

Auszug aus

Denkschrift 2023

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 5

Gebühreneinnahmen des Landes



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

5 Gebühreneinnahmen des Landes

Die Ressorts passen die landesrechtlich geregelten Gebühren zu selten an. Dadurch entgehen dem Land Einnahmen.

5.1 Ausgangslage

5.1.1 Aufkommen und rechtlicher Rahmen

Für öffentliche Leistungen, die einem Einzelnen individuell zurechenbar sind, können Gebühren erhoben werden. Die gesamten Gebühreneinnahmen des Landes betragen jährlich rund 1 Mrd. Euro. Der weit überwiegende Teil davon, insbesondere der Großteil der Gebühren im Justizbereich mit etwa 700 Mio. Euro, wird auf bundesrechtlicher Grundlage erhoben. Die genaue Höhe der Einnahmen aus landesrechtlich geregelten Gebühren ist bislang nicht bekannt. Sie dürfte grob geschätzt bei etwa 100 Mio. Euro im Jahr liegen.

Die nach Landesrecht erhobenen Gebühren richten sich nach spezialgesetzlichen Bestimmungen oder dem Landesgebührengesetz (LGebG).

Nach § 4 Absatz 2 Satz 1 LGebG setzen die obersten Landesbehörden die gebührenpflichtigen Tatbestände und die Höhe der Gebühren für ihren Geschäftsbereich eigenverantwortlich durch Rechtsverordnung fest.

In § 4 Absatz 5 LGebG wird bestimmt, dass die festgelegten Gebührentatbestände, die Höhe der Gebühren sowie Gebührenerleichterungen regelmäßig, spätestens aber nach zwei Jahren zu überprüfen und nach Bedarf anzupassen sind. Im Übrigen weist das Ministerium für Finanzen im jeweiligen Planausschreiben zur Aufstellung eines Haushalts auf eine solche Überprüfung hin.

Die Grundsätze der Gebührenbemessung sind in § 7 LGebG festgelegt. Danach

- soll die Gebühr die mit der öffentlichen Leistung verbundenen Verwaltungskosten aller an der Leistung Beteiligten decken,
- ist außerdem die wirtschaftliche oder sonstige Bedeutung der Leistung für den Gebührenschuldner zum Zeitpunkt ihrer Beendigung zu berücksichtigen,
- darf die Gebühr in keinem Missverhältnis zur öffentlichen Leistung stehen.

Zur Ermittlung der nach § 7 LGebG maßgeblichen Kosten erlässt beziehungsweise aktualisiert das Ministerium für Finanzen regelmäßig die „Verwaltungsvorschrift über die Berücksichtigung der Verwaltungskosten insbesondere bei der Festsetzung von Gebühren und sonstigen Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung“ (VwV-Kostenfestlegung).

Nach § 12 LGebG und dem folgend in den Gebührenverordnungen der Ressorts gibt es zwei Arten von Gebühren. Dies sind zum einen Gebühren nach festen Sätzen (sogenannte Festgebühren). Bei diesen wird die Höhe nach einem konkret festgelegten Betrag, nach Zeiteinheiten oder dem Wert des Gegenstands, auf den sich die Leistung bezieht, bemessen. Zum anderen

gibt es Rahmengebühren, bei denen ein Mindest- und ein Höchstsatz festgelegt ist.

5.1.2 Prüfungsgegenstand

Die Finanzkontrolle prüfte in den vergangenen Jahren Gebühren in verschiedenen landesrechtlich geregelten Einzelbereichen, darunter die Polizeigebühren¹ und die Studiengebühren für ausländische Studierende².

Mit der jetzigen Querschnittsprüfung, in welche auch die Ergebnisse von Einzelprüfungen der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter mit einfließen, sollte insbesondere ermittelt werden, ob und wie die im LGebG vorgeschriebene regelmäßige Überprüfung der Gebührenhöhen stattfindet.

Der Rechnungshof hat hierfür die Gebührenverordnungen im Bereich der derzeit zwölf Ministerien ausgewertet. Weitere Gebührenregelungen, die im Folgenden bei der Bezeichnung Gebührenverordnung eingeschlossen werden, wurden einbezogen.

Die Prüfung bezog sich auf den Zeitraum 2011 bis 2022. Betrachtet wurden insgesamt 117 besondere (fachbereichsbezogene) Gebührengegenstände aus neun Ressortbereichen³. Bei 74 von ihnen wurden während des gesamten Untersuchungszeitraums Gebührensätze geregelt. Die anderen Gebührengegenstände fielen entweder in diesem Zeitraum weg oder kamen hinzu.

Unter dem Begriff Gebührengegenstand, wie er im Folgenden verwendet wird, ist keine Einzelgebühr zu verstehen. Vielmehr handelt es sich hierbei jeweils um einen besonderen, abgrenzbaren Fachbereich innerhalb der Gebührenverordnung eines Ressorts, wie z. B. Tierzucht, Glücksspielwesen oder Sprengstoffrecht. Innerhalb des Gebührengegenstands gibt es dann einzelne Gebührentatbestände für die konkreten Leistungen, die eine Gebühr auslösen, wie z. B. Anerkennung einer Zuchtorganisation, Untersagung des Betriebs einer Wettvermittlungsstelle oder Erteilung einer Lagergenehmigung.

5.2 Prüfungsergebnisse

5.2.1 Höhe der Ist-Einnahmen

Den Ministerien sind die auf die einzelnen Gebührengegenstände entfallenden Ist-Einnahmen nur selten bekannt.

¹ Polizeigebühren kostendeckend kalkulieren und vollständig erheben; siehe Denkschrift 2021, Beitrag Nr. 10 (Landtagsdrucksache 17/310).

² Erhebung von Studiengebühren bei internationalen Studierenden; siehe Denkschrift 2021, Beitrag Nr. 22 (Landtagsdrucksache 17/322).

³ Drei Ressorts bleiben bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse wegen geringer Relevanz unberücksichtigt. Die ressortumfassenden Gebührenverordnungen dieser drei Ressorts regeln ausschließlich die mit äußerst geringen Einnahmen verbundenen Gebühren nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) beziehungsweise sind erst seit November 2021 in Kraft.

Dies ist auch dadurch begründet, dass die Einnahmen aus einem wesentlichen Teil der Gebührengegenstände bei den vier Regierungspräsidien und damit im Einzelplan des Innenministeriums anfallen. In den Jahren 2016 bis 2022 wurden dort jährlich insgesamt zwischen 24,2 und 32,1 Mio. Euro an Gebühren vereinnahmt. Verbucht werden die Einnahmen überwiegend auf Titel 111 02 des jeweiligen Kapitels der Regierungspräsidien.

Die Regierungspräsidien konnten die Einnahmen der einzelnen Gebührengegenstände nicht beziffern. Immerhin drei Regierungspräsidien waren jedoch in der Lage, ihre Gebühreinnahmen zu untergliedern.

Im Ergebnis sind die erzielten Einnahmen je Gebührengegenstand nur in wenigen Fällen bekannt.

Die Kenntnis über die Gebühreinnahmen zumindest auf der Ebene der Gebührengegenstände sollte angestrebt werden.

5.2.2 VwV-Kostenfestlegung als Grundlage für die Gebührenbemessung

Eine Gebühr soll so bemessen sein, dass sie die mit der öffentlichen Leistung verbundenen Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten⁴) deckt, wobei die VwV-Kostenfestlegung des Ministeriums für Finanzen hierfür als Grundlage dienen soll und kann. Diese VwV-Kostenfestlegung weist nach Laufbahnen gestaffelte Pauschalstundensätze sowohl für die reinen Personalkosten als auch für die Gesamtkosten (Personal- und Sachkosten) aus. In der Regel sind die Gesamtkostenpauschalen maßgeblich.

Tabelle 5-1 zeigt die Entwicklung der Gesamtkostenpauschalen - in der VwV-Kostenfestlegung bezeichnet als Pauschalsätze je Arbeitsstunde - ab 2011. Die neue VwV-Kostenfestlegung zum 1. Januar 2023 trat erst nach den Prüfungserhebungen in Kraft und blieb deshalb bei den Auswertungen unberücksichtigt.

⁴ Zu den Sachkosten zählen beispielsweise Raumkosten, Kosten für Arbeitsplatzgrundausstattung und sächlichen Verwaltungsaufwand.

Tabelle 5-1: Entwicklung der Pauschalsätze je Arbeitsstunde gemäß VwV-Kostenfestlegung seit 2011

VwV-Kostenfestlegung	Pauschale je Arbeitsstunde		Pauschale je Arbeitsstunde		Pauschale je Arbeitsstunde	
	Höherer Dienst		Gehobener Dienst		Mittlerer Dienst	
	Wert	Abweichung Basisjahr	Wert	Abweichung Basisjahr	Wert	Abweichung Basisjahr
Gültig ab	In Euro	In Prozent	In Euro	In Prozent	In Euro	In Prozent
01.01.2011	66	-	53	-	43	-
01.01.2013	69	5	56	6	46	7
01.01.2014	70	6	57	8	47	9
01.01.2016	78	18	63	19	52	21
01.01.2019	85	29	68	28	56	30
nachrichtlich:						
01.01.2023	95	44	77	45	67	56

Im Betrachtungszeitraum (2011 bis 2022) sind die Pauschalsätze je Arbeitsstunde durchschnittlich um 29 Prozent gestiegen (höherer Dienst: 29 Prozent; gehobener Dienst: 28 Prozent; mittlerer Dienst: 30 Prozent). In dieser Größenordnung hätten auch die Gebührensätze grundsätzlich angepasst werden müssen.

5.2.3 Überprüfung und Anpassung der Gebührenhöhen

§ 4 Absatz 5 LGebG verlangt insbesondere eine regelmäßige, spätestens alle zwei Jahre stattfindende Überprüfung und nach Bedarf eine Anpassung der Gebührenhöhen.

Vier Ressorts haben die Höhe der Gebühren zwar nicht strikt in diesem Rhythmus, aber mit einer gewissen Regelmäßigkeit überprüft und dies unterschiedlich ausführlich dokumentiert. Bei den anderen Ressorts gab es keine oder unregelmäßige Überprüfungen. Die Ergebnisse der Überprüfungen waren häufig nicht dokumentiert und somit nicht nachvollziehbar.

Auch bei durchgeführten Überprüfungen kam es in vielen Fällen nicht zu Anpassungen der Gebührenhöhe. Dadurch blieb bei acht von neun Ressorts der enthaltene Gesamtbestand an Gebührensätzen fünf Jahre und länger unverändert.

Von den 74 unter den insgesamt 117 untersuchten Gebührengegenständen, die zwischen 2011 und 2022 durchgängig in den Gebührenverordnungen enthalten waren, gab es sogar 26 (35 Prozent), bei denen mindestens elf Jahre lang keinerlei Anpassung der Gebührenhöhe vorgenommen wurde.

Wurden bei einem Gebührengegenstand Gebührensätze erhöht, handelte es sich meistens nur um punktuelle Anpassungen in einzelnen oder wenigen Fällen. In den Gebührenverordnungen sind zahlreiche Gebührensätze enthalten, die seit 2011 nur einmal oder gar nicht geändert wurden.

Festgebühren, die nach Zeiteinheiten bestimmt werden, werden als Produkt aus einem Stundensatz mit dem erforderlichen Zeitaufwand individuell berechnet. Hier ergab die Prüfung, dass verwendete Stundensätze bei vier Ressorts hinter den jeweils geltenden Sätzen der VwV-Kostenfestlegung zurückblieben.⁵

Tabelle 5-2: Vergleich der Kostensätze je Arbeitsstunde der Ressorts 1 bis 4 und der VwV-Kostenfestlegung seit 2011

Vergleichs- zeitraum: Gültigkeits- dauer VwV	Höherer Dienst					Gehobener Dienst					Mittlerer Dienst				
	Pauschal- satz VwV	Verwendete Stundensätze Ressorts Nr. 1 bis 4				Pauschal- satz VwV	Verwendete Stundensätze Ressorts Nr. 1 bis 4				Pauschal- satz VwV	Verwendete Stundensätze Ressorts Nr. 1 bis 4			
		1	2	3	4		1	2	3	4		1	2	3	4
	In Euro					In Euro					In Euro				
01.01.2011 bis 31.12.2012	66	60	56	-	-	53	48	44	-	-	43	39	35	-	-
01.01.2013 bis 31.12.2013	69	60	61	66	66	56	48	48	53	53	46	39	39	43	43
01.01.2014 bis 31.12.2015	70	60	65	66	66	57	48	52	53	53	47	39	42	43	43
01.01.2016 bis 31.12.2018	78	60	65	66	66	63	48	52	53	53	52	39	42	43	43
01.01.2019 bis 31.12.2022	85	79	72		78	68	63	57	-	63	56	51	47	-	52

Die Stundensätze der vier Ressorts unterschritten die Kostenpauschalen der VwV-Kostenfestlegung zum Teil erheblich. Die Abweichungen je Arbeitsstunde reichen von 3 bis 25 Euro.

Zudem wurden die Stundensätze bei einem Ressort durchgängig und bei einem anderen Ressort teilweise an die reinen Personalkostenpauschalen der VwV-Kostenfestlegung (ohne Sachkosten) angelehnt. Diese waren seit 2011 etwa 5 Euro je Arbeitsstunde niedriger als die Pauschalsätze der gesamten Kosten einer Arbeitsstunde. Der Ansatz zu niedriger Pauschalen mag an der bisher nicht optimalen Darstellung der Kostenpauschalen in der VwV-Kostenfestlegung gelegen haben. Mit der Neufassung der VwV-Kostenfestlegung zum 1. Januar 2023 wurden die entsprechenden Passagen auf Hinweis des Rechnungshofs nutzerfreundlicher gestaltet.

Eine weitere mögliche Fehlerquelle bei der Festsetzung von Gebühren nach Zeiteinheiten ist ein falscher Ansatz des Zeitaufwandes. So wurde bei einer Einzelprüfung im Bereich der Regierungspräsidien festgestellt, dass der pauschaliert angesetzte Zeitaufwand unvollständig angesetzt und die Gebühr schon deshalb zu niedrig bemessen war.

⁵ Aufgeführt sind nur die Ressort-Stundensätze, die mindestens ein Jahr lang gleichzeitig mit der zugeordneten VwV-Fassung gültig waren.

5.2.4 Dokumentation der Gebührenüberprüfung

Soweit es keine Überprüfungen gab, liegen auch keine Dokumentationen vor. Sie fehlen auch in den Fällen, in denen nach Darlegung der Ressorts zwar Überprüfungen erfolgt, aber nicht aufgezeichnet worden sind.

Die vorgelegten Überprüfungs- und Anpassungsdokumentationen gingen - unterschiedlich ausführlich - auf diejenigen Regelungen im Gebührenverzeichnis ein, bei denen Überarbeitungsbedarf gesehen wurde. Die Gründe hierfür wurden benannt. In den meisten Fällen ging es um die Aufnahme neuer oder die Streichung vorhandener Gebührentatbestände.

Kein Ressort begründete dagegen die Beibehaltung von Regelungen, insbesondere von Gebührenhöhen. Die Grundannahme, dass gestiegene Kosten in der Regel auch höhere Gebührensätze nach sich ziehen, spiegelte sich in den Dokumentationen nicht wider.

5.2.5 Anpassung der Gebührenverzeichnisse bei veränderten Geschäftsbereichen

Veränderte Ressortzuständigkeiten aufgrund von Umressortierungen setzten die Ministerien in den Gebührenverzeichnissen erst mit erheblicher Zeitverzögerung, teilweise gar nicht, um. Beispielsweise war die Umschichtung der betroffenen Gebührengegenstände nach 2016 bei den abgebenden und aufnehmenden Ressorts erst nach drei bis vier Jahren abgeschlossen. Im Jahr 2011 umressortierte Gebührengegenstände wurden bei einem abgebenden Ressort über eine gesamte Legislaturperiode hinweg nicht aus dem Gebührenverzeichnis entfernt. Die im Mai 2021 geänderten Geschäftsbereiche wurden in den Gebührenverordnungen ebenfalls noch nicht nachvollzogen.

Aus Sicht des Rechnungshofs sind aktuelle Gebührenverzeichnisse eine Voraussetzung für die kontinuierliche und sachgerechte Pflege der Gebührengegenstände.

5.2.6 Fazit

Das im LGebG festgeschriebene Überprüfungs- und Anpassungsgebot wurde im Untersuchungszeitraum überwiegend nicht eingehalten. Überprüfungen wurden zu selten und nicht sachgerecht durchgeführt. Es wurde versäumt, die Gesamtheit der bestehenden Gebührensätze vor dem Hintergrund gestiegener Kosten auf den Prüfstand zu stellen. Erforderliche Gebührenanpassungen blieben oft aus. Dadurch gingen dem Landeshaushalt jährlich Einnahmen in Millionenhöhe verloren.

Auf die Kostenentwicklung der letzten Jahre hätte jeweils zeitnah und umfassend mit Gebührenerhöhungen reagiert werden müssen.

Sollte es bei Fest- oder Rahmengebühren Gründe für die Beibehaltung des bestehenden Gebührenniveaus gegeben haben, beispielsweise verkürzte Bearbeitungszeiten, eine verabredete einheitliche Gebührengestaltung

oder öffentliches Interesse, wäre dies in der Überprüfungsdocumentation festzuhalten gewesen.

Bei Rahmengebühren sollte die Gebührenuntergrenze die Kosten für die einfachste routinemäßige Leistung ohne besonderen Zeitaufwand abbilden. Nach den deutlichen Kostensteigerungen hätten jedenfalls die Untergrenzen der Gebührenrahmen erhöht werden müssen, um die gestiegenen Mindestkosten der Leistungen abzudecken.

5.3 Empfehlungen

5.3.1 Gebühreneinnahmen stärker untergliedern

Im Rechnungswesen des Landes sollten die Gebühreneinnahmen mit vertretbarem Aufwand differenzierter erfasst werden und Einnahmen nach Gebührengegenständen abgrenzbar sein.

5.3.2 Gebühren regelmäßig überprüfen und anpassen

Der zweijährige Überprüfungs- und Anpassungsrythmus nach dem LGebG ist bei den Gebührenverordnungen der Ressorts einzuhalten. Zentrales Prüfungsziel sind kostendeckende Gebühren. Die Gebührenhöhen sind regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls an die Kostenentwicklung anzupassen.

Bei der Gebührenbemessung sind grundsätzlich diejenigen Kostenpauschalen der VwV-Kostenfestlegung zugrunde zu legen, die sowohl Personal- als auch Sachkosten umfassen.

Die Ressorts sollten mit einem strukturierten Verfahren auch bei Änderung von Ressortzuschnitten die Überprüfung der übergegangenen Gebührengegenstände zeitnah gewährleisten.

5.3.3 Gebührenüberprüfung aussagefähig dokumentieren

In der Überprüfungsdocumentation sind die jeweiligen Kostenpauschalen der VwV-Kostenfestlegung als Orientierungsgröße zu benennen. Überprüfungsauftrag und -umfang sollen dargestellt werden. Die Entscheidung sowohl für als auch gegen die Anpassung von Gebührensätzen ist nachvollziehbar zu begründen.

Die Ressorts sollten dem Ministerium für Finanzen künftig bei der jeweiligen Haushaltsaufstellung bestätigen, dass eine Prüfung der Gebührensätze gemäß § 4 Absatz 5 LGebG erfolgt ist.

5.4 Stellungnahme der Ministerien

Der Rechnungshof hat das Ministerium für Finanzen um eine mit den betroffenen Ressorts abgestimmte Stellungnahme gebeten. Die wesentlichen Hinweise der Ministerien zur Dokumentation der Gebührenüberprüfungen wurden in den Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigt.

Das Innenministerium will zur differenzierteren Erhebung der Gebühreneinnahmen mit den Regierungspräsidien und den weiteren beteiligten Dienststellen praxisgerechte Lösungen entwickeln.