

Carsten Haider und Jörg Buntkirchen

arbeiten im Referat „Aufwands-
ermittlung, Kostenschätzung“ am
Standort Wiesbaden des Statis-
tischen Bundesamtes. Sie betreuen
gemeinsam die Bundespolizei,
das Bundesamt für Sicherheit in
der Informationstechnik sowie den
Bundesbeauftragten für den Daten-
schutz und die Informationsfreiheit
im Rahmen des hier vorgestellten
Projekts. Aktuell unterstützen sie
das Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat bei der Novel-
lierung der Gebühren im Bereich
Luftsicherheit.

Anja Roosen und Dr. Marc Seuberlich

arbeiten im Referat „Aufwands-
ermittlung, Kostenschätzung“ am
Standort Bonn des Statistischen
Bundesamtes. Sie betreuen
gemeinsam das Bundeskriminal-
amt, das Bundesverwaltungsamt
und die Bundesanstalt für den
Digitalfunk der Behörden und Orga-
nisationen mit Sicherheitsaufgaben
im Rahmen des hier vorgestellten
Projekts.

Dorothee Ginter

leitet das Referat „Aufwandsermitt-
lung, Kostenschätzung (Standort
Wiesbaden)“ der Gruppe „Büro-
kratiekostenmessung“ des Statis-
tischen Bundesamtes. Ihr oblag
die Leitung des hier vorgestellten
Projekts.

ERMITTLUNG KOSTENDECKENDER GEBÜHRENSÄTZE – METHODIK UND ANWENDUNG

Carsten Haider, Anja Roosen, Dr. Marc Seuberlich,
Jörg Buntkirchen, Dorothee Ginter

📌 **Schlüsselwörter:** Bessere Rechtsetzung – Gebührenverordnung –
Gebührenbestimmung – Bundespolizei – Bundesbehörden

ZUSAMMENFASSUNG

Mit der Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes wurde eine grundlegende Modernisierung und Vereinheitlichung des Gebührenrechts auf Bundesebene eingeleitet. Zentrale Ziele der Reform sind, das Kostendeckungsprinzip zu stärken und die Rechtssicherheit bei der Gebührenkalkulation zu verbessern. Dabei soll die Besondere Gebührenverordnung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat als Leitbild und Modell auch für die übrigen Bundesressorts dienen. Das Statistische Bundesamt hat zunächst ein Fachkonzept für eine systematische Erhebung, Quantifizierung, Auswertung und Dokumentation der mit den einzelnen Gebührentatbeständen einhergehenden Prozesse und Aufwände entwickelt und dieses zusammen mit den beteiligten Behörden umgesetzt. Die über die systematischen Erhebungen erzielten Ergebnisse sind in die neue Besondere Gebührenverordnung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat eingeflossen.

📌 **Keywords:** better regulation – Fees Ordinance – determination of fees –
Federal Police – federal authorities

ABSTRACT

The structural reform of fees legislation of the Federation was the starting point of a fundamental modernisation and standardisation process regarding fees legislation at the federal level. Major goals of the reform are to strengthen the principle of cost coverage and to improve legal certainty when calculating fees. The Special Fees Ordinance of the Federal Ministry of the Interior, Building and Community should serve as a vision and model for the other federal ministries. The Federal Statistical Office has developed a strategy paper on the systematic collection, quantification, evaluation and documentation of the processes and efforts regarding the individual fee items and has implemented the strategy together with the authorities involved. The results obtained through the systematic surveys have been integrated into the new Special Fees Ordinance of the Federal Ministry of the Interior, Building and Community.

1

Hintergrund und Zielsetzungen des Projekts

Im Jahr 2017 verhandelten die verschiedenen Instanzen deutscher Verwaltungsgerichte rund 900 Verfahren im Sachgebiet Verwaltungsgebührenrecht.¹ Neben der Legitimation der Gebührenerhebung stellt meist die Gebührenhöhe einen wesentlichen Streitpunkt für eine gerichtliche Auseinandersetzung dar. Im Zuge eines Verwaltungsgerichtsverfahrens muss die gebührenerhebende Stelle imstande sein, ihre Gebührenkalkulation verständlich und transparent darzulegen und zu begründen.

Aus diesem Grund unterstützte die Gruppe Bürokratiekostenmessung des Statistischen Bundesamtes im Rahmen eines Projekts das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) ab Herbst 2015 bis zum Inkrafttreten am 1. Oktober 2019 bei der Erstellung seiner Besonderen Gebührenverordnung (BGebV BMI). Mit der Verordnung erfolgt eine grundlegende Neustrukturierung des Gebührenrechts im Geschäftsbereich des BMI sowie des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Mit über 200 Gebührentatbeständen ist ein Großteil der gebührenfähigen Leistungen künftig in einer Vorschrift zusammengeführt. Daneben soll die BGebV BMI als Leitbild und Modell für die Besonderen Gebührenverordnungen der anderen Bundesressorts dienen, da die Bundesregierung eine umfassende Neustrukturierung und Bündelung der gebührenrechtlichen Regelungen im Fachrecht bis zum Jahr 2021 anstrebt.

Zentrale Zielsetzung der Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes war eine Verankerung und Stärkung des Kostendeckungsprinzips sowie eine Verbesserung der Rechtssicherheit bei der Gebührenkalkulation (BMI, 2019). Darüber hinaus sollten die Anwenderfreundlichkeit des Gebührenkatalogs und die Transparenz in den Berechnungen der Gebührenhöhe ebenfalls als Projektziele berücksichtigt werden. Ziel des Projekts war somit einerseits die systematische Erhebung und Quantifizierung der mit den einzelnen Gebührentatbeständen verbundenen Arbeitsabläufe und Aufwände, andererseits

das einheitlich strukturierte und transparente Dokumentieren der Bestimmung der kostendeckenden Gebührenhöhe.

Zudem wurde eine Struktur der Gebührentatbestände entwickelt, über die möglichst viele Festgebühren in die Verordnung einzubringen waren. Ziel war, damit im Sinne des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung im Verwaltungsalltag den geringstmöglichen Aufwand sicherzustellen. Nach Abschluss der fachlichen Arbeiten wurde eine textliche Zusammenfassung des Vorgehens zur Gebührenkalkulation erstellt, die künftig den Verwaltungsgebühren festsetzenden Stellen als Handreichung zur Verfügung steht.

Der vorliegende Beitrag beschreibt zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen und das Vorgehen bei der zweistufigen Datenerhebung zu den mit den Gebührentatbeständen korrespondierenden Aufwänden. Am Beispiel eines Gebührentatbestands der Bundespolizei werden dann die Schritte zur Festlegung der Gebührenart sowie die Bestimmung der kostendeckenden Gebührenhöhe exemplarisch erläutert. Abschließend wird die Dokumentation der Ergebnisse kurz skizziert, die als Basis für die Begründung der BGebV BMI dient.

2

Rechtliche Rahmenbedingungen und Untersuchungsgegenstand

Zentrale Rechtsnorm im Bereich des Gebührenrechts ist das Bundesgebührengesetz, das durch die Allgemeine Gebührenverordnung ergänzt und konkretisiert wird. Das Gebührenrecht sieht nach §11 Bundesgebührengesetz drei Arten von Gebühren vor:

- › Festgebühren,
- › Zeitgebühren oder
- › Rahmengebühren.

Während bei Festgebühren für eine Verwaltungsleistung ein konkreter, gegebenenfalls abgerundeter Gebührensatz verlangt wird, bestimmt sich die Gebührenhöhe bei Zeitgebühren im Einzelfall nach dem jeweiligen Aufwand für die individuelle Leistungserbringung durch die Gebühren erhebende Stelle. Insbesondere bei häufig vorkommenden Gebührentatbeständen verursachen

1 Sonderauswertung der Fachserie 10, Reihe 2.4 des Statistischen Bundesamtes für das Berichtsjahr 2017.

Festgebühren im Verwaltungsalltag den geringsten Aufwand, da die Beträge direkt aus der Verordnung entnommen werden können. Sie gewähren gleichzeitig den Gebührenschuldern frühzeitig ein hohes Maß an Transparenz über die für den Verwaltungsvorgang anfallenden Kosten. Rahmengebühren bewegen sich je nach Aufwand der Leistungserbringung zwischen einer rechtlich festgelegten Ober- und Untergrenze. Die Rahmengebühr erfordert in der Anwendung ein der Zeitgebühr entsprechendes Abrechnungs- und Dokumentationsverfahren. Für alle Gebührenarten können ergänzend über die Gebühr hinausgehende Auslagen abgerechnet werden, die beim Gebührenprozess nur unregelmäßig oder in schwankender Höhe anfallen, beispielsweise Kosten für Dienstreisen oder Sachverständige.

Bei der Verordnungsbegründung ist die herleitende Bestimmung für Fest- und Rahmengebühren darzustellen und zu erläutern. Dies schließt die Darstellung des Verwaltungsprozesses sowie die Beschreibung der für das Berechnen der Gebührenhöhe notwendigen Variablen ein. Bei Zeitgebühren sind der zugrunde liegende Prozess der Leistungserbringung, die Wahl der Gebührenart sowie die verwendeten Stundensätze darzustellen. Im Zuge des Projekts wurde für diesen Zweck für jeden Gebührentatbestand ein Kalkulationsvermerk erstellt. Der Katalog der BGebV BMI umfasste insgesamt 203 Gebührentatbestände, die anhand der einschlägigen Fachgesetzgebung von den jeweiligen Referaten des BMI in Zusammenarbeit mit den gebührenerhebenden Behörden erarbeitet wurden. Am Projekt waren fünf nachgeordnete Behörden des BMI sowie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit beteiligt. Die Behörden mit den jeweils betroffenen Rechtsbereichen und der Anzahl der Gebührentatbestände zeigt [Tabelle 1](#).

Für den Rechtsbereich des Waffengesetzes sind sowohl das Bundeskriminalamt als auch das Bundesverwaltungsamt zuständig. Ebenso ist im Zuge der Akkreditierung von Dienst Anbietern nach dem De-Mail-Gesetz neben dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit involviert. Die Bundespolizei als Flächenbehörde mit einer Personalstärke von rund 31 000 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten wird durch die Verordnung erstmals in die flächendeckende Gebührenerhebung nach ihren polizeilichen Rechtsgrundlagen einbezogen. Darunter fallen zum Beispiel die Sicherstellung von verbotener Pyrotechnik oder der Schutzgewahrsam. Die Gesamt- und Rechtsverantwortung und damit auch die Klärung von im Projektverlauf auftretenden juristischen Fragen lagen als Verordnungsgeber beim BMI. Die methodische Verfahrensverantwortung in Bezug auf die einheitliche Erhebung, Plausibilisierung, Bewertung und Dokumentation der Prozesse hat das Statistische Bundesamt getragen. Die fachliche Verantwortung lag hingegen bei den gebührenerhebenden Behörden. Das Statistische Bundesamt nahm durch seine Tätigkeit eine Brückenfunktion beziehungsweise Mittlerrolle zwischen den juristischen Anforderungen des Ministeriums und den praktischen Bedürfnissen der einzelnen Behörden ein.

Tabelle 1
Gebührentatbestände nach Behörden und Rechtsbereich

Behörde	Rechtsbereich	Anzahl der Gebührentatbestände
Bundespolizei	Bundespolizeigesetz (BPoIG), Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (VwVG)	33
Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben	Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOSG), Verordnung über das Verfahren zur Erteilung eines Zertifikats für Endgeräte durch die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOSZertV)	18
Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik	Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSIG), De-Mail-Gesetz (De-Mail-G)	72
Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	De-Mail-Gesetz (De-Mail-G), Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)	10
Bundesverwaltungsamt	Laufbahnbefähigungsanerkenntnisverordnung (LBAV), Waffengesetz (WaffG), Allgemeine Waffengesetz-Verordnung (AWaffV)	59
Bundeskriminalamt	Verordnung zur Erteilung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen (UnbBeschErtV), Waffengesetz (WaffG), Allgemeine Waffengesetz-Verordnung (AWaffV)	11
Besondere Gebührenverordnung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BGebV BMI)		203

3

Projekttablauf

Die Erhebungen bei den Behörden gliederten sich in zwei Teile. Zuerst wurden die Arbeitsprozesse erfasst und abgestimmt. In einem zweiten Schritt ermittelte das Projektteam die zeitlichen Aufwände. Im Anschluss daran erfolgten im Statistischen Bundesamt die Datenaufbereitung und -auswertung, die Festlegung der Gebührenart sowie die Erstellung der Kalkulationsvermerke für die beteiligten Akteure.

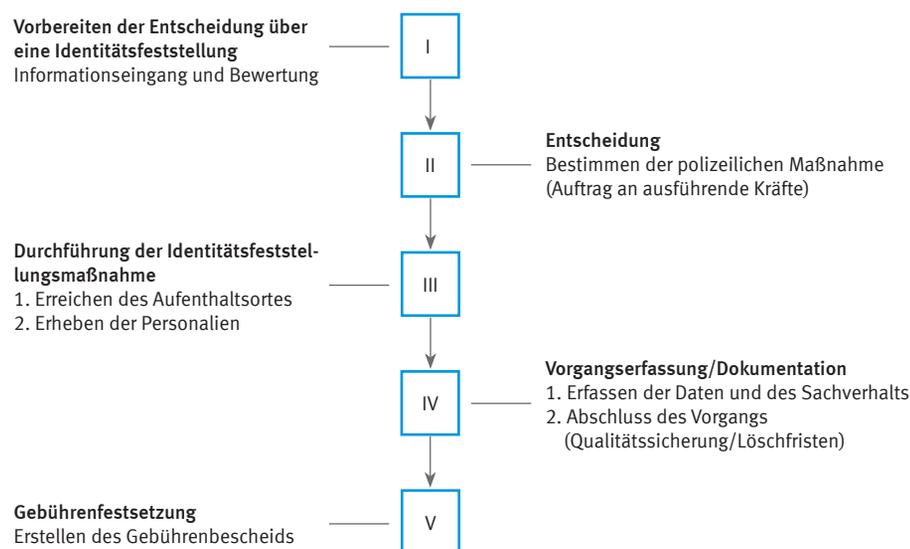
3.1 Erhebung der Arbeitsprozesse

Im Rahmen von ersten Vor-Ort-Gesprächen klärte das Projektteam mit den beteiligten Behörden, ob bereits Beschreibungen der Verwaltungsprozesse oder hierfür nützliche Informationen vorlagen – beispielsweise aus Personalbedarfsermittlungen oder internen Verfahrensbeschreibungen. Sofern dies der Fall war, wurden diese Unterlagen auf mögliche Relevanz beziehungsweise Verwertbarkeit geprüft und als Basis für die systematische Erhebung und Darstellung der den Gebührenatbeständen zugrunde liegenden Arbeitsprozesse genutzt. Die Prozessdarstellungen untergliederten sich in Prozessbausteine und Arbeitsschritte. Die zweistufige Prozessdarstellung ermöglichte eine größere Übersicht des Verwaltungsvorgangs speziell bei komplexeren Gebührenatbeständen sowie im Falle der Beteiligung verschiedener Fach- und Querschnittsreferate. Prozessbausteine stellten zu den Arbeitsschritten eine übergeordnete Gliederungsebene dar. In einem Prozessbaustein wurden beispielsweise all jene Arbeitsschritte zusammengefasst, die ein Fachreferat im Gebührenprozess übernimmt oder die

inhaltlich klar abgegrenzt werden konnten (zum Beispiel Durchführung der Maßnahme). Die Arbeitsschritte dienten sowohl der inhaltlichen Beschreibung und Untergliederung der Prozessbausteine als auch der Auswertung und Berechnung der Gebührenhöhe. Nach Sichtung der vorliegenden Informationen schloss sich die erste Feldphase an, in der zunächst die den Gebührenatbeständen zugrunde liegenden Prozessbeschreibungen erhoben wurden. Zur Gewährleistung einer korrekten Prozesserfassung prüfte das Projektteam im Zuge der Aufbereitung, ob die Arbeitsschritte eindeutig abgegrenzt und ausreichend differenziert sind. Unklare oder unplausible Angaben zu den Prozessen wurden mit den beteiligten Behörden geklärt. Zudem wurden die Prozessbeschreibungen sowohl hinsichtlich möglicherweise fehlender Arbeitsschritte diskutiert als auch in Bezug auf Arbeitsschritte, die nicht der gebührenfähigen Leistung zuzurechnen waren. Ergänzend prüfte das Projektteam, ob anfallende Sachmittel und Auslagen berücksichtigt wurden. Die aufbereiteten Prozesse zu den einzelnen Gebührenatbeständen wurden danach mit den beteiligten Stellen besprochen.

➤ Grafik 1 zeigt beispielhaft die Prozessbeschreibung für den Gebührenatbestand der Identitätsfeststellung auf Antrag nach § 23 Absatz 1 Nummer 5 Bundespolizeigesetz.

Grafik 1
Prozessbeschreibung für den Gebührenatbestand der polizeilichen Identitätsfeststellung



2019 - 01 - 0580

Eine solche Identitätsfeststellung durch die Bundespolizei kann beispielsweise im Zusammenhang mit einer Fahrscheinkontrolle notwendig werden. Trifft das Bahnpersonal bei der Fahrscheinkontrolle eine Person ohne gültigen Fahrausweis an und kann die Identität dieser Person nicht feststellen, kann es die Bundespolizei hinzuziehen. Diese stellt die Personalien fest oder überprüft die Identität, da ein berechtigtes Interesse an der Nacherhebung des Fahrpreises besteht.

In solchen Fällen verständigt das Bahnpersonal die nächste Bundespolizeiwache telefonisch. Diese schickt je nach Situation beispielsweise eine Doppelstreife zum genannten Einsatzort am Bahngleis. Dort erläutert die Doppelstreife der Person zunächst noch einmal den Anlass und die Erforderlichkeit der Maßnahme und fordert die betreffende Person auf, ihre Identität nachzuweisen. Im Einzelfall ist auch das Hinzuziehen eines Dolmetschers notwendig. Zur Identitätsfeststellung genügt die Vorlage eines Personalausweises oder Passes. Legt die Person ein solches Ausweisdokument vor, ist ein Abgleich mit polizeilichen Dateien oder Registern in der Regel nicht erforderlich. Ist die Vorlage eines solchen Dokuments nicht möglich oder weigert sich die festgehaltene Person, sich zu ihrer Identität zu äußern, können zusätzliche Maßnahmen auf der Polizeidienststelle vorgenommen werden. Das kann beispielsweise bedeuten, dass Gepäckstücke durchsucht oder persönliche Angaben mit den Inhalten von Dateien nach § 34 Bundespolizeigesetz abgeglichen werden. Die Bundespolizei dokumentiert den polizeilichen Einsatz im Einsatzzeitstellensystem. Zudem erfasst sie polizeiliche Maßnahmen detailliert in ihrem Vorgangsbearbeitungssystem. Die Gebührenfestsetzung erfolgt nach Abschluss des fachlichen Verfahrens. Die Kosten der erbrachten individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung erhebt die Bundespolizei als Festgebühr bei dem in seinen Rechten Geschädigten, der seine Forderung gegenüber der überprüften Person geltend machen kann.

3.2 Erhebung der zeitlichen Aufwände

Die abgestimmten Prozessbeschreibungen bildeten die Basis für die nachfolgenden Erhebungen der Bearbeitungszeiten (Zeitaufschreibungen). Die Zeitaufschreibungen dienten der Prüfung auf Eignung für eine Festgebühr sowie als Grundlage für die Berechnung der Gebührenhöhe.

Für Gebührentatbestände, bei denen die gebührenfähigen Leistungen und die damit verbundenen Zeitaufwände nach der Praxiserfahrung der Behörden stark variieren, wurde unmittelbar die Zeitgebühr gewählt und auf eine Erhebung der Bearbeitungszeiten verzichtet. Gleiches gilt für solche Gebührentatbestände, die im Verwaltungsalltag noch nicht oder lediglich sehr selten angefallen sind.

Insgesamt wurden 121 von 203 Gebührentatbeständen bei fünf Behörden in die Zeitaufschreibung genommen.

Bei der Bundespolizei umfasste die Erhebung alle Flächendirektionen und damit mehrere tausend Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte im gesamten Bundesgebiet.

Innerhalb der Zeiterhebung erfassten alle Beteiligten die beim Bearbeiten der jeweiligen gebührenfähigen Leistung anfallenden zeitlichen Aufwände nach Laufbahngruppen auf Ebene der Arbeitsschritte. Zusätzlich zu den Zeitangaben waren Erläuterungen zu den einzelnen Arbeitsschritten möglich. Als Erhebungszeitraum – der bei Bedarf verkürzt beziehungsweise verlängert wurde – waren je Behörde beziehungsweise Rechtsbereich zunächst drei Monate vorgesehen. So wurden beispielsweise bei der Bundespolizei die Zeitaufschreibungen einiger Gebührentatbestände – unter anderem auch der Identitätsfeststellung auf Antrag – bereits nach wenigen Wochen gestoppt, da schon mehrere hundert Zeitaufschreibungen vorlagen. Beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik und beim Bundesverwaltungsamt wurden hingegen die Erhebungszeiträume aus saisonalen oder organisatorischen Gründen verlängert. In dieser Zeit waren in der Regel alle Vorgänge zu erfassen (Vollerhebung). Die Anzahl der Aufschreibungen sollte eine ausreichende Datenqualität sicherstellen sowie das Berechnen einer Festgebühr ermöglichen. Die erhobenen Zeitwerte bildeten die Grundlage für die Berechnung der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten und damit der Gebührenhöhe. Insgesamt nahmen die Behörden fast 4 000 einzelne Zeitaufschreibungen vor, davon rund 3 000 bei der Bundespolizei. Für die Identitätsfeststellung auf Antrag gingen insgesamt 711 Meldungen ein.

Die beteiligten Behörden übermittelten die Zeitaufschreibungen in der Regel elektronisch oder in Papierform. Daran schloss sich die Dateneingabe der gemeldeten

Zeitwerte je Gebährentatbestand auf Ebene der Arbeitsschritte fortlaufend für alle erfassten Vorgänge an.

3.3 Datenbereinigung

Um eine korrekte Gebührenberechnung zu gewährleisten, erfolgte für die eingegebenen Daten zunächst eine qualitative Plausibilitätsprüfung, bei der doppelte Meldungen identischer Vorgänge gelöscht sowie unvollständige Meldungen identifiziert wurden. Für den Gebährentatbestand der Identitätsfeststellung auf Antrag konnten so 572 vollständige Meldungen identifiziert werden. Im Anschluss erfolgte dann eine quantitative Plausibilitätsprüfung, um Ausreißer aus den Daten zu eliminieren.

Mithilfe der Identifikation der Ausreißer und deren Eliminierung über den sogenannten Interquartilsabstand (IQA) wurde ein transparentes Verfahren gewählt. Die zusätzlich nötigen Eingriffe in den Datenbestand waren geringfügig. Durch die Löschung der oberen Ausreißer reduzierte sich neben der Streuung der Daten auch der rechnerische Mittelwert, was der Gefahr einer theoretischen Gebührenüberdeckung entgegenwirkt. Bei dem Gebährentatbestand der Identitätsfeststellung der Bundespolizei wurden durch dieses Vorgehen rund 50 weitere Meldungen gelöscht, sodass insgesamt 521 Meldungen in die Auswertung einfließen konnten.

3.4 Prüfung der Gebührenart

Nach der qualitativen und quantitativen Plausibilisierung der Daten erfolgte die Prüfung der vorliegenden Daten hinsichtlich ihrer Eignung zum Berechnen einer Festgebühr. Nach der Begründung zur Allgemeinen Gebührenverordnung ist die Bestimmung einer Festgebühr möglich, wenn für die gebührenfähige Leistung eine durchschnittliche mittlere Bearbeitungszeit ohne erhebliche Abweichungen vom Normalfall festgestellt werden kann (BMI, 2015, Seite 22). Die Bestimmung fester Gebührensätze bedingt daher, dass es eine definierte, maximal zulässige Streuung der Daten geben darf. Als statistische Kenngröße wurde hierfür der einheitenlose Variationskoeffizient verwendet (Eid und andere, 2017, hier: Seite 163). Dieses von den absoluten Bearbeitungszeiten unabhängige Maß für die Streuung ist leicht verständlich und über sämtliche Gebährentatbestände trotz deren unterschiedlicher Prozesse

einheitlich anwendbar (Bleymüller/Weißbach, 2015, hier: Seite 27). Der Variationskoeffizient bestimmt sich wie folgt:

$$\text{VarK}(X) = \frac{\text{Standardabweichung}(X)}{\text{Mittelwert}(X)}$$

Weiterhin war die Festlegung eines Schwellenwertes erforderlich, ab welchem der errechnete Variationskoeffizient die Eignung als Festgebühr bestätigt. Da hierfür keine allgemeingültigen Richtwerte bestehen, wurde zur Bewertung der Streuung ein Wert kleiner als 0,5 festgelegt. War der Variationskoeffizient größer als 0,5 und damit die Streuung zu hoch, eignete sich als Gebührenart eine Zeit- oder Rahmengebühr. Werte größer als 0,5 stellen demnach eine erhebliche Abweichung im Sinne der Allgemeinen Gebührenverordnung dar.

Bei der Identitätsfeststellung auf Antrag wurde eine durchschnittliche Bearbeitungszeit in Höhe von 53 Minuten für den gesamten Arbeitsprozess berechnet. Die Standardabweichung der Daten liegt bei 18 Minuten und der Variationskoeffizient damit bei 0,34 beziehungsweise 34%. Dies bedeutet, dass der Ablauf und die Dauer des Bearbeitungsprozesses und der Arbeitsschritte in der Regel von Fall zu Fall ähnlich sind. Daher wurde für diesen Gebährentatbestand eine Festgebühr gewählt.

3.5 Stundensätze

Bevor die konkrete Gebührenhöhe berechnet werden konnte, waren die zu verwendenden Stundensätze festzulegen. Anlage 1 der Allgemeinen Gebührenverordnung liefert die allgemeinen pauschalen Stundensätze eines Standardarbeitsplatzes in der Bundesverwaltung sowie Stundensätze für Polizeivollzugsbeamte. Diese Sätze aktualisiert das BMI jährlich auf Grundlage der Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen sowie des Bundespolizeipräsidiums. In den allgemeinen pauschalen Stundensätzen nach Anlage 1 sind bereits die meisten Sachkosten in den Sacheinzelkosten enthalten. Für Dienstreisen, Sachverständige sowie besondere Führungs- und Einsatzmittel der Bundespolizei – wie zum Beispiel Wasserwerfer – sind Kürzungsbeträge vorgesehen, um diese Position gegebenenfalls als Auslage abrechnen zu können. Dabei muss die Vermeidung einer

Doppelabrechnung von Sachkosten als Auslage sowie als Bestandteil der Sacheinzelkosten immer sichergestellt sein. Bei Verwendung der Stundensätze nach Anlage 1 der Allgemeinen Gebührenverordnung entsteht der gebührenerhebenden Behörde kein zusätzlicher Aufwand hinsichtlich der Berechnung der Stundensätze. Die Personal- und Sacheinzelkosten einschließlich des Gemeinkostenzuschlags für Polizeivollzugsbeamte der Bundespolizei, wie sie bei der Berechnung der Festgebühr für die Identitätsfeststellung Anwendung finden, zeigt [Tabelle 2](#).

Tabelle 2
Personal- und Sacheinzelkosten¹
nach Laufbahngruppen

	Stundensatz zur Bestimmung der Gebührenhöhe
	EUR
Mittlerer Dienst	57,79
Gehobener Dienst	69,44
Höherer Dienst	89,80

¹ Einschließlich des Gemeinkostenzuschlags für Polizeivollzugsbeamten/-beamtinnen der Bundespolizei (Anlage 1 Teil A Abschnitt 1 Nr. 1 Allgemeine Gebührenverordnung in der Fassung vom 17. Oktober 2018).

Werden jedoch individuell zurechenbare öffentliche Leistungen anders als aus diesem verwaltungstypischen Standardarbeitsplatz heraus erbracht, ermöglichen die besonderen pauschalen Stundensätze nach Anlage 2 der Allgemeinen Gebührenverordnung eine behörden-spezifische Berechnung. Ein Beispiel dafür ist der Einsatz von kostenintensiven spezialisierten technischen Geräten. Allerdings ergibt sich bei der Anwendung der Stundensätze nach Anlage 2 der Allgemeinen Gebührenverordnung ein erhöhter Aufwand zur Berechnung und Aktualisierung.

3.6 Durchschnittliche Bearbeitungszeiten

Nach Festlegung der Gebührenart und der zu verwendenen Stundensätze ließ sich abschließend die konkrete Gebührenhöhe berechnen. Für Festgebühren wurden die Gebührensätze auf Basis der erhobenen durchschnittlichen Zeiten kalkuliert und in der BGebV BMI veröffentlicht. Nach dem gleichen Muster werden die Gebührensätze für Zeitgebühren künftig individuell auf Grundlage der jeweils erfassten Zeitaufwände berechnet. Die Berechnung der Gebührenhöhe erfolgte in

einem dreistufigen Verfahren. In einem ersten Schritt wurden in jedem Gebührentatbestand je Vorgang die Zeitaufwände je Arbeitsschritt und Prozessbaustein aufsummiert und durch die Gesamtzahl der Aufschreibungen für den Prozessbaustein dividiert (arithmetisches Mittel). Waren Beschäftigte verschiedener Laufbahngruppen beteiligt, wurden für jede Laufbahngruppe die durchschnittlichen Zeitaufwände für den entsprechenden Arbeitsschritt ermittelt. Innerhalb jedes Prozessbausteins wurden die durchschnittlichen Zeitaufwände je Laufbahngruppe aufsummiert. Die durchschnittlichen Zeiten nach Laufbahngruppe je Prozessbaustein für den Gebührentatbestand der Identitätsfeststellung zeigt [Tabelle 3](#).

Tabelle 3
Durchschnittliche Bearbeitungszeiten für den Gebührentatbestand der Identitätsfeststellung nach Laufbahngruppen

	Mittlerer Dienst	Gehobener Dienst
	Minuten	
Prozessbaustein I: Vorbereiten der Entscheidung über eine Identitätsfeststellung	1,48	1,14
Prozessbaustein II: Entscheidung	0,90	0,96
Prozessbaustein III: Durchführung der Identitätsfeststellungsmaßnahme	12,73	4,92
Prozessbaustein IV: Vorgangserfassung/ Dokumentation	11,71	5,40
Prozessbaustein V: Gebührenfestsetzung	11,06	2,53
Insgesamt	37,88	14,94

3.7 Bestimmung der Gebührenhöhe

In einem zweiten Schritt wurden aus den durchschnittlichen Zeitaufwänden je Prozessbaustein und Laufbahngruppe die Kosten je Prozessbaustein und Laufbahngruppe ermittelt. Dazu wurden die durchschnittlichen Zeitaufwände je Prozessbaustein und Laufbahngruppe mit dem jeweiligen Stundensatz multipliziert. Im dritten und letzten Schritt berechnete man durch Summierung der durchschnittlichen Kosten je Laufbahngruppe in den Prozessbausteinen die durchschnittlichen Kosten je Prozessbaustein insgesamt sowie über die Summe der Kosten aller Prozessbausteine die Kosten für den Gebührentatbestand. Zusätzlich sind gegebenenfalls Auslagen in die Gebühr einzurechnen, falls diese regelmäßig und in konstanter Höhe anfallen. [Tabelle 4](#) zeigt die Bestimmung der Gebührenhöhe für den Gebührentatbestand der Identitätsfeststellung mithilfe der durchschnitt-

Tabelle 4

Bestimmung der Gebührenhöhe für den Gebührentatbestand der Identitätsfeststellung

	Durchschnittliche Kosten je Prozessbaustein über alle Aufschreibungen
	EUR
Prozessbaustein I: Vorbereiten der Entscheidung über eine Identitätsfeststellung	2,74
Prozessbaustein II: Entscheidung	1,98
Prozessbaustein III: Durchführung der Identitätsfeststellungsmaßnahme	17,95
Prozessbaustein IV: Vorgangserfassung/ Dokumentation	17,52
Prozessbaustein V: Gebührenfestsetzung	13,59
Gebührenhöhe	53,78
Gebührensatz	53,75

lichen Bearbeitungszeiten je Laufbahngruppe und der Stundensätze aus der Anlage 1 der Allgemeinen Gebührenverordnung. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung wurde dieser Wert gerundet. Zur Vermeidung einer Kostenüberdeckung erfolgt jedoch keine Abrundung, sondern eine Abrundung auf 5 Cent, hier auf 53,75 Euro.

3.8 Gebührenverordnung und Kalkulationsvermerke

Im Rahmen der Arbeiten wurden die Gebührenarten und -sätze für fünf Bundesbehörden im Geschäftsbereich des BMI sowie dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ermittelt und zum 1. Oktober 2019 in der BGebV BMI veröffentlicht. Die transparente und angestrebte gerichtsfeste Dokumentation der kostendeckenden Gebührenkalkulation diente zudem als Basis für die Begründung der BGebV BMI.²

Um eine transparente Darstellung der vorgenommenen Gebührenkalkulation zu gewährleisten, wurde für jeden Gebührentatbestand ein Kalkulationsvermerk erstellt. Dieser dokumentiert das konkrete Vorgehen und stellt die Ergebnisse dar. Jeder Kalkulationsvermerk besteht aus einem Allgemeinen und einem Besonderen Teil. Der Allgemeine Teil enthält eine Einführung in die jeweilige Behörde sowie den Rechtsbereich. Er fasst die zentra-

len Ergebnisse zusammen und listet die berechneten Gebührensätze auf. Zudem beschreibt er das in der Behörde gewählte Verfahren der Prozesserhebung und der Gebührenkalkulation. Der Besondere Teil enthält detaillierte Ausführungen zur Kalkulation der einzelnen Gebührentatbestände. Nach einer thematischen Einführung in den jeweiligen Gebührentatbestand wird zunächst der Prozess beschrieben. Es folgen Erläuterungen zu den gewählten Stundensätzen, den ermittelten Bearbeitungszeiten, der berechneten Gebührenhöhe sowie möglichen Auslagen.

3.9 Aktualisierung und Verfahrenswissen

Nach § 22 Absatz 5 Bundesgebührengesetz sind die durch Gebührenordnungen festgelegten Gebühren mindestens alle fünf Jahre zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, mithilfe aktualisierter Stundensätze die Gebührensätze neu zu berechnen. Daher wurden die durchschnittlichen Zeitwerte aller betroffenen Gebührentatbestände nach Laufbahngruppen und Prozessbausteinen sowie die entsprechenden Formeln zur Berechnung der Gebührenhöhe elektronisch hinterlegt. Dies ermöglicht, die jeweils aktuellen Stundensätze einzugeben und nach einer automatischen Berechnung die aktualisierten Gebührensätze abzulesen. Dieses unkomplizierte und aufwandsarme Verfahren reduziert gleichzeitig die Fehleranfälligkeit im Zuge der Neuberechnung. Neben der Aktualisierung der Stundensätze sowie der Gebührensätze erfolgt durch die Behörden regelmäßig, spätestens nach fünf Jahren, eine Überprüfung der festgelegten Gebühr. Diese basiert auf den im Verwaltungsalltag gewonnenen Erkenntnissen.

Abschließend wurde das im Projekt gesammelte Verfahrenswissen dokumentiert und als Leitfaden für künftige Gebührenkalkulationen zur Verfügung gestellt. Daneben unterstützt der Leitfaden die jeweiligen Bundesressorts beim Erstellen ihrer eigenen Besonderen Gebührenverordnungen. Darin finden sich Ausführungen zu bestimmten thematischen Schwerpunkten, die in der Vorbereitungs-, Erhebungs- und Auswertungsphase von besonderer Bedeutung sind. Handlungsempfehlungen und Umsetzungsbeispiele ergänzen die Darstellungen. Als Anlagen sind die im Projektverlauf entwickelten Dokumente beigelegt, beispielsweise das Umsetzungs- sowie das Auswertungskonzept.

² Siehe Referentenentwurf BGebV BMI unter www.bmi.bund.de

4

Fazit und Ausblick

Mit Inkrafttreten der Verordnung am 1. Oktober 2019 wurde das Projekt BGebV BMI erfolgreich beendet. Neben der Leuchtturm- beziehungsweise Vorbildfunktion im Bereich der Gebührenbestimmung für andere Bundesressorts etablierte die Verordnung erstmals die Bundespolizei als umfassend gebührenerhebende Stelle. Das Ausbringen von Festgebühren für häufig vorkommende Gebührentatbestände der Bundespolizei nach dem Bundespolizeigesetz und dem Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz stellt eine effiziente Gebührenerhebung im Verwaltungsalltag sicher.

Dies trägt auch dem Ansatz der Bundesregierung zur besseren Rechtsetzung Rechnung, der neben einer Minimierung des Verwaltungsaufwands für die öffentliche Verwaltung möglichst einfache, verständliche und zielgenau ausgestaltete rechtliche Regelungen für alle Normadressaten anstrebt (Bundesregierung, 2019).

Die Verordnung generiert jedoch auch zusätzlichen Erfüllungsaufwand: Sie verankert bei fast allen betroffenen Behörden neue Gebührentatbestände, die in der Vergangenheit nicht abgerechnet wurden. Im Wesentlichen fällt aber bei der Bundespolizei einmaliger Erfüllungsaufwand an, da hier grundlegende neue organisatorische Strukturen aufgebaut und flächendeckend Schulungen des Personals durchgeführt werden müssen. Beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik konnte hingegen durch die Umwandlung von Zeit- in Festgebühren laufender Erfüllungsaufwand abgebaut werden, weil zeitaufwendige Dokumentationsaufgaben entfallen sind.

Die von den beteiligten Behörden künftig erhobenen Gebühren fließen direkt in den Bundeshaushalt und nicht an die gebührenerhebende Stelle. Durch die Verordnung mit ihren Anpassungen von Gebührensätzen und der Ausbringung von neuen Festgebühren wird mit Mehreinnahmen für den Bund von mindestens 2,78 Millionen Euro jährlich gerechnet.

Aktuell unterstützt der Arbeitsbereich Bürokratiekostenmessung des Statistischen Bundesamtes das BMI bei der Novellierung der Gebühren im Bereich Luftsicherheit. Zentrales Ziel des Projekts ist auch hier,

kostendeckende sowie gerichtsfeste Gebührensätze zu entwickeln. Neben der Anpassung der bestehenden Gebührensätze sind dabei eine Reihe zusätzlicher, neuer Gebührentatbestände aus dem Luftsicherheitsgesetz sowie aus europäischen Rechtsvorschriften zu berücksichtigen. Der Bereich der Luftsicherheit verzeichnet in Deutschland eine Vielzahl von zuständigen Akteuren. So sind neben dem BMI und der Bundespolizei das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, das Luftfahrt-Bundesamt sowie verschiedene Stellen in den Bundesländern für Teilbereiche der Luftsicherheit zuständig. Das Projekt ist von besonderer Relevanz. Zum einen ist das Gebührenvolumen der nach der Luftsicherheitsgebührenverordnung erhobenen Gebühren nicht unerheblich. Zum anderen sind die Sicherheitsanforderungen, die im zivilen Luftverkehr wegen der besonderen Gefährdung zu erfüllen sind, sowie die dadurch entstehenden Kosten auch für die Luftverkehrswirtschaft von großer Bedeutung. [u](#)

LITERATURVERZEICHNIS

Bleymüller, Josef/Weisbach, Rafael. *Statistik für Wirtschaftswissenschaftler*. 17. Auflage. München 2015.

Bundesministerium des Innern (BMI). *Bekanntmachung der Begründung zur Allgemeinen Gebührenverordnung (AGebV)*. 2015. [Zugriff am 12. September 2019]. Verfügbar unter: www.bmi.bund.de

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI). *Gebührenrecht des Bundes*. 2015. [Zugriff am 12. September 2019]. Verfügbar unter: www.bmi.bund.de

Bundesregierung. *Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau – Das Programm im Überblick*. 2019. [Zugriff am 12. September 2019]. Verfügbar unter: www.bundesregierung.de

Eid, Michael/Gollwitzer, Mario/Schmitt, Manfred. *Statistik und Forschungsmethoden*. 5. Auflage. Weinheim 2017.

Hedderich, Jürgen/Sachs, Lothar. *Angewandte Statistik – Methodensammlung mit R*. 16. Auflage. Berlin 2018.

RECHTSGRUNDLAGEN

Allgemeine Gebührenverordnung (AGebV) vom 11. Februar 2015 (BGBl. I Seite 130), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 17. Oktober 2018 (BGBl. I Seite 1701) geändert worden ist.

Allgemeine Waffengesetz-Verordnung (AWaffV) vom 27. Oktober 2003 (BGBl. I Seite 2123), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 9. Juli 2019 (BGBl. I Seite 1079) geändert worden ist.

Besondere Gebührenverordnung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen in dessen Zuständigkeitsbereich (Besondere Gebührenverordnung BMI – BGebV BMI) vom 2. September 2019 (BGBl. I Seite 1359).

De-Mail-Gesetz (De-Mail-G) vom 28. April 2011 (BGBl. I Seite 666), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 4 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I Seite 846) geändert worden ist.

Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI-Gesetz – BSIg) vom 14. August 2009 (BGBl. I Seite 2821), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2017 (BGBl. I Seite 1885) geändert worden ist.

Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz – BPolG) vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I Seite 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Mai 2017 (BGBl. I Seite 1066) geändert worden ist.

RECHTSGRUNDLAGEN

Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS-Gesetz – BDBOSG) vom 28. August 2006 (BGBl. I Seite 2039), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2017 (BGBl. I Seite 1474) geändert worden ist.

Gesetz über Gebühren und Auslagen des Bundes (Bundesgebührengesetz – BGebG) vom 7. August 2013 (BGBl. I Seite 3154), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. März 2017 (BGBl. I Seite 417) geändert worden ist.

Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (Amtsblatt der EU Nr. L 119, Seite 1).

Verordnung über das Verfahren bei der Erteilung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen für andere Spiele im Sinne des § 33d Abs. 1 der Gewerbeordnung (Verordnung zur Erteilung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen – UnbBeschErtV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 1995 (BGBl. I Seite 510), die zuletzt durch Artikel 3 Absatz 11 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I Seite 1666) geändert worden ist.

Verordnung über das Verfahren zur Erteilung eines Zertifikats für Endgeräte durch die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS-Zertifizierungsverordnung – BDBOSZertV) vom 17. Dezember 2010 (BGBl. I Seite 2120), die durch Artikel 4 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I Seite 626) geändert worden ist.

Verordnung über die Anerkennung europäischer Berufsqualifikationen als Laufbahnbefähigung (Laufbahnbefähigungsanerkennungsverordnung – LBAV) vom 23. November 2009 (BGBl. I Seite 3824), die zuletzt durch Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung vom 18. Januar 2017 (BGBl. I Seite 89) geändert worden ist.

Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (VwVG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 201-4, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I Seite 2094) geändert worden ist.

Waffengesetz (WaffG) vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I Seite 3970, 4592; 2003 I Seite 1957), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I Seite 2133) geändert worden ist.

Herausgeber

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Schriftleitung

Dr. Daniel Vorgrimler
Redaktionsleitung: Juliane Gude
Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns

www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge

zweimonatlich, erschienen im Oktober 2019
Das Archiv älterer Ausgaben finden Sie unter www.destatis.de

Print

Einzelpreis: EUR 19,- (zzgl. Versand)
Jahresbezugspreis: EUR 114,- (zzgl. Versand)
Bestellnummer: 1010200-19005-1
ISSN 0043-6143
ISBN 978-3-8246-1084-6

Download (PDF)

Artikelnummer: 1010200-19005-4, ISSN 1619-2907

Vertriebspartner

IBRo Versandservice GmbH
Bereich Statistisches Bundesamt
Kastanienweg 1
D-18184 Roggentin
Telefon: +49 (0) 382 04 / 6 65 43
Telefax: +49 (0) 382 04 / 6 69 19
destatis@ibro.de

Papier: Design Offset, FSC-zertifiziert

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.