

Auszug aus

# Denkschrift 2021

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 10

Polizeigebühren kostendeckend kalkulieren  
und vollständig erheben



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **Polizeigebühren kostendeckend kalkulieren und vollständig erheben (Kapitel 0314, 0335 bis 0348)**

Die bisherige Praxis der Gebührenkalkulation wird dem gesetzlichen Auftrag, kostendeckende Gebühren zu erheben, nicht gerecht. Die Gebührensätze für Leistungen des Polizeivollzugsdienstes sollten daher zügig neu kalkuliert und regelmäßig überprüft werden. Die Polizeipräsidien sollten stärker darauf achten, dass alle gebührenpflichtigen Handlungen zur Abrechnung gelangen. Für eine einheitliche und korrekte Gebührenerhebung sind darüber hinaus landesweit geltende Handlungsanweisungen notwendig.

### **1 Ausgangslage**

Für öffentliche Leistungen von Behörden können Gebühren und Auslagen erhoben werden. Polizeiliches Handeln zur Gefahrenabwehr und Beseitigung von Störungen ist zwar grundsätzlich kostenfrei. Veranlasst jemand das Tätigwerden der Polizei oder dient es ausschließlich seinen Interessen, kann aber dennoch eine Gebührenpflicht entstehen. Die gebührenpflichtigen Tatbestände für den Polizeivollzugsdienst sind im Gebührenverzeichnis (GebVerz) zur Gebührenverordnung des Innenministeriums (GebVO IM) geregelt. Weitere gebührenpflichtige Tatbestände ergeben sich aus der Vollstreckungskostenordnung (LVwVGKO).

Die Polizei nimmt jährlich Gebühren für Leistungen des Polizeivollzugsdienstes von etwa 7 bis 8 Mio. Euro ein. Mehr als 5 Mio. Euro entfallen auf Gebühren, die die regionalen Polizeipräsidien in eigener Zuständigkeit erheben. Gebühren für die polizeiliche Begleitung von Schwer- und Großraumtransporten werden zentral vom Polizeipräsidium Freiburg in Rechnung gestellt. Auf diese entfielen bisher 2 bis 3 Mio. Euro im Jahr.

### **2 Prüfungsergebnisse**

#### **2.1 Gebührenaufkommen**

Insgesamt erstellten die regionalen Polizeipräsidien 2020 fast 65.000 Gebührenbescheide. Das Gesamtvolumen der Forderungen betrug rund 7,3 Mio. Euro. Mit fast 21.000 Bescheiden und festgesetzten Gebühren in Höhe von fast 2,6 Mio. Euro kommt der Gebühr für Fehlalarmierungen landesweit die größte Bedeutung zu. Auf die Gebühr für die polizeiliche Begleitung von Schwer- und Großraumtransporten entfallen Forderungen von 2,1 Mio. Euro, geltend gemacht über 7.800 Bescheide. Insgesamt verteilen sich die Gebührenforderungen der wesentlichen Tatbestände wie folgt:

Abbildung: Gebührenforderungen 2020<sup>1</sup>



Die Gebühreneinnahmen der regionalen Polizeipräsidien übersteigen deutlich die entsprechenden Soll-Ansätze im Haushalt, die seit 2014 unverändert sind. Zuletzt wurden über 1,8 Mio. Euro Mehreinnahmen erzielt, die die Polizeipräsidien für Ausgaben verwenden konnten.

Anders ist es bei den zentral veranschlagten und festgesetzten Gebühren für die Schwer- und Großraumtransporte. Dieser Haushaltsansatz wurde in den vergangenen Jahren mehrfach reduziert, nachdem die Gebühreneinnahmen der Polizei durch das Verwaltungshelfermodell, welches die Transportbegleitung durch private Unternehmen ermöglicht, rückläufig sind.

## 2.2 Gebührenkalkulation

Gebühren sollen die mit der öffentlichen Leistung verbundenen Verwaltungskosten decken. Dafür ist es erforderlich, die Gebührensätze für jeden Tatbestand einzeln unter Beachtung des Kostendeckungsgebots zu kalkulieren. Die Höhe der Gebühr darf dabei aber nicht in einem Missverhältnis zum Wert der Leistung für den Gebührenschuldner stehen.

---

<sup>1</sup> Ohne Landeskriminalamt und Polizeipräsidium Einsatz.

Im Idealfall erfolgt die Kalkulation auf der Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Liegen entsprechende KLR-Daten - wie aktuell bei der Polizei - nicht vor, muss der tatsächliche Personal- und Sachaufwand über Schätzungen ermittelt werden. Grundlage dafür sind die Pauschalsätze über die Personal- und Sachkosten der VwV-Kostenfestlegung, mit denen die Durchschnittskosten eines Landesbediensteten abgebildet werden. Zusätzlich muss der durchschnittliche Zeitaufwand für die polizeiliche Leistung möglichst präzise ermittelt werden.

Der Rechnungshof hat keine grundsätzlichen Bedenken gegen eine Nutzung der Pauschalsätze nach der VwV-Kostenfestlegung - auch wenn die Kosten für einen Polizeivollzugsbeamten, etwa wegen der polizeilichen Ausrüstung, höher liegen. Wichtig ist jedoch, dass die Kalkulation nicht auf veralteten Pauschalsätzen beruht. Die aktuellen Gebührensätze wurden aber seit 2015 nicht mehr angepasst und beruhen somit auf der VwV-Kostenfestlegung 2014.

Eine Gebührenkalkulation muss hinreichend transparent und überprüfbar sein. Sie muss in ihren einzelnen Schritten nachvollzogen werden können. Diese Kalkulation ist in den Unterlagen des Innenministeriums teilweise gar nicht oder unvollständig dokumentiert. Insbesondere lässt sich nicht nachvollziehen, wie der durchschnittliche Zeitaufwand für einzelne Gebührentatbestände ermittelt wurde. In der Folge lässt sich auch nicht beurteilen, ob die Gebührensätze kostendeckend sind.

### **2.3 Regelmäßige Überprüfung der Gebührentatbestände und Gebührensätze**

Die Gebührentatbestände und die Gebührensätze sind nach dem Landesgebührengesetz regelmäßig, spätestens aber nach zwei Jahren, zu überprüfen und z. B. an veränderte Kosten anzupassen.

Die Überprüfungen der GebVO IM durch das Innenministerium erfolgen unregelmäßig und dauern zu lange. Die langen Verfahrensläufe sind auch darauf zurückzuführen, dass kein Prozess mit Zeitplan und Zuständigkeiten definiert ist. Das letzte Überprüfungsverfahren dauerte nahezu zwei Jahre. Bis zum Abschluss waren seit der letzten turnusmäßigen Anpassung der GebVO IM über fünf Jahre vergangen. Der gesetzlich vorgesehene Turnus wurde damit nicht eingehalten.

Zwischen der Überprüfung 2014 und der letzten Überprüfung der GebVO IM im Jahr 2018 sind die Pauschalsätze nach der VwV-Kostenfestlegung um 10 Prozent (von 52 Euro auf 57,50 Euro je Stunde) gestiegen. Eine Anpassung der Gebührensätze unterblieb jedoch. Hätte das Innenministerium die VwV-Kostenfestlegung 2019 noch berücksichtigt, wäre der Pauschalsatz je Stunde um 19 Prozent von 52 Euro auf 62 Euro angestiegen. Dies wäre aufgrund des langen Verfahrenslaufes bis zur Veröffentlichung im Jahr 2020 durchaus möglich gewesen.

Durch die unterbliebene Anpassung der Gebührensätze sind dem Land Einnahmen entgangen. Exemplarisch hat der Rechnungshof diese für die Gebühren bei Fehlalarmierungen und Schwer- und Großraumtransporten ermit-

telt, da bei diesen Tatbeständen fast ausschließlich Zeitgebühren für die eingesetzten Beamten abgerechnet werden. Er hat dafür fiktiv die höheren Stundensätze zugrunde gelegt.

Tabelle: Entgangene Einnahmen

Gebührentatbestand	Ist-Einnahmen 2019 (in Euro)	Entgangene Einnahmen (in Euro)	
		Bei Anstieg auf 57,50 Euro je Stunde	Bei Anstieg auf 62 Euro je Stunde
Fehlalarmierungen	2.658.000	281.000	511.000
Schwer- und Großraumtransporte	2.183.000	202.000	298.000

Allein bei diesen beiden Gebührentatbeständen entgingen und entgehen dem Land weiterhin durch die Nichtanpassung der Gebührensätze mögliche Einnahmen. Zuletzt waren dies mehr als 800.000 Euro jährlich.

Soweit die Bemessung der Gebühren auf der VwV-Kostenfestlegung beruht, sollte sich daher der Zeitpunkt der Überprüfung der Gebührensätze am Überarbeitungsturnus der VwV-Kostenfestlegung orientieren.

## 2.4 Einheitlichkeit der Gebührenerhebung

Die regionalen Polizeipräsidien erheben die Gebühren nicht nach einheitlichen Maßstäben, wie folgende Beispiele zeigen:

Bei einer Alarmmeldung muss die Polizei zunächst von einem Echtalarm ausgehen und dafür im notwendigen Maße Einsatzkräfte entsenden. Stellt sich heraus, dass es sich um eine Fehlalarmierung handelt, ist nach Vorgabe des Innenministeriums nicht nur der Einsatz der Beamten vor Ort gebührenrelevant, sondern auch eine koordinierende Tätigkeit des Einsatzbeamten im Lagezentrum. Eine einheitliche Handhabung ist hierzu allerdings nicht erkennbar. Einige Polizeipräsidien berücksichtigen die Koordinierung durch das Lagezentrum regelmäßig, andere hingegen - ohne erkennbare Kriterien - nur manchmal. Ein Polizeipräsidium verzichtet vollständig darauf.

Wird eine Person gebührenpflichtig in Gewahrsam genommen, muss diese zumeist - ebenfalls gebührenpflichtig - zum Polizeirevier transportiert werden. Häufig wird in diesem Zusammenhang auch unmittelbarer Zwang angewendet, der seinerseits ebenso gebührenpflichtig ist. Das Zusammentreffen dieser drei Gebührentatbestände in einem Lebenssachverhalt löst zahlreiche Abgrenzungsprobleme aus, die sowohl im Vergleich der Polizeipräsidien untereinander als auch innerhalb der Polizeipräsidien unterschiedlich gelöst werden. So werden die Tatbestände teils kumulativ, teils alternativ herangezogen. Einige Polizeipräsidien legen für die Transportgebühr ein Kilometergeld zugrunde, andere hingegen den Zeitaufwand.

Die Gebührentatbestände des Polizeivollzugsdienstes sind in der GebVO IM unter der Nr. 15 GebVerz abschließend geregelt. Dennoch erheben einzelne

Polizeipräsidien zusätzlich oder anstelle dieser Gebühren die Allgemeine Verwaltungsgebühr nach Nr. 2 GebVerz.

Eine uneinheitliche Praxis der Gebührenerhebung ist nicht sachgerecht und den Gebührenschuldern auch nicht vermittelbar. Sie wird dadurch begünstigt, dass es ergänzend zur GebVO IM keine landesweit gültigen Handlungsanweisungen gibt. Die bisherigen Ausführungen des Innenministeriums zu einzelnen Fragestellungen haben sich als nicht ausreichend für eine einheitliche Praxis erwiesen.

## **2.5 Vollständigkeit der Gebührenerhebung**

Vergleicht man die Anzahl der Gebührenbescheide, die die regionalen Polizeipräsidien zu den einzelnen Tatbeständen erstellen, werden deutliche Unterschiede sichtbar. So haben einige Polizeipräsidien nur halb so viele Gebührenbescheide für Fehlalarmierungen erstellt wie andere. Ein Polizeipräsidium erhebt nahezu keine Gebühren für amtliche Bescheinigungen und die Beantwortung von schriftlichen Auskunftersuchen. Bei anderen verursacht dieser Tatbestand etwa die Hälfte aller Gebührenbescheide. Diese Unterschiede könnten darauf hindeuten, dass nicht für alle gebührenpflichtigen Handlungen tatsächlich ein Gebührenbescheid erstellt wird.

Um dies zu verifizieren, hat der Rechnungshof über eine Stichprobe die Vollständigkeit der Gebührenerhebung am Beispiel des gebührenpflichtigen Polizeigewahrsams geprüft. Bei den geprüften 5 von landesweit insgesamt 146 Polizeirevieren zeigte sich, dass 14 bis 54 Prozent aller gebührenpflichtigen Polizeigewahrsame ohne triftige Gründe nicht zu einem Gebührenbescheid führten.

Um eine vollständige Gebührenerhebung zu erreichen, müssen die operativen Organisationseinheiten, wie Polizeireviere, alle gebührenrelevanten Sachverhalte an die Verwaltung der Polizeipräsidien weiterleiten. Ein landeseinheitliches Verfahren, welches dies gewährleisten würde, gibt es aber bisher nicht.

## **3 Empfehlungen**

### **3.1 Gebühren transparent und kostendeckend kalkulieren**

Alle Gebührensätze sollten zügig neu kalkuliert werden und kostendeckend sein. Die einzelnen Schritte der Gebührenkalkulation sollten nachvollziehbar und transparent dokumentiert werden.

Der Kalkulation ist die VwV-Kostenfestlegung in der jeweils aktuellen Fassung zugrunde zu legen. Eine Ermittlung und Verwendung spezifischer Pauschalsätze für Polizeivollzugsbeamte sollte geprüft werden.

### **3.2 Gebührentatbestände und Gebührensätze regelmäßig anpassen**

Die gesetzlichen Vorgaben zur regelmäßigen Überprüfung der GebVO IM sind einzuhalten. Die Überprüfungsverfahren sollten zügig durchgeführt werden.

Die Anpassung der VwV-Kostenfestlegung und die Überprüfung der GebVO IM sollten zeitlich aufeinander abgestimmt werden.

### **3.3 Grundlagen für eine einheitliche Gebührenerhebung schaffen**

Um eine einheitliche Verfahrensweise bei vergleichbaren Sachverhalten zu etablieren, bedarf es landesweit gültiger Handlungsanweisungen. Sie sollten alle Stellen erreichen, die mit der Ausfertigung von Gebührenbescheiden befasst sind.

### **3.4 Gebühren vollständig und zeitnah erheben**

Um eine vollständige und zeitnahe Gebührenerhebung zu gewährleisten, sollten im Rahmen der polizeilichen Vorgangsbearbeitung geeignete Mechanismen eingeführt werden.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Innenministerium teilt mit, die Feststellungen des Rechnungshofs zur Gebührenkalkulation sowie zur Vollständigkeit und Einheitlichkeit der Gebührenerhebung seien nachvollziehbar.

Es beabsichtige, die polizeirelevanten Gebührentatbestände sowie die entsprechenden Gebührenhöhen vollumfänglich zu überarbeiten. Hierzu sei ein Konzept erarbeitet worden, das sich bereits in der Umsetzung befinde. Ziel sei es, spätestens bei der nächsten regulären Überprüfung der GebVO IM überarbeitete Gebührentatbestände und angepasste Gebührenhöhen einfließen zu lassen.

Mit einer landesweit gültigen Handlungsanweisung werde das Innenministerium künftig stärker auf eine einheitliche Anwendung der polizeirelevanten Gebührentatbestände des Gebührenverzeichnisses hinwirken. Auch werde es die Dienststellen und Einrichtungen des Polizeivollzugsdienstes kontinuierlich sensibilisieren, Gebühren vollständig zu erheben.