

Erläuterung zur Gebührenkalkulation

I. Allgemeines/Grundlagen

- (a) Durch die Novellierung des Landesgebührengesetzes (LGebG) wurden die Gebietskörperschaften, die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde und der unteren Baurechtsbehörde wahrnehmen, gezwungen, die Grundlagen für die Gebührenerhebung für ihren Bereich zu schaffen. § 4 Abs. 3 Satz 1 LGebG sieht hierfür vor, dass die Landratsämter die Festsetzung durch Rechtsverordnung und die Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften durch Satzung treffen. Weiterhin enthält § 4 Abs. 3 Satz 3 LGebG eine wesentliche Weichenstellung für die Rechtsgrundlagen, die bei der Kalkulation, Festlegung der Erhebungsgrundlagen und Festsetzung der einzelnen Gebühren gelten. Nach § 4 Abs. 3 LGebG gilt das LGebG für die Landratsämter; für Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften findet hingegen das Kommunalabgabengesetz (KAG) voll umfänglich Anwendung. Zu beachten ist dabei, dass Gebührenfestsetzungen für öffentliche Leistungen der Vermessungsbehörden und bei baurechtlichen Prüfungen nach baurechtlichen Vorschriften als einzige Ausnahme auf Grund der dort vorliegenden besonderen Interessenslagen von der obligatorischen dezentralen Gebührenfestsetzung ausgenommen sind.
- (b) Maßgebliche Rechtsgrundlage für Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften für die Gebührenfestsetzung ist § 11 KAG. Diese Vorschrift gilt für Gebühren für öffentliche Leistungen, ausgenommen Benutzungsgebühren.

§ 11 KAG enthält folgende Regelungen:

- Abs. 1: *Die Gemeinden u. Landkreise können für öffentliche Leistungen, die sie auf Veranlassung oder im Interesse Einzelner vornehmen, Gebühren erheben. § 2 Abs. 2 und 4 des LGebG gilt entsprechend.*
- Abs. 2: *Die Gebühr soll die mit der öffentlichen Leistung verbundenen Verwaltungskosten aller an der Leistung Beteiligter decken; Verwaltungskosten sind die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten mit Ausnahme der kalkulatorischen Zinsen. Bei der Gebührenbemessung ist die wirtschaftliche oder sonstige Bedeutung der öffentlichen Leistung für den Gebührenschuldner zum Zeitpunkt ihrer Beendigung zu berücksichtigen. Sollen Gebühren nach festen Sätzen erhoben werden, kann das wirtschaftliche oder sonstige Interesse der Gebührenschuldner unberücksichtigt bleiben. Die Gebühr darf nicht in einem Missverhältnis zur öffentlichen Leistung stehen.*
- Abs. 3: *§§ 5, 9, 12, 18 und 19 des LGebG gelten entsprechend. § 10 Abs. 1 Sätze 1 u. 2 sowie Abs. 2, 5 u. 6 LGebG gilt entsprechend, soweit Gegenseitigkeit besteht. Ferner gilt § 10 Abs. 3 bis 6 des LGebG, sofern die Gemeinde oder Verwaltungsgemeinschaft als Behörde Aufgaben einer unteren Verwaltungsbehörde i.S. des LVG oder Aufgaben einer unteren Baurechtsbehörde i.S. der LBO wahrnimmt.*
- Abs. 4: *In der Gebühr sind die der Behörde erwachsenen Auslagen inbegriffen. Der Ersatz der Auslagen kann besonders verlangt werden, soweit diese das übliche Maß erheblich übersteigen; dasselbe gilt, wenn für eine öffentliche Leistung keine Gebühr erhoben wird. Für Auslagen gelten die für Gebühren maßgebenden Vorschriften entsprechend.*

- (b) Öffentliche Leistungen sind alle hoheitlichen Handlungen einer Behörde. Hierunter fällt auch das zielgerichtete Unterlassen bestehender Einwirkungsmöglichkeiten. Öffentliche Leistungen einer Behörde liegen auch dann vor, wenn ein Einverständnis der Behörde nach Ablauf einer gesetzlich bestimmten Frist als erteilt gilt (Fiktionsgenehmigungen).

Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner auferlegt werden.

- (c) Die Bestimmung nach § 11 Abs. 1 KAG („.....können.....“) eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, öffentliche Leistungen bzw. Leistungsbereiche im Rahmen ihres **Entschließungsermessens** einer Gebührenpflicht zu unterwerfen. Eine Gebührenpflicht für öffentliche Leistungen besteht also nicht. Die gebührenrechtlichen Regelungen geben aber auch keine Veranlassung, die Gebührenpflicht öffentlicher Leistungsbereiche einzuschränken. Hierzu ist auf das haushaltsrechtliche Prüfungsgebot nach § 78 GemO (Grundsätze der Einnahmehbeschaffung) zu verweisen. Das danach geltende Gebot der Einnahmeerhebung verpflichtet, die Möglichkeiten zur Einnahmeerzielung und -verbesserung zu prüfen und unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu nutzen.

Nach § 11 Abs. 2 KAG soll die Gebühr die mit der öffentlichen Leistung verbundenen Verwaltungskosten aller an der Leistungserbringung Beteiligten decken (Kostendeckungsgebot). Infolge der Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sonstigen Bedeutung der öffentlichen Leistung für den Gebührenschuldner kann bei der Gebührenbemessung aber über die der Kommune entstehenden Verwaltungskosten (die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen durchschnittlichen Kosten mit Ausnahme der kalkulatorischen Zinsen) hinausgegangen werden. Die Gebühr darf jedoch nicht in einem Missverhältnis zur öffentlichen Leistung stehen (Äquivalenzprinzip).

- (d) Lassen sich die Bestimmungsgrößen für die Gebührenbemessung im Voraus nicht exakt ermitteln, ist es gebührenrechtlich zulässig, die Vielzahl der in einem Leistungsbereich vorkommenden Einzelfälle in einem auf den vorgesehenen Gebührentatbestand bezogenen Gesamtbild zu erfassen. Die Bestimmungsgrößen können dann –unter Einbeziehung von Erfahrungswerten und sachgerechten Wahrscheinlichkeitsmaßstäben– im Rahmen einer generalisierenden, typisierenden und pauschalierten Betrachtungsweise bei der Gebührenbemessung berücksichtigt werden.
- (e) Das Kostendeckungsgebot bezieht sich auf die durchschnittlichen Gesamtkosten der unter den Gebührentatbestand fallenden gebührenpflichtigen öffentlichen Leistungen. Zu den nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Verwaltungskosten gehören die Kosten der Behörde, die die öffentliche Leistung erbringt (hierbei sind alle anfallenden Kosten wie Personal-, Sach- und Gemeinkosten sowie kalk. Kosten mit Ausnahme der kalk. Zinsen zu berücksichtigen), die Kosten aller anderen ggf. mitwirkenden Behörden und ggf. Auslagen, soweit sie nicht bereits in den vorgenannten Kosten enthalten sind.

Die wirtschaftliche und sonstige Bedeutung als weitere Gebührenbestimmungsgröße ist unabhängig vom Kostendeckungsgebot zu berücksichtigen. Ziel ist ein angemessener Ausgleich der Vorteile, die dem Leistungsempfänger aufgrund der ihm zurechenbaren öffentlichen Leistung zufließen. Als Bemessungsgröße für die wirtschaftliche Bedeutung kommen z.B. in Betracht:

- erzielbarer Umsatz oder Gewinn
- ermöglichte Kosteneinsparung
- zugelassener Nutzungsraum
- erweiterte Berufschancen.

Bei der Bewertung der sonstigen Bedeutung kommen z.B. in Betracht:

- Bevorzugung gegenüber der Allgemeinheit
- Ausnahme von Normen und Standards
- Verbrauch natürlicher Ressourcen
- Gesteigerte Rechtssicherheit.

(f) Einerseits gilt für kommunale Gebührenhaushalte das Kostendeckungsgebot, andererseits sind bei der Gebührenbemessung neben den Kosten der Verwaltungshandlung und der Leistungsfähigkeit des Gebührenschuldners auch dessen wirtschaftliche Vorteile zu berücksichtigen, die im Einzelfall den Verwaltungsaufwand bei Weitem übersteigen können. Lösbar ist dieser Konflikt durch die unterschiedlichen Betrachtungsebenen der einzelnen Gebührenfestsetzung und der Gesamtkalkulation. So kann sich für die einzelne Gebührenfestsetzung bei Ansatz von Verwaltungsaufwand, Leistungsfähigkeit und wirtschaftlichem Vorteil eine Gebührenfestsetzung ergeben, die (isoliert betrachtet) über den Kosten für diese Verwaltungshandlung liegt. Auf der Ebene der Verwaltungseinheit i.S. der Kalkulation (also i.d.R. des Amtes/der Abteilung) darf sich in einer Gesamtbetrachtung jedoch keine dauerhafte Überdeckung ergeben.

(g) Die Kommunen entscheiden im Rahmen ihres **Auswahlermessens**, welche Gebührenart eine sachgerechte Gebührenbemessung ermöglicht.

Grundsätzlich werden Gebühren nach festen Sätzen und Rahmengebühren unterschieden.

Bei Gebühren nach festen Sätzen wird nochmals differenziert in

- **Festgebühr** Festbetragsgebühr mit einem unveränderlichen Betrag
- **Zeitgebühr** nach Zeiteinheiten bestimmte Gebühr
- **Wertgebühr** bezogen auf den Wert des Gegenstandes (Verkehrswert oder eine andere hierfür geeignete Bemessungsgrundlage, z.B. Baukosten), auf den sich die Leistung bezieht (insbes. bei Leistungen mit einer hohen wirtschaftlichen oder sonstigen Bedeutung)

Festbetragsgebühren kommen in Betracht, wenn die Bestimmungsgröße der Gebührenbemessung (Verwaltungskosten, wirtschaftliche oder sonstige Bedeutung) bezogen auf die unter den festzusetzenden Gebührentatbestand zu subsumierenden öffentlichen Leistungen gleichermaßen und unveränderlich feststehen.

Zeitgebühren kommen insbesondere in Betracht, wenn die für eine bestimmte Zeiteinheit (oder eine Mehrfaches davon) festgesetzte Gebühr die maßgebliche Bestimmungsgröße (z.B. Verwaltungskosten) sachgerecht berücksichtigt und die übrigen Bestimmungsgrößen sich auf die Gebührenhöhe nicht auswirken oder sich auf die Gebührenhöhe auswirken und sich dabei –wie die maßgebliche Bestimmungsgröße- proportional zur Anzahl der zu berücksichtigenden Zeiteinheiten verhalten.

Wertgebühren kommen insbesondere in Betracht, wenn die anhand der vorgesehenen Bemessungsgrundlage (Verkehrswert, Baukosten etc.) berechnete Gebühr die Bestimmungsgröße „wirtschaftliche oder sonstige Bedeutung der öffentlichen Leistung“ sachgerecht berücksichtigt und die übrigen Bestimmungsgrößen sich auf die Gebührenhöhe nicht auswirken (z.B. Verwaltungskosten von untergeordneter Bedeutung) oder sich auf die Gebührenhöhe auswirken und sich dabei -wie die wirtschaftliche oder sonstige Bedeutung der öffentlichen Leistung- proportional zur Veränderung der Bemessungsgrundlage verhalten.

Rahmengebühren kommen insbesondere in Betracht, wenn die Vorgabe eines festen Gebührensatzes nicht zu einer sachgerechten Gebührenbemessung führt, weil die unter den Gebührentatbestand zu subsumierenden öffentlichen Leistungen einzelfallbezogen eine unterschiedliche Berücksichtigung der Bestimmungsgrößen erforderlich machen (z.B. unterschiedliche Verwaltungskosten und/oder unterschiedliche wirtschaftliche/sonstige Bedeutung). Bei den Rahmengebühren wird ein Mindest- und ein Höchstsatz für die Gebühr festgelegt, wobei durch eine Kalkulation der Verwaltungskosten eine volle Kostendeckung als Untergrenze des Gebührenrahmens zu ermitteln ist. Mit der Festlegung der Obergrenze soll das voraussichtliche wirtschaftliche bzw. sonstige Interesse der Leistung abgedeckt werden. Eine allgemeingültige Berechnungsformel für die Obergrenze einer Rahmengebühr ist nicht möglich. Es kann in Anlehnung an die gemeindlichen Gebühren auch mit Äquivalenzziffern gearbeitet werden. Darüber hinaus ist eine Orientierung an den bisherigen Gebührenrahmen möglich. Durch eine Rahmengebühr soll insbesondere der Bedeutung der Verwaltungsleistung für den Leistungsempfänger flexibel Rechnung getragen werden.

II. Gebührenkalkulation

a) Allgemeines

Nach den vom Finanzministerium Baden-Württemberg herausgegebenen „Allgemeinen Hinweisen zum Landesgebührengesetz“ (AH-LGebG) vom 15.08.2005 können die Kosten grundsätzlich anhand der aktuell geltenden „Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums über die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes bei der Festsetzung von Verwaltungs- und Benutzungsgebühren und von sonstigen Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung“ (VwV-Kostenfestlegung) vom 14.07.2005 (in der neuesten Fassung vom 13.10.2015) ermittelt werden, sofern im Einzelfall keine besonderen Verhältnisse vorliegen. Auch der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (VGH BW) bestätigt diese Auffassung, wonach keine Bedenken bestehen, wenn sich eine Gemeinde von den Vorgaben leiten lässt, wie sie in dieser Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums gemacht worden sind. Dies bedeutet im Grundsatz, dass sowohl bei den Personal- als auch den Sachkosten inkl. Gemeinkostenanteilen und kalkulatorische Kosten auf die VwV-Kostenfestlegung zurückgegriffen werden kann.

In der VwV-Kostenfestlegung sind pauschale Stundensätze einschl. Sach-, Raum- und Gemeinkosten für die einzelnen Laufbahngruppen ausgewiesen. Die sinngemäße Anwendung dieser Pauschalsätze setzt aber voraus, dass damit eine sachgerechte Kostenkalkulation gewährleistet ist. Dies macht es erforderlich zu prüfen, ob die pauschalen Stundensätze der VwV-Kostenfestlegung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse weitestgehend auf die Stadt Lahr übertragen werden können. Dazu ist es notwendig, die entsprechenden Personalkosten zu erheben und auf die Stundensätze nach dem Muster der VwV-Kostenfestlegung umzurechnen. Darüber hinaus ist es erforderlich, die Gemeinkosten der Stadt (Personal-, Sach- und kalkulatorische Kosten, die der Leistungserbringung nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar zugeordnet werden können, insbesondere Steuerungs- und Serviceleistungen) zu ermitteln und dann als Zuschläge auf die zuvor errechneten durchschnittlichen Stundensätze umzulegen.

b) Vorgehensweise

Die Kalkulation ist nach dem Schema der VwV-Kostenfestlegung vom 13.10.2015 auf der Basis der örtlichen Verhältnisse der Stadt Lahr vorgenommen worden. Dabei sind die Stundensätze als Durchschnittssätze je Beamtenlaufbahn (mittl., geh. u. höh. Dienst) ermittelt worden. Hierbei sind die Personalkosten der Beamten der Stadt Lahr mit der Besoldungsordnung A -getrennt nach Laufbahngruppen- zugrunde gelegt worden. Der Personalaufwand für die Besoldungsordnung B ist über den Zuschlag für die Kosten der Leitung und Aufsicht anteilig berücksichtigt worden. Nach der VwV-Kostenfestlegung können -unabhängig von geringeren Jahresarbeitsstunden im Tarifbereich- die ermittelten pauschalierten Personalkostensätze auch beim Einsatz von Beschäftigten unter Berücksichtigung der entsprechenden Zuordnung der Entgeltgruppen nach dem TVöD zu den vergleichbaren Besoldungsgruppen verwendet werden. Es ist eine Vollkostenrechnung (einschl. Steuerungs- und Servicekosten, Gebäudekosten, Gebäudekosten, Abschreibungen usw., aber ohne kalkulatorische Zinsen, vgl. § 11 KAG) durchgeführt worden.

c) Kalkulationsschema für die Ermittlung der durchschnittlichen Stundensätze je Laufbahngruppe für die Stadt Lahr

Auf der Grundlage der im HHPlan 2018 veranschlagten Personalkostenansätze wurden ermittelt

- die durchschnittlichen jährlichen Dienstbezüge der Beamten pro Laufbahngruppe
- die Beihilfeumlagen (Festbetrag)
- die Versorgungsumlagen (aktive Beamte) (Festbetrag)
- die Versorgungs- und Beihilfeumlagen für Versorgungsempfänger (Prozentsatz)
- die Zuschläge für Personalnebenkosten (Prozentsatz)
- der Zuschlag für Hilfspersonal (Festbetrag)

Auf der Grundlage der Daten aus der Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) für das Jahr 2016 wurde ein Festbetrag je Laufbahngruppe zur Abdeckung folgender Kosten (inkl. Abschreibungen) ermittelt: Zuschlag für

- Kosten der Leitung und Aufsicht
- Gemeinkosten
- Raumkosten
- Ausstattung
- sächl. Verwaltungsaufwand

Bei den Abschreibungen ist ein durchschnittlicher Abschreibungssatz von 2,0 v.H. zur Anwendung gekommen.

Aus dem so errechneten durchschnittl. Gesamtaufwand je Beamtenlaufbahn dividiert durch die durchschnittl. Arbeitskapazität von 1.656 Stunden pro Jahr (analog der Vorgabe nach der VwV-Kostenfestlegung) ist ein durchschnittl. Stundensatz pro Laufbahngruppe ermittelt worden.

d) Kalkulationsergebnisse: Pauschalsätze je Laufbahn und Arbeitsstunde

Beamtenlaufbahn mittlerer Dienst:	57 € je Arbeitsstunde
Beamtenlaufbahn gehobener Dienst:	65 € je Arbeitsstunde
Beamtenlaufbahn höherer Dienst:	90 € je Arbeitsstunde

Auf die angeschlossene Kalkulationsübersicht wird verwiesen (*Anlage 2a*). Zum Vergleich ist auch die Berechnung nach der VwV-Kostenfestlegung vom 13.10.2015 (*Anlage 2b*) dargestellt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass keine pauschalen Sätze nach der VwV-Kostenfestlegung übernommen wurden, sondern alle verwendeten Kalkulationsgrundlagen basieren auf den örtlich ermittelten Daten der Stadt Lahr (Haushaltsplan bzw. KLR). Die Kalkulation erfolgte lediglich nach dem Schema der VwV-Kostenfestlegung.

Die Abweichung zwischen den nach der VwV-Kostenfestlegung und den für die Stadt Lahr nach den örtlichen Verhältnissen ermittelten Pauschalsätzen je Laufbahngruppe und Arbeitsstunde ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass in der Berechnung

nach der VwV-Kostenfestlegung keine Versorgungsumlagen für die aktiven Beamten enthalten sind, da das Land für seine Landesbeamten keine Versorgungsumlagen abführt. Die entsprechenden Versorgungsaufwendungen werden unmittelbar aus den Mitteln des Landeshaushaltes gedeckt.

e) Künftige Gebührentatbestände, Gebührenarten und Gebührensätze

Die vorgesehenen Gebührentatbestände, Gebührenarten und Gebührensätze (*Entwurf der Satzung: Gebührenverzeichnis, Anlage 1*) beruhen in aller Regel auf Vorschlägen der tangierten Fachbereiche. Von den Fachbereichen wurden die für die Kalkulation benötigten Grunddaten wie z.B. der durchschnittliche Zeitaufwand je Gebührentatbestand und die besoldungsrechtliche Eingruppierung des/der jeweiligen Sachbearbeiters/in gemeldet.

Anhand dieser Daten sind -unter Ansatz der entsprechenden Pauschalsätze je Laufbahn und Arbeitsstunde (s. Ziffer 2 Buchstabe d) und in Einzelfällen unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen oder sonstigen Bedeutung der jeweiligen öffentlichen Leistung- die künftigen Gebührensätze ermittelt worden.

**Pauschalsätze der Kosten einer Arbeitsstunde von Beamten nach den örtlichen Verhältnissen der Stadt Lahr nach Laufbahnen
in Anlehnung an die VwV-Kostenfestlegung**

Anlage 2a

Laufbahn	Durchschnittliche jährliche Dienstbezüge	Beihilfeumlage	Versorgung und Beihilfe d. Versorgungsempfänger	Versorgungsumlage für aktive Beamte	Personalnebenkosten	Hilfspersonal	Summe (Spalten 2-6)	Personalkostenpauschale / Arbeitsstunde	Zuschläge für					Summe (Spalten 8-14)	Pauschalsatz / Arbeitsstunde (Spalte 15/ 1656 Arbeitsstunden)
									Kosten der Leitung und Aufsicht	Gemeinkosten	Raumkosten	Ausstattung	Sächlicher Verwaltungsaufwand		
			33,90 % v. Spalte 2		0,59 % v. Spalte 2			Spalte 8 / 1.697 Std.							1.656 Std
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Mittlerer Dienst	43.733	3.000	14.826	15.122	259	3.551	80.492	47	13.325					93.865	57 €
Gehobener Dienst	50.562	3.000	17.141	18.866	300	3.551	93.420	55	14.317					107.792	65 €
Höherer Dienst	75.370	3.000	25.551	27.550	447	3.551	135.469	80	13.524					149.073	90 €

Legende zur Tabelle:

- a) Spalten 2-5: Ansätze für Personalkosten für den Haushaltsplan 2018
- b) Spalte 6: Berechnung anhand des Verhältnisses von jährlichen Dienstbezügen und Kosten für Hilfspersonal aus der VwV-Kostenfestlegung
- c) Spalten 9-13: Spalten 12-16: Berechnung auf Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung 2016 (Abt. 202). Verteilung erfolgte bei einer Zuschlagspauschale i.H.v. € 13.722,00 entsprechend den Verhältnissen aus der VwV-Kostenfestlegung

Laufbahn		Durchschnittliche jährliche Dienstbezüge	Zuschläge für						Summe (Spalten 3-8)	Personal-kosten-pauschale / Arbeits-stunde	Zuschläge für			Summe (Spalten 10, 12, 13 und 14)	Pauschalsatz / Arbeits-stunde (Spalte 15 / 1697 Arbeitsstunden)
			Beihilfe-umlage	Versorgung und Beihilfe d. Versorgungsempfänger	Personal-neben-kosten	Hilfspersonal	Kosten der Leitung u. Aufsicht	Gemein-kosten			Raum-kosten	Aus-stattung	Säch-licher Ver-waltungs-aufwand		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Bemerkungen															
Mittlerer Dienst		38.300	2.310	16.622	3.141	3.300	6.500	7.100	77.302	47	4.314	1.710	3.200	86.526	52 €
Gehobener Dienst		48.400	2.310	21.006	3.969	3.300	6.500	8.800	94.920	57	4.314	1.710	3.200	104.144	63 €
Höherer Dienst		65.800	2.310	28.557	5.396	3.300	2.200	11.700	119.292	72	4.314	1.750	3.200	128.556	78 €