

Verfahrensrichtlinie zur Überprüfung von Gebühren auf ihre Kostendeckung (VR-Gebühren)

Inkrafttreten: 18.04.2018

A. Vorbemerkung

Das Land und die Stadtgemeinde Bremen erheben als Gegenleistung für die Inanspruchnahme oder eine Leistung seiner Behörden sowie für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen Gebühren nach Maßgabe des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes (sog. Verwaltungs- und Benutzungsgebühren).

Grundlage für die Kostenermittlung sind [§§ 4](#) und [12 Absatz 2, 3 Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz \(BremGebBeitrG\)](#). Diese Verfahrensrichtlinie (VR-Gebühren) soll ein einheitliches Vorgehen bei der Ermittlung sowie der Überprüfung von Gebühren auf Kostendeckung gewährleisten.

Der Senat hat die Ressorts am 15.11.2016 aufgefordert, grundsätzlich mit der Aufstellung der Haushalte – d.h. zumindest alle zwei Jahre – sämtliche Gebühren auf ihre Kostendeckung zu überprüfen und grundsätzlich bis zur Erreichung einer vollständigen Kostendeckung zu erhöhen. Unabhängig davon, ist bei der Änderung wesentlicher Umstände unverzüglich eine Anpassung der Kostenverordnung vorzunehmen ([§ 34 LHO](#)). Darüber hinaus werden die Ressorts gebeten, Vorschläge zur Neueinführung von Gebühren zu machen.

Vor einer Befassung der Gremien mit einer Anpassung der Kostenregelungen ([§ 3 BremGebBeitrG](#)) sind diese einschließlich Kostenkalkulation der Senatorin für Finanzen zur Abstimmung vorzulegen.

B. Geltungsbereich

Die VR-Gebühren gilt für die Ermittlung und Überprüfung von

- Verwaltungsgebühren ([§ 4 BremGebBeitrG](#))
- Benutzungsgebühren ([§ 12 BremGebBeitrG](#)).

C. Kostenermittlung

1. Allgemeine Grundsätze

Die Gesamtkosten einer Verwaltungseinheit sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln und grundsätzlich durch Gebühren zu decken (**Kostendeckungsprinzip**).

Damit wird die Überwälzung der gesamten Kosten der gebührenpflichtigen öffentlichen Leistung auf die betroffenen Bürger zur Regel gemacht.

Nur in **begründeten** Ausnahmefällen dürfen niedrigere als zur Kostendeckung erforderliche Gebühren erhoben werden. Eine derartige Ausnahme liegt u.a. vor, wenn die Kosten der öffentlichen Leistung in einem Missverhältnis zu dem Nutzen dieser Leistung für den einzelnen Bürger stehen, eine kostendeckende Gebühr mithin unverhältnismäßig wäre.

Soweit der durch die Leistung der Verwaltung erreichte geldwerte Vorteil für den Bürger über den Kosten der Leistung liegt und die Leistung nicht in den Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie fällt, ist entsprechend dem wirtschaftlichen Wert oder dem in Geld berechenbaren wirtschaftlichen Nutzen ein „Aufschlag“ zu erheben (**Vorteilsprinzip**).

Darüber hinaus sind Gebühren so zu bemessen, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht (**Äquivalenzprinzip**). Aus dem Äquivalenzprinzip folgt nicht, dass in jedem Einzelfall ein exaktes Gleichgewicht zwischen der Höhe der Gebühr und der öffentlichen Leistung herzustellen ist. Es insoweit ausreichend, bei der Verwirklichung des Äquivalenzprinzips einen Wahrscheinlichkeitsmaßstab anzulegen und die Gebühr an dem typischen Nutzen auszurichten, den die staatliche Leistung für den Gebührenpflichtigen erbringt.

2. Kosten

Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinne sind der in Geld bewertete Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen innerhalb einer Rechnungsperiode zur Erstellung der betrieblichen Leistung.

Zu ermitteln sind die Kosten (6. - 10.), die einer Verwaltungseinheit (3.) für die Erbringung ihrer gebührenpflichtigen Leistung innerhalb einer Rechnungsperiode (4.) entstehen.

Die Kosten sind unter Beachtung der nachfolgenden Grundsätze und grundsätzlich unter Heranziehung der Kosten- und Leistungsrechnung, deren Nutzung sich aus § 7 Abs. 3 LHO ergibt, zu kalkulieren. Die Rahmenvorgaben für die Kosten- und Leistungsrechnung in der bremischen Verwaltung wurden im KLR-Leitfaden Band 2 (Kosten- und Leistungsrechnung unter Berücksichtigung des SAP R/3 CO-Moduls) festgelegt und konkretisieren den Einsatz der KLR in der FHB.

Kosten entstehen nicht ausschließlich durch tatsächliche Auszahlungen (ausgabegleiche Kosten), sondern auch durch Geschäftsvorfälle, denen keine Auszahlungen entgegenstehen (z.B. kalkulatorische Zinsen) oder Geschäftsvorfälle, die nicht in der Rechnungsperiode der Gebührenkalkulation zu Auszahlungen führen (z.B. Berücksichtigung des Werteverzehrs durch Abnutzung in Form von Abschreibungen).

3. Verwaltungseinheit

Verwaltungseinheiten sind Aufgabenbereiche oder verschiedene Dienststellen einer Behörde oder auch verschiedener Behörden, die mit gebührenfähigen Verwaltungstätigkeiten beschäftigt sind, die fachlich zusammengehören. Eine Verwaltungseinheit kann einer Organisationseinheit entsprechen, aus einem Teil einer Organisationseinheit bestehen oder sich zusammensetzen aus mehreren Organisationseinheiten oder Teilen einer Organisationseinheit oder mehrerer Organisationseinheiten. Maßgeblich ist jedoch nicht die organisatorische, sondern die **funktionelle** Betrachtungsweise.

Die federführende Behörde hat bei der Ermittlung der Kosten der Verwaltungseinheit die in anderen Behörden entstehenden Kosten dieser Verwaltungseinheit zu berücksichtigen.

4. Rechnungsperiode

Rechnungsperiode ist grundsätzlich das Haushaltsjahr (= Kalenderjahr, vgl. [§ 4 LHO](#)). Ausnahmen bedürfen der Zustimmung der Senatorin für Finanzen.

5. Nicht Berücksichtigungsfähige Kosten

Nicht berücksichtigungsfähige Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinne sind:

- 5.1 Kosten, die nicht im Zusammenhang mit der Erbringung der gebührenpflichtigen Leistung der Verwaltungseinheit stehen, z.B. Kosten für Kantinen.
- 5.2 Kosten für nicht gebührenfähige Leistungen (z.B. der Rechts- und Fachaufsicht).
- 5.3 Kosten für gebührenfreie Leistungen, wenn und soweit
 - sachliche oder persönliche Gebührenfreiheiten (von Verwaltungsgebühren) oder -befreiungen (von Benutzungsgebühren) normiert sind,
 - für an sich gebührenfähige Leistungen im Sinne von [§ 4 Abs. 1 Nrn. 2, 3](#) und [§ 12 Abs. 1 BremGebBeitrG](#) mangels Normierung von Tatbeständen keine Gebührenpflicht besteht oder Gebührenermäßigungen normiert sind.

Eine Berücksichtigung dieser Kosten, denen Gebühreneinnahmen nicht oder nur in geringer Höhe gegenüber stehen, würde zu einer geringeren Kostendeckung und aufgrund einer evtl. dadurch veranlassten Gebührenerhöhung zu einer unzulässigen Belastung der Gebührenpflichtigen führen.

6. Personalkosten

Personalkosten entstehen durch den Einsatz von Personen bei der Erbringung der öffentlichen Leistung.

6.1 Zu den Personalkosten gehören:

Lfd. Nr.	Kostenfaktor
1.	Bruttodienstbezüge und Bruttoentgelt der beteiligten Personen, einschließlich Urlaubs- und Weihnachtsgeld
2.	Beihilfeaufwendungen, Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Kranken-/Arbeitslosenversicherung
3.	Versorgungszuschlag für Beamte in Höhe von 35%. Für Angestellte mit Ruhelohnanwartschaft ein Zuschlag gemäß der veröffentlichten Personal- und Arbeitsplatzkosten, Arbeitgeberanteil zur gesetzlichen Rentenversicherung
4.	gesetzliche Unfallversicherung

Soweit möglich und sachgerecht, sind die Personalkosten der Kosten- und Leistungsrechnung zu entnehmen. Alternativ sind die Durchschnittskosten heranzuziehen. Die durchschnittlichen Personal-/Arbeitsplatzkosten sind im Intranet veröffentlicht und können mit Ausnahme des Versorgungszuschlags (siehe vorstehende lfd. Nr. 3.) herangezogen werden.

6.2 Ermittlung des Personalbedarfs

Bei der Ermittlung der Jahreskosten einer Verwaltungseinheit sind die mit fachlich zusammenhängenden, gebührenpflichtigen Leistungen unmittelbar Beschäftigten (auch Allgemeine Verwaltung, Innerer Dienst) einschließlich der Leitungskräfte sowie das mit der Erbringung der Leistungen im engen Zusammenhang stehende Hilfspersonal (z.B. Schreibkräfte) mit prozentualer Beteiligung am Sachverhalt zu berücksichtigen.

Bei der Ermittlung des Personalbedarfs sind auch die Bediensteten anderer Behörden, soweit sie an der Erbringung der gebührenpflichtigen Leistung beteiligt sind, zu berücksichtigen.

Nicht zu erfassen sind

- die Kosten für die politische Führung

- die Bediensteten in den zentralen allgemeinen Verwaltungsdienststellen der eigenen Behörde und anderer Behörden; diese Kosten sind im Verwaltungsgemeinkostenzuschlag (vgl. 7) berücksichtigt und Auszubildende

Basis für die Jahres-Personalkosten ist der voraussichtliche **tatsächliche** Personalbedarf für die Erbringung der gebührenpflichtigen Leistungen der Verwaltungseinheit im jeweiligen Haushaltsjahr; der erforderliche Personalbedarf ist besonders kritisch zu prüfen. Aufgrund von Bewirtschaftungsmaßnahmen nicht besetzbare Stellen dürfen nicht in die Kostenberechnung einbezogen werden.

7. Sachkosten

Zu den Sachkosten gehören Gemein-, Arbeitsplatz-, Ausstattungs-, Bewirtschaftungskosten einschließlich Unterhaltungskosten der Grundstücke.

Zu den Kosten eines Büroarbeitsplatzes **ohne IT** gehören insbes.:

Lfd. Nr.	Kostenfaktor
1.	Raumkosten (Miete, Betriebs- und Unterhaltungskosten, Büroausstattung)
2.	Geschäftskosten (Reisekosten, Zeitungen, Literatur, Büromaterial, Porto, Kopierer)
3.	Telekommunikationskosten (Festnetz, Fax, Mobilfunk, Internet)

Ggf. sind die **IT-Kosten** hinzuzurechnen:

Lfd. Nr.	Kostenfaktor
1.	Hardware
2.	Software
3.	Schulungsunterlagen
4.	Zentrale Leistungen (Rechenzentren, dezentrale Benutzerbetreuung)
5.	Kosten in den dezentralen Einheiten für Software und Pflege

Soweit möglich und sachgerecht sind die Sachkosten der Kosten- und Leistungsrechnung zu entnehmen. Insoweit gilt es zu beachten:

Wirtschaftsgüter unterhalb einer Wertgrenze von 800 Euro (netto) sind im Jahr ihrer Anschaffung in voller Höhe als Sachkosten zu berücksichtigen. Eine Berücksichtigung im Rahmen der kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen unterbleibt.

Alternativ ist die Sachkostenpauschale gemäß der aktuellen Empfehlung der KGST (Kosten eines Arbeitsplatzes) heranzuziehen.

Ergänzend sind zu berücksichtigen:

-

Sachkosten, die das übliche Maß übersteigen (z.B. Postensendungen mit regelmäßig höherem Gewicht).

- Andere Arbeitsplatzkosten (z.B. Werkstätten, Labore). Die Kosten sind anhand der tatsächlichen Aufwendungen zu ermitteln.
- Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen; dies sind z.B. Zahlungen an private Unternehmer, derer sich die Behörden bei ihrer Amtshandlung oder Leistung regelmäßig bedienen.
- Ggf. laufende oder einmalige Sachkosten für Wartung und Instandhaltung von Maschinen und Gebäuden

8. Gemeinkosten

Zu den Kosten kommen außerdem die **Gemeinkosten** hinzu. Gemeinkosten sind Kosten, die von mehreren oder allen Leistungen eines Aufgabenbereichs gemeinsam verursacht werden. Im Rahmen einer Kosten- und Leistungsrechnung sind die Kosten über Hilfskostenstellen zu erfassen und über die Hauptkostenstellen nach einem Schlüssel zu verteilen.

Die Gemeinkosten werden aufgeteilt in die Kosten des Verwaltungs-Overhead und des Fachbereichs-Overhead.

Bei Büroarbeitsplätzen werden regelmäßig insgesamt 20 % der Personalkosten je Arbeitsplatz als Gemein- und Sachkosten berechnet und für jeden Nicht-Büroarbeitsplatz 15 %

9. Abschreibungsfähige Wirtschaftsgüter

Gemäß § 73 LHO sind alle beweglichen Wirtschaftsgüter zu erfassen, die innerhalb eines Geschäftsjahres angeschafft oder hergestellt werden und nach den Vorschriften der VV-LHO zu § 73 in den Vermögensnachweis, der in der Anlagenbuchhaltung im Bremischen SAP-System geführt wird, aufzunehmen sind. Die Senatorin für Finanzen hat hierzu die Anleitung zur Durchführung der Anlagenbuchhaltung veröffentlicht.¹ Diese wird durch die Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte ergänzt.

Abzuschreiben sind alle abnutzbaren unbeweglichen und beweglichen Wirtschaftsgüter, die für die Leistungserstellung erforderlich (betriebsnotwendig) sind, die einem Werteverzehr unterliegen und deren Nutzungsdauer über das Haushaltsjahr (Rechnungsperiode, vgl. 3) hinausgeht. Dies trifft zu z.B. auf

- Gebäude einschließlich wertverbessernder Instandsetzungen,
- Maschinen,

- Fahrzeuge,
- Betriebseinrichtungen.

Die Kosten des Büroarbeitsplatzes sind hier nicht zu erfassen, da sie bereits im pauschalen Stundensatz berücksichtigt sind.

Bei der Ermittlung der Jahreskosten der gebührenpflichtigen Leistungen sind sämtliche für die Leistungserstellung notwendigen Wirtschaftsgüter mit einem Einzelwert über 800 Euro (netto) zu berücksichtigen. Das gilt auch für Altvermögen mit einem Restwert von mehr als 800 Euro (netto) je Wirtschaftsgut.

Nicht abgeschrieben werden

- Gegenstände, die keiner Abnutzung unterliegen (Grund und Boden)
- Gegenstände mit einem Einzelwert bis 800 Euro (vgl. 7).

9.1 Ausgangswert

Entsprechend der Rahmenvorgaben für die Kosten- und Leistungsrechnung bestimmt sich der Ausgangswert für die Abschreibung grundsätzlich nach den Anschaffungs- und Herstellungskosten. In geeigneten Fällen kann der Wiederbeschaffungswert zum Zeitpunkt der Wertermittlung (Wiederbeschaffungszeitwert) den Ausgangswert bestimmen.

9.2 Nutzungsdauer

Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und der Gleichmäßigkeit der Gebührenerhebung ist die jeweilige Nutzungsdauer in Anlehnung an die jeweils gültigen Abschreibungstabellen des Bundesfinanzministeriums

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere_Steuerthemen/Betriebsprüfung/AfA-Tabellen/afa-tabellen.html
zu bestimmen. Soweit besondere Verhältnisse vorliegen, sind die tatsächliche Nutzungsdauer und die daraus herzuleitenden Abschreibungssätze zu berücksichtigen.

9.3 Abschreibungsmethode

Die Abschreibungsbeträge sind nach der zeitabhängigen **linearen Abschreibungsmethode** zu ermitteln. Dabei ist der Ausgangswert (vgl. 9.1) durch die Jahre der Gesamt-Nutzungsdauer (vgl. 9.2) zu dividieren.

Eine Abschreibung ist auch dann noch zulässig und geboten, wenn zwar die zugrunde gelegte Gesamt-Nutzungsdauer eines Anlagegutes bereits abgelaufen ist, das Anlagegut aber tatsächlich noch zur Leistungserstellung eingesetzt wird. In diesen Fällen ist der Ausgangswert durch die neue Gesamt-Nutzungsdauer zu

dividieren. Der durch die Berücksichtigung der Nutzungsdauer entstandene Überschuss ist nicht auszugleichen.

10. Kalkulatorische Zinsen

Kalkulatorische Zinsen werden angesetzt, um den Nutzenausfall des von der Freien Hansestadt Bremen zur Verfügung gestellten Kapitals in einer anderen Verwendung (z.B. als Kapitalanlage) zu erfassen. Kalkulatorischen Zinsen stehen keine tatsächlichen Auszahlungen gegenüber und werden auf das gesamte betriebsnotwendige Kapital, also die Vermögensnachteile die zur Erstellung der Leistung notwendig sind, berechnet.

10.1 Zinssatz

Die Senatorin für Finanzen gibt den der Kostenermittlung zugrunde zu legenden Zinssatz durch die Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte bekannt.

10.2 Ausgangswert

Ausgangswert für die Verzinsung sind die Anschaffungs- und Herstellungskosten.

10.3 Verzinsungsmethode

Eine bestimmte Verzinsungsmethode schreibt das BremGebBeitrG nicht vor. Grundsätzlich sollte von der Methode der Durchschnittsverzinsung Gebrauch gemacht werden. Dabei ist der halbe Anschaffungs- und Herstellungswert nach 10.2 mit dem geltenden Kalkulationszinssatz zu multiplizieren. Bei Grundstücken ist das volle Kapital über die Laufzeit gebunden; sie werden nicht abgeschrieben. Mithin ist hier der volle Anschaffungs- und Herstellungswert nach 10.2 mit dem geltenden Kalkulationssatz zu multiplizieren.

11. Kalkulationszeitraum Unter- und Überdeckungen aus den Vorjahren bei Benutzungsgebühren

Gemäß § 12 Abs. 4 BremGebBeitrG kann ein Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt werden, der drei Jahre nicht übersteigen soll. Weichen am Ende eines Kalkulationszeitraum die tatsächlichen von den kalkulatorischen Kosten ab, so sind Kostenüberdeckungen innerhalb der nächsten drei Jahre auszugleichen; Kostenunterdeckungen sollen ebenfalls innerhalb dieses Zeitraums ausgeglichen werden.

D. Gebührenfestlegung/-bemessung

Für Gebühren wird zwischen der Fest-, Zeit-, Wert- und Rahmengebühr unterschieden (§ 4 Absatz 3 BremGebBeitrG).

Festgebühren: Die Amtshandlung verursacht immer einen gleichbleibenden Verwaltungsaufwand und daher ist die Gebühr immer gleich

hoch. Eine Festgebühr kommt nur in Betracht, wenn für die gebührenfähige Leistung eine durchschnittliche mittlere Arbeitszeit ohne erhebliche Abweichungen vom Normalfall festgestellt werden kann. Die entscheidenden Vorteile bei dieser Methodik sind, dass eine hohe Rechtssicherheit hergestellt wird, da der Gleichheitssatz eine Typisierung erlaubt und dadurch kein Individuum benachteiligt bzw. bevorzugt wird und somit auch für Willkürfreiheit sorgt. Zudem ist eine Typisierung leicht in der Anwendung und erhöht die Praktikabilität. Es muss nicht für jede Amtshandlung eine Zeitmessung oder Wertbestimmung erfolgen. Dies erhöht wiederum die Zeitsparnis und Wirtschaftlichkeit.

Bei Ermittlung der Festgebühr ist auf den für die jeweilige gebührenfähige Leistung erforderlichen durchschnittlichen Zeitaufwand abzustellen.

Zeitgebühr: Bei einer reinen Zeitgebühr wird die Gebühr nach der individuellen Bearbeitungszeit im Einzelfall bemessen. Die Bemessung nach Zeitaufwand ist genauer in [§ 5 Absatz 1 BremGebBeitrG](#) definiert. Aus Gründen der Praktikabilität erfolgt eine Kategorisierung im Viertelstundentakt.

Für die Berechnung des tatsächlich benötigten Zeitaufwands sind sämtliche Zeitanteile aller an der Leistung Beteiligter zu erfassen. Ansatzfähig sind die Zeiten, die für die Leistungserbringung notwendig sind und durch die Erbringung der gebührenfähigen Leistung selbst verursacht werden oder für solche Neben- und Zusatzleistungen notwendig sind, die mit der eigentlichen Leistungserbringung in einem ausreichend engen Sachzusammenhang stehen. Aus den Kosten aller Beteiligter ist ein Stundensatz zu bilden, der nach dem prozentualen Anteil der Beteiligten an der Erbringung der gebührenpflichtigen Leistung gewichtet ist. Dieser gewichtete Stundensatz ist auf den tatsächlich benötigten Zeitaufwand im Einzelfall umzurechnen.

Wertgebühr: Die Höhe der Gebühr richtet sich nach dem Wert einer gewissen Sache oder einer gewissen Leistung (z.B. Baugebühren = Rohbauwert). Maßgebend ist nach [§ 5 Absatz](#)

2 BremGebBeitrG der Wert des Gegenstandes zum Zeitpunkt der Beendigung der Amtshandlung.

Rahmengebühren: Die Amtshandlung verursacht je nach Fall unterschiedlichen (Zeit-)Aufwand. Insoweit gibt es für die Verwaltungsgebühr eine gewisse Spannbreite. Bei der Kalkulation einer Rahmengebühr werden die Verwaltungskosten als Untergrenze benutzt, die als Fest- oder Zeitgebühr ausgestaltet sein kann. Die Obergrenze bemisst sich nach dem voraussichtlichen wirtschaftlichen bzw. sonstigen Interesse der Leistung.

Die Unter- und Obergrenze des Gebührenrahmens werden auf der Grundlage von Stundensätzen durch Multiplikation des für die gebührenfähige Leistung ermittelten niedrigsten Stundensatzes mit dem niedrigsten Zeitaufwand, der für die Erbringung der durchschnittlich erforderlich ist, und des höchsten Stundensatzes mit dem höchsten Zeitaufwand, der für die Erbringung durchschnittlich erforderlich ist, ermittelt. Hinsichtlich der Ermittlung der Stundensätze wird auf die Ausführungen zur Zeitgebühr verwiesen.

Bei der Ermittlung des Gebührenrahmens auf der Grundlage der KLR, kann die Gebühr nicht nur mithilfe von Stundensätzen, sondern auch Stückkosten festgelegt werden.

Unter Ziffer 103 der Allgemeinen Kostenverordnung werden von der Senatorin für Finanzen die Stundensätze für die Berechnung nach Zeitaufwand festgelegt.

Für die Berechnung der Stundenwerte sind grundsätzlich die Personal-, Sach- und Gemeinkosten zu addieren und durch die Jahresarbeitsstunden der Freien Hansestadt Bremen zu teilen. Bei einer Normalarbeitszeit von 40 Stunden sind dies in der allgemeinen Verwaltung aktuell 1.584 Stunden (einschließlich Abzug der durchschnittlichen Krankenheitstage).

Fußnoten

1) Anleitung zur Durchführung der Anlagenbuchhaltung

Weitere Fassungen dieser Vorschrift

Vorschrift vom 01.01.2025, gültig ab 01.01.2025