

Leitfaden zur Kalkulation von Gebühren der GebOST im Bereich der Länder

(Stand: 14.12.2018)

**Felix Heini
Lutz Berke
Dr. Jan-André Bühne
Susanne Schönebeck**

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	III
Abbildungsverzeichnis.....	IV
1 Einleitung.....	1
2 Ziele der Gebührenkalkulation.....	2
3 Methodik des Berechnungsschemas	3
3.1 Grundlagen der Gebührenermittlung	3
3.2 Grundsätzliche Vorgehensweise der Gebührenkalkulation.....	3
3.3 Die einzelnen Arbeitsschritte	6
3.3.1 Vorbereitung	6
3.3.2 Durchführung	15
3.3.3 Auswertung	16
4 Anwendungsbeispiele	24
5 Häufig gestellte Fragen	35
Literaturverzeichnis.....	39
Anhang	40
1. Rechtliche Rahmenbedingungen	40
2. Betriebswirtschaftliche Rahmenbedingungen.....	42
3. Statistisch-methodische Grundsätze.....	50

Abkürzungsverzeichnis

AfA	<i>Absetzung für Abnutzung</i>
AGebV.....	<i>Allgemeine Gebührenverordnung</i>
AHK	<i>Anschaffungs- und Herstellungskosten</i>
BAST	<i>Bundesanstalt für Straßenwesen</i>
BBSR.....	<i>Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung</i>
BVerwG.....	<i>Bundesverwaltungsgericht</i>
GebOSt	<i>Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr</i>
KGSt	<i>Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement</i>
KLR.....	<i>Kosten- und Leistungsrechnung</i>
StBA	<i>Statistisches Bundesamt</i>
StVG.....	<i>Straßenverkehrsgesetz</i>
WBW.....	<i>Wiederbeschaffungszeitwert</i>

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Variablen zur Ermittlung eines kostendeckenden Gebührensatzes	3
Abbildung 2: Die Ablaufphasen der Gebührenkalkulation	5
Abbildung 3: Identifizierung der für die Leistungserbringung einer Gebühr relevanten Vorgänge	7
Abbildung 4: Bestimmung des Stichprobendesigns.....	12
Abbildung 5: Kalkulation der behördenspezifischen Kosten für einen Arbeitsschritt.....	17
Abbildung 6: Kalkulation der behördenspezifischen Kosten für einen Gebührentatbestand.	17
Abbildung 7: Kalkulation der behördenspezifischen Kosten für eine Gebührennummer.....	17
Abbildung 8: Ermittlung der mittleren Gebühr.....	22
Abbildung 9: Identifizierung der Vorgänge je Gebührennummer	25
Abbildung 10: Erhebung von allgemeinen Angaben zur Behörde	26
Abbildung 11: Erhebungsbogen Teil A	27
Abbildung 12: Erhebungsbogen Teil B	28
Abbildung 13: Siedlungsstrukturelle Kreistypen 2013 (Quelle: BBSR 2015).....	29
Abbildung 14: Pauschale landesweite Durchschnittssätze für Personal- und Sachkosten auf kommunaler Ebene	32
Abbildung 15: Pauschale bundesweite Durchschnittssätze für Personal- und Sachkosten auf kommunaler Ebene	33
Abbildung 16: Abgrenzung von Aufwand und Kosten	44
Abbildung 17: Verschiedene Kostenperspektiven (Quelle: Schultz (2014)	47
Abbildung 18: Prinzip der geschichteten Stichprobe.....	52

1 Einleitung

Im Jahr 2013 wurde auf Bundesebene eine grundlegende Reform des Gebührenrechts beschlossen, um vor allem die Transparenz und Rechtssicherheit für Bürgerinnen und Bürger zu verbessern sowie um Bürokratie abzubauen. Im Zuge dieser Reform wurde die BAST mit Erlass vom 30.01.2014, Az.: LA 23/7365.1-01/02150200 unter Hinweis auf die Neufassung des § 6 a Absatz 2 StVG ersucht, ein einheitliches Berechnungs- und Ermittlungsschema für die Gebührenberechnung durch die Länder zu erstellen. Ziel ist es, den Ländern ein Berechnungsschema zur Kalkulation von Gebühren der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt) zur Verfügung zu stellen, das zum einen die gesetzlichen Rahmenbedingungen berücksichtigen und zum anderen sowohl praxistauglich als auch anwenderfreundlich sein soll.

Auf der Basis dieses Entwurfs des Berechnungsschemas werden die Gebührensätze für

- die Zulassung, Änderung des Kennzeichens, Änderung des Betriebszeitraums beim Saisonkennzeichen und Wechsel der Kennzeichenart (221.1) sowie
- die Entscheidung über die Zuteilung von Kurzzeitkennzeichen (221.4)

der GebOSt berechnet. Dazu wurde den Länderbehörden ein Erhebungsbogen einschließlich einer Erläuterung zur Verfügung gestellt.

Der Gebührensatz je Behörde wurde daraufhin beispielhaft von der BAST ermittelt und daraus ein einheitlicher Gebührensatz berechnet. Die quantitativen Ergebnisse sind beispielhaft und können nur bedingt als repräsentativ angesehen werden.

Im Folgenden wird zunächst auf die Ziele einer Gebührenkalkulation eingegangen. Anschließend erfolgt die vollständige Beschreibung der Durchführung einer Gebührenkalkulation. Jeder Schritt wird dabei einzeln beschrieben und kann im daran anschließenden Kapitel beispielhaft nachvollzogen werden. Im Anhang I werden sowohl die rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen als auch statistisch-methodische Grundsätze, einschließlich Ausführungen zur Repräsentativität und Stichprobenerhebung, erläutert.

2 Ziele der Gebührenkalkulation

Mit der Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes werden grundlegende Verbesserungen der Gebührenkalkulation angestrebt:

- Transparenz
- Gerichtsfestigkeit
- Kostendeckungsprinzip als Leitprinzip
- Ausrichtung auf betriebswirtschaftliche Grundsätze
- Schaffung von klaren und verbindlichen Vorgaben für die Kalkulation

Da es sich hier um Gebühren der Länder handelt, sind sowohl das Straßenverkehrsgesetz (StVG) als auch das Verwaltungskostengesetz (VwKostG in der bis zum 14. August 2013 geltenden Fassung) von rechtlicher Relevanz. Das Bundesgebührengesetz (BGebG) findet gemäß § 2 Absatz 2 BGebG keine Anwendung. Die Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes hat somit zunächst keine Auswirkungen auf die Gebühren der Länder in der GebOSt. Die Strukturreform kann jedoch wichtige Hinweise für die transparente Berechnung einer gerichtsfesten Gebühr geben. In der Vergangenheit gab es für Gerichte immer wieder die Schwierigkeit, die Festsetzung einer Gebühr nachzuvollziehen und Ihre Angemessenheit zu beurteilen. Auch konnte bei bereits erfolgten Gebührenkalkulationen festgestellt werden, dass wenn Gebühren neu kalkuliert werden sollten, keine oder nur unvollständige Unterlagen zu früheren Berechnungen vorhanden waren. Ein einheitliches Berechnungsschema ist daher für eine Nachvollziehbarkeit und Gerichtsfestigkeit zwingend erforderlich.

Um eine gerichtsfeste, transparente und verständliche Gebührenermittlung vorzunehmen, sind, trotz einer unveränderten Gesetzesgrundlage, die Anforderungen an die Gebührenkalkulation gestiegen. Die Bemessung der Gebühr auf Grundlage von Personal- und Sachaufwand bedarf einer näheren Spezifizierung, damit eine einheitliche Berücksichtigung der sich dahinter verbergenden Kosten sichergestellt werden kann. Auch ist es politischer Wille, dass das Kostendeckungsprinzip das Leitprinzip darstellen sollte. Jede Gebühr sollte für sich genommen kostendeckend sein und nur in Ausnahmefällen sollte davon abgewichen werden. Damit einher geht die Ausrichtung auf betriebswirtschaftliche Grundsätze der Kostenkalkulation.

3 Methodik des Berechnungsschemas

Nachdem die Ziele der Gebührenkalkulation erläutert worden sind, wird in diesem Kapitel die eigentliche Gebührenkalkulation beschrieben. Dabei wird sowohl auf die grundsätzliche Vorgehensweise als auch auf jeden einzelnen Planungsschritt eingegangen. Die rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die statistisch-methodischen Grundsätze finden Sie im Anhang I.

3.1 Grundlagen der Gebührenermittlung

Die durchschnittlichen Gesamtkosten einer Behörde zur Leistungserstellung für eine Gebührennummer beinhaltet sowohl die Personalkosten als auch die Sachkosten, welche einer Behörde durchschnittlich entstehen:

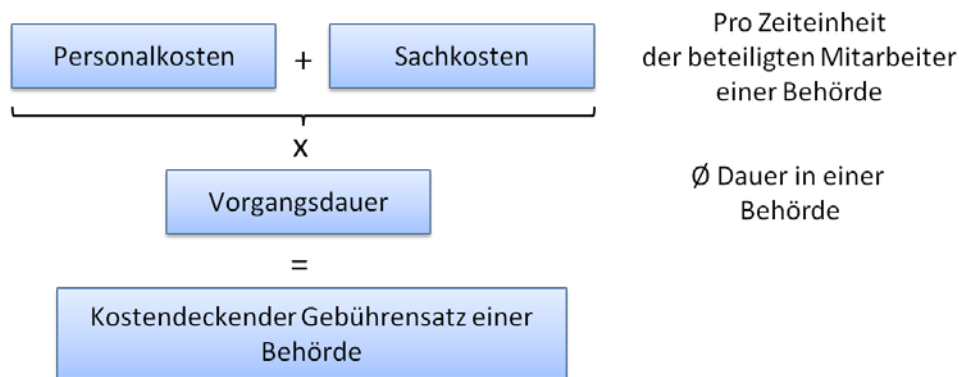


Abbildung 1: Die Variablen zur Ermittlung eines kostendeckenden Gebührensatzes

Im Anschluss an die Ermittlung einer kostendeckenden Gebühr für jede an der Stichprobe beteiligte Behörde wird eine einheitliche Gebühr über alle Behörden berechnet.

3.2 Grundsätzliche Vorgehensweise der Gebührenkalkulation

Die grundsätzliche Vorgehensweise ist mit ihren einzelnen Arbeitsschritten im nachfolgenden Ablaufschema dargestellt. Die hier angewendete (und im Anhang I erläuterte) Abgrenzung der für die Kalkulation relevanten Kosten basiert auf betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, welches bereits jetzt einer modernen Auslegung der gesetzlichen Grundlage entspricht.

Vor jeder Anwendung ist jedoch zwingend zu prüfen, ob sich die rechtliche Basis der nachfolgenden Gebührenkalkulation im Zeitablauf verändert hat und sich diese Grundlagen deshalb von den im Anhang I beschriebenen unterscheiden, so dass eine Anpassung des Ablaufs oder inhaltlicher Teilbereiche erforderlich wird.

Der Ablauf der Gebührenkalkulation teilt sich in drei Phasen auf:

1. Vorbereitung
2. Durchführung
3. Auswertung

In der Vorbereitungsphase wird der Grundstein für die später erfolgende Kalkulation einer Gebühr gelegt. Ziel ist es, einen geeigneten Erhebungsbogen zu entwickeln, welcher durch die Behörden möglichst selbständig bearbeitet werden kann. Auch wird in der ersten Planungsphase eine Stichprobe aus den Behörden gezogen. In der Durchführungsphase wird der Erhebungsbogen an die Behörden gesendet und diese werden beim Bearbeiten des Erhebungsbogens unterstützt. In der letzten Phase werden die Erhebungsbögen ausgewertet und die Gebühr ermittelt.

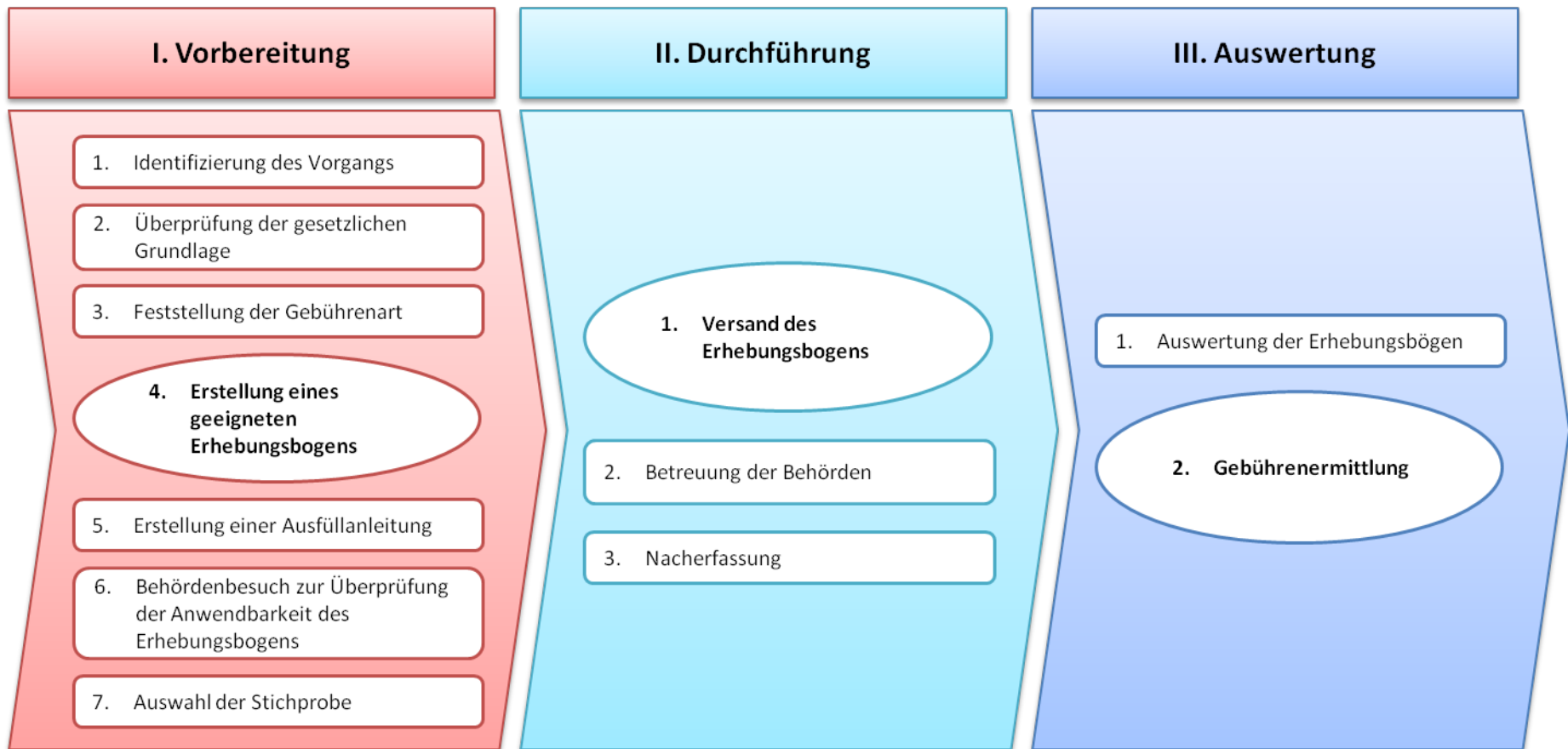
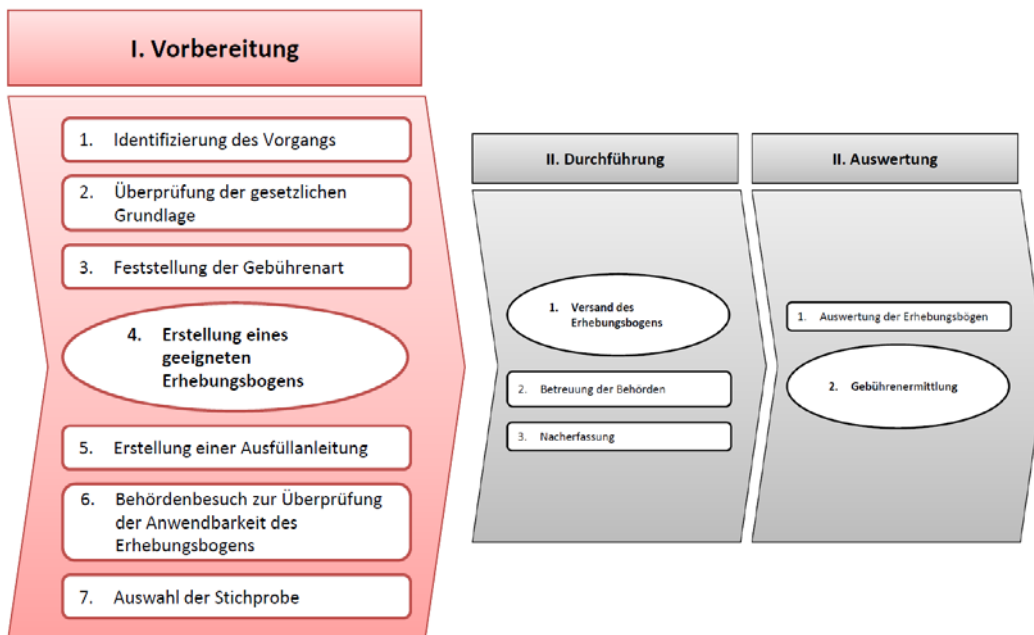


Abbildung 2: Die Ablaufphasen der Gebührenkalkulation

3.3 Die einzelnen Arbeitsschritte

Nachfolgend werden die einzelnen Arbeitsschritte der jeweiligen Ablaufphase erläutert.

3.3.1 Vorbereitung



1. Identifizierung des Vorgangs

Soll die Gebührenhöhe neu kalkuliert werden, so gilt es zunächst, den damit verbundenen Vorgang zu identifizieren. Ziel ist es, bereits zu Beginn ein möglichst genaues Bild über die mit einer Gebühr verbundenen möglichen Arbeitsabläufe zu erhalten. Eine Gebührennummer in der GebOST kann mehrere Gebührentatbestände beinhalten. In diesem Falle kann, je nach Tatbestand, ein unterschiedlicher Arbeitsaufwand in den Behörden entstehen. Jeder Gebührentatbestand setzt sich aus ein oder mehreren Vorgängen zusammen, welche mit unterschiedlichen Arbeitsschritten und unterschiedlich hohen Kosten verbunden sein können. Für die verschiedenen Arbeitsschritte können Mitarbeiter unterschiedlicher tariflicher Einordnungen innerhalb einer Behörde zum Einsatz kommen, was zu Kostenunterschieden führen kann. Zudem können sich die Arbeitsschritte hinsichtlich der Bearbeitungsdauern unterscheiden.

Um die behördenspezifischen Kosten für eine Gebührennummer zu kalkulieren, werden die Kosten für die dazugehörigen Gebührentatbestände gewichtet (Relation der Fallzahlen der einzelnen Gebührentatbestände für eine Gebührennummer) und aufaddiert. In der Mischkalkulation einer Gebühr (aufgrund verschiedener Gebührentatbestände innerhalb

einer Gebühr) beeinflussen somit sowohl die Kostenstruktur als auch die Fallzahl die Gebührenhöhe.



Abbildung 3: Identifizierung der für die Leistungserbringung einer Gebühr relevanten Vorgänge

Des Weiteren können für eine (Endkunden-) Leistung in einer Behörde verschiedene Gebührenpositionen erhoben werden, da unterschiedliche Gebührennummern der GebOSt anfallen (siehe Abbildung 3). In diesem Fall ist zu prüfen, ob alle mit der (Endkunden-) Leistung verbundenen Gebühren neu kalkuliert werden sollen.

Um die einzelnen Arbeitsschritte, welche für die Leistungserstellung erforderlich sind, zu identifizieren, bietet sich bereits in dieser Vorbereitungsphase eine Zusammenarbeit mit einer oder mehreren Behörden an. Dabei ist besonders darauf zu achten, ob sich hinter der zu kalkulierenden Gebühr verschiedene Gebührentatbestände, Vorgänge oder Arbeitsschritte verbergen, welche einen unterschiedlichen Arbeitsumfang bedeuten.

Die Identifizierung unterschiedlicher Gebührentatbestände und Vorgänge, welche durch eine Gebührennummer abgedeckt sind, macht eine detaillierte Erhebung erforderlich. Für jeden Vorgang sollten im Erhebungsbogen Daten abgefragt werden, da durchschnittliche Werte (auf Ebene einer Gebührennummer) in den Behörden häufig nicht vorliegen.

Werden die einzelnen Arbeitsschritte durch denselben Mitarbeiter (oder andere Mitarbeiter der gleichen tariflichen Einordnung) ausgeführt, so können diese zusammengefasst und als eine Position im Erhebungsbogen abgefragt werden. Besteht eine Variante aus mehreren Arbeitsschritten, welche durch verschiedene Mitarbeiter mit unterschiedlicher tariflicher Einordnung erbracht werden, so sind die Arbeitsschritte je nach tariflicher Einordnung zusammenzufassen.

2. Überprüfung der gesetzlichen Grundlage

Vor jeder Gebührenerhebung müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen auf Änderungen hin überprüft werden. Haben sich die gesetzlichen Grundlagen verändert, kann eine Anpassung des hier beschriebenen Erhebungsschemas erforderlich sein. Dabei sind auch richterliche Beurteilungen zur Gebührenhöhe und der damit einhergehenden Deckung der mit der Amtshandlung verbundenen Kosten für den Personal- und Sachaufwand zu berücksichtigen. Aus den rechtlichen Rahmenbedingungen können sich daher abweichende betriebswirtschaftliche Rahmenbedingungen ableiten.

3. Feststellung der Gebührenart

Nach § 6a Abs. 2 Satz 1 StVG können die Gebührensätze als feste Sätze, auch in Form von Zeitgebühren, oder als Rahmensätze vorgesehen sein. Soll die Gebühr in Form eines Festsatzes berechnet werden, so ist eine einheitliche Gebühr zu kalkulieren. Dies erfolgt durch eine Mischkalkulation über alle mit der Gebühr verbundenen Vorgänge sowohl innerhalb einer Behörde als auch durch den Durchschnitt über die in der Erhebung betrachteten Behörden.

Nach § 9 VwKostG sind bei der Festsetzung einer Rahmengebühr im Einzelfall zu berücksichtigen:

1. der mit der Amtshandlung verbundene Verwaltungsaufwand, soweit Aufwendungen nicht als Auslagen gesondert berechnet werden, und
2. die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen der Amtshandlung für den Gebührenschuldner sowie dessen wirtschaftliche Verhältnisse.

Da die Gebühr kostendeckend sein soll (siehe Anhang I - rechtliche Rahmenbedingungen), darf die mit dem Verwaltungsaufwand kalkulierte Gebührenhöhe nicht durch die Ermittlung des wirtschaftlichen Wertes oder des sonstigen Nutzens sowie der wirtschaftlichen Verhältnisse des Gebührenschuldners, unterschritten werden. Eine Überschreitung der Kosten ist jedoch denkbar. Bei begünstigenden Amtshandlungen kann die Festsetzung der Obergrenze der Rahmengebühr durch eine Multiplikation des mittleren Kostensatzes (Durchschnitt aus allen befragten Behörden) mit einem bestimmten Faktor erfolgen. Die Gebührenobergrenze kann in diesem Fall den höchsten ermittelten Kostensatz übersteigen. Außerdem gibt § 9 VwKostG nur indirekt einen Hinweis auf die Kalkulation einer Rahmengebühr der GebOSt, da nach § 9 VwKostG eine Festsetzung im Einzelfall erfolgen soll. Zudem ist sowohl die Bemessung des wirtschaftlichen Wertes und des sonstigen Nutzens, als auch die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse des jeweiligen Gebührenschuldners, nur äußerst schwer ermittelbar. Daher wird hier auf eine derartige

Ermittlung verzichtet und auf eine Gebührenermittlung nach dem Kostendeckungsprinzip in der Allgemeinen Gebührenverordnung (AGebV) zurückgegriffen:

Für eine Rahmengebühr kommen in Anlehnung an § 11 AGebV zwei Möglichkeiten der Berechnung in Betracht.

Die Unter- und die Obergrenze der Rahmengebühr ergeben sich

1. durch Multiplikation des für die gebührenfähige Leistung ermittelten

a) niedrigsten Stundensatzes mit dem niedrigsten Zeitaufwand, der für die Erbringung der gebührenfähigen Leistung durchschnittlich erforderlich ist, und

b) höchsten Stundensatzes mit dem höchsten Zeitaufwand, der für die Erbringung der gebührenfähigen Leistung durchschnittlich erforderlich ist, oder

2. aus den durch eine Kosten-und-Leistungs-Rechnung ermittelten niedrigsten und höchsten Kosten.

Durch diese Vorgehensweise kann somit sichergestellt werden, dass die Gebühr zumindest den Anforderungen des § 9 Abs. 1 Nr. 1 VwKostG (der mit der Amtshandlung verbundene Verwaltungsaufwand, soweit Aufwendungen nicht als Auslagen gesondert berechnet werden) genügt.

4. Erstellung eines geeigneten Erhebungsbogens

Der Vorbereitungsprozess mündet in der Erstellung eines Entwurfs eines Erhebungsbogens. Ziel ist es, die für die Kalkulation einer Gebühr erforderlichen Daten zu erheben. Dabei ist auf die Anwenderfreundlichkeit, beispielsweise durch eine weiter unten erläuterte Ausfüllanleitung, zu achten. Es empfiehlt sich, den Erhebungsbogen in Form einer Excel-Tabelle zu erstellen und jeder Zeilenüberschrift eine Nummerierung zuzuweisen. Mögliche Fragen und Erläuterungen zu einzelnen Positionen können dadurch einfacher bearbeitet werden.

Wichtig ist, dass die drei Datenanforderungen

1. durchschnittliche Bearbeitungsdauer eines Vorganges,
2. die Anzahl dieses Vorganges in der betrachteten Periode und
3. die tarifliche Einordnung der an der Leistungserstellung direkt beteiligten Mitarbeiter,

zwingend erforderlich sind, um in der Auswertungsphase zumindest approximativ, also annäherungsweise, behördenspezifische Kosten für die mit der betrachteten Gebühr verbundene Leistungserstellung, zu ermitteln.

Um Unklarheiten bei der späteren Auswertung der Fragebögen zu vermeiden, sollte bereits bei der Erstellung des Fragebogens eine Definition der anrechenbaren Zeiten erfolgen. Bei der Erhebung der durchschnittlichen Bearbeitungsdauern sind nachfolgend aufgeführte Zeiten anrechenbar:

- die Bearbeitungsdauer (im engeren Sinne) eines erfolgreich abgeschlossenen Vorgangs einer Gebührennummer,
- Wartezeiten während des Bearbeitungsvorganges (z.B. Kunde geht zur Kasse und kein anderer Kunde kann in dieser Zeit bedient werden),
- Wartezeiten/Rüstzeiten, welche bspw. beim Kundenwechsel entstehen (zu beachten ist, dass die Einzel- und Gemeinkosten klar abgegrenzt sein müssen und somit in der jeweiligen Behörde keine doppelte Anrechnung von Zeiten bzw. Kosten erfolgt).

Bei (zunächst) nicht erfolgreich abgeschlossenen Vorgängen bzw. Anträgen ist Nachfolgendes zu beachten:

- Bei den Zeiten für eine telefonische Beratung kann davon ausgegangen werden, dass es in der Folge zu einem erfolgreich abgeschlossenen gebührenfähigen Vorgang kommt. Die Bearbeitungsdauer dieses Vorgangs besteht somit aus der telefonischen Beratung und dem späteren Abschluss des Vorgangs, bei dem die Gebühr zu leisten ist. Insgesamt spiegeln sich diese Bearbeitungsdauern somit in der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer wider. Voraussetzung für die Berücksichtigung ist, dass für die telefonische Beratung keine eigenen Gebühren/Entgelte erhoben werden.
- Dies gilt auch für Beratungen ohne abschließende Fallentscheidung (z.B. Unterlagen fehlen). Es kann davon ausgegangen werden, dass es in der Folge zu einem erfolgreich abgeschlossenen gebührenfähigen Vorgang kommt. Die Bearbeitungsdauer dieses Vorgangs besteht somit aus der ersten Beratung und dem späteren Abschluss des Vorgangs, bei dem die Gebühr zu leisten ist. Insgesamt spiegeln sich diese Bearbeitungsdauern somit in der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer wider.

Nach derzeitiger Rechtsauffassung sind nicht anrechenbar:

- reine Leerzeiten, welche der Daseinsvorsorge zuzuordnen sind (z.B. Keine Kunden, Kunde erscheint nicht zum Termin) sowie
- abgeschriebene Gebührenforderungen.

Wie im Anhang I erwähnt, existieren zwei Arten der Buchführung, Kameralistik und Doppik. Liegt in einer Behörde eine kamerale Haushaltsführung vor, können häufig nur bedingt Aussagen über Kosten zu einzelnen Vorgängen gemacht werden. Auch bei einer doppischen

Haushaltsführung liegen in den Behörden häufig nicht alle gewünschten Kostenpositionen vor. Daher ist der Erhebungsbogen so zu gestalten, dass selbst wenn Daten für eine Kostenposition nicht verfügbar sein sollten, sich die gewünschten Informationen aus alternativen Antworten ergeben.

Vorgehensweise bei doppischer Haushaltsführung beziehungsweise vorhandener Kosten- und Leistungsrechnung:

Der optimale Fall ist, dass eine vollständige KLR vorliegt, aus welcher die jeweilige Behörde produktspezifische Kosten ablesen kann. Dabei muss berücksichtigt werden, dass ein Produkt (Leistung) oder ein Produktbündel, genau einer Gebührennummer der GebOSt entspricht. Eine Gebührennummer stimmt somit mit einem Kostenträger überein. Auch lassen sich im Idealfall die Gemeinkosten (Sachgemeinkosten und Personalgemeinkosten) für die Behörde bestimmen und als Zuschlag zu den jeweiligen Einzelkosten auf Produktebene aufschlagen. Liegen die vollständigen Daten vor, so lassen sich die mit der Leistungserstellung verbundenen Kosten einer Gebührenposition nahezu direkt ablesen (siehe Anhang I).

Da die erforderlichen Daten häufig nicht in der gewünschten Form in den Behörden vorliegen, ist eine alternative Vorgehensweise erforderlich.

Vorgehensweise bei kameraler Buchführung oder bei Doppik, wenn die gewünschten Daten der KLR nicht vorliegen:

Da vor der Bearbeitung und dem Ausfüllen der Erhebungsbögen durch die ausgewählten Behörden keine Informationen über die Verfügbarkeit der Daten und deren Qualität vorliegen, sollten stets auch Daten abgefragt werden, mit denen sich die entsprechenden Kosten für die Leistungserstellung für einer bestimmte Gebührennummer alternativ berechnen lassen.

Dies sind, wie bereits weiter oben erwähnt, die durchschnittliche Bearbeitungsdauer eines Vorganges, die Anzahl dieses Vorganges in der betrachteten Periode und die tarifliche Einordnung der an der Leistungserstellung direkt beteiligten Mitarbeiter. Mit Hilfe dieser Daten lassen sich in der Auswertungsphase die Personaleinzelkosten approximativ berechnen. Da häufig kein behördenspezifischer Personalgemeinkosten-Zuschlagssatz vorliegt, sollte ein alternativ zu verwendenden Zuschlagssatz erfragt werden.

Auch liegen häufig keine Daten zu den Sacheinzel- und Sachgemeinkosten auf behördenspezifischer Ebene vor. Auch hier sollte nach alternativ zu verwendenden Werten gefragt werden.

5. Erstellung einer Ausfüllanleitung

Nach Fertigstellung des Erhebungsbogens kann auch die Ausfüllanleitung erstellt werden. Diese soll in der Durchführungsphase zusammen mit dem Erhebungsbogen an die ausgewählten Behörden gesendet werden. Dabei ist zu empfehlen, jede der durchnummerierten Positionen im Erhebungsbogen (der Excel-Tabelle), zu erläutern.

6. Behördenbesuch zur Überprüfung der Anwendbarkeit des Erhebungsbogens

Mit Hilfe eines Besuchs in einer oder mehreren Behörde/n soll sichergestellt werden, dass die in der Praxis angewendeten Vorgänge und Arbeitsschritte durch den Erhebungsbogen in adäquater Form erfasst sind. Daher empfiehlt es sich, den Erhebungsbogen zusammen mit Mitarbeitern einer Behörde zu besprechen und sich vor allem die anfallenden Arbeitsschritte und Varianten erläutern zu lassen. Anschließend kann der Erhebungsbogen, falls notwendig, angepasst werden. Desweiteren können Verständnisfragen erörtert werden, die auch für eine Anpassung der Ausfüllanleitung nützlich sein können.

7. Auswahl der Stichprobe

Um den Verwaltungsaufwand der Gebührenkalkulation zu verringern, sollte die Anzahl der an der Befragung teilnehmenden Behörden reduziert werden. Dafür ist auf eine geeignete Weise eine Auswahl der Behörden vorzunehmen, welche an der Befragung teilnehmen.

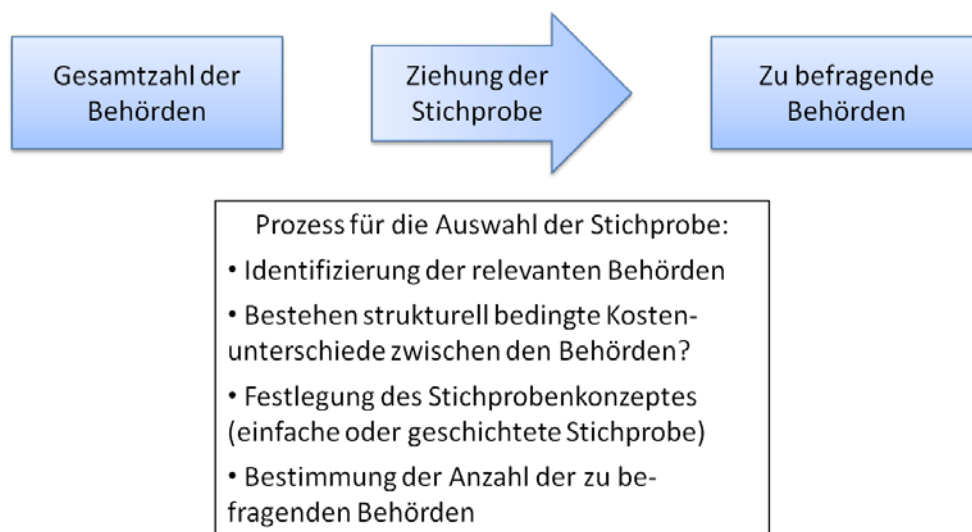


Abbildung 4: Bestimmung des Stichprobendesigns

Abbildung 4 fasst den Auswahlprozess und das damit einhergehende Stichprobendesign zusammen. Nachfolgend wird näher erläutert, welche Schritte für die Auswahl der Stichprobe notwendig sind:

Festlegung der Auswahlgrundlage

Die Kalkulation der Gebührenhöhe erfolgt aus den Angaben aus einer Stichprobe von den an der Leistungserbringung beteiligten Behörden. Im Anhang I wird näher erläutert, warum aus stichprobentheoretischen Gründen die Auswahl der Stichprobe grundsätzlich auf Basis einer Zufallsstichprobe erfolgen soll. Hierfür ist zunächst die Auswahlgrundlage festzulegen, d.h. eine Übersicht über alle Behörden zu erstellen, die an der Leistungserbringung beteiligt sind. Im Falle von Zulassungs- oder Fahrerlaubnisbehörden können z.B. die amtlichen Anschriftenverzeichnisse des Kraftfahrt-Bundesamtes verwendet werden. Es ist dabei darauf zu achten, dass die Informationen über die Auswahlgrundlage vollständig, korrekt und aktuell sind. Um die Erhebungsunterlagen später an die Behörden zu versenden, müssen in jedem Fall Kontaktdaten enthalten sein. Zur Vorbereitung der Stichprobenziehung erhalten die Behörden in der Übersicht zusätzlich eine eindeutige durchlaufende Nummerierung.

Festlegung des Stichprobenkonzepts

Die einfachste Möglichkeit, eine Stichprobe zu ziehen, ist die sogenannte **einfache Zufallsstichprobe**. Hierbei wird aus der Auswahlgrundlage mit N Behörden eine vorher festgelegte Anzahl n von Behörden zufällig gezogen. Diese Möglichkeit sollte dann in Betracht gezogen werden, wenn eine Schichtung der Stichprobe nicht möglich ist oder nicht notwendig erscheint.

Gibt es konkrete Annahmen, die dafür sprechen, dass sich die Gebührenhöhe in den Behörden strukturell voneinander unterscheiden kann, und ist die beeinflussende Größe bekannt, so bietet es sich an, anstelle einer einfachen Stichprobe auf eine **geschichtete Stichprobe** zurückzugreifen. Nähere Erläuterungen zur Vorgehensweise bei einer geschichteten Stichprobe befinden sich im Anhang II.

Größe der Stichprobe

Die Genauigkeit des Ergebnisses hängt im Wesentlichen von der Größe der gezogenen Stichprobe ab. Die quantitative Abschätzung der Unsicherheit beim Schluß von der Stichprobe auf die Grundgesamtheit ist dabei nur bei reinen Zufallsstichproben möglich.

Unter Genauigkeit im statistischen Sinne versteht man dabei im Allgemeinen die Wahrscheinlichkeit $(1-\alpha)$, mit der das aus der Erhebung ermittelte Ergebnis in einem bestimmten Intervall um den wahren Wert liegt. Dieses Intervall wird als Konfidenz- oder Vertrauensintervall bezeichnet.

Beispiel: Die wahre Gebührenhöhe für die Leistung A liegt mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % in einem Konfidenzintervall von $\pm 2 \text{ €}$ um den in der

Erhebung ermittelten Wert von 10,45 €. Das Konfidenzintervall beträgt damit [10,45 €-2 € ; 10,45 €+2 €]=[8,45 € ; 12,45 €] zum Konfidenzniveau von 95 %.

Für die Größe der Stichprobe gibt es keine allgemeingültige Regel, da der notwendige Stichprobenumfang immer von der Streuung der zu untersuchenden Variablen (in diesem Fall die Streuung der Gebührenhöhe in den Behörden) abhängt. Wenn die Streuung bekannt ist oder eine sinnvolle Einschätzung über die Streuung getroffen werden kann, ist es möglich, den Stichprobenumfang so zu bestimmen, dass eine gewünschte Genauigkeit des Ergebnisses annähernd erreicht werden kann. Ist die Streuung unbekannt, müsste im Rahmen einer Vorstichprobe die Streuung der zu untersuchenden Variablen bestimmt werden, um gezielt eine Stichprobengröße zu wählen, die eine gewünschte Genauigkeit erreicht.

Im vorliegenden Fall der Erhebung zum Zwecke der Festsetzung der Höhe von Gebühren ist die Streuung vorab nicht bekannt, jedoch bietet es sich aus Praktikabilitätsgründen nicht an, eine Vorerhebung durchzuführen. Da die Vorgänge von vielen Gebührenpositionen in gewissem Sinne standardisierte Vorgänge sind, kann für diese Vorgänge von einer relativ geringen Streuung ausgegangen werden. Daher wurden für die Beispielrechnung in Kapitel 4 pauschal 10 % der an der Leistungserbringung beteiligten Behörden befragt. Bei Vorgängen mit einer sehr hohen Streuung, sollte eine größere Stichprobe gewählt werden. Wenn im Laufe der Zeit aus verschiedenen Erhebungen Kenntnisse zu Streuungen vorliegen, ist aufgrund dessen eine genauere Festlegung des notwendigen Stichprobenumfangs möglich und vorteilhaft. Die entsprechende Formel ist im Anhang III angegeben.

Vorbereitung der Ziehung

Bei der einfachen Zufallsstichprobe erfolgt die Ziehung zufällig und einmalig direkt aus der Auswahlgrundlage. Nähere Erläuterungen zur Vorbereitung der Ziehung bei einer geschichteten Stichprobe ist dem Anhang II zu entnehmen.

Durchführung der Stichprobenziehung

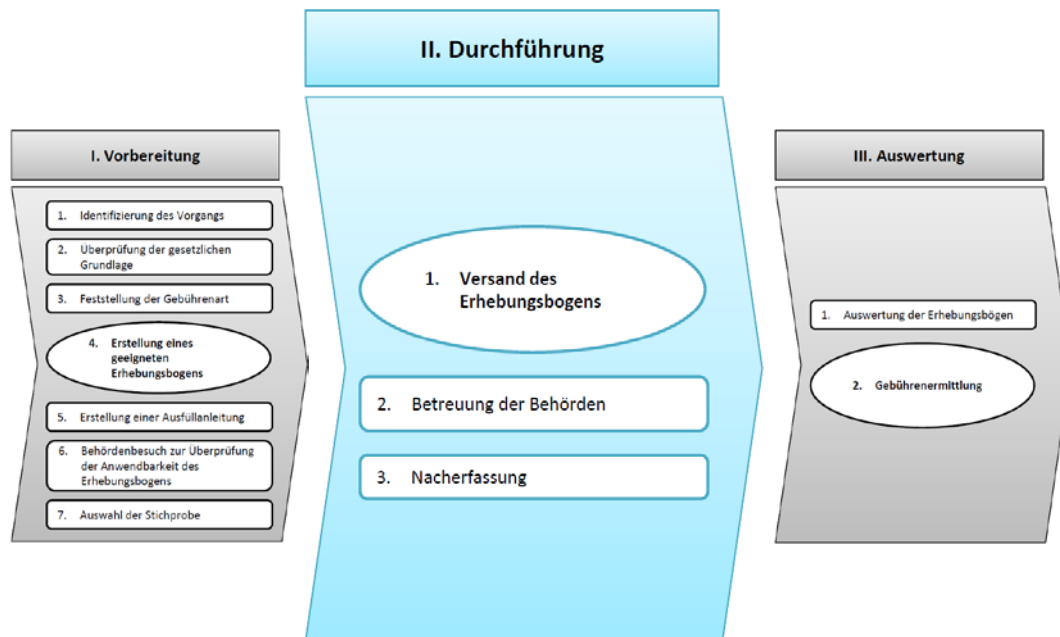
Steht die Größe der Stichprobe fest, kann die Ziehung erfolgen. Um die Zufälligkeit zu gewährleisten, werden in der Praxis Zufallszahlen zur Ziehung herangezogen. Hierzu können Zufallszahlengeneratoren verwendet werden, die die gewünschte Anzahl an Pseudo-Zufallszahlen generieren¹.

Solche Generatoren sind in den Statistik-Programmen wie z.B. SPSS enthalten, ebenso jedoch auch in gängigen Tabellenkalkulationsprogrammen wie z.B. Excel². Ein Syntaxbeispiel zur Stichprobenziehung in SPSS sowie ein Beispiel für eine Stichprobenziehung über Excel finden sich im Anhang V und VI.

¹ Eine weitere Möglichkeit ist die Nutzung von Zufallszahlentabellen, die in der heutigen Praxis jedoch kaum noch Verwendung finden.

² In Excel heißt die benötigte Funktion beispielsweise „=ZUFALLSZAHL()“.

3.3.2 Durchführung



1. Versand des Erhebungsbogens

Die Phase der Durchführung beginnt mit dem Versand des Erhebungsbogens an die im vorherigen Schritt gezogenen Behörden. Der Erhebungsbogen wird zusammen mit einem Anschreiben sowie der Ausfüllanleitung versendet.

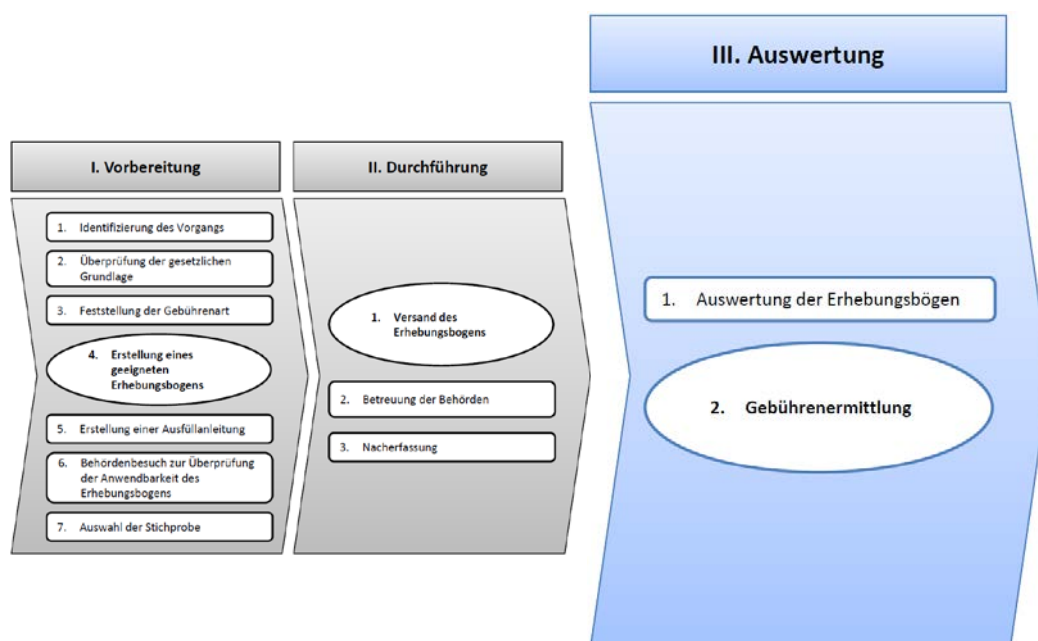
2. Betreuung der Behörden

Zur Sicherung der Qualität ist eine enge Zusammenarbeit und Betreuung der Behörden während der Erhebung zwingend erforderlich. Durch eine persönliche Betreuung steigt aufgrund einer zeitnahen Beantwortung von Fragen sowohl die Qualität der angegebenen Daten als auch die Quantität in Form einer erhöhten Ausfüllquote.

3. Nacherfassung

Während der Nacherfassung sind zum einen die Rückläufer auf Datenlücken hin zu prüfen und falls notwendig ist mit der jeweiligen Behörde abzuklären, ob es ein Verständnisproblem gab, oder ob die Daten tatsächlich nicht geliefert werden können. Zum anderen kann eine erneute höfliche Aufforderung zur Rücksendung des ausgefüllten Erhebungsbogens erforderlich sein.

3.3.3 Auswertung



1. Auswertung der Erhebungsbögen

In diesem Schritt werden die Erhebungsbögen ausgewertet, indem behördenspezifische Kosten für die jeweilige Gebührennummer der GebOSt berechnet werden. Ziel ist es, innerhalb einer Behörde die mit der Leistungserstellung verbundenen Kosten zu erfassen und dadurch eine Kostendeckung sicherzustellen. Im sich anschließenden zweiten Schritt, wird aus diesen behördenspezifischen Kostensätzen ein einheitlicher Kostensatz gebildet, beziehungsweise bei einer Rahmengebühr die Ober- und Untergrenze festgelegt.

Wie im Abschnitt der Vorbereitungsphase beschrieben, umfasst die Kalkulation jegliche Tatbestände einer Gebührennummer. Für jeden Gebührentatbestand werden auf Basis der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer die Personal- und Sachkosten bestimmt. Kommen in den einzelnen Arbeitsschritten Mitarbeiter unterschiedlicher tariflicher Einordnungen zum

Einsatz, so ist dies bei der Kalkulation der Kosten zu berücksichtigen. Die nachfolgende Abbildung 5 gibt einen Überblick über die Kalkulation der Kosten, welche in einer Behörde für einen Gebührentatbestand in einem bestimmten Zeitraum (beispielsweise ein Jahr) entstehen. Eine Gebührennummer kann aus ein oder mehreren Gebührentatbeständen bestehen, die wiederum aus mehreren Arbeitsschritte zur Folge haben. Je Gebührentatbestand wird die durchschnittliche Bearbeitungsdauer mit den dazugehörigen Personal- und Sachkosten pro zur Verfügung stehenden Arbeitsstunde multipliziert.

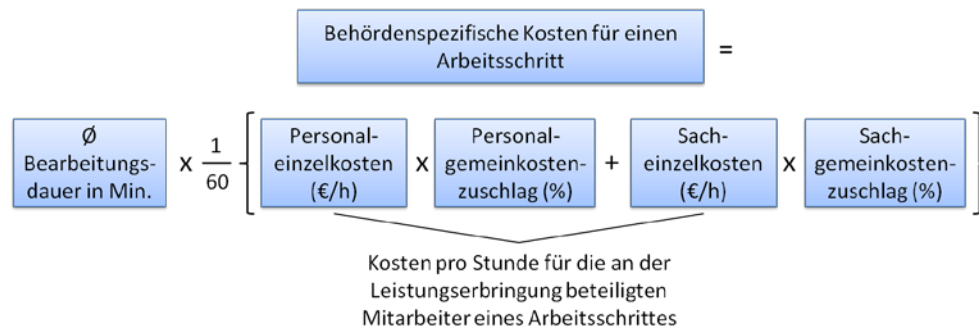


Abbildung 5: Kalkulation der behördenspezifischen Kosten für einen Arbeitsschritt

Werden mehrere Arbeitsschritte eines Gebührentatbestandes gesondert erfasst, so werden die Kosten für die Arbeitsschritte des Gebührentatbestandes aufsummiert:

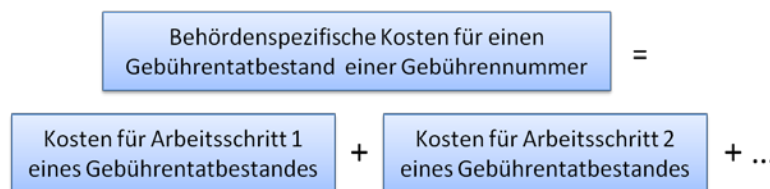


Abbildung 6: Kalkulation der behördenspezifischen Kosten für einen Gebührentatbestand

Wenn mehrere Gebührentatbestände für eine Gebührennummer vorhanden sind, werden die zuvor berechneten Kosten je Gebührentatbestand nach ihrem Verhältnis (Fallzahl in der betrachteten Periode für einen Gebührentatbestand/Gesamtfallzahl einer Gebührennummer) gewichtet und addiert (siehe Abbildung 7):

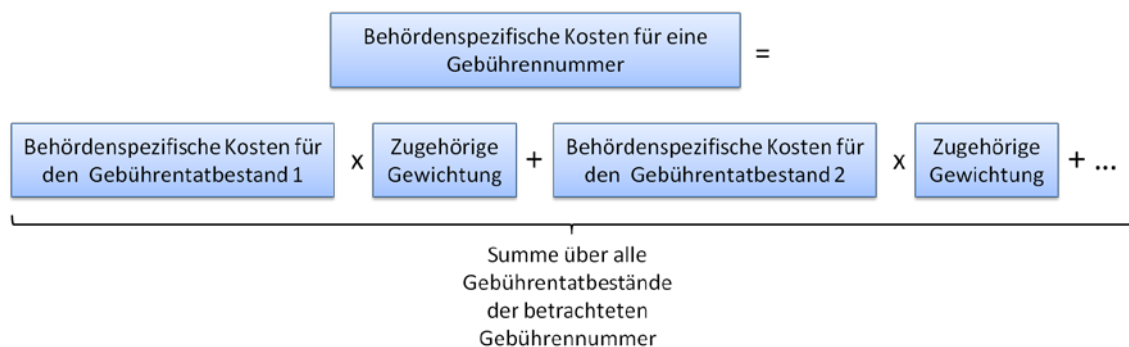


Abbildung 7: Kalkulation der behördenspezifischen Kosten für eine Gebührennummer

Bestehen die einzelnen Gebührentatbestände wiederum aus einzelnen Vorgängen, welche sich hinsichtlich der Arbeitsschritte, der Anzahl, der Dauer oder der tariflichen Einordnung der Mitarbeiter unterscheiden, so müssen diese Vorgänge einzeln erfasst werden. In diesem Falle werden die einzelnen Vorgänge (siehe Anwendungsbeispiele in Kapitel 4) wie Gebührentatbestände erfasst. Alternativ können die Kosten für die einzelnen Vorgänge eines Gebührentatbestandes zunächst gewichtet aufsummiert werden. Erst anschließend werden, wie weiter oben beschrieben, die Kosten der einzelnen Gebührentatbestände gewichtet aufaddiert.

Nachfolgend werden zwei alternative Möglichkeiten zur Berechnung der behördenspezifischen durchschnittlichen Kosten für eine Gebührennummer beschrieben. Sind behördenspezifische Werte für die Personal- und Sacheinzelkosten (und die Gemeinkosten-Zuschlagssätze) auf der Ebene der Kostenträger (Gebührentatbestände) in einer Behörde verfügbar, so ist Variante 1 zu wählen. Liegt keine Kosten- und Leistungsrechnung vor, welche die erforderlichen Daten liefern kann, so ist auf Variante 2 zurückzugreifen. Die durchschnittlichen behördenspezifischen Kosten \overline{BK}_i werden für jede Behörde i berechnet.

Variante 1:

Voraussetzung für diese Berechnungsmethodik ist eine KLR, welche (in der Kostenträgerrechnung) als Kostenträger die einzelnen Gebührentatbestände verwendet. In diesem Falle sind die Kosten für die einzelnen Arbeitsschritte bereits in den Gebührentatbeständen (Kostenträgern) aggregiert erfasst worden.

Exakte Berechnung der behördenspezifischen durchschnittlichen Kosten zur Leistungserbringung für eine Gebührennummer der GebOST:

$$\text{Behördenspezifische Kosten } \overline{BK}_i = \sum_{j=1}^J G_{ij} \cdot \overline{ZA}_{ij} \cdot \frac{1}{60} \left[(PEK_{hij} \cdot (1 + PGZ)) + (SEK_{hij} \cdot (1 + SGK)) \right]$$

\overline{BK}_i = Mittlerer Satz der i -ten Behörde

G_{ij} = Gewichtung nach dem Anteil der verschiedenen Gebührentatbestände j einer Gebührennummer

PEK_{hij} = Personaleinzelkosten pro Stunde für den j -ten Gebührentatbestand (= Kostenträger)

PGZ = Personalgemeinkosten-Zuschlagssatz (in %)

SEK_{hij} = Sacheinzelkosten pro Arbeitsstunde für den j -ten Gebührentatbestand (= Kostenträger)

SGK = Sachgemeinkosten-Zuschlagssatz (in %)

\overline{ZA}_{ij} = Durchschnittlicher Zeitaufwand der i -ten Behörde für den j -ten Gebührentatbestand (in Minuten)

Der nachfolgende Teil der weiter oben genannten Formel gibt die Personalkosten je Stunde in Abhängigkeit des jeweiligen Gebührentatbestandes j an. Dafür werden die Personaleinzelkosten PEK_{hij} pro Stunde mit dem Personalgemeinkosten-Zuschlagssatz multipliziert:

$$\text{Personalkosten je Stunde} = (PEK_{hij} \cdot (1 + PGZ))$$

Der nachfolgende Teil der weiter oben genannten Formel gibt die Sachkosten je Stunde für einen Gebührentatbestand j an. Dafür werden die Sacheinzelkosten SEK_{hij} pro Stunde mit dem Sachgemeinkosten-Zuschlagssatz multipliziert.

$$\text{Sachkosten je Stunde} = (SEK_{hij} \cdot (1 + SGZ))$$

Schließlich werden die gesamten Personal- und Sachkosten einer Behörde für jeden Gebührentatbestand einer Gebührennummer der GebOSt berechnet. Dazu werden die zuvor berechneten Kosten je Arbeitsstunde eines Gebührentatbestandes j in Kosten je Minute umgerechnet und mit dem durchschnittlichen Zeitaufwand \overline{ZA}_{ij} für diesen Gebührentatbestand multipliziert. Da eine Gebührennummer aus verschiedenen Gebührentatbeständen bestehen kann, werden die Kosten eines jeden Gebührentatbestandes gewichtet und summiert.

$$G_{ij} \cdot \overline{ZA}_{ij}$$

Um zu einem durchschnittlichen Kostensatz einer Gebührennummer in einer Behörde \overline{BK}_i zu gelangen, müssen die Kosten je Gebührentatbestand mit ihrem jeweiligen Anteil G_{ij} gewichtet werden. Die Gewichtung G_{ij} setzt die Fallzahlen der verschiedenen Gebührentatbestände ins Verhältnis.

$$G_{ij} = \frac{\text{Fallzahl}_{\text{Tatbestand } j}}{\text{Fallzahl}_{\text{alle Tatbestände}}}$$

Werden die gewichteten Kosten je Gebührentatbestand über alle Gebührentatbestände einer Gebührennummer aufsummiert, so erhält man die durchschnittlichen behörden-spezifischen Kosten einer Gebührennummer der GebOSt.

Variante 2:

Variante 2 unterscheidet sich vor allem durch unterschiedliche Datenquellen. Liegen keine genauen Erkenntnisse über die Einzel- und Gemeinkosten innerhalb einer Behörde vor, so müssen pauschale, behördenunspezifische Werte verwendet werden. In diesem Fall sind ausschließlich die in Abschnitt 3.3.1 aufgeführten zwingend erforderlichen Angaben behörden-spezifisch:

1. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer eines Vorganges ,
2. Die Anzahl dieses Vorganges in der betrachteten Periode und
3. Die tarifliche Einordnung der an der Leistungserstellung direkt beteiligten Mitarbeiter.

Mit Hilfe dieser Größen können behörden-spezifische Kostensätze approximativ berechnet werden. Kommen in den einzelnen Vorgängen Mitarbeiter unterschiedlicher tariflicher

Einordnungen zum Einsatz, so sind die einzelnen Gebührentatbestände j bis hin zu einzelnen Arbeitsschritte m hin aufzugliedern und verschiedene Kostensätze anzusetzen.

Approximative Berechnung der behördenspezifischen Kosten zur durchschnittlichen Leistungsberbringung einer Gebührennummer der GebOST:

Behördenspezifische Kosten \overline{BK}_i

$$= \sum_{j=1}^J G_{ij} \cdot \left[\sum_{m=1}^M \overline{ZA}_{ijm} \cdot \frac{1}{60} \left[(PEK_h(\overline{D}_{ijm}) \cdot (1 + PGZ)) + (SEK_h \cdot (1 + SGZ)) \right] \right]$$

\overline{BK}_i = Mittlerer Satz der i -ten Behörde

\overline{D}_{ijm} = Durchschnittlicher Dienstgrad der i -ten Behörde für den m -ten Arbeitsschritt des j -ten Gebührentatbestandes einer Gebührennummer

G_{ij} = Gewichtung nach dem Anteil der verschiedenen Gebührentatbestände j

PEK_h = Personaleinzelkostensatz pro Arbeitsstunde

PGZ = Personalgemeinkosten-Zuschlagssatz (in %)

SEK_h = Sacheinzelkosten pro Arbeitsstunde

SGK = Sachgemeinkosten-Zuschlagssatz (in %)

\overline{ZA}_{ijm} = Durchschnittlicher Zeitaufwand der i -ten Behörde für den m -ten Arbeitsschritt des j -ten Gebührentatbestandes einer Gebührennummer (in Minuten)

Zunächst werden die Personaleinzelkosten PEK_h pro Arbeitsstunde in Abhängigkeit des jeweiligen Gebührentatbestandes und, falls notwendig, weiter aufgegliedert nach Arbeitsschritten berechnet. Dabei ist der durchschnittliche Dienstgrad \overline{D}_{ijm} der für den jeweiligen Arbeitsschritt m eines Gebührentatbestandes j zuständigen Mitarbeiter zu berücksichtigen. Anschließend werden die Personaleinzelkosten um die Personalgemeinkosten erhöht. Da häufig jährliche Werte vorliegen, müssen diese mit Hilfe der zur Verfügung stehenden Arbeitsstunden auf Stunden umgerechnet werden:

$$\text{Personalkosten je Stunde} = (PEK_h(\overline{D}_{ijm}) \cdot (1 + PGZ))$$

Auch werden die Sachkosten, bestehend aus Sacheinzel- und Sachgemeinkosten pro Stunde zur Verfügung stehende Arbeitszeit berechnet. Je nach Quelle und Methodik werden die Sachkosten als Pauschale mit oder ohne Gemeinkostenzuschlag ausgewiesen, so dass darauf geachtet werden muss, ob Gemeinkosten hinzuzurechnen sind oder nicht:

$$\text{Sachkosten je Stunde} = (SEK_h \cdot (1 + SGZ))$$

Nun werden für jeden einzelnen Gebührentatbestand j einer Gebührennummer die durchschnittlichen Kosten durch Addition der Kosten für den jeweiligen Arbeitsschritt ($m = 1$ bis M), berechnet. Dazu werden die zuvor berechneten Kosten je Arbeitsminute für einen Arbeitsschritt m , mit dem durchschnittlichen Zeitaufwand \overline{ZA}_{ijm} für diesen Arbeitsschritt multipliziert. Anschließend werden diese Kosten über alle Arbeitsschritte eines

Gebührentatbestandes aufsummiert. Diese Vorgehensweise wird für jeden Gebührentatbestand einer Gebührennummer der GebOST angewendet.

Um zu einem durchschnittlichen Kostensatz einer Gebührennummer in einer Behörde \overline{BK}_i zu gelangen, müssen die durchschnittlichen Kosten je Gebührentatbestand mit ihrem jeweiligen Anteil G_{ij} gewichtet werden. Die Gewichtung G_{ij} setzt die Fallzahlen der verschiedenen Gebührentatbestände ins Verhältnis. Die Summe der Gewichtungen in einer Behörde i muss 1 ergeben.

$$\sum_{j=1}^J G_{ij} = 1$$
$$G_{ij} = \frac{\text{Fallzahl}_{\text{Tatbestand } j}}{\text{Fallzahl}_{\text{alle Tatbestände}}}$$

Werden die gewichteten Kosten je Gebührentatbestand über alle Gebührentatbestände einer Gebührennummer aufsummiert, so erhält man die durchschnittlichen behördenspezifischen Kosten einer Gebührennummer der GebOST.

Liegen, für die gerade beschriebene Berechnung nach Variante 2, keine behördenspezifischen Werte für die Personaleinzelkosten PEK_h , die Sacheinzelkosten SEK_h pro Arbeitsstunde und die jeweiligen Gemeinkosten vor, so kommen die im Erhebungsbogen von den Behörden angegebenen alternativen Werte mit den jeweiligen Quellen in Frage. Diese können von den Behörden oder deren übergeordneten Behörden selbst berechnet werden, obwohl keine geeigneten KLR-Daten vorhanden sind. Dafür kommt beispielsweise die im pauschalen Ansatz des Gutachtens "Kosten eines Arbeitsplatzes" (Stand 2014/2015) der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt 2014) vorgestellte Methodik in Betracht. Darin enthalten sind Beispielrechnungen und Empfehlungen für einzelne Werte. Nachfolgende Werte werden für die Bestimmung behördenspezifischer Kosten nach Variante 2 benötigt:

- Personaleinzelkosten pro Minute (Abhängig vom Dienstgrad und Unterscheidung zwischen Angestellten und Beamten),
- Personalgemeinkosten-Zuschlagssatz (in 2014 bspw.: 20 % der Personaleinzelkosten)³,
- Jährliche Arbeitsstunden (Unterscheidung zwischen Angestellten und Beamten),
- Sachkostenpauschale (Sacheinzel- und Sachgemeinkosten).

³ Die Gemeinkostenpauschale von 20 % der Bruttopersonalkosten wurde zuletzt 1985 im Wege einer Umfrage ermittelt. Das Bundesfinanzministerium rechnet mittlerweile mit einem Zuschlagssatz von 30 % auf die Personal- und Sachkosten. Derzeit wird die Gemeinkostenpauschale durch die KGSt deshalb für ihre Mitglieder gutachtlich überarbeiten.

2. Gebührenermittlung

Zur Ermittlung der Gebühr müssen die mittleren Gebühren je Behörde in geeigneter Weise zusammengeführt werden. Dabei ist auch das Stichprobendesign zu beachten, da sichergestellt sein muss, dass jede der teilnehmenden Behörden eine bestimmte Gewichtung erhält. Zur Ermittlung einer Festgebühr für alle Behörden kommen nach derzeitiger Rechtsauffassung verschiedene Lageparameter in Betracht:

- a) Arithmetisches Mittel
- b) Median oder ein höheres Quantil

Zu a)

Bei einer einfachen Zufallsstichprobe geschieht dies über ein ungewichtetes arithmetisches Mittel. Dieses Stichprobenmittel ist dann ein „erwartungstreuer Schätzer“ für den mittleren Behördensatz KS:

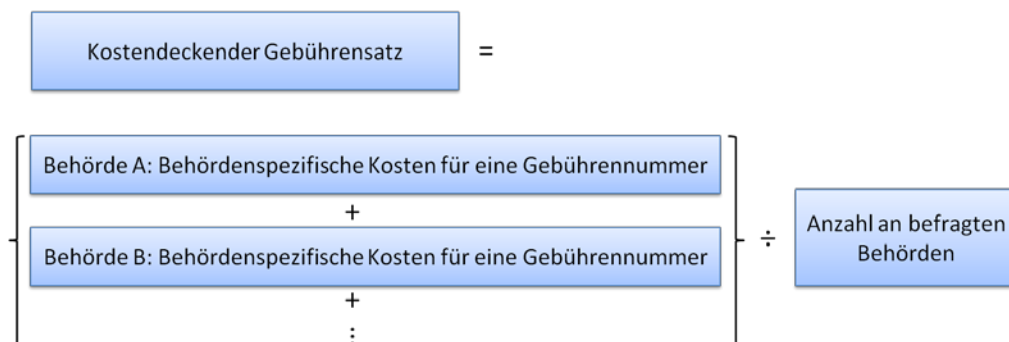


Abbildung 8: Ermittlung der mittleren Gebühr

Als Formel dargestellt ergibt sich für die einfache Zufallsstichprobe als Stichprobenmittel der mittleren Behördensatz KS:

$$\widehat{KS} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \overline{BK}_i,$$

\overline{BK}_i mittlerer Gebührensatz der i-ten Behörde

Die entsprechende Formel bei einer geschichteten Zufallsstichprobe ist in Anhang IV zu finden.

Zu b)

Der Median der behördenspezifischen Kosten für eine Gebührennummer (Beobachtungsreihe) ist der Wert, bei dem (mindestens) 50% der beobachteten behördenspezifischen Kosten größer oder gleich diesem Wert und (mindestens) 50% der beobachteten behördenspezifischen Kosten kleiner oder gleich diesem Wert sind. Bei einer ungeraden Anzahl von betrachteten Behörden ist der Median somit der Wert (Kostensatz) der Behörde, welcher in der Mitte der (nach der Höhe geordneten) behördenspezifischen Kosten liegt. Bei einer geraden Anzahl kann zur Berechnung des Median der Mittelwert der beiden in der Mitte der (nach der Höhe) geordneten Reihe liegenden behördenspezifischen Kosten genommen werden.

Das Quantil gibt den Wert an, an dem die (nach der Höhe geordneten) behördenspezifischen Kosten zu einem bestimmten Prozentsatz kleiner oder gleich sind. Das 0,5-Quantil entspricht dem Median und ist der Wert (wie unter b) bereits beschrieben), bei dem (mindestens) 50% der beobachteten behördenspezifischen Kosten größer oder gleich diesem Wert und (mindestens) 50% der beobachteten behördenspezifischen Kosten kleiner oder gleich diesem Wert sind. Das 0,75-Quantil entspricht beispielsweise dem Wert, an dem (mindestens) 75% der (nach der Höhe geordneten) behördenspezifischen Kosten kleiner oder gleich dem 0,75-Quantil sind und (mindestens) 25% der (nach der Höhe geordneten) behördenspezifischen Kosten größer oder gleich dem 0,75-Quantil sind.

4 Anwendungsbeispiele

Nachfolgend wird die Vorgehensweise zur Neukalkulation der beiden Gebührennummern 221.1 (Zulassung, Änderung des Kennzeichens, Änderung des Betriebszeitraums beim Saisonkennzeichen, Wechsel der Kennzeichenart) und 221.4 (Entscheidung über die Zuteilung von Kurzzeitkennzeichen) der GebOSt beispielhaft dargestellt.

I. Vorbereitung

1. Identifizierung des Vorgangs

Zur Identifizierung der Gebährentatbestände und der Vorgänge, welche zur Leistungserbringung für die beiden weiter oben genannten Gebührennummern erforderlich sind, fand ein Besuch in einer Zulassungsbehörde statt. Dort galt es, die einzelnen Arbeitsschritte zu identifizieren und den Detaillierungsgrad der Abfrage zu entwickeln, welcher unter anderem von der Verfügbarkeit der Daten abhängt.

Es ist zu berücksichtigen, dass Gebührennummer 221.1 aus vier Gebährentatbeständen besteht:

- Zulassung eines Fahrzeugs
- Änderung des Kennzeichens,
- Änderung des Betriebszeitraums beim Saisonkennzeichen,
- Wechsel der Kennzeichenart

Beim Besuch der Zulassungsbehörde stellte sich eine weitere erforderliche Aufteilung des Gebährentatbestandes "Zulassung eines Fahrzeugs" in drei unterschiedliche Vorgänge heraus (siehe Abbildung 9). Diese Unterteilung wurde erforderlich, da sich die Vorgänge hinsichtlich des Arbeitsaufwands und der bearbeitenden Mitarbeiter unterscheiden können und somit die Höhe der Kosten variieren kann. Für jeden Vorgang werden Daten, wie beispielsweise die Fallzahlen für ein bestimmtes Jahr, erhoben.

Als sinnvolle Lösung wurde nachfolgende Aufteilung gewählt:

Gebührennummer 221.1					Geb.-Nr. 221.4		
Gebührentatbestand: "Zulassung eines Fahrzeugs"				Gebührentatbestand/ Vorgang: "Änderung des Kennzeichens"	Gebührentatbestand/ Vorgang: "Änderung des Betriebszeitraums beim Saisonkennzeichen"	Gebührentatbestand/ Vorgang: "Wechsel der Kennzeichenart"	Gebührentatbestand/ Vorgang: "Entscheidung über die Zuteilung eines Kurzzeitkennzeichens"
Vorgang: Neuzulassung	Vorgang: Erstzulassung Gebraucht-Kfz	Vorgang: Wiederzulassung Gebraucht- Kfz	Pauschal (Wenn Vorgänge nicht einzeln ausweisbar)				

Abbildung 9: Identifizierung der Vorgänge je Gebührennummer

2. Überprüfung der gesetzlichen Grundlage

Da es sich hier um Gebühren der Länder handelt, sind sowohl das Straßenverkehrsgesetz (StVG) als auch das Verwaltungskostengesetz (VwKostG in der bis zum 14. August 2013 geltenden Fassung) von rechtlicher Relevanz. Die Überprüfung der gesetzlichen Grundlage ging mit der Erstellung des Leitfadens einher und kann im Anhang I nachvollzogen werden.

3. Feststellung der Gebührenart

Bei den Gebührennummern 221.1 und 221.4 handelt es sich jeweils um feste Sätze. Die Gebührensätze sind so zu bemessen, dass der mit den Amtshandlungen verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird. Auf die Möglichkeit, bei begünstigenden Amtshandlungen, die Bedeutung, den wirtschaftlichen Wert oder den sonstige Nutzen für den Gebührenschuldner angemessen zu berücksichtigen, wird in den nachfolgenden Berechnungen (wie im Leitfaden), verzichtet.

4. Erstellung eines geeigneten Erhebungsbogens

In Abbildung 11 ist Teil A des Erhebungsbogens dargestellt, welcher zu einem späteren Planungsschritt an die an der Stichprobe teilnehmenden Zulassungsbehörden gesandt worden ist. Wie ab Seite 6 im Kapitel 3.3.1 Vorbereitung erläutert, wurden die drei Datenanforderungen

1. durchschnittliche Bearbeitungsdauer eines Vorganges,
2. die Anzahl dieses Vorganges in der betrachteten Periode und

3. die tarifliche Einordnung der an der Leistungserstellung direkt beteiligten Mitarbeiter abgefragt. Darüber hinaus wurden aktuelle gesetzliche Neuerungen, wie zum Beispiel die Beantragung eines E-Kennzeichens oder Änderungen bei der Zuteilung eines Kurzzeitkennzeichens, mit in den Fragebogen aufgenommen. Diese Vorgehensweise soll sicherstellen, dass die hier neu kalkulierte Gebühr nach Abschluss der Berechnungen nicht bereits wieder veraltet ist.

Die Fragen 2.5 und 3.1 in Abbildung 11 können nur dann beantwortet werden, wenn diese Daten der Kosten- und Leistungsrechnung (falls vorhanden) zu entnehmen sind. Sollte dies nicht möglich sein, so können die behördenspezifischen Kosten mit den drei oben genannten Datenanforderungen berechnet werden.

Bezüglich der Personal- und Sachgemeinkosten wird zunächst nach behördenspezifischen Zuschlagssätzen gefragt. Liegen die dafür benötigten Daten nicht vor, so können die Zulassungsbehörden alternativ zu verwendende Zuschlagssätze angeben. Um den Behörden eine Arbeitserleichterung zu ermöglichen, wurde Teil B des Erhebungsbogens (siehe Abbildung 12) erstellt. Sind die Daten vollständig eingetragen, so können die Gemeinkostenzuschlagssätze nachträglich in der Auswertungsphase berechnet werden.

Erhebungsbogen für eine Zulassungsbehörde (Erhebungszeitraum 01.01.20xx bis 31.12.20xx)	
1.1 Name der Zulassungsbehörde:	
1.2 Kennziffer der Zulassungsbehörde:	
1.3 Kontakt Ansprechpartner	
1.4 Welche Art der Buchführung verwenden Sie? (Kameralistik / Doppik)	
1.5 Existiert eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)?	

Abbildung 10: Erhebung von allgemeinen Angaben zur Behörde

	Gebührennummer 221.1							Geb.-Nr. 221.4
	Gebührentatbestand: "Zulassung eines Fahrzeugs"				Gebührentatbestand/ Vorgang: "Änderung des Kennzeichens"	Gebührentatbestand/ Vorgang: "Änderung des Betriebszeitraums beim Saisonkennzeichen"	Gebührentatbestand/ Vorgang: "Wechsel der Kennzeichenart"	Gebührentatbestand/ Vorgang: "Entscheidung über die Zuteilung eines Kurzzeitkennzeichens"
	Vorgang: Neuzulassung	Vorgang: Erstzulassung Gebraucht-Kfz	Vorgang: Wiederzulassung Gebraucht- Kfz	Pauschal (Wenn Vorgänge nicht einzeln ausweisbar)				
2.1 Wie viele Vorgänge werden im Jahr bearbeitet? [Anz.]								
2.2 Wie lange dauert der Vorgang im Durchschnitt? [Minuten]								
2.3 Wie lange wird die gleichzeitige Beantragung eines E-Kennzeichens ab dem Frühjahr 2015 durchschnittlich voraussichtlich länger dauern als bisher ?					X	X		X
2.4 Wie lange wird die Entscheidung über die Zuteilung eines Kurzzeitkennzeichens ab dem 01.04.2015 durchschnittlich voraussichtlich länger dauern als bisher ?	X							→
2.5 Wie hoch sind die Personaleinzelkosten je Vorgang im Durchschnitt? [EUR]								
2.6 Wie hoch sind die Personalgemeinkosten ? (behördenspezifischer Zuschlag in % der Personaleinzelkosten) [Prozent]								
2.7 Existiert ein alternativ verwendbarer Personalgemeinkostenzuschlagssatz in Ihrem (Land-) Kreis, Ihrer kreisfreien Stadt oder Ihrem Land? [Prozent]								
2.8 Wie ist die (durchschnittliche) tarifliche Einordnung der verantwortlichen Mitarbeiter/Innen (Besoldungsgruppe bei Beamten oder Entgeltgruppen bei Angestellten), welche den jeweiligen Vorgang bearbeiten?								
3.1 Wie hoch sind die Sacheinzelkosten je Vorgang im Durchschnitt? [EUR]								
3.2 Wie hoch sind die Sachgemeinkosten ? (behördenspezifischer Zuschlag in % der Sacheinzelkosten) [Prozent]								
3.3 Existiert eine alternativ verwendbare Sachkostenpauschale für einen Arbeitsplatz in Ihrem (Land-) Kreis, Ihrer kreisfreien Stadt oder Ihrem Land? [EUR]								

Abbildung 11: Erhebungsbogen Teil A

4.1 Wie hoch sind die Personaleinzelkosten der Behörde insgesamt? [EUR]		
4.2 Wie hoch sind die Personalgemeinkosten der Behörde insgesamt? [EUR]		
5.1 Wie hoch sind die Sacheinzelkosten der Behörde insgesamt? [EUR]		
5.2 Wie hoch sind die Sachgemeinkosten der Behörde insgesamt? [EUR]		
5.3 Welche Sachgemeinkostenpositionen wurden berücksichtigt? Bezeichnung der Sachgemeinkostenposition: [Name] ↓	Höhe der Sachgemeinkosten: [EUR] ↓	Zu den Sachgemeinkosten zählen u.a.: - Miete oder Pacht, - Energiekosten (z.B. Strom, Heizung, Gas) - Versicherungen, Steuern, Beiträge, - Fahrzeugkosten, - Werbung, Reisekosten, Repräsentation, - Instandhaltung von Maschinen und Geräten, - Bürobedarf, Telefon, - Steuerberatung, Rechtsberatung, Buchführung, - Abschreibungen, Wertverluste von Maschinen, Geräten gem. aml. AfA-Tabellen, - Zinsen für in Anspruch genommene Kredite, Darlehen und in Anspruch genommene Fördermittel

Abbildung 12: Erhebungsbogen Teil B

5. Erstellung einer Ausfüllanleitung

Zu den nummerierten Fragen in der Excel-Tabelle wurde eine Ausfüllanleitung erstellt. Diese soll es den einzelnen Zulassungsbehörden erleichtern die einzelnen Felder in der Excel-Tabelle auszufüllen. Die Ausfüllanleitung zum hier vorgestellten Erhebungsbogen ist in Anhang VII zu finden.

6. Behördenbesuch zur Überprüfung der Anwendbarkeit des Erhebungsbogens

Beim Behördenbesuch zur Überprüfung der Anwendbarkeit des Erhebungsbogens stellte sich heraus, dass beim Vorgang "Zulassung eines Fahrzeugs" die erforderlichen Daten eventuell nicht in der gewünschten Aufteilung (Neuzulassung, Erstzulassung Gebrauchtkfz und Wiederezulassung Gebrauchtkfz) in allen Behörden vorliegen. Daher wurde eine Kategorie "Pauschal (Wenn nicht einzeln ausweisbar)" hinzugefügt. Diese Kategorie ist bereits im Erhebungsbogen Teil A in Abbildung 11 enthalten.

7. Auswahl der Stichprobe

Um den Verwaltungsaufwand der Gebührenkalkulation zu verringern, wird die Anzahl der an der Befragung teilnehmenden Zulassungsbehörden reduziert. Dabei wurde die Annahme getroffen, dass sich die Gebührenhöhen in den Behörden strukturell voneinander unterscheiden. Als beeinflussende Größe wurde die Fallzahl je Behörde identifiziert. Da die genauen Fallzahlen über alle Produkte und Dienstleistungen der Leistungserstellung nicht bekannt sind, wurden raumordnerische Kriterien als Vehikel herangezogen. Dabei wird die Annahme getroffen, dass die Größe einer Zulassungsbehörde mit dem siedlungsstrukturellen Kreistyp in Zusammenhang steht. Diese vier Kreistypen stellen je eine Schicht dar. Es wurde somit anstelle einer einfachen Stichprobe auf eine geschichtete Stichprobe zurückgegriffen.

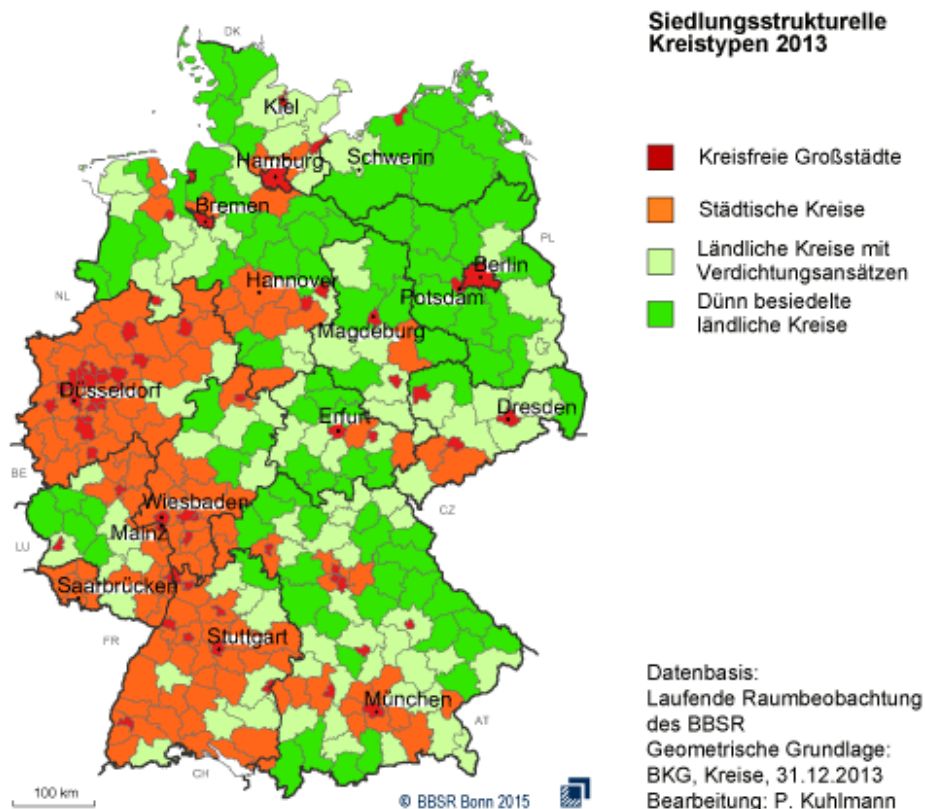


Abbildung 13: Siedlungsstrukturelle Kreistypen 2013 (Quelle: BBSR 2015)

Die einzelnen Zulassungsbehörden wurden jeweils einem siedlungsstrukturellen Kreistypen zugeordnet (siehe Abbildung 13). Daraus entstanden vier Schichten mit Zulassungsbehörden. Anschließend wurden aus jeder der vier Schichten 10 % der enthaltenen Behörden zufällig gezogen. Nähere theoretische und praktische Informationen können den Anhängen II, IV, V und VI entnommen werden.

II. Durchführung

1. Versand des Erhebungsbogens

In diesem Planungsschritt wurde der Erhebungsbogen im Excel-Format einschließlich der Ausfüllanleitung (siehe Anhang VII) an die im vorherigen Schritt gezogenen Zulassungsbehörden per E-Mail versandt.

2. Betreuung der Behörden

In dieser Phase kommt es sowohl zu telefonischen Rückfragen, als auch zu Rückfragen per E-Mail. Die direkte Kommunikation mit den Zulassungsbehörden kann die Qualität der angegebenen Daten und die Ausfüllquote erhöhen.

3. Nacherfassung

Hier gilt es sowohl Fristen im Auge zu behalten als auch die bereits empfangenen ausgefüllten Erhebungsbogen auf eventuelle Datenlücken hin zu überprüfen.

III. Auswertung

1. Auswertung der Erhebungsbögen

In diesem Schritt wurden die Erhebungsbögen ausgewertet und behördenspezifische Kosten für die beiden Gebührennummern 221.1 und 221.4 der GebOSt berechnet. Ziel ist es dabei, innerhalb einer Behörde die mit der Leistungserstellung verbundenen Kosten zu erfassen und dadurch eine Kostendeckung sicherzustellen. Im Falle, dass keine Daten zu den Personal- und Sacheinzelkosten angegeben werden konnten (Fragen 2.5 und 3.1 blieben unbeantwortet), wurden diese mit pauschalen Sätzen berechnet (siehe Abbildung 14 und Abbildung 15). Dafür wurden für jeden im Erhebungsbogen erfassten Vorgang (siehe Abbildung 11) auf Grundlage der gemachten Angaben zu der Anzahl an Vorgängen, der angegebenen Bearbeitungszeiten und der tariflichen Einordnung der Mitarbeiter, die

Personal- und Sachkosten ermittelt. Je nach Verfügbarkeit der relevanten Daten in einer Behörde sollte nachfolgende Reihenfolge gewählt werden:

- a) Behördenspezifische Personal- und Sachkosten oder
- b) Pauschale landesweite Personal- und Sachkosten auf kommunaler Ebene oder
- c) Pauschale deutschlandweite Durchschnittssätze auf kommunaler Ebene.

a) Verwendung von **behördenspezifischen** Personal- und Sachkosten

Im Idealfall liegen behördenspezifische Werte für die Personal- und Sachkosten auf Basis einer KLR vor. Stimmen die Produkte in der Kostenträgerrechnung mit den Gebührennummern überein, so bilden die Selbstkosten die behördenspezifischen Kosten für eine Gebührennummer der GebOSt ab. Liegen die Kosten je Gebührennummer nicht vor, jedoch sind die Kosten auf einem höheren Aggregationsgrad bekannt, so können die Gebühren mit Hilfe der durchschnittlichen Bearbeitungszeit und den Personal- und Sachkosten je Minute (Einzel- und Gemeinkosten) für die beteiligten Mitarbeiter berechnet werden.

Um die Kosten je Minute Arbeitszeit zu berechnen, muss die behördenspezifische zur Verfügung stehende jährliche Arbeitszeit berücksichtigt werden. Dafür werden die verfügbaren Jahresarbeitsstunden eines Beschäftigten berechnet, welche mindestens die Wochenstundenzahl, die Wochenenden, die gesetzlichen Feiertage und die Krankheitstage berücksichtigen sollten. Auf Basis dieser Werte können unter Verwendung der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten für eine Gebührennummer die behördenspezifischen Gebühren berechnet werden.

b) Verwendung von pauschalen **landesweiten** Durchschnittssätzen für Personal- und Sachkosten auf kommunaler Ebene

Sind keine behördenspezifischen Kostensätze verfügbar oder ist der Erhebungsaufwand zu hoch, so kann auf landesweit erhobene Daten auf Ebene der Kommunen zurückgegriffen werden. Beispielhaft wird nachfolgend auf Werte aus dem Land Bayern eingegangen. In Abbildung 14 aufgeführten Werte sind dem Geschäftsbericht 2013 des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband entnommen. Die Personaleinzelkosten wurden auf Basis von Durchschnittswerten für die Entgeltgruppe E 6 nach TVÖD VKA (ab 01.08.2013) berechnet. Dabei wurden die durchschnittlichen Stufen angesetzt, die sich aus Ermittlungen der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern von 124.796 Entgeltberechnungen (nur TVÖD VKA) bei Beschäftigten ergeben haben. Der Gemeinkostenzuschlag auf die Personaleinzelkosten wurde unter den Rückgriff auf eine Empfehlung der KGST mit 20 % festgesetzt. Zudem wurde im Geschäftsbericht 2013 eine eigene Erhebung bei den Mitgliedern des Bayerischen Kommunalen Prüfverbands zur Berechnung der Sachkostenpauschale vorgenommen. Damit soll gewährleistet werden,

dass die spezifischen bayerischen und mitgliederbezogenen Verhältnisse abgebildet werden können.

Personalkosten [€] (2013)				Personal- gemeinkosten
Hierarchieebene	Entgeltgruppe E 6	Gemeinkosten- zuschlag	Personalkosten Insgesamt	
Kommunen (pro Stunde)	27,29 €	5,46 €	32,74 €	20%
Kommunen (pro Minute)	0,45 €	0,09 €	0,55 €	20%
Quelle: Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband - Geschäftsbericht 2013. Kosten eines Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst.				
Arbeitsstunden p.a. (für Arbeitnehmer)	1.607			
Sachkosten- pauschale	9.570 €			
Sachkosten [€] (2013)				Sach- gemeinkosten
	Sachkosten	Gemeinkosten- zuschlag		
Sachkosten (pro Stunde)	5,96 €	bereits enthalten		bereits enthalten
Sachkosten (pro Minute)	0,10 €	bereits enthalten		bereits enthalten
Quelle: Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband - Geschäftsbericht 2013. Kosten eines Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst.				

Abbildung 14: Pauschale landesweite Durchschnittssätze für Personal- und Sachkosten auf kommunaler Ebene

Darüber hinaus wurden die verfügbaren Jahresarbeitsstunden eines Beschäftigten berechnet, welche die Wochenstundenzahl (39 Stunden), die Wochenenden, die gesetzlichen Feiertage in Bayern, Krankheitstage (nach dem Fehlzeitbericht des Bayerischen Staatsministerium der Finanzen 2011) und Urlaubstage berücksichtigen. Insgesamt ergibt sich eine Stundensatz für das Jahr 2013 i. H. v. 38,70 Euro (32,74 Euro + 5,96 Euro = 38,70 Euro). Auf Basis dieses Wertes können approximativ die behördenspezifischen Gebühren einer Zulassungsbehörde in Bayern, welche keine behördenspezifischen Personal- und Sachkosten ausweisen können, berechnet werden.

- c) Verwendung von pauschalen **bundesweiten** Durchschnittssätzen für Personal- und Sachkosten auf kommunaler Ebene

Sind weder behördenspezifische Kostensätze, noch landesweit erhobene Daten verfügbar, oder ist der Erhebungsaufwand zu hoch, so kann auf bundesweit erhobene Daten auf Ebene der Kommunen zurückgegriffen werden:

Personalkosten [€] (31.12.2017)			
Hierarchieebene	einfacher Dienst	mittlerer Dienst	gehobener Dienst
Personaleinzelkosten			
Kommunen (pro Stunde)	26,00 €	31,50 €	42,30 €
Kommunen (pro Minute)	0,43 €	0,53 €	0,71 €
Personalgemeinkosten			
Kommunen (pro Minute)	0,13 €	0,16 €	0,21 €
Personalkosten insgesamt			
Kommunen (pro Minute)	0,56 €	0,68 €	0,92 €
Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Leitfaden EA 2012 mit aktualisierten Anhängen VI und VII (Stand 2017)			
Arbeitsstunden p.a. (für Arbeitnehmer)	1.560	Ursprüngliche Sachkostenpauschale p.a.	Abschlag auf Sachkostenpauschale
Sachkostenpauschale	14.544 €	15.150 €	4%
Sachkosten [€] (2016)			
	Sacheinzelkosten	Gemeinkostenzuschlag	Sachkosten insgesamt
Kosten je Stunde [€]	9,32 €	2,80 €	12,12 €
Kosten je Minute [€]	0,16 €	0,05 €	0,20 €
Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf AGebV			

Personal-gemeinkosten

Zuschlagssatz

30%

Es wurden 30% aus der AGebV verwendet.

Sachgemeinkosten

Zuschlagssatz

30%

Es wurden 30% aus der AGebV verwendet.

Abbildung 15: Pauschale bundesweite Durchschnittssätze für Personal- und Sachkosten auf kommunaler Ebene

Die zur tariflichen Einordnung der Mitarbeiter zugehörigen pauschalen Stundensätze wurden auf Basis der Angaben im Leitfaden Erfüllungsaufwand (siehe StBA 2012) ermittelt. Die darin enthaltenen Stundensätze werden regelmäßig aktualisiert. Sollte es erforderlich sein die Stundensätze manuell anzupassen, so können diese auf Grundlage von Angaben zu Gehaltssteigerungen auf Basis von Werten des Statistischen Bundesamtes (für 2018 siehe StBA 2019) berechnet werden. Die Sachkosten wurden auf Grundlage der Sachkostenpauschale (14.544 Euro) und der jährlich zur Verfügung stehenden Arbeitsstunden (1.560 Stunden) berechnet (siehe AGebV vom 11. Februar 2015 (BGBl. I S. 130), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 22. September 2016 (BGBl. I S. 2162) geändert worden ist). Diese Arbeitsstunden für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer berücksichtigen sowohl Urlaubstage als auch eine durchschnittliche Anzahl an Krankheitstagen. Gab es keine Angaben zu den Gemeinkostenzuschlagssätzen, so wurden, in Anlehnung an die AGebV, pauschal 30 % angenommen.

2. Gebührenermittlung

Auf Basis der Angaben der Zulassungsbehörden können für die beiden Gebührennummern die behördenspezifischen Kosten ermittelt werden. Da sich in den behördenspezifischen Kosten nur die reinen Bearbeitungszeiten widerspiegeln, kann ein Aufschlag für Wartezeiten/Rüstzeiten, welche bspw. beim Kundenwechsel entstehen, vorgenommen werden. Dabei wird beispielhaft angenommen, dass diese Zeiten in den Gemeinkosten nicht enthalten sind. Bei der Berechnung der Personal- und Sachkosten wurde die durchschnittliche Vorgangsdauer mit ihrem Anteil (Anzahl eines Vorgangs/Gesamtzahl der Vorgänge) an der Gebührennummer gewichtet. Werden die gewichteten Kosten eines jeden Vorgangs summiert, so ergeben sich die Kosten für eine Gebührennummer auf Ebene einer Behörde.

Um aus den verschiedenen behördenspezifischen Kosten eine einheitliche Gebühr zu ermitteln, können, wie in Abschnitt 3.3.3 unter "2. Gebührenermittlung" erläutert, unterschiedliche Lageparameter angewendet werden. In dem hier betrachteten Beispiel wird das 0,75-Quantil berechnet. Dafür werden die behördenspezifischen Kostensätze nach ihrer Höhe aufsteigend geordnet. Vereinfacht dargestellt entspricht das 0,75-Quantil dem Wert, an dem 75% der Behörden geringere Kosten und 25% der Behörden höhere Kosten haben. Bezogen auf die betrachtete Gebühr arbeiten 75% der Behörden mindestens kostendeckend. Auf Grundlage der beschriebenen Vorgehensweise kann eine deutschlandweit einheitliche im Mittel kostendeckende Gebühr berechnet werden.

5 Häufig gestellte Fragen

A. Zu berücksichtigender Personalaufwand

- 1) Können Zeiten für Tätigkeiten, die nicht im Rahmen eines gebührenpflichtigen Vorgangs erbracht werden, berücksichtigt werden?
- a. **Ablehnungsvorgänge bzw. erfolglose An- und Ummeldungen**
 - b. **Kunde nicht erschienen**
 - c. **Telefonische Beratungen**
 - d. **Personalreserven, Wartezeiten bzw. Leerzeiten**

Antwort: Eine differenzierte Betrachtung der Anrechenbarkeit von Zeiten ist im Kapitel 3.3.1 unter 4. "Erstellung eines geeigneten Erhebungsbogens" zu finden. Bei anrechenbaren Zeiten ist nachfolgendes zu berücksichtigen:

- Wenn KLR in der Behörde vorhanden ist:
Zeiten auf die jeweilige Gebührennummer buchen. Wird am Ende der Betrachtungsperiode durch die Anzahl an abgerechneten Vorgängen geteilt, ergibt sich die durchschnittliche Zeit je Gebührennummer (einschl. o.g. Zeiten).
 - Wenn keine KLR in der Behörde vorhanden ist:
Zeiten auf die durchschnittliche Bearbeitungszeit aufschlagen. Erfassung über einen bestimmten Zeitraum oder ggf. Schätzung vornehmen.
- 2) Wie sollen die **Kosten von Vorgesetzten**, welche in der Regel nicht direkt mit dem einzelnen Fall beschäftigt sind oder nur bei besonderen Schwierigkeiten hinzugezogen werden, berücksichtigt werden?

Antwort: Dies sind klassische Gemeinkostenpositionen.

- Wenn KLR in der Behörde vorhanden ist, werden diese Kosten über die Gemeinkosten und entsprechende Verrechnungsschlüssel auf die Produkte (Gebührennummern) umgelegt.
- Wenn keine KLR in der Behörde vorhanden ist:
 - Anwendung von Gemeinkostenzuschlagssätzen, welche die Behörde/ Kommune, berechnet hat, oder
 - Anwendung von Gemeinkostenzuschlagssätzen, welche das Land vorschlägt, oder
 - Anwendung von pauschalen Gemeinkostenzuschlagssätzen, welche eine Vielzahl an Gemeinkostenpositionen berücksichtigen.

- 3) Wie sind **Verteil- und Pausenzeiten sowie Zeiten für Einarbeitung, Fluktuation und Querschnittsaufgaben** berücksichtigt?

Antwort: Dies sind klassische Gemeinkostenpositionen.

- Wenn KLR in der Behörde vorhanden ist, werden diese Kosten über die Gemeinkosten und entsprechende Verrechnungsschlüssel auf die Produkte (Gebührennummern) umgelegt.
- Wenn keine KLR in der Behörde vorhanden ist:
 - Anwendung von Gemeinkostenzuschlagssätzen, welche die Behörde/ Kommune, berechnet hat, oder
 - Anwendung von Gemeinkostenzuschlagssätzen, welche das Land vorschlägt, oder
 - Anwendung von pauschalen Gemeinkostenzuschlagssätzen, welche eine Vielzahl an Gemeinkostenpositionen berücksichtigen.

- 4) Wie sind **Wartezeiten im Rahmen der Bearbeitung** zu berücksichtigen?

Antwort: Dies sind Einzelkosten, welche in der Bearbeitungsdauer enthalten sind.

- Wenn KLR in der Behörde vorhanden ist:
Zeiten auf die jeweilige Gebührennummer buchen. Wird am Ende der Betrachtungsperiode durch die Anzahl an abgerechneten Vorgängen geteilt, ergibt sich die durchschnittliche Zeit je Gebührennummer (einschl. o.g. Zeiten).
- Wenn keine KLR in der Behörde vorhanden ist:
Zeiten auf die durchschnittliche Bearbeitungszeit aufschlagen. Erfassung über einen bestimmten Zeitraum oder ggf. Schätzung vornehmen.

- 5) Welche **Stunden bzw. Minutensätze** können in der Kalkulation angesetzt werden?

Antwort: Sollten die erforderlichen Informationen zu Einzel- und Gemeinkosten einer Zulassungsbehörde nicht vorliegen (z. B. da keine KLR vorhanden ist), sollte zur Bestimmung von approximativen Werten nachfolgende Reihenfolge gewählt werden:

1. Behördenspezifische Personal- und Sachkosten oder
2. Pauschale landesweite Personal- und Sachkosten auf kommunaler Ebene oder
3. Pauschale deutschlandweite Durchschnittssätze auf kommunaler Ebene.

B. Verfahren zur Gebührenermittlung / Art der Kostenrechnung

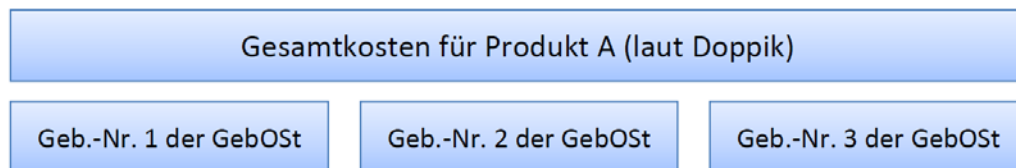
- 6) Ein Landratsamt verwendet die Vollkostenrechnung. Dies bedeutet, dass Kosten entweder direkt oder über Verrechnungen indirekt dem verursachenden Produkt voll

zugerechnet werden. Können die von der **Vollkostenrechnung** ausgewiesenen Kosten für ein Produkt verwendet werden?

Antwort: Die Verwendung von Daten aus einer Vollkostenrechnung stellt den Idealfall dar. Dabei ist zwingend erforderlich, dass ein Produkt oder ein Produktbündel einer Gebührennummer der GebOSt entspricht (siehe auch Frage 7).

- 7) Wie ist vorzugehen, sollten trotz vorhandener Doppik mit einer Vollkostenrechnung die **Produkte nicht so fein aufgegliedert** sein, dass diese einer Gebührennummer der GebOSt entsprechen?

Antwort: Sollten, wie in der nachfolgenden Abbildung dargestellt, sich die Kosten eines Produktes auf mehrere Gebührennummern der GebOSt aufteilen, so muss eine nachträgliche Aufteilung des Produktes in Unterprodukte (Gebührennummern) vorgenommen werden. Ggf. muss die nachträgliche Aufteilung über die Bestimmung des Verhältnisses der durchschnittlichen Bearbeitungszeit der beteiligten Mitarbeiter multipliziert mit der Fallzahl der jeweiligen Gebührennummern eines Produktes bestimmt werden.



Beispiel:

Approximative Berechnung auf Basis einer nachträglichen Abschätzung:

20 Min. x 900 Fälle = 300 Std. → 41,38 % der Kosten	15 Min. x 1.200 Fälle = 300 Std. → 41,38 % der Kosten	25 Min. x 300 Fälle = 125 Std. → 17,24 % der Kosten
---	---	---

Gesamtkosten für Produkt A bspw. 37.000 Euro (einschl. Gemeinkosten)

→ Geb.-Nr. 1: 41,38 % x 37.000 Euro / 900 Fälle = 17,01 Euro	→ Geb.-Nr. 2: 41,38 % x 37.000 Euro / 1.200 Fälle = 12,76 Euro	→ Geb.-Nr. 3: 17,24 % x 37.000 Euro / 300 Fälle = 21,26 Euro
---	---	---

C. Organisation der Gebührenberechnung/ Datenerhebung

- 8) Sind **Versorgungs-, Sozialversicherungs- und sonstige Personalnebenkosten** zu berücksichtigen?

Antwort: Die Versorgungs-, Sozialversicherungs- und Personalnebenkosten müssen berücksichtigt werden. Bei den im Beispiel verwendeten pauschalen Kostensätzen bzw. Zuschlagssätzen sind diese Kosten bereits enthalten.

9) Wie ist vorzugehen, wenn **keine KLR vorhanden** ist?

Antwort: Sollten die Kosten pro Arbeitsminute von den pauschalen Sätzen abweichen (und es ist keine KLR vorhanden), so gilt es zwischen Aufwand und Ertrag einer aufwendigen Erhebung abzuwägen.

10) Wie ist vorzugehen, wenn keine KLR vorhanden ist und der pauschale **Gemeinkostenzuschlagssatz** i. H. v. 30 % als für die Behörde zu niedrig angenommen wird?

Antwort: Sollten 30 % Gemeinkostenzuschlag allgemein zu niedrig im Bereich der Zulassungsbehörde sein, so kann erwägt werden, einen höheren Zuschlagssatz zu verwenden. Für eine solche Entscheidung ist jedoch die Angabe der Datenquelle des verwendeten Zuschlagssatzes zwingend erforderlich.

11) Wie ist vorzugehen, sollte die **Anzahl an unterschiedlichen Gebührentatbeständen** einer Gebührennummer von Behörde zu Behörde verschieden sein?

Antwort: Der Grad der Differenzierung spielt keine Rolle für die Höhe der Gebühr. Voraussetzung dafür ist, dass die Behörden ein gemeinsames Verständnis dafür haben, welche Tätigkeiten (Leistungen) eine Gebührennummer umfassen und diese in der Kalkulation auch berücksichtigen.

12) Wie sollen sowohl die **Länderunterschiede als auch die Behördenunterschiede in den Personal- und Sachkostensätzen** ausgeglichen werden?

Antwort: Das ist eine grundsätzliche Frage: Wird eine durchschnittliche Gebühr berechnet, werden viele Behörden niedrigere und viele Behörden höhere Kosten haben als die entsprechend festgesetzte Gebühr. In den beiden Beispielrechnungen wurden mittlere Gebühren berechnet. Dabei wurde berücksichtigt, dass jeweils 10 % der Behörden aus den 4 siedlungsstrukturellen Kreistypen an der Befragung teilnehmen. Neben dem arithmetischen Mittel ist auch die Verwendung eines anderen Lageparameters denkbar. Zur Ermittlung einer Festgebühr für alle Behörden kommen nach derzeitiger Rechtsauffassung auch der Median oder ein höheres Quantil in Betracht. Eine nähere Erläuterung ist in Kapitel 3.3.3 unter 2. "Gebührenermittlung" zu finden.

Literaturverzeichnis

BBSR (2015): Laufende Raumbbeobachtung – Raumabgrenzungen. Siedlungsstrukturelle Kreistypen. URL:

<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbbeobachtung/Raumabgrenzungen/Kreistypen4/Downloadangebote.html;jsessionid=C77B73357049FEC3F083507A377D436D.live1042?nn=443202>, abgerufen am 10.05.2016.

BMF (2013): Handbuch zur Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung, Berlin.

BMF (2018): Rundschreiben des BMF vom 14.05.2018. GZ: II A 3 - H 1012-10/07/0001 :014, 2018/0269715, Berlin.

Ibler, Josef, Thoma, Armin (2010): Betriebswirtschaftslehre in der öffentlichen Verwaltung, Kosten- und Leistungsrechnung Controlling, München.

KGSt (2014): Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2014/2015), Materialien Nr. 19/2014 vom 12.11.2014.

Schultz, Volker (2014): Basiswissen Rechnungswesen , Buchführung, Bilanzierung, Kostenrechnung, Controlling, München.

Statistisches Bundesamt (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2019): Verdienste und Arbeitskosten, Reallohnindex und Nominallohnindex. 4. Vierteljahr 2018, Wiesbaden (derzeit noch nicht veröffentlicht).

Anhang

Anhang I - Rahmenbedingungen

1. Rechtliche Rahmenbedingungen

In diesem Abschnitt erfolgt eine Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen.

Gesetzliche Ermächtigung für Kalkulation und Erhebung von Gebühren in der GebOSt ist § 6a Abs. 2 StVG. Dieser legt fest:

„Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, die gebührenpflichtigen Amtshandlungen sowie die Gebührensätze für die einzelnen Amtshandlungen, einschließlich Prüfungen und Überprüfungen im Rahmen der Qualitätssicherung, Abnahmen, Begutachtungen, Untersuchungen, Verwarnungen - ausgenommen Verwarnungen im Sinne des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten - und Registerauskünften im Sinne des Absatzes 1 durch Rechtsverordnung zu bestimmen und dabei feste Sätze, auch in Form von Zeitgebühren, oder Rahmensätze vorzusehen. Die Gebührensätze sind so zu bemessen, dass der mit den Amtshandlungen, einschließlich Prüfungen, Abnahmen, Begutachtungen, Untersuchungen, Verwarnungen - ausgenommen Verwarnungen im Sinne des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten - und Registerauskünften verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird; der Sachaufwand kann den Aufwand für eine externe Begutachtung umfassen; bei begünstigenden Amtshandlungen kann daneben die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen für den Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt werden. Im Bereich der Gebühren der Landesbehörden übt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur die Ermächtigung auf der Grundlage eines Antrags oder einer Stellungnahme von mindestens fünf Ländern beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur aus. Der Antrag oder die Stellungnahme sind mit einer Schätzung des Personal- und Sachaufwands zu begründen. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur kann die übrigen Länder ebenfalls zur Beibringung einer Schätzung des Personal- und Sachaufwands auffordern.“

Ausgehend vom Normtext zeigt sich damit zunächst, dass der Gesetzgeber dem Verordnungsgeber unterschiedliche Gebührenkalkulationsfaktoren – unterschieden nach begünstigenden und „sonstigen“ Amtshandlungen („nicht-begünstigende Amtshandlungen“) – vorgegeben hat:

Begünstigende Amtshandlungen, als diejenigen öffentlichen Leistungen, die dem Leistungsempfänger die Wahrnehmung eines rechtlichen, wirtschaftlichen oder sonstigen Vorteils ermöglichen, und nicht nicht-begünstigende Amtshandlungen, die sich nicht unter die o.g. Definition subsumieren lassen.

1. Nicht begünstigende Amtshandlungen (§ 6a Abs. 2 Satz 2 Hs. 1 StVG)

Für nicht-begünstigende Amtshandlungen gilt: *„Die Gebührensätze sind so zu bemessen, dass der mit den Amtshandlungen, einschließlich Prüfungen, Abnahmen, Begutachtungen, Untersuchungen, Verwarnungen - ausgenommen Verwarnungen im Sinne des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten - und Registerauskünften verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird; [...]“*

Für Gebührensätze, die nicht-begünstigende Amtshandlungen betreffen, gilt für die Kalkulation in der Verordnung daher zunächst nur der gesetzlich zulässige Kostendeckungsgrundsatz (in Bezug auf Personal- und Sachaufwand), eine den Kostendeckungsgrundsatz unter Berücksichtigung sonstiger Faktoren sowie des Äquivalenzprinzips überschreitende Gebührenkalkulation ist für nicht begünstigende Amtshandlungen weder vorgesehen noch zulässig.

Dass dabei unter Beachtung des Kostendeckungsgrundsatzes bei der Gebührensatzkalkulation diverse Behörden unterschiedlicher räumlicher Lagen und Größen betroffen sein werden, steht einer einheitlichen Gebührensatzkalkulation – auch in festen Gebührensätzen - aus rechtlicher Sicht grundsätzlich nicht im Wege (vgl. zu diesem Themenaspekt etwa BVerwG, Urteil vom 10.12.2009 - 3 C 29/08).

Dies gilt jedenfalls dann, wenn – wie der vorliegende Wortlaut und die Gesetzesmaterialien zu § 6 a Abs. 2 Satz 2 StVG nahelegen – die Legislative dem Verordnungsgeber keine zwingenden Vorgaben gemacht hat.

Die Beschlussempfehlung und der Bericht zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 17/10422 („Gesetz zur Strukturreform des Gebührenrecht des Bundes“) – lassen hingegen erkennen, dass nach dem gesetzgeberischen Willen das Gebührenrecht auf die Erfordernisse betriebswirtschaftlicher Grundsätze ausgerichtet werden soll. Da sich weitergehende Vorgaben aus den Gesetzesmaterialien offenbar nicht ergeben, besteht die durch die Legislative gezogene Grenze für den Verordnungsgeber bei der Kalkulation der Personal- und Sachaufwände in der Einhaltung (allgemeiner) betriebswirtschaftlicher Grundsätze.

2. Begünstigende Amtshandlungen (§ 6a Abs. 2 Satz 2 Hs. 2 StVG)

Für die Kalkulation begünstigender Amtshandlungen gilt zudem:

„[...] bei begünstigenden Amtshandlungen kann daneben die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen für den Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt werden.“

Anders als bei sonstigen Amtshandlungen hat die Legislative dem Verordnungsgeber im Rahmen von § 6 Abs. 2 Satz 2 Hs. 2 StVG die Ermächtigung eingeräumt, neben dem Kostendeckungsprinzip auch die Bedeutung, den wirtschaftlichen Wert und sonstigen Nutzen der Amtshandlung zu berücksichtigen.

Entsprechend dürfen bei den begünstigenden Amtshandlungen die festzulegenden Gebühren die Kostendeckung für Personal- und Sachaufwand überschreiten, auch wenn sich die dann festzusetzende Gebühr in ihrer Höhe nicht völlig von den Kosten des Verwaltungsaufwandes lösen darf (vgl. BVerwG, Urteil vom 30.04.2002, Az.: 6 C 4/02).

Unter Berücksichtigung des systematischen Zusammenhangs von § 6 Abs. 2 Satz 2 Hs. 2 StVG mit § 6 Abs. 2 Satz 2 Hs. 1 StVG und der Gesetzgebungsmaterialien (s.o. Stichwort „Vollkostendeckung“, „Betriebswirtschaftliche Grundsätze“) wird davon ausgegangen, dass eine kostenunterschreitende Kalkulation nicht zulässig ist.

2. Betriebswirtschaftliche Rahmenbedingungen

Wie bereits bei den Erläuterungen der rechtlichen Rahmenbedingungen deutlich wurde, sollte die Festsetzung angemessener Gebührensätze dem Prinzip der Kostendeckung Rechnung tragen. Generell kann das Kostendeckungsprinzip in zwei Ausprägungen auftreten: Einerseits als Gebührenuntergrenze (Kostendeckungsgebot), d.h. die Gebühren innerhalb eines bestimmten Zeitraums sollen die Kosten der Einrichtung/Behörde decken. Andererseits als Entgeltobergrenze (Kostenüberschreitungsverbot), die impliziert, dass die Gebühren die Kosten der Behörde im Kalkulationszeitraum nicht überschreiten dürfen.

Bei Anwendung beider Ausprägungen führt dies zu einem genau festgelegten Gebührensatz.

Dabei ist zu beachten, dass Kostendeckung als Gebührensatzuntergrenze ein Gebot ist, d.h. als Sollvorschrift gilt.

In den meisten Ländern wird die Kostendeckung jedoch auf einen mehrjährigen Zeitraum bezogen. Sollte eine Kostenüberdeckung auftreten, so muss diese im zugrundeliegenden Kalkulationszeitraum dem Nutzer der Behörde wieder zugeführt werden. (bspw. im Rahmen einer Gebührensenkung). Eine Unterdeckung sollte ebenso ausgeglichen werden, um das Ziel der Erhaltung der behördlichen Leistungen zu gewährleisten.

Über das Kostendeckungsprinzip hinaus kann bei der Gebührenkalkulation auch das sog. Äquivalenzprinzip relevant werden:

Das Äquivalenzprinzip – als (gebührenrechtliche) Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – besagt, dass die Leistung des Nutzers in Gestalt der im Einzelfall geforderten Gebühr und die konkrete Leistung der Behörde nicht in einem „gröblichen Missverhältnis stehen dürfen“.

Als bundeseinheitlicher Grundsatz ist das Äquivalenzprinzip dem Kostendeckungsprinzip übergeordnet.⁴

Die Gebühren dürfen nicht im Missverhältnis zu der gebotenen Leistung stehen, womit im Gegensatz zum Kostendeckungsprinzip, dem eine einrichtungsbezogene Betrachtung inhärent ist, auf den Nutzen bzw. den wirtschaftlichen Wert der Leistung abgezielt wird.

Ebenso fungiert es korrigierend zum Kostendeckungsprinzip. Die Umlage der Kosten auf die Benutzer der Behörde ist dann beendet, wenn das Äquivalenzprinzip keine Beachtung mehr findet.⁵

Vielfach (wie auch bei den nicht begünstigenden Amtshandlungen nach § 6a Abs. 2 Satz 2 Hs. 1 StVG) ist lediglich das Kostendeckungsprinzip maßgeblich für die Gebührenkalkulation. Für die Bestimmung der adäquaten Gebührenhöhe als Entgelt für hoheitliches Handeln der Behörden nach dem Kostendeckungsprinzip sind insbesondere exakte Informationen aus den Kosten- und Leistungsrechnungssystemen (KLR) bzw. der Haushaltsrechnung (Kameralistik) der an den jeweiligen Amtshandlungen beteiligten Behörden erforderlich. Betriebswirtschaftliche Kosten- und Leistungsrechnungssysteme eignen sich aufgrund ihrer exakten und schnellen Handhabungsweise besonders zur Generierung der Informationen für eine rechtssichere Gebührenkalkulation.

Im Folgenden werden daher grundlegende betriebswirtschaftliche Begrifflichkeiten und Abgrenzungen der KLR kurz dargestellt und erläutert. Für eine tiefergehende Beschreibung einzelner Aspekte wird empfohlen, auf einschlägige Publikationen zur Kosten- und Leistungsrechnung in der Verwaltung (bspw. BMF (2013): „Handbuch zur Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung“, Ibler, J. und Thoma, A. (2010): „Betriebswirtschaftslehre in der öffentlichen Verwaltung – Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling“) bzw. in Betrieben (bspw. Schultz, V. (2014): „Basiswissen Rechnungswesen – Buchführung, Bilanzierung, Kostenrechnung, Controlling“, zurückzugreifen:

Das betriebliche Rechnungswesen bildet den Kern des Informationssystems eines Unternehmens oder einer Behörde. Alle Vorgänge, die zahlenmäßig darstellbar sind, werden durch das Rechnungswesen mengen- und wertmäßig erfasst, verarbeitet und an die zuständigen Stellen innerhalb der Organisation weitergeleitet. Mit Hilfe des Rechnungswesens kann somit die wirtschaftliche Situation einer Behörde dargestellt werden. Das externe Rechnungswesen in der Verwaltung kann entweder doppisch oder kameral ausgeprägt sein. Seine Aufgabe ist die Rechenschaftslegung über die finanzielle Situation nach außen. Im Gegensatz dazu ist das interne Rechnungswesen mit der Kosten-Leistungsrechnung (KLR) nach innen gerichtet und dient der Entscheidungsunterstützung für die Planung und Steuerung innerbehördlicher Prozesse.

⁴ Im Normtext bei § 6a Abs. 2 Satz 2 Hs. 2 StVG durch „angemessen“ einfachgesetzlich vorhanden. Daher ist bei Kalkulation von begünstigenden Amtshandlungen ein Zuschlag auf die ermittelten Personal- und Sachkosten möglich, aber dieser darf - Äquivalenzprinzip - nur „angemessen“ ausfallen.

⁵ Eine Regelung, die Gebühren unter Verletzung des Äquivalenzprinzips festsetzt, wäre rechtswidrig.

Die KLR bildet den in monetären Größen bewerteten Verzehr und Zuwachs von Gütern/Ressourcen bei der Erstellung von Verwaltungsleistungen periodengerecht ab. Dabei stellen die Kosten den wertmäßigen periodisierten Verzehr sowie Leistungen (gen. Erlöse) den wertmäßigen periodisierten Zuwachs von Gütern und Dienstleistungen im behördlichen Verwaltungsprozess dar. Kosten und Erlöse unterscheiden sich von den Rechnungsgrößen der Finanzbuchhaltung (Aufwand/Erträge) durch ihren Bezug zur behördlichen Leistungserstellung und dem tatsächlichen Werteverzehr/-zuwachs. In den meisten Fällen entsprechen sich Aufwand und Kosten (s. Zweckaufwand und Grundkosten). Allerdings gibt es sowohl Aufwendungen, denen keine Kosten gegenüberstehen, als auch Kosten, die keinen Aufwand darstellen. Die folgende Abbildung verdeutlicht die Abgrenzung von Aufwand und Kosten:



Abbildung 16: Abgrenzung von Aufwand und Kosten

Neutrale Aufwendungen zählen nicht zu den Kosten, da sie in keinem direkten Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit stehen, da sie keinen Sachzielbezug besitzen (betriebsfremd, wie z.B. Spenden), einer anderen Zeitperiode zugerechnet werden (periodenfremd) oder nicht durch den gewöhnlichen behördlichen Ablauf entstanden sind (außerordentlich, bspw. Brandschäden). Grundkosten stehen Aufwendungen (Zweckaufwand) in gleicher Höhe gegenüber. In diesen Bereich fallen die meisten Ausgaben einer Behörde. Beispiele dafür sind Materialkosten, Löhne und Gehälter etc. Einem Teil des Zweckaufwands stehen Kosten gegenüber, die dieselbe Ursache haben, aber betragsmäßig anders in der Kostenrechnung verrechnet werden. Zu den Anderskosten zählen insbesondere kalkulatorische Abschreibungen, die sich zu den nach handels- und steuerrechtlichen Kriterien zum Werteverzehr und -dauer unterscheiden. Zusatzkosten zählen ebenfalls zu den kalkulatorischen Kosten. Diesen stehen keine Aufwendungen gegenüber. Hierzu zählen bspw. kalkulatorische Zinsen und Wagniskosten.

Nach den Aufgaben und den auszuführenden Tätigkeiten kann die Kostenrechnung in mehrere Teilgebiete eingeteilt werden. Die verschiedenen Stufen bauen dabei aufeinander auf. Die Kostenartenrechnung geht der Frage nach, welche Kosten generell angefallen sind. Die Kostenstellenrechnung erklärt, wo die Kosten in der Behörde entstanden sind. Letztlich

gibt die Kostenträgerrechnung Auskunft darüber, wofür bzw. für welche Produkte (Amtshandlungen) die Kosten angefallen sind. Im Folgenden werden die drei Teilbereiche der Kostenrechnung kurz vorgestellt:

a. Kostenart und Kostenartenrechnung

Die Aufgabenbereiche der Kostenartenrechnung sind zum einen die Gliederung der Kosten und zum anderen die Erfassung der Kosten. Die Zahlen der Kostenartenrechnung bilden dabei die Grundlage für die Kostenstellenrechnung. Die Kostenartenrechnung stellt die Kostenstruktur und das Kostenniveau der Verwaltung bzw. der jeweiligen Behörde dar. Sie liefert der Verwaltungsleitung die notwendigen Informationen, wie sich der Einsatz von Personal, Sachmittel und investivem Kapital optimieren lässt. Die Angaben der Kostenartenrechnung bilden insofern die Grundlage für die Kostenstellenrechnung. Üblicherweise werden die Kostenarten einer Kostenartenrechnung in einem Kostenplan dargestellt.

Im Rahmen der Kostenartenrechnung werden die Gesamtkosten einer Behörde nach der Art der verbrauchten Produktionsfaktoren (Güter- und Dienstleistungen), die zur Leistungserstellung bzw. zur Durchführung der Verwaltungsvorgänge notwendig sind, in Teilmengen differenziert. Die grundlegenden Kostenartenblöcke sind dabei:

- Personalkosten (z.B. Löhne und Gehälter)
- Sachkosten (z.B. Bürobedarf, Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, Dienstleistungs- oder Fremdleistungskosten)
- Kalkulatorische Kosten (z.B. Versorgungszuschläge, Abschreibungen, Zinsen, Mieten, Wagnisse)⁶

Personalkosten

Den Personalkosten kommt in der Verwaltung besondere Bedeutung zu, da sie i.d.R. den größten Anteil an den Gesamtkosten einer Behörde darstellen. Idealerweise können die tatsächlich entstandenen Personalaufwendungen aus der KLR als Personalkosten zugrunde gelegt werden. Ist dies nicht möglich, kann alternativ auf sog. normalisierte Personalkosten zurückgegriffen werden. Diese werden durch behörden- oder landesspezifische Personalkostensätze abgebildet. Entstandene Arbeitszeiten werden mit durchschnittlichen Personalkostensätzen bewertet. Dabei werden die Durchschnittsbezüge und der Arbeitgeberanteil zur Sozial- und Zusatzversicherung für die jeweiligen Besoldungs- und Entgeltgruppen berechnet. Die Personalnebenkosten werden einheitlich bestimmt, wobei die Grundlage dabei die Ist-Personalausgaben des Vorjahres bilden. Versorgungskosten für Beamtinnen und Beamte werden i.d.R. separat durch die Anwendung pauschaler

⁶ Das VwKostG (§ 3) sowie StVG (§ 6a Abs. 2) sehen für die Bemessung der Gebührensätze zur Deckung des Verwaltungsaufwands den auf die Amtshandlung entfallenden durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand vor. In Anlehnung an BGebG (§ 3 Abs. 3) und AGebV (§ 2 ff.) und aufgrund allgemeiner betriebswirtschaftlicher Grundsätze werden kalkulatorische Kosten im Rahmen der Begriffsbestimmungen mit aufgeführt und erläutert.

Zuschlagssätze hinzuaddiert (s. auch Handbuch zur Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung).

Sachkosten

Unter Sachkosten werden alle zahlungswirksamen sächlichen Verwaltungsaufwendungen verstanden. Diese können üblicherweise direkt aus der Finanzbuchhaltung in die KLR übernommen werden. Zu den Sachkosten zählen u.a. Materialkosten, Kosten der Bewirtschaftung von Gebäuden und Grundstücken, Kommunikationskosten, Kosten der Aus- und Fortbildung, Kosten für Dienstleistungen Dritter, Gerichtskosten etc.

Kalkulatorische Kosten

Eine weitere Komponente der Kosten bilden die kalkulatorischen Kosten, die nicht bzw. nach anderen Vorgaben in der Finanzbuchhaltung auftreten. Sie haben die Aufgabe, die Genauigkeit der Kostenrechnung zu erhöhen und den Kostendeckungsgrad der Gebührenkalkulation zu verbessern, indem der gesamte, tatsächliche Werteverbrauch berücksichtigt wird. Gemäß der o.g. Abgrenzung von Kosten und Aufwand stehen kalkulatorischen Kosten entweder kein Aufwand oder ein Aufwand in anderer Höhe gegenüber. Im Rahmen von § 7 AGebV werden fünf verschiedene kalkulatorische Kostenarten unterschieden:

- *Kalkulatorische Abschreibungen* dienen wie die nach handels- und steuerrechtlichen Vorschriften angesetzten bilanziellen Abschreibungen der periodengerechten Zuordnung des Werteverzehrs des abnutzbaren Anlagevermögens (Gebäude, Fahrzeuge etc.). Üblicherweise werden die Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) der Gegenstände des Anlagevermögens linear gemäß ihrer spezifischen Nutzungsdauer auf Basis vorgegebener AfA-Tabellen („Absetzung für Abnutzung“) des BMF abgeschrieben. Aus zwingenden Gründen der Substanzerhaltung kann von der Abschreibung gem. AHK abgewichen werden. Bei den kalkulatorischen Abschreibungen wird hingegen der tatsächliche Werteverzehr des Anlagevermögens mittels Wiederbeschaffungszeitwerten (WBW) angesetzt. Die meist höheren WBW werden hierbei entweder über Marktpreise oder Prognosen der voraussichtlichen Preissteigerungen der jeweiligen Anlagegüter geschätzt.
- Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind *kalkulatorische Zinsen* für die Bewertung des im Anlage- und Umlaufvermögen gebundenen Eigenkapitals anzusetzen. Hintergrund für die Ansetzung der kalkulatorischen Zinsen ist die Überlegung, dass das Kapital des Eigentümers alternativ in einer anderen Anlageform (bspw. am Kapitalmarkt) Erträge hätte erwirtschaften können (sog. Opportunitätskosten). Kalkulatorische Zinssätze für das betriebsnotwendige gebundene Vermögen werden einheitlich vom BMF vorgegeben und regelmäßig aktualisiert veröffentlicht.
- *Kalkulatorische Mieten* sollen unentgeltlich genutzte Räumlichkeiten bewerten. Grundlage dafür sind üblicherweise ortsübliche Vergleichsmieten. Um eine

Doppelzählung zu vermeiden, ist darauf zu achten, dass bei Ansatz von kalkulatorischen Mieten keine weiteren kalkulatorischen Belastungen wie z.B. kalk. Abschreibungen oder andere zahlungswirksame Kosten für die betrachteten Gegenstände des Anlagevermögens angesetzt werden.

- Spezielle Einzelwagnisse (z.B. Schäden, Verlust, Forderungsausfall), die nicht versichert bzw. versicherbar sind, finden ihren Niederschlag in der KLR im Rahmen von *kalkulatorischen Wagniskosten*. Sie sind in der öffentlichen Verwaltung insbesondere von Bedeutung, da die Risiken an Personen, Sachen und Vermögen allgemein nicht versichert sind und eventuell auftretende Schäden direkt aus den Haushaltseinnahmen gedeckt werden (Grundsatz der Selbstdeckung). Die kalkulatorischen Wagniskosten werden dabei auf der Grundlage marktüblicher Versicherungsprämien oder anhand von langfristigen Erfahrungswerten bzgl. des Auftretens von Schadensfällen ermittelt.

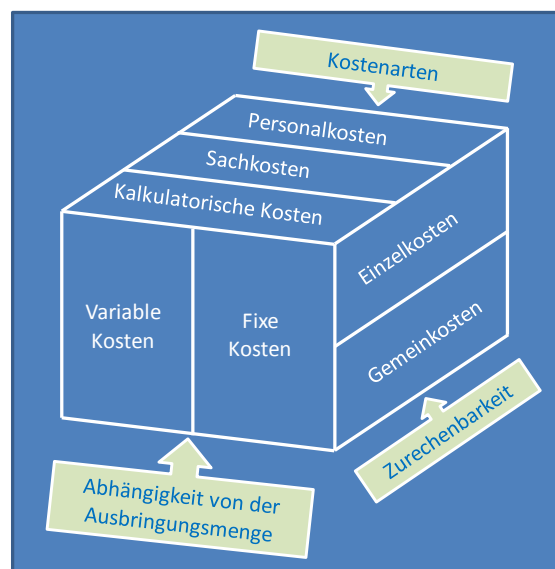


Abbildung 17: Verschiedene Kostenperspektiven (Quelle: Schultz (2014))

Die oben beschriebenen Kostenarten können wiederum nach verschiedenen Kriterien klassifiziert werden. Die wichtigsten Gliederungsansätze stellen auf die folgenden Merkmale ab:

- Zeitbezug der Kosten (Einteilung in Ist-, Normal-, Plankosten)
- Umfang der Zuordnung der Kosten (Unterscheidung in Voll- und Teilkosten)
- Zurechenbarkeit der Kosten auf einzelne Organisationseinheiten bzw. auf die jeweiligen Kostenträger (z.B. Amtshandlungen)
- Abhängigkeit vom Beschäftigungsgrad bzw. der Ausbringungsmenge (Anzahl Amtshandlungen)

Zeitbezug der Kosten

Kosten werden in Abhängigkeit vom Zeitbezug in Ist-, Normal- und Plankosten unterschieden. Istkosten umfassen die tatsächlich in der Rechnungsperiode angefallenen Kosten. Normalkosten dagegen sind durchschnittliche Istkosten der Vergangenheit, die durch statistische Mittelwertbildung errechnet werden und als Verrechnungssätze dienen. Hierzu zählen u.a. die vorgenannten durchschnittlichen Personalkostensätze. Die Zahlen der Plankostenrechnung hingegen basieren nicht auf Vergangenheitswerten sondern bilden die Grundlage für Kostenkalkulationen künftiger Rechnungsperioden. Üblicherweise werden Gebührenkalkulationen anhand von Kostengrößen der Ist- bzw. Normalkostenrechnung vorgenommen.

Umfang der Zuordnung der Kosten

Nach dem Umfang der verrechneten Kosten lassen sich die Kostenrechnungssysteme in Vollkosten- und Teilkostenrechnung unterscheiden. Bei den Vollkosten werden alle Kosten einer Periode den entstandenen Kostenträgern (Amtshandlungen) zugerechnet. Dies umfasst sowohl die direkt durch die Amtshandlung verursachten Kosten als auch einen Anteil der indirekt zuordenbaren Kosten (sog. Gemeinkosten, s.u.). Bei den Teilkosten wird hingegen nur ein Teil der Gesamtkosten berücksichtigt. Mitunter werden hier nur die sog. entscheidungsrelevanten Kosten verstanden, die unmittelbar vom Beschäftigungsstand oder der Anzahl an Amtshandlungen abhängig sind (siehe auch variable Kosten).

Zurechenbarkeit der Kosten

Nach dem Kriterium Zurechenbarkeit können Einzel- und Gemeinkosten unterschieden werden. Einzelkosten lassen sich direkt einem bestimmten Bezugsobjekt (z.B. einer Organisationseinheit oder einem Produkt) zurechnen. Bei den Gemeinkosten ist unklar, wo und wodurch die Kosten verursacht wurden. Echte Gemeinkosten können nur mehreren Bezugsträgern zugeordnet werden (bspw. Kosten für Energie, allg. Verwaltungskosten). Zur abrechnungstechnischen Vereinfachung wird häufig auf eine direkte Zurechnung von bestimmten Kosten verzichtet, obwohl dies theoretisch möglich wäre. Derartige Kosten werden als unechte Gemeinkosten bezeichnet. Für die Zuordnung der Gemeinkosten bei der Gebührenkalkulation ist grundsätzlich entscheidend, dass nur der Teil zugeordnet wird, der in einem ausreichend engen Sachzusammenhang mit der eigentlichen Leistungserstellung steht (s. auch § 3 Absatz 1 Nr. 2 AGebV). In der Regel werden die Gemeinkosten mit Hilfe von Pauschalen bzw. Zuschlagssätzen den Personal- und Sacheinzelkosten zugerechnet. Auf Bundesebene erfolgt dies laut Vorgaben des BMF für nachgeordnete Bundesbehörden mit 28,1% (BMF 2018); die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hingegen hat bislang einen Zuschlagssatz von 20% für einen Standard-Büroarbeitsplatz zugrunde gelegt (derzeit wird die Gemeinkostenpauschale durch die KGSt gutachterlich überarbeitet).

Abhängigkeit vom Beschäftigungsgrad bzw. der Ausbringungsmenge

Ein weiteres Differenzierungsmerkmal von Kosten ist deren Abhängigkeit vom Beschäftigungsgrad. Der Beschäftigungsgrad spiegelt dabei das Verhältnis zwischen eingesetzter und vorhandener Kapazität oder Leistungsmenge wider. Die Kapazität kann wiederum durch die potenzielle Ausbringungsmenge (z.B. die Anzahl an Amtshandlungen) oder die vorhandenen Arbeitsstunden ausgedrückt werden. Fixkosten sind von der Ausbringungsmenge unabhängig und fallen in der Betrachtungsperiode in konstanter Höhe an. Variable Kosten ändern sich hingegen in Abhängigkeit der Ausbringungsmenge bzw. des Beschäftigungsgrads. Je nach Art der Veränderung lassen sich diese in verschiedene variable Kostenarten unterscheiden (proportional, progressiv, degressiv, regressiv).

b. Kostenstellenrechnung

Die Kostenstellenrechnung gibt Auskunft darüber, an welchem Entstehungsort (Kostenstellen) die Kosten für die Leistungserstellung angefallen sind. Mit ihrer Hilfe können die Kostenarten (Summe, Zusammensetzung) zu bestehenden Organisationseinheiten entsprechend zugeordnet werden. Die Bildung von Kostenstellen ermöglicht eine höhere Kostenverantwortung der jeweiligen leistungserbringenden Einheiten und ermöglicht eine sachgerechtere Verteilung der Gemeinkosten durch die Abbildung innerbehördlicher Leistungsbeziehungen. Kostenstellen sind im Allgemeinen danach zu differenzieren, welcher Art die erstellte Leistung und wer der Abnehmer ist. Haupt- bzw. Endkostenstellen liefern ausschließlich oder überwiegend Produkte bzw. Dienstleistungen direkt an die Kunden (Bevölkerung) oder andere Behörden ab. Hilfskostenstellen erbringen Leistungen für Hauptkostenstellen (interne Serviceleistungen). Dazu zählt u.a. die allgemeine Verwaltung (Personalverwaltung, Organisationstellen, Innerer Dienst, IT etc.). Die Kostenstellenrechnung wird oft anhand eines Betriebsabrechnungsbogens durchgeführt. Damit werden u.a. die Hilfskostenstellen auf die Hauptkostenstellen umgelegt. Die Kostenstellenrechnung dient somit als Bindeglied zwischen der Kostenarten- und Kostenträgerrechnung, indem alle Kosten, die den jeweiligen Kostenträgern (Amtshandlungen) nicht unmittelbar zugerechnet werden können (Kostenträgergemeinkosten), letztlich auf die Haupt- bzw. Endkostenstellen umgelegt werden.

c. Kostenträgerrechnung

Die Aufgabe der Kostenträgerrechnung ist die möglichst verursachergerechte Verrechnung der Kosten auf die Produkte bzw. Leistungen. Kostenträger sind die nach Maßgabe der Steuerungsbedarfe kleinsten, in den einzelnen Produktbereichen noch sinnvoll abzurechnenden Einheiten. Dies können die erzeugten Produkte bzw. erbrachten Dienstleistungen oder aber auch Teilleistungen sein. Die Kostenträgerstückrechnung beantwortet letztlich die Frage, wofür und in welcher Höhe Kosten für bestimmte Amtshandlungen angefallen sind, und bildet die Grundlage, um eine angemessene Gebührenhöhe zu bestimmen. Um die Kosten je Mengeneinheit eines Produktes zu bestimmen, können unterschiedliche Verfahren angewendet werden (Divisionskalkulation,

Äquivalenzziffernkalkulation, Zuschlagskalkulation, prozessorientierte Kalkulation). Im Rahmen der Verwaltung findet i.d.R. die Zuschlagskalkulation Anwendung, d.h. die Einzelkosten werden den Kostenträgern direkt zugerechnet, während Gemeinkosten mittels geeigneter Zuschlagsätze auf die einzelnen Kostenträger verrechnet werden. Diese macht insbesondere dann Sinn, wenn mehrere unterschiedliche Produkte erstellt werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass das Kalkulationsobjekt (Amtshandlung) ausschließlich gebührenpflichtige Leistungen abbildet. Aufgrund der hohen Bedeutung der Personalkosten für das Verwaltungshandeln ist eine verursachergerechte Zuordnung dieser zu den Kostenträgern von besonderer Bedeutung. In Verwaltungsbereichen, die eine Vielzahl von unterschiedlichen Amtshandlungen vornehmen, sind Zeitaufschreibungen ein geeignetes Instrument, um die Personalkosten als Einzelkosten direkt den jeweiligen Amtshandlungen in der Kostenträgerrechnung zuordnen zu können. Alternativ zu kontinuierlichen Zeitaufschreibungen mittels Erfassungs- und Buchungssystemen können auch Daten von einmaligen innerbehördlichen Erhebungen Verwendung finden. Dabei wird bspw. jährlich geschätzt, wie sich die Arbeitszeiten der Beschäftigten auf die einzelnen Kostenträger verteilen. Eine solche Verteilung kann dann fest im Kostenrechnungssystem hinterlegt werden.

3. Statistisch-methodische Grundsätze

Um die Höhe einer Gebührenposition zuverlässig ermitteln zu können, sind neben den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch statistisch-methodische Grundsätze der Erhebung zu beachten, die erhebliche Auswirkungen auf das Erhebungsdesign und die Berechnung der einzelnen Gebührenpositionen haben. Insbesondere muss bei der Festsetzung einer Gebühr gewährleistet sein, dass das Ergebnis der Berechnung aus der Erhebung der verschiedenen Kostenkomponenten der „wahren“ angemessenen Gebühr für die zu entrichtende Leistung entspricht.

Dieses Ziel der Bestimmung der „wahren“ angemessenen Gebühr kann jedoch in praxi nur annähernd erreicht werden, da im Rahmen einer Erhebung der notwendigen Variablen aus verschiedenen Gründen eine solche Gebühr niemals ermittelt werden kann. Selbst im Falle einer Totalerhebung bei allen betreffenden Behörden (Erhebungseinheiten) wird aufgrund der zeitlichen Volatilität der Werte der Kostenkomponenten maximal eine sehr gute Schätzung für einen festgesetzten Zeitpunkt möglich sein. Da sich aus ökonomischen Gründen eine Totalerhebung i.d.R. nicht anbietet und auch aus statistischer Sicht nicht unbedingt notwendig ist⁷, sollen die Kostenkomponenten im Rahmen einer Stichprobenerhebung erfasst werden.

⁷ Eine Stichprobe kann unter Umständen präziser sein als eine Vollerhebung, da mit jeder in der Erhebung involvierten Person/Behörde die Wahrscheinlichkeit für Erhebungsfehler steigt und den Nachteil der Informationsunsicherheit einer Stichprobe ausgleichen kann.

Im Rahmen der Erhebung sind dabei Kriterien anzusetzen, die eine hohe Sicherheit des Ergebnisses gewährleisten. Die Kriterien werden in diesem Kapitel kurz eingeführt, die Umsetzung wird im folgenden Kapitel genauer erläutert.

- Prinzip der Zufallsauswahl:
Um überhaupt Aussagen über die Sicherheit des Ergebnisses zu ermöglichen, ist primär die Auswahl der Stichprobe nach wahrscheinlichkeits- und stichprobentheoretischen Grundsätzen notwendig. Dies bedeutet grundsätzlich eine zufällige Auswahl der Erhebungseinheiten, die sogenannte Zufallsauswahl, bei der a priori alle Einheiten dieselbe Wahrscheinlichkeit besitzen, in die Stichprobe zu gelangen.
- Stichprobengröße:
Im Falle einer Zufallsauswahl sind Methoden der Wahrscheinlichkeitsrechnung anwendbar und somit der Stichprobenfehler bestimmbar. Eine hohe Sicherheit des Ergebnisses ist dabei gleichbedeutend mit einem möglichst geringen Stichprobenfehler. Unter der Maßgabe, dass die Kostenkomponenten in den Erhebungseinheiten möglichst fehlerfrei erhoben werden können, d.h. der nicht-stichprobenbedingte Fehler minimiert ist, reduziert sich der Stichprobenfehler mit der Größe der Stichprobe.
- Auswahlrahmen / Festlegung der Grundgesamtheit
Die Grundgesamtheit bzw. Menge der Erhebungseinheiten muss in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht genau abgegrenzt sein. Sie ergibt sich aus der zu untersuchenden Gebührenposition und der an der Erbringung der Leistung beteiligten Behörden.
- Identifikation und Berücksichtigung von exogenen Einflussfaktoren
Die Höhe und Bedeutung der relevanten Kostenkomponenten können in Abhängigkeit von verschiedenen Einflussfaktoren zwischen den Erhebungseinheiten strukturell variieren. Diesen unterschiedlichen Strukturen ist im Rahmen der Zufallsauswahl durch ein geeignetes Stichprobendesign zu begegnen, um einer Verzerrung des Ergebnisses vorzubeugen.

Anhang II

Festlegung des Stichprobenkonzepts

Gibt es konkrete Annahmen, die dafür sprechen, dass sich die Gebührenhöhe in den Behörden strukturell voneinander unterscheiden kann, und ist die beeinflussende Größe bekannt, so bietet es sich an, anstelle einer einfachen Stichprobe auf eine **geschichtete Stichprobe** zurückzugreifen. D.h. die Auswahlgrundlage wird anhand der beeinflussenden Größe in einzelne disjunkte⁸ Schichten unterteilt. Innerhalb der Schichten werden dann jeweils wieder einfache Zufallsstichproben gezogen. Werden die Schichten so gewählt, dass innerhalb der Schichten die Gebührenhöhen der einzelnen Behörden möglichst homogen sind, zwischen den Schichten die Gebührenhöhen aber heterogen sind, so ergibt sich ein positiver Schichtungseffekt und die Genauigkeit des Ergebnisses nimmt zu⁹.

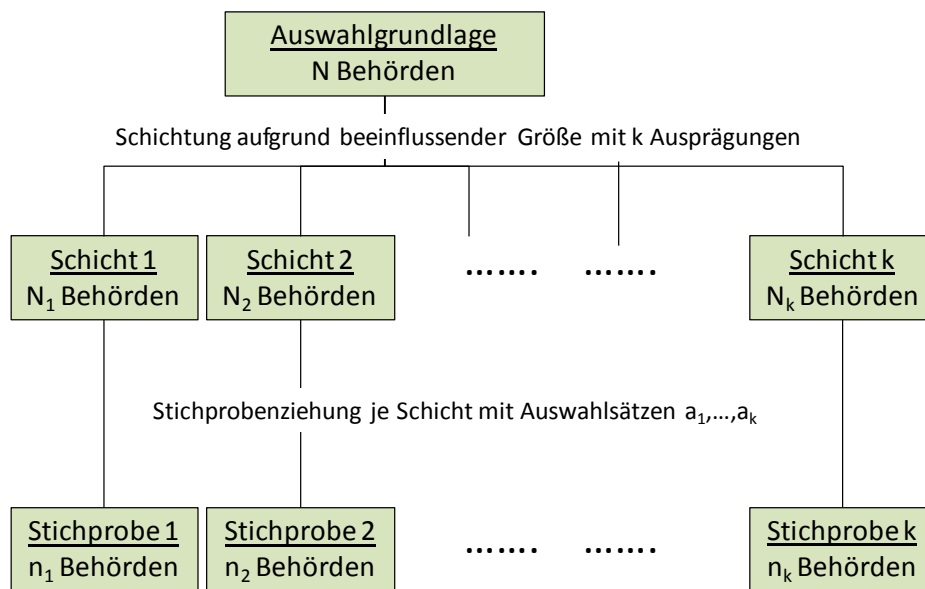


Abbildung 18: Prinzip der geschichteten Stichprobe

Beispiel: Zu den die Höhe der Gebühren beeinflussenden Größen gehören möglicherweise die Behördengröße, die Anzahl der Vorgänge, die für die zu kalkulierende Gebühr in der Behörde durchgeführt werden, das Einzugsgebiet der Behörde oder die Siedlungsstruktur der Region, in der die Behörde liegt.

Zu beachten ist für die Schichtung, dass die Ausprägungen der beeinflussenden Größe für jede Behörde in der Auswahlgrundlage bekannt sein müssen. Es können grundsätzlich mehr als eine beeinflussende Größe für die Schichtung herangezogen werden, jedoch ist darauf zu

⁸ nicht überlappende

⁹ Ein anderes Ziel der Schichtung kann sein, dass man gewährleisten möchte, dass bestimmte Teilpopulationen in der Stichprobe ausreichend vertreten sind. Z.B. könnte der Wunsch bestehen, dass aus jedem Bundesland mindestens eine Behörde vertreten ist.

achten, dass die Anzahl der Schichten begrenzt ist und die Schichtgröße ausreichend sein muss, um innerhalb der jeweiligen Schicht eine einfache Zufallsstichprobe ziehen zu können.

Beispiel: Die Siedlungsstruktur der Region, in der die Behörden liegen, können über die siedlungsstrukturellen Kreistypen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung abgebildet werden, die aufgrund einer laufenden Raumb Beobachtung regelmäßig vorgelegt werden. Hier ergeben sich insgesamt vier Schichten: kreisfreie Großstädte, städtische Kreise, ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen und dünn besiedelte ländliche Kreise.

Vorbereitung der Ziehung

Sowohl bei der einfachen als auch bei der geschichteten Zufallsstichprobe erfolgt die Ziehung zufällig, entweder einmalig direkt aus der Auswahlgrundlage (einfache Stichprobe) oder K-fach aus den K Schichten der geschichteten Stichprobe. Die Ziehungen innerhalb der Schichten erfolgen dabei unabhängig voneinander. So kann sich die Stichprobengröße bzw. die Anzahl der ausgewählten Behörden von Schicht zu Schicht unterscheiden oder auch gleich sein.

Vor der Ziehung bei einer geschichteten Stichprobe muss entschieden werden, wie sich der Gesamtumfang der Stichprobe auf die Schichten aufteilt. Es kann grundsätzlich unterschieden werden in eine proportionale Auswahl, in der der Auswahlatz (der Anteil der gezogenen Behörden an der Gesamtzahl der Behörden in der Schicht) in jeder Schicht gleich ist:

$$\text{Auswahlatz} = \frac{n_1}{N_1} = \frac{n_2}{N_2} = \frac{n_3}{N_3} = \dots = \frac{n_k}{N_k} = \frac{n}{N}$$

mit

k = Anzahl der Schichten

n_k = Größe der Stichprobe in der k-ten Schicht

N_k = Größe der k-ten Schicht

Damit ergibt sich für den Umfang der Stichprobe in der k-ten Schicht:

$$n_k = \frac{N_k}{N} \cdot n.$$

Möglich sind ebenfalls verschiedene Formen von disproportionalen Auswahlen. Diese bieten sich insbesondere dann an, wenn die Größe der Schichten sehr unterschiedlich ist. Für die Kalkulation der Gebührenhöhe wird dann im Gegensatz zur proportionalen Aufteilung später eine Gewichtung benötigt, die die unterschiedlichen Auswahlätze in den Schichten ausgleicht. Für die Festlegung des Auswahlatzes pro Schicht existieren keine festen Vorgaben, grundsätzlich wird man jedoch in Schichten mit einer geringeren Homogenität oder bei kleineren Schichten einen höheren Auswahlatz verwenden als bei anderen Schichten.

Durchführung der Stichprobenziehung

Liegt der Auswahlsatz bzw. die Größe der Stichprobe je Schicht fest, kann die Ziehung erfolgen. Um die Zufälligkeit zu gewährleisten, werden in der Praxis Zufallszahlen zur Ziehung herangezogen. Hierzu können Zufallszahlengeneratoren verwendet werden, die die gewünschte Anzahl an Pseudo-Zufallszahlen generieren¹⁰.

Solche Generatoren sind in den Statistik-Programmen wie z.B. SPSS enthalten, ebenso jedoch auch in gängigen Tabellenkalkulationsprogrammen wie z.B. Excel¹¹. Statistik-Programme haben im Gegensatz zu Tabellenkalkulationsprogrammen den Vorteil, dass i.d.R. auch eine Funktion vorhanden ist, die die Stichprobe automatisch direkt zieht¹² und keine manuelle Zuordnung der Zufallszahlen zur Stichprobe erfolgen muss. Ein weiterer Nachteil von Tabellenkalkulationsprogrammen ist, dass bei der mehrmaligen Erzeugung einer Pseudo-Zufallszahl die Möglichkeit besteht, dass mehrfach eine (fast) gleiche Pseudo-Zufallszahl generiert wird. Damit besteht die Möglichkeit, dass eine Behörde doppelt gezogen wird. In einem solchen Fall ist die Ziehung zu wiederholen. Ein Syntaxbeispiel zur Stichprobenziehung in SPSS sowie ein Beispiel für eine Stichprobenziehung über Excel finden sich im Anhang IV und V.

¹⁰ Eine weitere Möglichkeit ist die Nutzung von Zufallszahlentabellen, die in der heutigen Praxis jedoch kaum noch Verwendung finden.

¹¹ In Excel heißt die benötigte Funktion beispielsweise „=ZUFALLSZAHL()“.

¹² In SPSS z.B. „sample n from N“.

Anhang III

Bei bekannter Streuung der zu untersuchenden Variable berechnet sich der notwendige Stichprobenumfang n zur Erreichung einer gewünschten Genauigkeit als:

$$n \geq \frac{4 \cdot \sigma^2 \cdot z_{1-\frac{\alpha}{2}}^2}{l^2}$$

mit

l = Länge des Konfidenz- oder Vertrauensintervalls

$z_{1-\frac{\alpha}{2}}^2$ = $1 - \frac{\alpha}{2}$ -Quantil der Standardnormalverteilung

$1 - \alpha$ = Konfidenzniveau

σ^2 = Varianz in der Grundgesamtheit

Anhang IV

Bei einer geschichteten Zufallsstichprobe berechnet sich der Schätzer für den mittleren Behördensatz über ein mit dem Schichtgewicht und dem Auswahlatz je Schicht gewichteten arithmetischen Mittel.

$$\begin{aligned}\widehat{KS} &= \frac{1}{N} \sum_{k=1}^K N_k \cdot \overline{BK}_k \\ &= \frac{1}{N} \sum_{k=1}^K N_k \cdot \left[\frac{1}{n_k} \sum_{l=1}^{n_k} \overline{BK}_{kl} \right] \\ &= \sum_{k=1}^K \frac{N_k}{N} \cdot \frac{1}{n_k} \sum_{l=1}^{n_k} \overline{BK}_{kl},\end{aligned}$$

\overline{BK}_{kl} mittlerer Gebührensatz der l-ten Behörde in der k-ten Schicht,

\overline{BK}_k mittlerer Gebührensatz in der k-ten Schicht,

N_k Gesamtanzahl der Behörden in der k-ten Schicht,

N Gesamtanzahl aller Behörden,

n_k Anzahl der Behörden der k-ten Schicht in der Stichprobe,

n Anzahl aller Behörden in der Stichprobe.

Bei einer proportionalen Aufteilung der Stichprobe vereinfacht sich die Formel wieder zur Formel eines ungewichteten arithmetischen Mittels wie bei der einfachen Zufallsstichprobe.

Anhang V

*GG = Grundgesamtheit *SP = Stichprobe.

*Das Programm zieht aus einer vorhandenen SPSS-Datendatei zwei Teilstichproben,
*fasst diese zusammen und erzeugt in Excel eine Liste mit den gezogenen Behörden.

*Voraussetzungen:

*In der SPSS-Datendatei ist je Behörde die Zugehörigkeit zu einer Schicht festgelegt.

*Bei der Festlegung der Stichprobe über die Stichprobengröße ist die Größe der Schicht anzugeben.

*** Stichprobenziehung in der ersten Schicht*****.**

```
get file='GG.sav'.
select if SCHICHT=1.
exe.
```

```
FILTER OFF.
USE ALL.
*SAMPLE .10.
sample 9 from 88.
EXECUTE.
```

Auswahl von 9 Behörden aus 88.
Alternative: Auswahl von 10% der Behörden aus der Schicht.

```
SAVE OUTFILE='SP_SCHICHT1.sav'
compressed.
```

Stichprobenziehung aus der zweiten Schicht**.**

```
get file='GG.sav'.
select if SCHICHT=2.
exe.
```

```
FILTER OFF.
USE ALL.
*SAMPLE .10.
sample 27 from 267.
EXECUTE.
```

```
SAVE OUTFILE='SP_SCHICHT2.sav'
compressed.
```

Zusammenfassung der Teilstichproben und Ausgabe in Excel**.**

```
add files file='SP_SCHICHT1.sav' file='SP_SCHICHT2.sav'.
save outfile='SP_GESAMT.sav'
compressed.
```

```
SAVE TRANSLATE OUTFILE='Y:\PFAD\...\SP_GESAMT.xls'
/TYPE=XLS
/VERSION=8
/MAP
/REPLACE
/FIELDNAMES
/CELLS=LABELS.
```

*****.

Anhang VI

Beispiel: Auswahl von 9 aus 88 Behörden.

Anzahl Behörden 88 ← Zelle B3
 Anzahl auszuwählender Behörden 9

Formelansicht:

	Pseudo-Zufallszahl	lfd. Stichprobennummer	Behördennummer
Zeile/Spalte	A	B	C
8	=ZUFALLSZAHL()	1	=RUNDEN(A8*\$B\$3;0)
9	=ZUFALLSZAHL()	2	=RUNDEN(A9*\$B\$3;0)
10	=ZUFALLSZAHL()	3	=RUNDEN(A10*\$B\$3;0)
11	=ZUFALLSZAHL()	4	=RUNDEN(A11*\$B\$3;0)
12	=ZUFALLSZAHL()	5	=RUNDEN(A12*\$B\$3;0)
13	=ZUFALLSZAHL()	6	=RUNDEN(A13*\$B\$3;0)
14	=ZUFALLSZAHL()	7	=RUNDEN(A14*\$B\$3;0)
15	=ZUFALLSZAHL()	8	=RUNDEN(A15*\$B\$3;0)
16	=ZUFALLSZAHL()	9	=RUNDEN(A16*\$B\$3;0)

Ergebnis (Beispiel):

	Pseudo-Zufallszahl	lfd. Stichprobennummer	Behördennummer
Zeile/Spalte	A	B	C
8	0,409412476	1	36
9	0,999207578	2	88
10	0,658580803	3	58
11	0,900520913	4	79
12	0,617078255	5	54
13	0,511525287	6	45
14	0,719101214	7	63
15	0,173362989	8	15
16	0,966658176	9	85

Anhang VII

Erläuterungen zum Erhebungsbogen

Bitte füllen Sie die blau gefärbten Zellen des Erhebungsbogens, soweit es Ihnen und Ihren Mitarbeitern aus dem internen Rechnungswesen möglich ist, aus. Sollten Ihnen noch keine Zahlen für das Jahr 2014 vorliegen, so nehmen Sie bitte Daten aus dem aktuellsten Ihnen vorliegenden Jahr und machen dies kenntlich.

1.1 Bitte tragen Sie hier den Namen Ihrer Zulassungsbehörde ein.

1.2 Bitte tragen Sie hier die Kennziffer Ihrer Zulassungsbehörde ein.

1.3 Die vollständigen Kontaktdaten des Ansprechpartners zum Erhebungsbogen werden für eventuell auftretende Rückfragen benötigt.

1.4 Die Art der Buchführung gibt uns einen ersten Hinweis darauf, welche Daten überhaupt vorhanden sein könnten und wie vergleichbar die Daten mit anderen Behörden sind.

1.5 Bei Existenz einer KLR ist eine Zuordnung von Einzel- und Gemeinkosten zu den erbrachten Leistungen der Zulassungsbehörde eher möglich als ohne dieses Teilgebiet des betrieblichen Rechnungswesens.

Im weiteren Verlauf werden zwei Gebührenpositionen der GebOST betrachtet (221.1 und 221.4). Die Geb.-Nr. 221.1 der GebOST besteht wiederum aus vier einzelnen Gebührentatbeständen. Dabei unterteilt sich der erste Tatbestand „Zulassung eines Fahrzeugs“ nochmals in drei Vorgänge auf:

- a) Neuzulassung
 - Alle Neuzulassungen (auch Importe)
- b) Erstzulassung eines Gebrauchtkfz
 - Alle Importe eines Gebrauchtkfz
 - Alle länger als 7 Jahre abgemeldeten Kfz **ohne** ABE
(Original-Fahrzeugbrief ist nicht mehr vorhanden und die letzte Zulassung in Deutschland ist länger als 7 Jahre alt)
- c) Wiedenzulassung eines Gebrauchtkfz
 - Alle länger als 7 Jahre abgemeldeten Kfz **mit** ABE
(Die damalige Zulassung kann noch durch Vorlage eines Original-Fahrzeugbriefes nachgewiesen werden)

Sollten Sie in Ihren Statistiken die drei Vorgänge nicht einzeln ausweisen, so füllen Sie die Spalte „Pauschal“ bitte in der Weise aus, dass die Anzahl der Vorgänge (2.1), die durchschnittliche Dauer des Vorgangs (2.2), die entsprechenden Kosten (2.5 und 3.1) und die tarifliche Einordnung der verantwortlichen Mitarbeiter zueinander passen.

Grundsätzlich gilt: Es dürfen nur solche Vorgänge und die entsprechenden Zeiten und Kosten berücksichtigt werden, für die keine andere Gebühr erhoben wird.

Beispiel zu Geb.-Nr. 221 der GebOSt „Zulassung eines Kraftfahrzeugs/Anhängers:

Ist die Abfrage der Daten gemäß § 12 Absatz 2 Satz 4 FZV beim Kraftfahrt-Bundesamt nicht möglich und die Daten sind auch nicht im örtlichen Fahrzeugregister verfügbar, so erhöht sich die Gebühr nach 221.1 um 15,30 Euro. Dieser zeitliche Mehraufwand darf nicht in der eigentlichen Bemessung der Geb.-Nr. 221.1 berücksichtigt werden, da dieser sich im Zuschlag (15,30 EUR) widerspiegelt.

2.3 Da die Beantragung eines E-Kennzeichens (Entwurf eines Gesetzes zur Bevorrechtigung der Verwendung elektrisch betriebener Fahrzeuge (Elektromobilitätsgesetz – EmoG)) voraussichtlich ab dem Frühjahr 2015 möglich sein wird, ist zur Gewährleistung dass alle mit der Geb.-Nr. 221.1 verbundenen Tätigkeiten abgebildet werden, eine Prognose des eventuell zusätzlich auftretenden Zeitaufwands notwendig.

2.4 Da sich die Bedingungen zur Entscheidung über die Zuteilung eines Kurzzeitkennzeichens (Zweite Verordnung zur Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften) ab dem 01.04.2015 ändern werden, muss der eventuell auftretende zeitliche Mehraufwand geschätzt werden.

2.5 Sind Ihnen die Personaleinzelkosten aus dem Jahr 2014 bekannt, tragen Sie diese bitte in Abhängigkeit der Position 2.2 (Dauer des entsprechenden Vorgangs) ein.

2.6 Ist Ihnen der zur Ermittlung der Personalgemeinkosten benötigte behördenspezifische Zuschlagssatz auf die Personaleinzelkosten bekannt, so tragen Sie diesen bitte ein.

2.7 Ist Ihnen der unter 2.6 genannte Personalgemeinkostenzuschlagssatz nicht bekannt, so tragen Sie hier (falls vorhanden) einen alternativ für ihre Zulassungsbehörde gültigen Zuschlagssatz ein. Beispielsweise auf Ebene des (Land-) Kreises, der Kreisfreien Stadt oder Ihrem Bundesland.

2.8 Tragen Sie hier bitte die (durchschnittliche) tarifliche Einordnung der verantwortlichen Mitarbeiter/innen (einfacher, mittlerer, gehobener, höherer Dienst oder Entgeltgruppen bei Angestellten), welche den jeweiligen Vorgang bearbeiten, ein.

3.1 Existieren Sacheinzelkosten, welche nicht durch eine Erhebung von gesonderten Gebühren (oder Auslagen) abgegolten sind, so tragen sie diese bitte ein. Beispiel für Sacheinzelkosten, welche dagegen nicht berücksichtigt werden dürfen: 0,30 Euro für ein Klebesiegel, für das es eine „eigene“ Gebührennummer (Geb.-Nr. 233 GebOSt) gibt.

3.2 Analog wird hier nach einem verwendbaren Gemeinkostenzuschlagssatz gefragt, jedoch in Bezug auf die Sachkosten.

3.3 Hier wird nach einer alternativ verwendbaren Sachkostenpauschale für einen Arbeitsplatz in Ihrer Zulassungsbehörde gefragt.

4.1 und 4.2 Diese Werte können einen Einblick in die Struktur der Zulassungsbehörde geben und gegebenenfalls kann dadurch eine Abschätzung des Personalgemeinkosten-Zuschlagssatzes vorgenommen werden.

5.1 und 5.2 Mit Hilfe dieser Werte kann eine Abschätzung des Sachgemeinkosten-Zuschlagssatzes vorgenommen werden. Eine Liste mit Beispielen zu Sachgemeinkosten finden Sie weiter unten in der Excel-Tabelle.

5.3 Tragen Sie hier bitte die verschiedenen Sachgemeinkostenpositionen ein, welche in 5.2 berücksichtigt worden sind.