Umständen nicht ersichtlich (zum Erfordernis normenklarer Festlegung der verfolgten Gebührenzwecke BVerfG, U.v. 19.3.2003, a.a.O. Rn. 63). Die Erhebung von Gebühren für die Benutzung des ZOB dient somit nach der derzeit geltenden Satzung allein dazu, die durch den Betrieb dieser öffentlichen Einrichtung anfallenden Kosten zu decken. Wird mit einer Gebührenregelung nur dieser Refinanzierungszweck verfolgt, so liegt nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein zur Unverhältnismäßigkeit führendes grobes Missverhältnis im Regelfall dann vor, wenn die festgesetzte Gebühr die anfallenden Kosten um mehr als hundert Prozent übersteigt (BVerfG, B.v. 17.1.2017 – 2 BvL 2/14 u.a. – NVwZ 2017, 696 Rn. 93 ff.). Dies ist hier der Fall, da sich aus der von der Antragsgegnerin vorgelegten Kostenberechnung, soweit diese überhaupt auf konkreten Rechnungsposten beruht, nur ein nachweisbarer betriebsbedingter Aufwand von weniger als fünf Euro pro gebührenpflichtiger Einfahrt ergibt. Die geforderte Gebühr von jeweils zehn Euro beträgt danach mehr als das Doppelte der voraussichtlich anfallenden Kosten.
- 38 (2) Die streitige Gebührenfestsetzung beruht auf der Annahme, dass die jährlich für die Bewirtschaftung des ZOB anfallenden Kosten und die während des gleichen Zeitraums bei einem Gebührensatz von zehn Euro zu erwartenden Einnahmen sich in etwa ausgleichen. Davon kann indes bei näherer Betrachtung der Kalkulationsgrundlagen keine Rede sein.

- 39 Auf der Einnahmeseite durfte die Antragsgegnerin zwar nach den zum Zeitpunkt des Satzungserlasses vorliegenden Erfahrungen von täglich (im Durchschnitt) 100 gebührenpflichtigen Benutzungsvorgängen und damit von einem voraussichtlichen Gebührenaufkommen von 1.000 Euro am Tag bzw. 365.000 Euro pro Kalenderjahr ausgehen. Die damalige Prognose beruhte auf realistischen Annahmen; sie wird durch die während des laufenden Betriebs erstellten Listen zur tatsächlichen Zahl der Einfahrten in den Monaten April und Mai 2016 sowie März und April 2017 im Nachhinein bestätigt (Gerichtsakte Bl. 196 bis 199). Dass die laufenden Betriebs- und Unterhaltskosten auch nur die Hälfte dieser kalkulierten Einnahmen erreichen, also zumindest einen Betrag von 500 Euro täglich bzw. 182.500 Euro im Jahr, konnte die Antragsgegnerin dagegen auch auf wiederholte Nachfrage des Gerichts nicht plausibel darlegen.
- 40 Den größten Einzelposten in der Gebührenkalkulation bilden die prognostizierten Lohnkosten in Höhe von 417 Euro täglich. Die Antragsgegnerin ging dabei erklärtermaßen von der Vorstellung aus, dass entsprechend einem Angebot ihres früheren Vertragspartners (Fa. M.) vom 20. März 2015 ab dem Kalenderjahr 2015 ein tariflicher Stundenlohn von 22,60 Euro (einschl. MwSt.) anzusetzen sei, so dass sich bei 129 Arbeitsstunden pro Woche ein wöchentlicher Lohnaufwand von 2.915,40 Euro (417 Euro pro Tag) ergebe. Tatsächlich hatte aber der zuständige Werksausschuss bereits mit Beschluss vom 18. Dezember 2015 das städtische Unternehmen NOA.kommunal GmbH mit der Bewirtschaftung des ZOB beauftragt (Behördenakte Bl. 41). Die entsprechende Vereinbarung vom 10. Februar 2016 galt nach einer einmonatigen Erprobungsphase ab dem 1. April 2016 und sah einen Kostenersatz für drei VZ-Stellen in Höhe von jährlich 107.100 Euro brutto (90.000 Euro netto) vor (Gerichtsakte Bl. 190 f.). Da dieser deutlich günstigere Vertragsabschluss bereits einige Wochen vor dem Erlass der Gebührensatzung erfolgte, hätte in der Betriebskostenkalkulation nur der daraus sich ergebende – deutlich geringere – Lohnkostenanteil in Höhe von  $(107.100 : 365 =) 293,42$  Euro berücksichtigt werden dürfen.
- 41 Ebenfalls nicht in voller Höhe nachvollziehbar sind die veranschlagten Reinigungs- und Betriebskosten in Höhe von 288 Euro täglich (105.000 Euro jährlich). Von diesen entfallen nach den vorgelegten Berechnungen auf den WC-Unterhalt (Reinigung sowie Reparaturen und Verbrauch) 170 Euro täglich (62.000 Euro pro Jahr) und auf die sonstige Reinigung 118 Euro täglich (43.000 Euro pro Jahr). Die Kalkulation für die Unterhaltung der WC-Anlage am ZOB gliedert sich dabei nach Auskunft der Antragsgegnerin auf in die Kostenanteile für die (an eine Fremdfirma vergebene) Reinigung in Höhe von jährlich 42.000 Euro sowie für Reparaturen und Verbrauch in Höhe von 20.000 Euro. Beide Beträge sind ersichtlich überhöht.

- 42 Nach dem aktuellen, mit der Fa. R. Dienstleistungen GmbH abgeschlossenen Vertrag, der laut Aktenvermerk vom 29. Februar 2016 zum 1. März 2016 an die tarifliche Lohnerhöhung angepasst wurde (Gerichtsakte Bl. 214 ff.), betragen die Kosten für die Reinigung der WC-Anlage am ZOB lediglich 8.748,46 Euro brutto. In diesem Betrag sind allerdings nur sieben Monatspauschalen enthalten, so dass die genannte Zahl zur Ermittlung des Jahresaufwands entsprechend erhöht werden muss ( $8.748,46 : 7 \times 12 = 14.997,36$  Euro). Berücksichtigt man überdies die vom Werksausschuss beschlossene Erhöhung der Anzahl der täglichen Reinigungen von vier auf sechs (vgl. Gerichtsakte Bl. 37, Bl. 154), so ergibt sich daraus ein Gesamtbetrag für die WC-Reinigung von lediglich ( $14.997,36 \times 1,5 =$ ) 22.496,04 Euro jährlich bzw. 61,63 Euro am Tag. Gründe, die es entsprechend der Vorgehensweise der Antragsgegnerin rechtfertigen könnten, diesen anhand des damals gültigen Reinigungsvertrags errechneten Kostenanteil im Rahmen der Gebührenkalkulation pauschal um 40% anzuheben, sind nicht ersichtlich und auch im vorliegenden Verfahren nicht substantiiert vorgetragen worden. Insbesondere konnte sich die in Deutschland zum 1. Januar 2015 flächendeckend eingeführte Regelung über einen Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro (seit 1.1.2017: 8,84 Euro) nicht auf die Reinigungskosten auswirken, da die von der Fa. R. Dienstleistungen GmbH gezahlten Löhne von Anfang an deutlich darüber lagen (Gerichtsakte Bl. 214).
- 43 Die Reparatur- und Verbrauchskosten hat die Antragsgegnerin auf der Grundlage der in den Vorjahren erzielten Betriebsergebnisse zunächst nachvollziehbar mit 13.810,56 Euro beziffert (davon 3.899,50 Euro für Reparaturen und 9.911,06 Euro für Strom und Wasser), dann aber wiederum pauschal um ca. 45% auf einen Gesamtbetrag von 20.000 Euro jährlich erhöht. Auch für diese massive Anhebung fehlt es an nachvollziehbaren Gründen. Worin ein über den laufenden Unterhalt hinausgehender „Renovierungsrückstand“ zum Zeitpunkt des Satzungserlasses bestanden haben soll und mit welchen größeren Investitionen demgemäß in den nachfolgenden Wirtschaftsjahren zu rechnen war, hat die Antragsgegnerin ebenso wenig dargelegt wie den möglichen Einfluss der Teuerungsrate auf die künftig anfallenden Reparatur- und Unterhaltskosten. Der Gebührenkalkulation kann daher nur der aufgrund nachweisbarer Ausgaben ermittelte Betrag von 13.810,56 Euro im Jahr bzw. 37,84 Euro am Tag zugrunde gelegt werden.
- 44 Die von der Antragsgegnerin mit insgesamt 18.000 Euro angesetzten Kosten der Straßen- und Platzreinigung lassen sich ebenfalls nicht in voller Höhe belegen. Die vorgelegten Unterlagen enthalten keine Nachweise dazu, ob und in welcher Höhe die städtische Straßenreinigung Kosten für die Reinigung des – nicht als öffentliche

Straße gewidmeten – ZOB tatsächlich in Rechnung gestellt hat. Dass die Antragsgegnerin den insoweit kalkulatorisch anzusetzenden Betrag gemäß den Regelungen ihrer Straßenreinigungsgebührensatzung abstrakt ermittelt hat, ist daher im Grundsatz nicht zu beanstanden. Wie die Antragstellerin im nachgereichten Schriftsatz vom 22. August 2017 dargelegt hat, lässt sich aber nach dem der ZOB-Benutzungsatzung als Anlage im Maßstab 1:1.000 beigefügten amtlichen Lageplan (ABl. Nr. 6 v. 23.3.2016 S. 99) schon die Frontmeterlänge von 272 m, die für die Berechnung der Reinigungskosten angesetzt wurde, nicht belegen. Ausgehend von den Grenzen des räumlichen Geltungsbereichs der Satzung errechnet sich vielmehr eine Länge von nur ca. 212 m, von denen gemäß der Anlage A zur Straßenreinigungssatzung 142 m der Reinigungsklasse 1 und 70 m der Reinigungsklasse 3 zuzurechnen sind. Wegen der zum 1. Januar 2015 wirksam gewordenen Gebührensenkung für die Reinigungsklasse 1 auf 10,31 Euro und für die Reinigungsklasse 3 auf 51,55 Euro ergibt sich damit ein Gesamtbetrag von lediglich  $(142 \times 51,55 + 70 \times 10,31 =)$  8.041,80 Euro. Dass die Antragsgegnerin in ihrer Kalkulation Reinigungsgebühren für die gesamte Frontlänge sowohl nach dem Gebührensatz der Reinigungsklasse 1 als auch nach dem Gebührensatz der Reinigungsklasse 3 veranschlagt hat, widerspricht den Bestimmungen ihrer eigenen Satzung und kann daher nicht kostenerhöhend berücksichtigt werden.

- 45 Ob die in der Kalkulation angesetzten Kosten der Papierkorbentleerung (14.000 Euro jährlich) und für die Entsorgung des Restmülls (11.000 Euro jährlich) ebenfalls wegen der mittlerweile erfolgten Senkung der Abfallgebühren zu reduzieren sind, wie die Antragstellerin geltend macht, kann hier dahinstehen. Denn selbst wenn man von den bisher veranschlagten Beträgen ausgeht, ergibt sich aus der Addition mit den o. g. Kosten der Straßenreinigung nur ein Betrag von  $(8.041,80 + 14.000 + 11.000 =)$  33.041,80 Euro im Jahr bzw. 90,52 Euro am Tag. Zusammen mit den zum Zeitpunkt des Satzungserlasses vereinbarten Lohnkosten von 293,42 Euro und den Kosten der WC-Reinigung von 61,63 Euro sowie den dazu anfallenden Reparatur- und Unterhaltskosten von 37,84 Euro ergeben sich damit Gesamtkosten für den laufenden Betrieb des ZOB in Höhe von 463,41 Euro pro Tag und damit ein Betrag von weniger als der Hälfte der durch die Gebührenerhebung zu erwartenden Einnahmen.
- 46 Zwar hat die Antragsgegnerin in ihrer Kalkulation darüber hinaus einen „Sicherheitsaufschlag“ von 40% berücksichtigt, der – entsprechend den von ihr angenommenen weiteren Betriebskosten – ca. 104.000 Euro im Jahr bzw. 285 Euro am Tag betragen soll. Diese nochmalige pauschale Erhöhung, die im Wesentlichen mit den anfallenden Verwaltungskosten in Gestalt einer notwendigen Beamtenstelle der Besoldungsgruppe A 12 begründet wird, muss hier aber unberücksichtigt bleiben, da sich ein

solch hoher Kostenaufwand nach Lage der Dinge nicht begründen lässt. Die Annahme der Antragsgegnerin, auch Tätigkeiten wie z. B. die Stellungnahmen zu Linienverkehrs genehmigungen und zu Anträgen hinsichtlich des Linien- und Touristikverkehrs oder die Organisation der weiteren Haltestellen für den Reiseverkehr gehörten zu dem mit dem Betrieb des ZOB zusammenhängenden Verwaltungsaufwand und könnten in die Gebührenkalkulation einfließen (Schriftsatz vom 28.7.2017), ist ersichtlich unzutreffend. Dass es für den laufenden Betrieb der Einrichtung über das vor Ort eingesetzte Personal hinaus noch einer weiteren (qualifizierten) Vollzeitstelle innerhalb der städtischen Verwaltung bedürfte, ist nach den Umständen nicht ersichtlich und lässt sich auch dem Vortrag der Antragsgegnerin nicht konkret entnehmen. Die Erstellung der monatlichen Sammelbescheide an jene Fernbusunternehmen, die eine Vereinbarung nach § 2 Abs. 3 ZOBGebS abgeschlossen haben, kann im automatisierten Verfahren ergehen und erfordert allenfalls geringen Verwaltungsaufwand, wie der von der Antragstellerin vorgelegte formularmäßige Gebührenbescheid (Gerichtsakte Bl. 57) erkennen lässt.

- 47 Insgesamt lässt sich daher nach bisherigem Stand allenfalls die – unterhalb der für das Äquivalenzprinzip maßgebenden – Hälftegrenze verbleibende Kostensumme von 463,41 Euro pro Tag als Kalkulationsgrundlage heranziehen. Ob dieser Betrag, wie es die Antragstellerin fordert, wegen des Verzichts auf eine Gebührenerhebung in der Zeit von 19 Uhr bis 8 Uhr und bei den in § 4 Abs. 2 ZOBGebS genannten Fahrzeugen sowie wegen der Möglichkeit einer kostenlosen Benutzung der WC-Anlage und der Abfallbehälter durch ZOB-fremde Passanten nochmals um bestimmte (geschätzte) Anteile gekürzt werden müsste, bedarf hier daher keiner abschließenden Entscheidung. Grundsätzlich gilt allerdings, dass die für gebührenfreie Teile einer öffentlichen Einrichtung eingesetzten Mittel aus denjenigen Kosten, die auf die gebührenpflichtigen Benutzer umgelegt werden sollen, vorab auszusondern sind (vgl. Brüning in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Stand März 2015, § 6 Rn. 59b m.w.N.). Eine Ausnahme davon dürfte nur in Betracht kommen, wenn es sich um eine vom Umfang her ganz untergeordnete gebührenfreie bzw. widmungsfremde Nutzung handelt oder wenn die der Gebührenpflicht unterliegenden Einrichtungsbenutzer von der Gebührenfreiheit typischerweise ebenfalls wirtschaftlich profitieren, wie dies hier möglicherweise bei den gebührenfreien abendlichen und nächtlichen Betriebszeiten oder auch beim Taxi-Zubringerverkehr angenommen werden könnte.
- 48 3. Der aus den vorgenannten Gründen festzustellende Verstoß des § 3 ZOBGebS gegen das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip führt gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 1 VwGO zur Unwirksamkeit nicht lediglich dieser einzelnen Bestimmung, sondern der Busbahnhofbenutzungsgebührensatzung insgesamt, da deren übrige

Bestimmungen mit der Vorschrift über die Gebührenhöhe in einem untrennbaren Zusammenhang stehe und ohne diese nicht mehr vollzogen werden können (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 47 Rn. 121 m.w.N.).

- 49 II. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 Abs. 2 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11 und 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

- 51 Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 2 VwGO hat die Antragsgegnerin die Nr. I der Entscheidungsformel nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils in derselben Weise zu veröffentlichen wie die angefochtene Satzung.

### **Rechtsmittelbelehrung**

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

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten

Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

54 Dr. Zöllner Stadlöder Dr. Schübel-Pfister

### **Beschluss:**

Der Streitwert wird auf 10.000 Euro festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG).

57 Dr. Zöllner Stadlöder Dr. Schübel-Pfister