

Titel:

Immissionsschutzrechtliche Genehmigungspflicht durch Erweiterung einer Anlage, Verwaltungskostengebühr, Investitionskosten, Schätzung, Verwaltungsgebühr, Amtshandlung, Gebührenermittlung, Verfahrensfehler, Kostenschuldner, Normenklarheit

Normenketten:

BlmSchG § 4 Abs. 1

BlmSchV § 1 Abs. 5 der 4.

KG Art. 5

KG Art. 6

Tarif-Nr. 8.II.0/1.1.1.2 der Anlage zum KVz

Schlagworte:

Immissionsschutzrechtliche Genehmigungspflicht durch Erweiterung einer Anlage, Verwaltungskostengebühr, Investitionskosten, Schätzung, Verwaltungsgebühr, Amtshandlung, Gebührenermittlung, Verfahrensfehler, Kostenschuldner, Normenklarheit

Tenor

I. Die im Bescheid des Landratsamts ... vom 5. August 2025 (Az. ...) unter Ziffer II 2. enthaltene Verwaltungsgebührenfestsetzung in Höhe von 24.075,00 EUR wird aufgehoben.

II. Die Kosten des Verfahrens hat der Beklagte zu tragen.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen die Höhe der im Rahmen eines immissionsschutzrechtlichen Ablehnungsbescheids festgesetzten Verwaltungsgebühr.

2

Die Klägerin betreibt auf ihrem Betriebsgelände ... Straße, ... – Flst. Nrn., ... und, Gemarkung ... – eine Anlage zum Mahlen von Nahrungsmitteln (hier Getreide) mit einer Produktionskapazität von derzeit 290 t je Tag. Die Mühle wurde erstmals 1955 errichtet und baurechtlich genehmigt. In der Folgezeit wurde die Anlage unter Einbeziehung der jeweiligen Fachbehörden mehrfach geändert und erweitert. Das Betriebsgelände liegt im Geltungsbereich des rechtskräftigen Bebauungsplans Nr. ... der Stadt ... „Zwischen der ... Straße und der ...straße“.

3

Am 24. April 2025 beantragte die Klägerin die Erhöhung der Produktionskapazität auf 450 t pro Tag bzw. 157 606 t pro Jahr mittels Umsetzung folgender Maßnahmen

4

- Erhöhung der Annahmekapazität der Getreideannahme 1 auf 150 t/h und der Getreideannahme 2 auf 250 t/h

5

- Einbau von Sicherheitsrosten in der Getreideannahme 2 zur Rückhaltung größerer Fremdkörper

6

- Vollständige Einhausung der Getreideannahme 2 durch Verlängerung des bestehenden Annahmegebäudes

7

- Erneuerung der Anlagen- und Entstaubungstechnik in Getreideannahme 2 sowie Ableitung des gefassten und gefilterten Ablaufs aus der Gossenentstaubung über einen Kamin auf dem Dach der Getreideannahme 2

8

- Umsetzung aller in den Gutachten zum Explosions-Schutz, Brandschutz, Schall und zur Luftreinhaltung genannten Maßnahmen

9

- Einbau eines Plansichters innerhalb des Mühlengebäudes

10

- Einbau von vier zusätzlichen Walzenstühlen

11

- Verlegung der Nebenproduktverladung in eine bestehende LKW-Halle und Erneuerung der Anlagentechnik

12

- Errichtung einer Lärmschutzwand

13

- Einbau von Schalldämpfern an der Westseite des Mühlengebäudes

14

Der Antrag enthält eine Beschreibung der bereits bisher vorhandenen Produktionsabläufe, eine Änderung der Betriebszeiten erfolgt nicht. Die antragsgegenständlichen Maßnahmen vollziehen sich vollständig innerhalb der bereits genutzten Betriebsflächen. Nach der Aufstellung im Genehmigungsantrag (Blatt 17 des Antrags) belaufen sich die Kosten für die Umsetzung der geplanten Maßnahmen auf insgesamt 1.664.000 Euro.

15

Durch die Erhöhung der Produktionskapazität wurde die Anlage gemäß Nr. 7.21 des Anhangs 1 der 4. BImSchV (erstmalig) immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtig.

16

Mit Schreiben vom 29. April 2025 bestätigte der Beklagte den Eingang des Antrags der Klägerin und kündigte die Prüfung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen an. Hierzu wurden die Unterlagen an die Abteilungen für Umweltrecht, Bauordnungsrecht und Bauleitplanung weitergeleitet.

17

Mit Schreiben vom 27. Mai 2025 teilte der Beklagte der Klägerin mit, dass im Rahmen der Prüfung Antragsmängel festgestellt worden seien, die der Vollständigkeit des Antrags entgegenstünden. Die Klägerin wurde unter Fristsetzung bis zum 28. Juli 2025 zur Ergänzung der Antragsunterlagen aufgefordert. Sie wurde darauf hingewiesen, dass der Antrag auf Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung voraussichtlich abgelehnt werde, sollten die Antragsunterlagen bis zum genannten Zeitpunkt entsprechend der zuvor genannten Erfordernisse nicht überarbeitet worden sein.

18

Mit Schreiben vom 23. Juli 2025 nahm die Klägerin zum Schreiben vom 27. Mai 2025 Stellung und legte ergänzte Antragsunterlagen vor.

19

Mit Bescheid vom 5. August 2025 lehnte das Landratsamt im Rahmen der Vollständigkeitsprüfung gemäß § 7 der 9. BImSchV den Antrag der Klägerin vom 24. April 2025 ab und setzte die von der Klägerin zu erstattenden Gebühren auf 24.075,00 EUR fest. Die von der Klägerin zu tragenden Auslagen betragen 4,43 EUR.

20

Zur Begründung führte das Landratsamt aus, die Ablehnung des Antrags stütze sich auf § 4 Abs. 1 BImSchG i. V. m. § 20 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9. BImSchV).

Danach solle die zuständige Behörde einen Antrag auf Genehmigung ablehnen, wenn der Antragsteller einer Aufforderung zur Ergänzung der Unterlagen nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist nachkommt. Im Rahmen der Vollständigkeitsprüfung gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 der 9. BImSchV sei festgestellt worden, dass die vorgelegten Unterlagen nicht den Anforderungen aus §§ 3 Nr. 4 und 4a Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe b) der 9. BImSchV entsprächen, da sich aus ihnen nicht die konkrete Anlagenleistung (Produktionskapazität an Fertigerzeugnissen pro Tag) ergebe. Der Antrag vom 24. April 2025 müsse daher gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 der 9. BImSchV abgelehnt werden. Die Ablehnung sei als Amtshandlung kostenpflichtig. Die Klägerin habe als Antragstellerin und damit als Veranlasserin der Amtshandlung die entstehenden Kosten zu tragen. Die Kostenentscheidung beruhe auf Art. 1, 2, 5, 6, 8 und 10 des Kostengesetzes (KG) in Verbindung mit dem derzeit geltenden Kostenverzeichnis (KVz). Die Gebühr für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung betrage gemäß Tarif-Nr. 8.II.0/1.1.1.2 KVz 240.750,00 EUR (richtig: 24.075,00 EUR). Der Berechnung liege eine geschätzte Gesamtinvestitionssumme in Höhe von 80.000.000,00 EUR zu Grunde. Bei der Ablehnung eines Antrags könne die für die beantragte Amtshandlung festzusetzende Gebühr bis auf ein Zehntel ermäßigt werden. Aufgrund des bisher angefallenen Verwaltungsaufwands erscheine eine Ermäßigung auf die Mindestgebühr als angemessen. Nach Art. 10 Abs. 1 Nr. 2 KG seien zudem die Auslagen für die Postzustellungsurkunde in Höhe von 4,43 EUR von der Klägerin zu erstatten.

21

Mit Schreiben vom 20. August 2025 teilte die Klägerin mit, dass mittlerweile ein Genehmigungsantrag unter Berücksichtigung der vom Beklagten mitgeteilten Rechtsauffassung gestellt worden sei, und bat um zügige Bearbeitung. Zugleich wurde um Mitteilung der Grundlage für die im Bescheid vom 5. August 2025 im Zuge der Kostenentscheidung angenommene, geschätzte Gesamtinvestitionssumme in Höhe von 80.000.000 Euro gebeten.

22

Mit E-Mail vom 25. August 2025 teilte der Beklagte mit, dass es sich bei dem Antrag der Klägerin vom 24. April 2025 um einen Antrag auf Erstgenehmigung handele und daher die Kosten für die Realisierung des gesamten Vorhabens (Errichtung und Betrieb der beantragten Mühle) anzusetzen seien. Der konkrete Betrag von 80.000.000 Euro als (geschätzte) Investitionssumme sei im Rahmen einer Antragsbesprechung Anfang Dezember 2023 durch die Klägerin selbst genannt worden. Der Betrag von 80.000.000 EUR erscheine für die Realisierung der geplanten Mühle realistisch, sodass dieser Betrag – und nicht diejenige, der in den Antragsunterlagen genannt worden sei – den Berechnungen zugrunde zu legen sei.

23

Am 29. August 2025 ließ die Klägerin gegen den Bescheid vom 5. August 2025 Klage erheben und beantragt,

24

die im Bescheid des Landratsamts ... vom 5. August 2025, Az., unter Ziffer 3 (richtig: Ziffer II. 2.) enthaltene Verwaltungsgebührenfestsetzung wird aufgehoben.

25

Zur Begründung wird ausgeführt, gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 5 Kostengesetz (KG) bemesse sich die Höhe der Gebühren nach dem Kostenverzeichnis. Bei Ablehnung eines Antrags könne die für die beantragte Amtshandlung festzusetzende Gebühr bis auf ein Zehntel ermäßigt werden (Art. 8 Abs. 1 Satz 1 KG). Die Gebühren für eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung würden sich aus Lfd. Nr. 8.II des Kostenverzeichnisses ergeben und richteten sich im Verfahren nach § 10 BImSchG bezüglich ihrer Höhe danach, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt wurde. Die Klägerin habe eine vereinheitlichende Genehmigung der bereits bestehenden baulichen Anlagen und zum anderen eine Neugenehmigung der geplanten, neu zu errichtenden Anlagen beantragt, deren Erteilung sich nach § 4 BImSchG richte. Für die Gebührenberechnung seien grundsätzlich die Investitionskosten maßgeblich, die sich gemäß Tarifstelle 1.1.3 KVz im Sinne der Lfd. Nr. 1.V.0 KVz bestimmen würden. Als Investitionskosten seien nur die zu erwartenden Baukosten für die bauliche Erweiterung der Mühle zugrunde zu legen und nicht, wie vom Beklagten geschehen, der Gesamtwert für die Neuerrichtung einer Mühle. Dies sei auch konsequent, da sich der Prüfungsaufwand bei Einbeziehung der bereits erteilten Baugenehmigungen aus Gründen der Vereinheitlichung des Genehmigungsverfahrens für die neu zu errichtende Anlagenteile nicht erhöhe. Der geschätzte Gesamtwert des Mühlengeländes samt aller baulichen Betriebsteile bilde den Prüfungsaufwand nicht adäquat ab. Der Wert der Genehmigung steige auch nicht entsprechend dem

geschätzten Gesamtwert der Anlage. Unerheblich sei, dass die Neugenehmigung nach § 4 BImSchG aufgrund der Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG weitere (Bau-)genehmigungen einschließe, da für die Mehrzahl der baulichen Anlagen auf dem Gelände bereits Baugenehmigungen vorlägen, für die auch schon gebührenpflichtige Verwaltungsverfahren durchlaufen worden seien. Auch die Formulierung im Erhöhungstatbestand in Lfd. Nr. 8.II.0 Tarifstelle 1.3.1 KVz spreche für die Auslegung der Klägerin. Danach erhöhe sich im Fall einer Konzentrationswirkung die Gebühr um den auf 75% verminderten Betrag der sonst erforderlichen Genehmigung. Der Erhöhungstatbestand erscheine entbehrlich, wenn bereits genehmigte Bestandsgebäude ohnehin von der Genehmigungsgebühr erfasst würden. Auch bei einer Teilgenehmigung nach § 8 BImSchG errechne sich die Gebühr nach Lfd. Nr. 8.II.0 Tarifstelle 1.5 KVz lediglich anteilig anhand der Investitionskosten für die Gesamtanlage. Gleiches gelte nach Lfd. Nr. 2.I.1 Tarifstelle 1.25.1 KVz für den Fall der Beantragung einer Änderungsgenehmigung. Hier seien die Gebührenvorschriften für die Erstgenehmigung maßgeblich, wobei 50% der Gebühr für die Erstgenehmigung abgezogen würden. Eine Betrachtung, welche in die Berechnung der Herstellungs- oder Investitionskosten auch längst vorhandene und genehmigte Anlagenteile einbezieht, sei dem Gebührenrecht fremd. Es komme stets nur auf die zur Genehmigung gestellte Änderung und die damit verbundenen Kosten an. Zwar sei die gesamte Anlage in geänderter Gestalt Gegenstand des Genehmigungsverfahrens gewesen, dies führe jedoch nicht zwingend dazu, dass auch die Verwaltungsgebühren anhand der hypothetischen Baukosten für eine neue Gesamtanlage berechnet werden dürfen. Der Wortlaut der maßgeblichen Tarifstelle 1.1.3 KVz spreche eindeutig von der Gebührenbemessung anhand der Investitionskosten des geplanten Vorhabens und nicht anhand der Errichtungskosten. Wären stets die Kosten für die Errichtung der ganzen geänderten Anlage maßgeblich, würde das zur logischen Konsequenz haben, dass auch bei jeder Änderungsgenehmigung nach § 16 BImSchG für die Gebührenbemessung die Errichtungskosten der ganzen Anlage in geänderter Gestalt zugrunde gelegt werden müssten. Gegen die Einbeziehung eines fiktiven Investitionskostenanteils für bereits vorhandene Anlagen spreche auch, dass das Verfahren zur Gebührenbemessung grundsätzlich an einer gewissen Effektivität und Vereinfachung ausgerichtet sei. Es könne demnach nicht Aufgabe der unteren Immissionsschutzbehörde sein, für bereits errichtete Anlagenteile aufwendig die Errichtungs- bzw. Investitionskosten zu ermitteln. Der Aufwand in Höhe von 80 Mio. Euro habe der Beklagte mehr oder weniger aus der Luft gegriffen. In den Antragsunterlagen sei der Betrag nicht angegeben worden. Dass möglicherweise in einem Gespräch zwischen Vertretern der Klägerin und des Beklagten diese Zahl für einen kompletten Neubau einer Mühle genannt worden sei, könne kaum Anknüpfungspunkt einer Gebührenfestsetzung sein. Zudem müssten grundsätzlich die Kosten, die durch die Ausübung der Amtshandlung verursacht wurden, auch zweckbezogen mit den erhobenen Gebühren verknüpft sein. Der Verwaltungsaufwand beschränke sich lediglich auf die immissionsschutzrechtliche Prüfung der neu geplanten Anlagenteile.

26

Der Beklagte beantragt,

27

die Klage abzuweisen.

28

Zu Begründung wird ausgeführt, die im streitgegenständlichen Bescheid erhobene Verwaltungsgebühr sei rechtmäßig. Nach Tarif-Nr. 8.II.0/1.1.1.2 der Anlage zum KVz werde für die Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer Anlage nach § 4 Abs. 1 BImSchG i.V.m. der 4. BImSchV in einem Verfahren nach § 10, wenn eine UVP nicht durchzuführen ist, für Investitionskosten von mehr als 50 Millionen Euro eine Gebühr in Höhe von 180.750 EUR zuzüglich 2 ‰ der 50 Millionen Euro übersteigenden Kosten erhoben. Die Investitionskosten würden in Tarif-Nr. 1.V.0/1 und /2 KVz definiert. Als Investitionskosten seien bei einer Genehmigung nach § 4 BImSchG die gesamten Verwirklichungskosten anzusehen und nicht lediglich die Errichtungskosten des letzten Anlagenteiles, die letztlich zur Überschreitung der nach dem BImSchG maßgebenden Grenze der Genehmigungsbedürftigkeit der Anlage geführt haben. Eine unterschiedliche Gebührenbemessung bei schrittweiser Errichtung und Inbetriebnahme einer letztendlich immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlage im Vergleich zu einer von Beginn an nach § 4 BImSchG genehmigungsbedürftigen Anlage sei auch nicht geboten, da sich der Aufwand der Amtshandlung nicht derart wesentlich unterscheide, dass kostentechnisch eine Unterscheidung geboten wäre. Zu berücksichtigen sei insoweit, dass für eine immissionsschutzrechtliche (Erst-)Genehmigung die gesamte Anlage in ihren Auswirkungen für die Umwelt betrachtet werden müsse. Dies sei notwendig, um die

Einhaltung der maßgeblichen Grenzwerte, z. B. der TA Lärm und TA Luft, beurteilen zu können. Ist aber die Anlage in ihrer Gesamtheit vor Erteilung der Genehmigung zu betrachten, wäre es nicht sachgerecht, nur einen Ausschnitt der Investitionskosten anzusetzen. Schließlich sei auch die Anlage als Ganzes Gegenstand des streitgegenständlichen Ablehnungsbescheids gewesen. Die Gebühren für eine konzentrierte Baugenehmigung würden nicht von der Tarif-Nr. 8.II.0/1.1.1.2 umfasst. Vielmehr würden dafür (zusätzlich) Gebühren gemäß Tarif-Nr. 8.II.0/1.3.1 der Anlage zum KVz erhoben. Die Ausführungen zu den Gebühren bei Änderungsgenehmigungen stützten die Argumentation des Beklagten. In der einschlägigen Tarif-Nr. 8.II.0/1.8.2.1 heiße es nämlich „wie zu Tarif-Stelle 1.1 bezogen auf die Kosten der Änderung“. Dies spiegele auch den unterschiedlichen Prüfungsumfang zwischen einem (Erst-)Genehmigungsverfahren gemäß § 4 BImSchG und einem Änderungsgenehmigungsverfahren gemäß § 16 BImSchG korrekt wider. Auch das Äquivalenzprinzip sei im vorliegenden Fall gewahrt. Bei der Gebührenerhebung für Anlagen- und Baugenehmigungen sei es bundesweit bewährte Praxis, die Investitions- oder Baukosten als Bemessungsgrundlage zu wählen. Das Äquivalenzprinzip sei nicht mit dem Kostendeckungsgrundsatz identisch. Dem Gesetz- und Verordnungsgeber verbleibe bei der Beantwortung der Frage, wie eine sachgerechte Verknüpfung zwischen dem Wert der staatlichen Leistung für den Gebührenschuldner und der Gebührenhöhe herzustellen ist, ein weiter Ermessensspielraum. Dem im Vergleich zu einer Genehmigungserteilung geringeren Aufwand im vorliegenden Fall durch die Ablehnung des Antrages wegen formeller Unvollständigkeit sei entsprechend Art. 8 Abs. 1 Satz 1 KG Rechnung getragen worden, in dem die für die beantragte Amtshandlung festzusetzende Gebühr auf ein Zehntel ermäßigt worden sei. Allein die Kosten für den Erwerb der Anlagengrundstücke (21.498 m²) bei einem aktuellen Bodenrichtwert von 130 EUR/m² (Gesamtsumme 2.794.740 EUR), würden die von der Klägerin im Antrag genannten Investitionskosten von 1.664.000 EUR deutlich übersteigen. Der streitgegenständliche Betrag von 80 Millionen Euro sei im Rahmen einer Antragsbesprechung Anfang Dezember 2023 durch die dort anwesenden Vertreter der Klägerin vorgebracht worden. In diesem Gespräch seien die Vertreter der Klägerin unter anderem auf die Tatsache hingewiesen worden, dass der Gebührenberechnung eines Ablehnungs- oder Genehmigungsbescheides diejenigen Kosten als Investitionssumme zugrunde zu legen seien, die für einen dem Antrag entsprechenden Neubau anfallen würden. Aufgrund der offenkundig unzureichenden Angaben im Antrag sei eine Abweichung von den vorgelegten Unterlagen hinsichtlich der korrekter Weise anzusetzenden Investitionskosten notwendig gewesen, um den einschlägigen kostenrechtlichen Vorgaben gerecht zu werden. In den Fällen, in denen sich die Investitionskosten nur mit großem Aufwand oder nur ungenau ermitteln lassen, sei die Immissionsschutzbehörde dazu legitimiert, ihre Kostenentscheidung auf Praktikabilitätserwägungen zu stützen, sofern die Entscheidung sachgerecht sei. Die Annahme der Gesamtinvestitionskosten beruhe auf einer Schätzung. Anhaltspunkte dafür, dass die Schätzung der Investitionssumme realitätsnah sei, ließen sich den beigelegten Artikeln der Lokalpresse entnehmen.

29

Jeweils mit Schreiben vom 17. April 2026 erklärten sich die Beteiligten mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden.

30

Bezüglich des weiteren Vorbringens der Beteiligten und der Einzelheiten im Übrigen wird auf die Gerichtsakte und die beigezogene Behördenakte verwiesen.

Entscheidungsgründe

31

Die Kammer kann ohne Durchführung einer mündlichen Verhandlung im schriftlichen Verfahren über die Streitsache entscheiden, da sich die Beteiligten hierzu einverstanden erklärt haben (§ 101 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO).

32

Die zulässige Klage hat in der Sache Erfolg. Die Festsetzung einer Verwaltungskostengebühr in Höhe von 24.075,00 EUR in Ziffer II 2. des angegriffenen Bescheids des Beklagten vom 5. August 2025 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

33

1. Die Klage ist zulässig.

34

Die Klägerin wendet sich mit ihrer Klage gegen die Festsetzung einer Verwaltungsgebühr in Höhe von 24.075,00 EUR in Ziffer II 2. des Bescheids vom 5. August 2025. Für dieses Begehren ist die Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO statthaft, da die Klägerin die Aufhebung des sie belastenden Kostenausspruchs begehrt. Die Kostenentscheidung ist ein selbstständig angreifbarer Verwaltungsakt i.S.v. Art. 35 BayVwVfG, was aus Art. 12 Abs. 3 Kostengesetz (KG) folgt. Nach dieser Vorschrift kann die Kostenentscheidung entweder zusammen mit dem Verwaltungsakt oder selbstständig nach Maßgabe der Vorschriften über die Verwaltungsgerichtsbarkeit angefochten werden.

35

Als Adressatin der sie belastenden Kostenentscheidung ist die Klägerin nach § 42 Abs. 2 VwGO i.V.m. Art. 2 Abs. 1, Art. 19 Abs. 3 Grundgesetz (GG) klagebefugt. Die Klage gegen den Bescheid vom 5. August 2025 wurde am 29. August 2025 und somit innerhalb der einmonatigen Klagefrist nach § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO erhoben.

36

2. Die Klage ist begründet, da die im Bescheid vom 5. August 2025 unter Ziffer II. 2. erhobene Verwaltungsgebühr rechtswidrig ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

37

Die von der Klägerin erhobene Gebühr bedarf nach dem Prinzip des Vorbehalts des Gesetzes einer Rechtsgrundlage, die im Kostengesetz zu finden ist. Maßgeblich für die Festsetzung der Verwaltungsgebühr sind insoweit Art. 1, 2, 5 und 6 KG in Verbindung mit Tarif-Nr. 8.II.0/1.1.1.2 des Kostenverzeichnisses (KVz).

38

a) Nach Art. 1 KG erheben die Behörden des Staates für Tätigkeiten, die sie in Ausübung hoheitlicher Gewalt vornehmen (Amtshandlungen), Kosten (Gebühren und Auslagen). Die Ablehnung des Antrags der Klägerin auf immissionsschutzrechtliche Genehmigung vom 24. April 2025 durch den streitgegenständlichen Bescheid des Beklagten vom 5. August 2025 stellt eine Amtshandlung in diesem Sinne dar. Die Kostenentscheidung wurde durch das Landratsamt ... getroffen, d.h. einer Behörde, die Amtshandlungen im Sinne des Kostengesetzes vornimmt (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 KG).

39

b) Zwischen den Beteiligten ist unstreitig, dass die Klägerin als Veranlasserin der Amtshandlung nach Art. 2 KG als Kostenschuldnerin zur Zahlung der Kosten verpflichtet ist und eine persönliche oder sachliche Kostenfreiheit im Sinn von Art. 3 und Art. 4 KG nicht gegeben ist. Zwischen den Beteiligten ebenfalls unstreitig ist auch die Rechtmäßigkeit der Amtshandlung (Ablehnung des Antrags der Klägerin auf Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung) – nach Art. 16 Abs. 5 KG Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Gebührenerhebung –, so dass sich weitere Ausführungen hierzu erübrigen.

40

c) Die von der Klägerin geforderte Verwaltungskostengebühr ist jedoch rechtswidrig. Der Beklagte konnte die Gebührenermittlung nicht auf geschätzte Investitionskosten in Höhe von 80 Mio. Euro stützen, da die vorliegend einschlägigen Regelungen im Kostenverzeichnis zur Berechnung der Gebührenhöhe keine gesetzliche Grundlage für die Heranziehung fiktiver Investitionskosten zur Errichtung einer vergleichbaren Anlage bieten. Darüber hinaus entbehren die vom Beklagten herangezogenen fiktiven Investitionskosten einer nachvollziehbaren Grundlage, insbesondere lagen die Voraussetzungen für eine behördliche Schätzung nicht vor.

41

aa) Die Höhe der von der Klägerin als Kostenschuldnerin zu erhebende Gebühr richtet sich nach dem Kostenverzeichnis, das auf der Grundlage von Art. 5 KG als Rechtsverordnung erlassen wurde. Die von der Klägerin verlangte Gebühr für die Verwaltungstätigkeit im Rahmen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens bemisst sich nach der Tarif-Nr. 8.II.0, Tarif-Stelle 1.1 des Kostenverzeichnisses, da Gegenstand der Verwaltungstätigkeit ein Antrag der Klägerin nach § 4 Abs. 1 BImSchG i.V.m. § 1 der 4. BImSchV i.V.m. Anhang 1 Nr. 7.21 auf Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung war. Durch die geplante Erweiterung der Produktionskapazitäten wurde die seit 1955 betriebene Mühle der Klägerin nach Nr. 7.21 des Anhangs 1 der 4. BImSchV erstmals immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtig.

42

Die Höhe der Gebühr wird – da ein Verfahren nach § 10 BImSchG eingeleitet und keine UVP-Prüfung durchgeführt wurde – nach der Tarif-Nr. 8.II.0/1.1.1.2 ermittelt und bemisst sich jeweils gestaffelt nach der Höhe der Investitionskosten. In Nr. 8.II.0/1.1.3 ist ergänzend geregelt, dass sich die Bestimmung der Investitionskosten nach der Lfd. Nr. 1.V.0/ richtet. Unter Lfd.Nr. 1.V.0/2 ist der Begriff der Investitionskosten definiert. Danach sind als Investitionskosten die Kosten (einschließlich Umsatzsteuer) zugrunde zu legen, die im Zeitpunkt der Entstehung des Kostenanspruchs gemäß Art. 11 KG für die Verwirklichung des geplanten Vorhabens ortsüblich erforderlich sind, sowie ggf. die voraussichtlichen Kosten für eine abschließende Rekultivierung der Anlage. Die Investitionskosten umfassen alle zu erbringenden Lieferungen, Arbeiten und sonstigen Leistungen einschließlich der Inanspruchnahme von Maschinen und sonstigen Geräten. Einzubeziehen sind auch die Gründungskosten und Kosten für die Erdaushubarbeiten sowie die Aufwendungen für die Entwicklung und Vorplanung, für den Erwerb des unbebauten Grundstücks und des zum Betrieb der Anlage notwendigen Zubehörs. Der so ermittelte Betrag wird dabei auf volle 500 Euro aufgerundet. Über die Investitionskosten ist vom Träger des Vorhabens eine nachprüfbare Berechnung vorzulegen (Lfd.Nr. 1.V.0/3).

43

Bei der sich aus der Tarif-Nr. 8.II.0/1.1.1.2 zu errechnenden Gebühr handelt es sich um eine Wertgebühr im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 KG. Eine solche kann gemäß Art. 5 Abs. 4 Satz 1 KG für Amtshandlungen vorgesehen werden, bei denen der Verwaltungsaufwand oder die Bedeutung der Angelegenheit maßgeblich vom Wert des Gegenstands der Amtshandlung abhängt, wobei gemäß Art. 5 Abs. 2 Satz 1 KG die Höhe der Gebühr nach dem Verwaltungsaufwand aller an der Amtshandlung beteiligten Behörden und Stellen und nach der Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten im Kostenverzeichnis festzulegen ist (VG München, U.v. 9.12.2003 – M 16 K 00.3538 – juris Rn. 38). Gegen die Praxis, Investitions- oder Baukosten als Bemessungsgrundlage bei der Gebührenerhebung zu wählen, bestehen grundsätzlich keine verfassungsrechtlichen Bedenken (BVerfG, B.v. 30.5.2018 – 1 BvR 45/15 – juris; BVerwG, U.v. 19.1.2000 – 11 C 5.99 – juris Rn. 40). Bei gebührenpflichtigen Amtshandlungen, die sich auf Objekte beziehen, deren Wert feststellbar ist, bietet sich dieser als Bemessungsgrundlage an. Hier verlangt das im Kostenrecht zu beachtende Äquivalenzprinzip regelmäßig nur, dass der Hundert- oder Tausendsatz des Wertes, der als Gebühr zu entrichten ist, nicht unangemessen hoch ist (vgl. BVerwG, U.v. 19.1.2000 – 11 C 5.99 – juris Rn. 42).

44

Durch die Verortung der Definition der Investitionskosten bei den „Allgemeinen Bestimmungen“ des Kostenverzeichnisses wird erreicht, dass alle in Betracht kommenden Verfahren erfasst und entsprechende Erweiterungen bei den einzelnen Tarif-Nummern vermieden werden können, sofern nicht wegen der Besonderheiten bei bestimmten Verfahren eine von der Nr. 1.V.0./abweichende Regelung erforderlich ist (Rott/Stengel, Verwaltungskostenrecht in Bayern, Stand Dez. 2024, III. Teil A, 4. KVz, S. 67). Durch die Regelung in 8.II.0./Tarif-Stelle 1.1.3: „Die Bestimmung der Investitionskosten richtet sich nach Nr. 1.V.0.“ ist erkennbar, dass für immissionsschutzrechtliche Verwaltungsverfahren keine besondere Regelung getroffen wurde, so dass für die Ermittlung der Investitionskosten auf die Definition unter Lfd.Nr. 1.V.0/2 zurückzugreifen ist. Maßgeblich nach dieser Vorschrift sind nach dem Wortlaut die Kosten (einschließlich Umsatzsteuer), die im Zeitpunkt der Entstehung des Kostenanspruchs gemäß Art. 11 KG für die Verwirklichung des geplanten Vorhabens ortsüblich erforderlich sind, wobei der Träger des Vorhabens eine nachprüfbare Berechnung vorzulegen hat.

45

Grundlage für die Ermittlung der Investitionskosten und somit der Höhe der Verwaltungsgebühr sind zunächst die vom Vorhabenträger selbst angegebenen Investitionskosten, die dieser für das die Genehmigungspflicht auslösende Vorhaben ansetzt. Das entspricht auch der Regelung in Art. 5 Abs. 2 KG, wonach sich die Höhe der im Kostenverzeichnis festgelegten Gebühr nicht nur nach dem Verwaltungsaufwand aller an der Amtshandlung beteiligten Behörden und Stellen, sondern auch nach der Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten richtet. Durch die Anknüpfung an die Höhe der Investitionskosten zur Kostenermittlung wird somit auf die wirtschaftliche Bedeutung der Verwaltungstätigkeit für den Vorhabenträger abgestellt. Da ein wirtschaftlich handelndes Unternehmen Investitionen in aller Regel nur dann vornimmt, wenn sich der von ihm eingesetzte Aufwand in einem entsprechenden Ertrag niederschlägt, darf davon ausgegangen werden, dass „die Bedeutung der

Angelegenheit“ für den Kostenschuldner umso höher ist, je mehr er in das Vorhaben investiert. Nach Tarif-Nr. 8.II.0/1.1.3 i.V.m. Nr. 1.V.0/3 hat der Träger des Vorhabens eine nachprüfbare Berechnung vorzulegen.

46

bb) Entgegen der Auffassung des Beklagten, kann nach Nr. 8.II.0/1.1.3 i.V.m. Nr. 1.V.0/2 zur Berechnung der Gebührenhöhe im vorliegenden Fall nicht auf fiktive Investitionskosten abgestellt werden, die für die (fiktive) Ersterrichtung einer vergleichbaren Anlage aufzuwenden wären.

47

Nach der Definition in Nr. 8.II.0/1.1.3 i.V.m. Nr. 1.V.0/2 des Kostenverzeichnisses fallen unter die im Gebührenrecht relevanten Investitionskosten die Kosten (einschließlich Umsatzsteuer), die im Zeitpunkt für die Verwirklichung des geplanten Vorhabens ortsüblich erforderlich sind. Maßgeblich für die Ermittlung der Investitionskosten sind somit nach dem Wortlaut die Kosten für das (konkret) geplante Vorhaben. Eine Auslegung in dem Sinn, dass in den Fällen, in denen eine Anlage bereits vorhanden ist und (nur bzw. erst) durch Erweiterung erstmals immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtig wird, fiktiv anfallende Kosten für eine hypothetische Neuerrichtung einer vergleichbaren Anlage der Gebührenberechnung zugrunde zu legen sind, ist vom Wortlaut der Definition der Investitionskosten in Nr. 1.V.0/2 nicht gedeckt. Eine Auslegung in diesem Sinne würde sich von dem Begriff des den Gebührenanspruch auslösenden geplanten Vorhabens lösen.

48

Ein Abstellen auf fiktive Neuerrichtungskosten erscheint auch nicht sachgerecht, da es sich bei der aus der Tarif-Nr. 8.II.0/1.1.2 sich errechnenden Gebühr um eine Wertgebühr im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 KG handelt, die sich nach der Höhe der für das geplante Vorhaben anfallenden bzw. zu erwartenden Investitionskosten richtet. Der Behördenaufwand wirkt sich bei der Gebührenermittlung allenfalls mittelbar aus. In dem sich die Gebührenhöhe (ausschließlich) auf der Grundlage der Investitionskosten des geplanten Vorhabens ermittelt, wird der mit der Amtshandlung verbundene Behördenaufwand durch die Höhe der Investitionskosten abgegolten. Dadurch, dass sich die Gebührenhöhe nach den von Kostenschuldner aufgewendeten bzw. geplanten Investitionskosten und nicht nach dem konkreten Zeitaufwand für die Behörde bemisst, wird deutlich, dass im Rahmen der Gebührenermittlung maßgeblich auf die wirtschaftliche Bedeutung der Verwaltungstätigkeit für den Vorhabensträger abgestellt wird. Die Bedeutung der Angelegenheit für den Kostenschuldner ist umso höher, je mehr er in das Vorhaben investiert. Die grundsätzliche Eignung der Investitions- oder Baukosten als Indikator dafür, welche Bedeutung die mit einer Verwaltungsgebühr zu entgeltende Amtshandlung für den Veranlasser hat, kann aber nicht dazu führen, dass diesem durch die Berücksichtigung fiktiver Investitionskosten eine wirtschaftliche Leistungs- und Investitionsfähigkeit zugeschrieben wird, die im konkreten Fall gar nicht vorliegt. Die vom Verwaltungsgericht Halle (U.v. 26.11.2018 – 8 A 385/18 HAL – juris Rn. 40) vertretene Auffassung, im Rahmen der Gebührenberechnung seien – unabhängig vom konkreten Vorhaben – stets die Gesamterrichtungskosten der Anlage anzusetzen und nicht lediglich die Kosten, die sich auf den Anlagenteil beziehen, der zur Genehmigungsbedürftigkeit führt, überzeugt nicht. Diese Auffassung löst sich von dem konkreten Vorhaben. Im Übrigen lassen sich die vom Verwaltungsgericht Halle gezogenen Schlüsse nicht ohne weiteres auf den hier zu entscheidenden Fall übertragen, da die Regelungen der Kostenvorschriften in dem dort entschiedenen Fall (Tarifstelle 76 Nr. 1.1.4 der ALLGO LSA) nicht mit den hier vorliegenden identisch sind.

49

Der Einwand, eine unterschiedliche Gebührenbemessung bei schrittweiser Errichtung und Inbetriebnahme im Vergleich zur Ersterrichtung einer Anlage sei nicht geboten, da sich der Aufwand nicht wesentlich von einer erstmals zu bewertenden Anlage unterscheide, führt zu keiner anderen Bewertung. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass nach § 1 Abs. 5 der 4. BImSchV in den Fällen, in denen die Genehmigungsbedürftigkeit durch die Erweiterung einer bestehenden Anlage erstmals entsteht, die gesamte Anlage der Genehmigung bedarf und die Vorgaben der TA Luft und der TA Lärm von der gesamten Anlage eingehalten werden müssen. Die Regelung in § 1 Abs. 5 der 4. BImSchV soll sicherstellen, dass die immissionsschutzrechtlichen Auswirkungen der Gesamtanlage in den Blick genommen werden. Ein wesentlich erhöhter Verwaltungsaufwand lässt sich daraus nicht ohne Weiteres ableiten, da – wie im vorliegenden Fall – der erstmaligen Gesamtprüfung der Anlage ein unter Umständen bereits seit Jahren bestehender und der Verwaltungsbehörde bekannter Betrieb gegenübersteht. Auch ist darauf zu verweisen, dass im Kostenverzeichnis Differenzierungen zu unterschiedliche

Genehmigungsformen getroffen wurden, in denen zwischen Investitionen bezogen auf die Gesamtanlage und auf Anlagenteile (vgl. Tarif-Stelle 1.5.1 und 1.5.2) sowie Aufwendungen im Rahmen einer Änderungsgenehmigung (Nr. 1.8.2) differenziert wird. Bei der Änderungsgenehmigung nach § 16 BImSchG wird nur auf die Kosten der Änderungsmaßnahmen abgestellt, obwohl der Prüfungsumfang auch in diesem Fall kein anderer ist als bei einer Erstgenehmigung (vgl. BayVGh, B.v. 5.4.2019 – 22 CS19.281 – juris Rn. 34). Obwohl der Gesetzgeber im Kostenverzeichnis Differenzierungen zwischen Kosten der konkreten Maßnahme und der Gesamtanlage kennt, ist für den Fall, in dem durch die Erweiterung einer bestehenden Anlage die für die Genehmigungsbedürftigkeit geltende Leistungsgrenze oder Anlagengröße erstmals überschritten wird und die Anlage somit erstmals immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtig wurde, hinsichtlich der maßgeblichen Investitionskosten keine gesonderte Regelung getroffen worden.

50

Ein Abstellen auf fiktiv geschätzte Gesamtinvestitionen für die Errichtung einer (fiktiven) Neuanlage widerspricht auch dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Normenklarheit, der im abgabenrechtlichen Bestimmtheitsgebot eine Konkretisierung erfahren hat. Für alle Abgabentatbestände gilt als allgemeiner Grundsatz, dass sie so bestimmt sein müssen, dass der Abgabepflichtige die auf ihn entfallende Abgabe in gewissem Umfang vorausberechnen kann (BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 30. Mai 2018 – 1 BvR 45/15 – juris Rn 16). Eine über den Wortlaut der Tarif-Nr. 8.II.0/1.1.1.2 hinausgehende Berücksichtigung fiktiver Neuherstellungskosten einer vergleichbaren Anlage ist für den Kostenschuldner nicht vorhersehbar.

51

cc) Selbst wenn man jedoch davon ausgehen sollte, dass in den Fällen, in denen – wie vorliegend – eine bestehende Anlage durch Erweiterung erstmals immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftig wird, bei der Gebührenerhebung auf fiktive Neuerrichtungskosten abzustellen ist, ist der vom Beklagten der Gebührenberechnung zugrunde gelegte Betrag in Höhe von 80 Mio. EUR rechtswidrig. Dieser Betrag beruht entgegen der Regelung in Nr. 8.II.0/1.1.3 i.V.m. Nr. 1.V.0/3 des Kostenverzeichnisses nicht auf den von der Klägerin selbst angegebenen Investitionskosten, sondern auf einer Schätzung des Beklagten, für die jedoch keine rechtliche Grundlage bestand.

52

Nach Nr. 8.II.0/1.1.3 i.V.m. Nr. 1.V.0/3 des Kostenverzeichnisses bestimmen sich die der Gebührenfestsetzung zugrunde zu legenden Investitionskosten nach den Angaben des Vorhabenträgers, die dieser im Rahmen einer nachprüfaren Berechnung vorzulegen hat. Sollten sich Zweifel an der Berechnung und Ermittlung der Investitionskosten ergeben oder sollten Angaben hierzu unterblieben sein, so wäre der Vorhabenträger zunächst aufzufordern, seine Berechnung zu erläutern oder entsprechende Angaben zu machen. Der Beklagte hat jedoch ohne Rücksprache mit der Klägerin eine geschätzte, fiktive Investitionssumme von 80 Mio. EUR angesetzt. Selbst wenn man mit dem Beklagten die Auffassung vertreten würde, dass bei einer Genehmigung nach § 4 BImSchG die gesamten Verwirklichungskosten für eine vergleichbare Neuanlage als Investitionskosten bei der Gebührenbemessung anzusetzen sind und nicht lediglich die Errichtungskosten des letzten Anlagenteiles, der letztlich zur Überschreitung der Grenze zur immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbedürftigkeit der Anlage führt, hat der Beklagte seiner Gebührenermittlung rechtsfehlerhaft eine Schätzung fiktiver Gesamtinvestitionskosten zugrunde gelegt. Befugnisse zur Schätzung überbrücken zugunsten der Verwaltung eine bestehende Beweisnot und ersetzen eine Beweislastentscheidung. Soweit Schätzungen zu Lasten eines Beteiligten wirken, benötigt die Behörde regelmäßig eine gesetzliche Grundlage, die sie zur Vornahme einer Schätzung berechtigt. Gesetzliche Schätzungsbefugnisse setzen regelmäßig voraus, dass der Behörde eine weitere Amtsermittlung unzumutbar ist, weil etwa der Beteiligte seine Mitwirkungsbefugnisse nicht erfüllt (Schneider in Schoch/Schneider, VwVfG, Stand Mai 2025, § 24 Rn. 145).

53

Für eine behördliche Schätzung findet sich in den einschlägigen Nummern des Kostenverzeichnisses keine Grundlage. Ausgangspunkt für die Ermittlung der Investitionskosten sind vielmehr nachprüfbare Angaben des Vorhabenträgers. Nachdem der Beklagte der Auffassung war, dass für die Verwaltungsgebührenermittlung nicht nur auf die von der Klägerin aufgeführten Investitionskosten abzustellen sei, wäre die Klägerin als Vorhabenträgerin zunächst aufzufordern gewesen, eine entsprechende Berechnung der Vermögens- und Investitionswerte vorzulegen, was jedoch unterlassen wurde. Die Annahme von Investitionskosten in Höhe von 80 Mio. EUR beruhte nach Angaben des

Beklagten auf einem Gespräch, das Anfang Dezember 2023 zwischen Behördenmitarbeitenden und Vertretern der Klägerin geführt wurde, über dessen Inhalt jedoch keinerlei schriftliche Unterlagen vorliegen. Auch im weiteren Verfahren wurden keine Angaben zum Wert der Anlage bzw. zu möglichen Gesamtinvestitionskosten angefordert. Anzumerken ist auch, dass der Antrag auf Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung durch die Klägerin erst am 24. April 2025 und somit ca. 1 ¼ Jahre nach dem Gespräch von Anfang Dezember 2023 gestellt wurde. Der Hinweis auf Zeitungsartikel in der Lokalpresse zu in der Vergangenheit von der Klägerin aufgewendeten Bau- und Investitionskosten ist nicht geeignet, das behördliche Ermittlungsdefizit hinsichtlich der angenommenen Investitionskosten auszugleichen. Ob im Fall einer Weigerung der Klägerin, die vom Beklagten geforderten Angaben vorzulegen, eine behördliche Schätzung der Investitionskosten möglich ist, braucht nicht entschieden zu werden, da die Klägerin zu entsprechenden Angaben nicht aufgefordert wurde.

54

Die fehlerhafte Sachverhaltsermittlung hinsichtlich der Investitionskosten stellt einen beachtlichen Verfahrensfehler im Sinn von Art. 46 BayVwVfG dar, der zur Aufhebung der Gebührenerhebung führt. Da die Höhe der Investitionskosten die Grundlage für die Gebührenhöhe darstellt, ist nicht offensichtlich, dass es zu keinem anderen Ergebnis gekommen wäre.

55

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Als im Verfahren unterlegen hat der Beklagte die Kosten des Verfahrens zu tragen. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.