

ÜBERPRÜFUNG DER GEBÜHREN IM AUSLÄNDERRECHT

Messkonzept und ausgewählte Ergebnisse

Patrick Schweizer, Dorothee Ginter

↳ **Schlüsselwörter:** Ausländer – Gebühren – Aufenthaltsrecht – Kostenrechnung – Kostendeckung

ZUSAMMENFASSUNG

Sind die von Verwaltungen erhobenen Gebühren im Bereich des Ausländerrechts kostendeckend? Dieser Frage ging das Statistische Bundesamt im Projekt „Gebühren im Ausländerrecht“ auf den Grund. Dazu wurden in einer bundesweiten Untersuchung Zeit- und Sachaufwände bei der Bearbeitung von Verwaltungsprozessen im Aufenthaltsrecht erhoben. Die untersuchten Sachverhalte deckten dabei die komplette Bandbreite des Aufenthaltsrechts ab und erstreckten sich unter anderem von der Ausstellung von Aufenthaltstiteln, die einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland ermöglichen, bis hin zu Passierscheinen und der Änderung von Beschäftigungs- und Wohnortauflagen für Ausländer. Als Resultat aus der Untersuchung sollen nun die Gebühren im Ausländerrecht nach dem Kostendeckungsprinzip angepasst werden.

↳ **Keywords:** foreigners – fees – residence law – cost account – cost recovery

ABSTRACT

Do the fees levied by administrative agencies in connection with legislation concerning foreigners cover the costs? The Federal Statistical Office has examined this question in a project on “Fees imposed under the legislation concerning foreigners”. For that project, a nationwide survey collected data on the amounts of time and the material expenses spent on administrative processes relating to residence law. The analysis of chargeable acts covered the entire spectrum of residence law, from the issuance of residence permits that allow permanent residence in Germany, to travel documents, and to changes in residence or employment restrictions for foreigners. As a result of the review, the fees imposed under legislation concerning foreigners are to be adjusted according to the cost recovery principle.



Patrick Schweizer

hat Soziologie und Betriebswirtschaftslehre studiert. Als Referent im Bereich „Bürokratiekostenmessung“ des Statistischen Bundesamtes beschäftigt er sich neben der Konzeption und Organisation von Messprozessen auch mit der Weiterentwicklung und Koordinierung von IT-Werkzeugen und Erhebungsinstrumenten.



Dorothee Ginter

ist Diplom-Volkswirtin und leitet das Referat „Aufwandsermittlung, Kostenschätzung (Standort Wiesbaden)“ im Statistischen Bundesamt. Neben der Organisation der Nachmessungen von Veränderungen bürokratischer Lasten aus gesetzlichen Regelungen betreut sie unterschiedliche Projekte zur Ermittlung des Aufwands von Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung bei der Befolgung gesetzlicher Vorgaben.

1

Einleitung

Seit 2006 unterstützt das Statistische Bundesamt die Bundesregierung im Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“. Dabei wird der Aufwand gemessen, den die Erfüllung und der Vollzug gesetzlicher Regelungen verursachen. Insbesondere vor dem Hintergrund einer besseren Rechtsetzung haben Bund und Länder im Jahr 2011 ein gemeinsames Projekt mit dem Ziel initiiert, auf Grundlage belastbarer Daten zu überprüfen, ob und inwieweit die tatsächlich im Vollzug anfallenden Kosten der Verwaltung im Bereich des Aufenthaltsrechts durch die jeweiligen Gebühren angemessen abgedeckt werden. Mit einem bundesweit einheitlichen Ansatz zur Erhebung der Prozesse und der dabei anfallenden Kosten sollte sichergestellt werden, dass das Verwaltungshandeln über alle Behörden hinweg betrachtet und damit den verschiedenen Behördenstrukturen und -abläufen Rechnung getragen wird. Fachlich begleitet hat das Vorhaben eine Steuerungsgruppe aus Vertretern des Deutschen Städtetages, des Deutschen Landkreistages, der Ausländerbehörde München, des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr, des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen sowie des Bundesministeriums des Innern. Mit der Durchführung der Untersuchung, die in zwei Projektteilen erfolgte, wurde das Statistische Bundesamt betraut.

Zu untersuchen waren sämtliche nach der Aufenthaltsverordnung gebührenrechtlich relevanten Amtshandlungen. [↘ Übersicht 1](#)

Übersicht 1

Gebühren der Aufenthaltsverordnung

| | |
|-------|--|
| § 44 | Gebühren für die Niederlassungserlaubnis |
| § 44a | Gebühren für die Erlaubnis Daueraufenthalt-EU |
| § 45 | Gebühren für die Aufenthaltserlaubnis und die Blaue Karte EU |
| § 45a | Gebühren für den elektronischen Identitätsnachweis |
| § 45b | Gebühren für Aufenthaltstitel in Ausnahmefällen |
| § 45c | Gebühren bei Neuausstellung |
| § 47 | Gebühren für sonstige aufenthaltsrechtliche Amtshandlungen |
| § 48 | Gebühren für pass- und ausweisrechtliche Maßnahmen |

Hinter den einzelnen Paragraphen verbergen sich häufig verschiedene Ausprägungen. So ist beispielsweise bei der Aufenthaltserlaubnis nach § 45 Aufenthaltsverord-

nung zwischen der erstmaligen Erteilung und der Verlängerung zu unterscheiden, wobei zusätzlich noch nach dem Zeitraum für Erteilung und Verlängerung gebührenrechtlich differenziert wird. Insgesamt wurden 53 verschiedene Gebührentatbestände untersucht. Die vollständige Übersicht der Tatbestände und ausgewählte Ergebnisse sind am Ende des Berichts in Tabelle 5 dargestellt.

Projektziele

Für das Projekt wurden zwei Ziele formuliert: Zum einen sollte eine Bestandsaufnahme der Verwaltungspraxis im Zusammenhang mit ausgewählten Gebührentatbeständen erfolgen. Für diese sollten die für die Verwaltung anfallenden Kosten erhoben werden. Zum anderen waren Vereinfachungsvorschläge zu identifizieren und gute Praxisbeispiele zu den bestehenden Verwaltungsprozessen aus Sicht der kommunalen Ausländerbehörden zu erfragen. Diese Angaben könnten zur Verwaltungsvereinfachung und Optimierung dienen.

2

Projekttablauf

Die Untersuchung wurde in zwei Projektteile untergliedert. Für die erste Projektphase wurden solche Gebührentatbestände ausgewählt, die entweder aufgrund großer Häufigkeit in der täglichen Verwaltungspraxis von Bedeutung sind, oder für die ein niedriger Kostendeckungsgrad vermutet wurde. Alle verbliebenen Gebührentatbestände – einschließlich derjenigen, die mit der Ausstellung des elektronischen Aufenthaltstitels in Verbindung stehen – wurden in einem unmittelbar nach Abschluss des ersten Projektteils anschließenden zweiten Teil betrachtet. Der elektronische Aufenthaltstitel ist einer der am häufigsten vorkommenden Aufenthaltstitel und wurde im November 2011 neu eingeführt. Aufgrund völlig neuer Verwaltungsprozesse konnte die Ausstellung des elektronischen Aufenthaltstitels selbst erst nach ausreichender Implementierungszeit im zweiten Projektteil betrachtet werden.

Die Arbeiten für die Ermittlung der Zeiten und Kosten in den Ausländerbehörden waren für beide Projektteile identisch. Die grundlegenden Arbeitsprozesse hinter

den Gebührentatbeständen wurden zunächst durch eine Pilotbefragung in einigen Ausländerbehörden ermittelt. Auf Basis der Erkenntnisse aus der Pilotbefragung entwickelte das Statistische Bundesamt standardisierte Leitfäden, mit denen die einzelnen Arbeitsschritte detailliert beschrieben wurden. Mithilfe dieser Leitfäden konnten die Bearbeitungszeiten sowie die Lohn- und Vergütungsgruppen der zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den Ausländerbehörden erhoben und daraus die entstehenden Personalkosten je Fall errechnet werden. Die Erhebungen fanden in Form von telefonischen oder persönlichen Interviews vor Ort statt. Hierzu wurden die Verwaltungsprozesse bei der Bearbeitung der einzelnen Fälle Schritt für Schritt mit den zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern durchgesprochen und mit Zeiten hinterlegt. Dabei wurde grundsätzlich der Normalfall einer Bearbeitung angenommen. Falls fachlich angezeigt, wurden jedoch auch Gruppen für vom Normalfall der Bearbeitung abweichende schwierigere und einfachere Fälle gebildet, deren einzelne Zeitaufwände erhoben und anschließend gewichtet zu einem Gesamtdurchschnitt verrechnet.

Zu jedem Tatbestand wurden Verbesserungsvorschläge und Anmerkungen aus der behördlichen Praxis aufgenommen. So sollten direkt vor Ort mögliche Problemfelder und Optimierungspotenziale im Verwaltungsablauf identifiziert werden. Diese Verbesserungsvorschläge wurden inhaltlich gebündelt dokumentiert.

Im ersten Projektteil wurden 107 Ausländerbehörden, verteilt über alle Bundesländer, befragt¹; dies entsprach einem Fünftel aller deutschen Ausländerbehörden. Diese Behörden wurden mithilfe einer repräsentativen, geschichteten Zufallsstichprobe ausgewählt. Im zweiten Projektteil wurde auf die Ergebnisse und Erfahrungen aus dem ersten Teil zurückgegriffen. So wurden für Teilarbeitsschritte, für die bereits im ersten Projektteil Kosten berechnet wurden und die in gleicher Weise auch bei Tatbeständen des zweiten Projektteils anfallen, die bereits vorliegenden Ergebnisse verwendet. Aufgrund der bereits bestehenden breiten Datenbasis konnte für die weitere Datenerhebung die Zahl der teilnehmenden Behörden deutlich reduziert werden; aus den 107 teilnehmenden Ausländerbehörden der ersten Projekt-

phase wurde eine Unterstichprobe von 40 Behörden gezogen. Diese 40 Ausländerbehörden wurden dann zu den Tatbeständen der zweiten Phase befragt.

Während im ersten Projektteil die 14 am stärksten unterdeckten Gebührentatbestände untersucht wurden, umfasste der zweite Projektteil die 39 verbliebenen, noch nicht untersuchten Gebührentatbestände der Aufenthaltsverordnung.

Stichprobenauswahl

Schichtung

Der Stichprobenumfang wurde bewusst groß angelegt, um belastbare Ergebnisse für die Kostendeckung zu ermitteln. Im ersten Projektteil wurde er mit 20% aller bundesdeutschen Ausländerbehörden bestimmt (dies entsprach 109 zu befragenden Behörden).

Da die Präzision der Stichprobenergebnisse gegenüber einer einfachen Zufallsauswahl gesteigert werden sollte, wurde eine geschichtete Zufallsstichprobe gewählt. Dazu wurden folgende Bedingungen an die Stichprobenziehung geknüpft:

- › Die größten Behörden, die auch die meisten Gebührentatbestände bearbeiten, sollten vollständig in der Stichprobe berücksichtigt sein.
- › In der Stichprobe sollten auch alle Bundesländer enthalten sein, damit systematische Unterschiede in der Ausgestaltung der Verwaltungsprozesse zwischen den Ländern Berücksichtigung finden.
- › Es sollten ebenfalls Behörden verschiedener Größen untersucht werden, damit mögliche Größeneffekte in den Arbeitsprozessen der Ausländerbehörden angemessen einbezogen werden können.

Um diese Bedingungen zu erfüllen, wurden die Ausländerbehörden in mehrere disjunkte Gruppen aufgeteilt. Als Merkmal für die Aufteilung diente die Zahl der ausgestellten Aufenthaltstitel je Behörde. Innerhalb jeder Schicht wurde eine einfache Zufallsauswahl durchgeführt.

Die Ausländerbehörden mit den meisten Aufenthaltstiteln wurden vollständig in die Stichprobe einbezogen (Totalschicht). Die Grenze der Totalschicht wurde dabei auf mindestens 20 000 Aufenthaltstitel im Jahr festge-

¹ Aufgrund zweier endgültiger Ausfälle wurden von 109 ausgewählten lediglich 107 Ausländerbehörden befragt (siehe Abschnitt Stichprobenauswahl).

legt. Die restlichen Ausländerbehörden wurden anhand der Zahl der Aufenthaltstitel in vier Repräsentativschichten unterteilt. Da Behörden in allen Bundesländern in der Erhebung berücksichtigt werden sollten, wurde in einem zweiten Schritt das Merkmal der Bundesländer zusätzlich in die Schichtungsauswahl einbezogen.

Zunächst wurde der Stichprobenumfang für die vier Repräsentativschichten von 90 Behörden in den Schichten 2 bis 5 mit einer proportionalen Aufteilung nach der Zahl der Aufenthaltstitel aufgeteilt. Je Schicht wurde dazu der Quotient aus der Zahl der Aufenthaltstitel in der Schicht und der Zahl der Aufenthaltstitel insgesamt gebildet und mit dem Gesamtstichprobenumfang multipliziert.

Daraus ergeben sich die Stichprobenumfänge für die fünf übergeordneten Schichtgruppen. [↘ Tabelle 1](#)

Tabelle 1

Stichprobenumfang je Schichtgruppe

| | Behörden | Stichprobenumfang |
|--|----------|-------------------|
| Insgesamt | 537 | 109 |
| Schicht 1: 20 000 und mehr Aufenthaltstitel | 19 | 19 |
| Schicht 2: 4 256 bis unter 20 000 Aufenthaltstitel | 121 | 47 |
| Schicht 3: 2 477 bis unter 4 256 Aufenthaltstitel | 155 | 25 |
| Schicht 4: 1 336 bis unter 2 477 Aufenthaltstitel | 131 | 13 |
| Schicht 5: weniger als 1 336 Aufenthaltstitel | 111 | 5 |

Im zweiten Schritt wurden die Stichprobenumfänge für die Repräsentativschichten auf die untergeordneten Länderschichten proportional zur Zahl der Behörden aufgeteilt. [↘ Tabelle 2](#)

Stichprobenziehung

Nach der zufälligen Anordnung der Behörden innerhalb der Länderschichten erfolgte die Stichprobenziehung. Falls sich eine Stichprobenbehörde nicht an der Erhebung beteiligte, wurde als Ersatzbehörde die in der Auswahlgrundlage nachfolgende Behörde aus der entsprechenden Schicht genommen. Handelte es sich bei der Stichprobenbehörde um die letzte Behörde in der Schicht, wurde die vorangehende Behörde als Ersatz herangezogen. Im Laufe der Befragung wurden drei Behörden als Ersatz für Stichprobenbehörden, die sich nicht beteiligen wollten, rekrutiert. Daneben ergaben sich zwei Ausfälle, von denen einer aufgrund einer Behör-

Tabelle 2

Stichprobenumfang je Bundesland im Projektteil I

| | Behörden | Stichprobenumfang |
|------------------------|----------|-------------------|
| Insgesamt | 537 | 109 |
| Schleswig-Holstein | 15 | 4 |
| Hamburg | 1 | 1 |
| Niedersachsen | 52 | 9 |
| Bremen | 2 | 1 |
| Nordrhein-Westfalen | 81 | 28 |
| Hessen | 31 | 11 |
| Rheinland-Pfalz | 36 | 6 |
| Baden-Württemberg | 132 | 24 |
| Bayern | 97 | 15 |
| Saarland | 1 | 1 |
| Berlin | 1 | 1 |
| Brandenburg | 20 | 1 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 18 | 2 |
| Sachsen | 13 | 2 |
| Sachsen-Anhalt | 14 | 2 |
| Thüringen | 23 | 1 |

denzusammenlegung als stichprobenneutral behandelt werden konnte. Der zweite Ausfall veränderte zwar den Schichtungsquotienten, konnte jedoch als nicht kritisch eingestuft werden, denn die betroffene Schicht dieses Bundeslandes war in der Stichprobe ausreichend vertreten. Insgesamt wurden im ersten Projektteil somit 107 Behörden befragt.

Da in den einzelnen Behörden jeweils eine unterschiedliche Anzahl an Tatbeständen bearbeitet wird, wurden die erfassten Zeitaufwände gewichtet hochgerechnet. Deshalb musste im Rahmen der Befragungen zwingend auch die Anzahl der jeweiligen Amtshandlungen je Behörde mit erhoben werden.

Im zweiten Projektteil wurde die Stichprobe als Unterstichprobe aus den im ersten Projektteil befragten Behörden gezogen. Der Stichprobenumfang betrug 40 Behörden, dies entspricht etwa 7,4 % aller Ausländerbehörden in Deutschland. Da der Stichprobenumfang geringer war als im ersten Projektteil, wurde nun lediglich zwischen zwei Schichten unterschieden, nämlich Behörden mit mindestens 20 000 Aufenthaltstiteln und Behörden mit weniger als 20 000 Aufenthaltstiteln. In der Schicht mit den Behörden unter 20 000 Aufenthaltstiteln wurde jedoch soweit möglich darauf geachtet, die Behörden entsprechend der in der Stichprobe für den ersten Projektteil vorgenommenen Größenschichtung zu verteilen. Auch für diesen Projektteil galt die Bedingung,

jedes Bundesland in die Stichprobe aufzunehmen, um mögliche systematische Unterschiede in der Bearbeitung zwischen den Bundesländern abbilden zu können.

↪ [Tabelle 3](#)

Tabelle 3

Stichprobenumfang je Bundesland in Projektteil II

| | Behörden | Stichprobenumfang |
|------------------------|----------|-------------------|
| Insgesamt | 537 | 40 |
| Schleswig-Holstein | 15 | 1 |
| Hamburg | 1 | 1 |
| Niedersachsen | 52 | 4 |
| Bremen | 2 | 1 |
| Nordrhein-Westfalen | 81 | 7 |
| Hessen | 31 | 3 |
| Rheinland-Pfalz | 36 | 2 |
| Baden-Württemberg | 132 | 8 |
| Bayern | 97 | 6 |
| Saarland | 1 | 1 |
| Berlin | 1 | 1 |
| Brandenburg | 20 | 1 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 18 | 1 |
| Sachsen | 13 | 1 |
| Sachsen-Anhalt | 14 | 1 |
| Thüringen | 23 | 1 |

In der zweiten Projektphase wurden für fünf ausgewählte Behörden Nachrücker befragt. Bei diesen Ausfällen wurden Ausländerbehörden nachrekrutiert, die den ausgefallenen Behörden strukturell glichen.

Hochrechnung

Im ersten Projektteil diente als Hochrechnungsverfahren die freie Hochrechnung. Für die Hochrechnung wurde je Schicht ein Quotient gebildet, der das Verhältnis der Gesamtzahl an Ausländerbehörden in einer Schicht zu der Zahl der befragten Ausländerbehörden dieser Schicht abbildet. Anschließend wurden die aufaddierten Fallzahlen und die aufaddierten Lohnkosten mit diesem Quotienten multipliziert, um das Ergebnis für die gesamte Schicht darzustellen. In einem letzten Schritt wurden diese Gesamtkosten wieder durch die Gesamtfallzahl geteilt, um die Kosten je Fall abzubilden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass ein abgefragter Fall einer bestimmten Schicht mit unterschiedlicher Gewichtung in das Ergebnis eingeht. Da in der größten Schicht eine Vollerhebung durchgeführt wurde, zählte hier jeder Fall genau einfach, die Gewichtung der Befragungs-

ergebnisse der anderen Schichten ist bei der Hochrechnung entsprechend größer als eins.

Dieses Berechnungsprinzip wurde im zweiten Projektteil beibehalten, außer bei Tatbeständen mit sehr geringen Häufigkeiten, zu denen nur wenige Befragungen möglich waren. In diesen Fällen wurde statt des arithmetischen Mittels der Median verwendet, um den mittleren Zeitaufwand zu bestimmen.

3

Berechnungsschema

Um dem Ziel einer vollständigen Kostenbewertung der Verwaltungsprozesse gerecht zu werden, mussten die gesamten durch eine Amtshandlung anfallenden Kosten erfasst werden. Ergänzend zu den durch das Statistische Bundesamt in den Ausländerbehörden empirisch erhobenen Personalkosten wurde, auf Beschluss der Steuerungsgruppe, für die Sach- und Gemeinkosten auf pauschalierte Werte aus den Empfehlungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)² zurückgegriffen, da die Ausländerbehörden auf kommunaler Ebene angesiedelt sind. Grafik 1 zeigt den schematischen Aufbau der in der Vollkostenrechnung zu berücksichtigenden Kostenarten je Gebührentatbestand. ↪ [Grafik 1](#)

Die Personalkosten wurden direkt bei den beteiligten Behörden erhoben. Dazu wurden zehn Leitfadentexte eingesetzt, die die möglichen Vollzugsprozesse inhaltlich strukturieren.³ Den ermittelten Zeitwerten der einzelnen Arbeitsschritte wurden die zugehörigen Löhne der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Bearbeiter) zugeordnet.

2 KGSt M 4/2012: Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2012/2013).

3 Modul A: Allgemeine Angaben zur Behörde (Erstkontakt), Modul B: Eingang des Antrags, Modul C: Beschaffen der Akte, Modul D: Sachverhaltsprüfung oder Sozialprognose, Modul E: Kostenprüfung und -abrechnung (bei Abschiebung), Modul F: Erstellung des amtlichen Dokuments, Modul G: Gebührenabrechnung, Modul H: Abschluss der Akte, Modul I: Zusammenfassendes Porto (wurde nach wenigen Interviews aus methodischen Gründen nicht mehr befragt), Modul K: Verbesserungsvorschläge.

Grafik 1

Schematische Darstellung der Kostenberechnung



2015 - 01 - 0645

Exkurs

Falls mit der Bearbeitung eines bestimmten Arbeitsschrittes üblicherweise Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Behörde unterschiedlicher Lohn- oder Vergütungsgruppen beschäftigt waren, wurde zur Monetarisierung derjenige Lohnsatz verwendet, der dem Durchschnitt dieser Lohn- und Vergütungsgruppen am nächsten liegt.

Ein Beispiel verdeutlicht diese Vorgehensweise: Angenommen, drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind in den Besoldungs- beziehungsweise Vergütungsgruppen A 10, E 10 und E 6 eingruppiert. Dann wurde zunächst der Durchschnitt des Bruttojahresgehalts errechnet:

$$(57\,200\text{ EUR} + 60\,600\text{ EUR} + 41\,600\text{ EUR}) : 3 = 53\,133\text{ EUR}$$

Anschließend wurde dem Arbeitsschritt die am nächsten liegende Besoldungs-/Vergütungsgruppe zugeordnet, in diesem Beispiel wäre das mit einem Bruttolohn von 53 500 Euro die Besoldungsgruppe A 9. Der Minutenwert wurde mit dem Stundenlohn der Besoldungsgruppe A 9 monetarisiert.

Die Sachkosten der Verwaltungsvorgänge setzen sich ihrerseits aus zwei verschiedenen Komponenten zusammen. Zum einen wird auf die Sachkostenpauschale der KGSt zurückgegriffen. [Übersicht 2](#)

Übersicht 2

Sachkosten¹ je Büroarbeitsplatz

Sachkosten Büroarbeitsplatz ohne Informationstechnik

1. Raumkosten
Miet-, Betriebs- und Unterhaltungskosten, kalkulatorische Miete bei Eigentum, einschließlich aller Betriebs- und Unterhaltungskosten, Miete für Archiv- und Kellerräume, Büroausstattung
2. Geschäftskosten
Reisekosten, Zeitungen und Literatur, Büromaterial, Porto, Miete für Kopierer und so weiter
3. Telekommunikationskosten für Festnetz, Fax, Mobilfunk, Internet (je Anschluss)

Sachkosten Büroarbeitsplatz mit Informationstechnik

4. Kosten der Informationstechnik
Hardware, Software, Schulungskosten, zentrale Leistungen (Rechenzentrum, dezentrale Nutzerbetreuung und so weiter, Kosten in den dezentralen Einheiten für Software und Pflege)

¹ Sachkostenpauschale der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt).

Zu den Sachkosten des Arbeitsplatzes werden daneben noch zusätzlich Kosten hinzugerechnet und ausgewiesen, die gegenüber der Bundesdruckerei für die Ausstellung personalisierter Dokumente, wie zum Beispiel den eReiseausweisen, aber auch für nicht personalisierte Vordrucke, wie zum Beispiel Adresskleber für Ausweisdokumente, anfallen. Für die Kosten des Arbeitsplatzes wurde die Jahrespauschale der KGSt auf Kosten je Minute umgerechnet und mit dem Minutenwert des zugehörigen Verwaltungsvorganges multipliziert. Dieser Wert deckt damit die Kosten für die Nutzung eines Standardarbeitsplatzes für die Dauer des Verwaltungsvorganges vollständig ab.

Bei der Berechnung der Gemeinkosten wurde ebenfalls die Empfehlung der KGSt aufgenommen. Diese unterteilt die Gemeinkosten in Kosten für den Verwaltungs-Overhead einerseits und in Kosten für den Amts- beziehungsweise Fachbereichs-Overhead andererseits. Mit dem Verwaltungs-Overhead sind Kosten für Leistungen des Stadtrats oder des Kreistags, der Stadtkämmerei oder des Personalrats abgedeckt; der Amts- und Fachbereichs-Overhead umfasst die Kosten der Amts- und Abteilungsleitung oder beispielsweise der amtsinternen Registratur. Nach den Empfehlungen der KGSt sind jeweils 10 % der Personalkosten zusätzlich anzusetzen, insgesamt ergibt dies also einen Gemeinkostenzuschlag von 20 % auf die berechneten Personalkosten.

4

Vorgehen bei der Ergebniserstellung

Der Prozess der Ergebnisermittlung wird im Folgenden exemplarisch am Arbeitsprozess für die „Erteilung einer Betretenserlaubnis“ dargestellt.

Ehemals ausgewiesene oder abgeschobene Personen können vor Ablauf der Einreisesperre aus unterschiedlichen Gründen eine sogenannte Betretenserlaubnis beantragen. Eine legale neuerliche Einreise kann nur dann erfolgen, wenn das Betreten zu einem bestimmten Zweck und für eine bestimmte Zeit erlaubt wird. Der Antrag wird von den Ausländerbehörden geprüft und entschieden.

Grafik 2 zeigt die Arbeitsschritte bei der Bearbeitung einer Betretenserlaubnis. Die Arbeitsschritte selbst wurden in Module unterteilt, die über alle untersuchten

Gebührentatbestände hinweg identisch angelegt waren (siehe Fußnote 3). Jedes Modul umfasst jeweils mehrere Arbeitsschritte. [↪ Grafik 2](#)

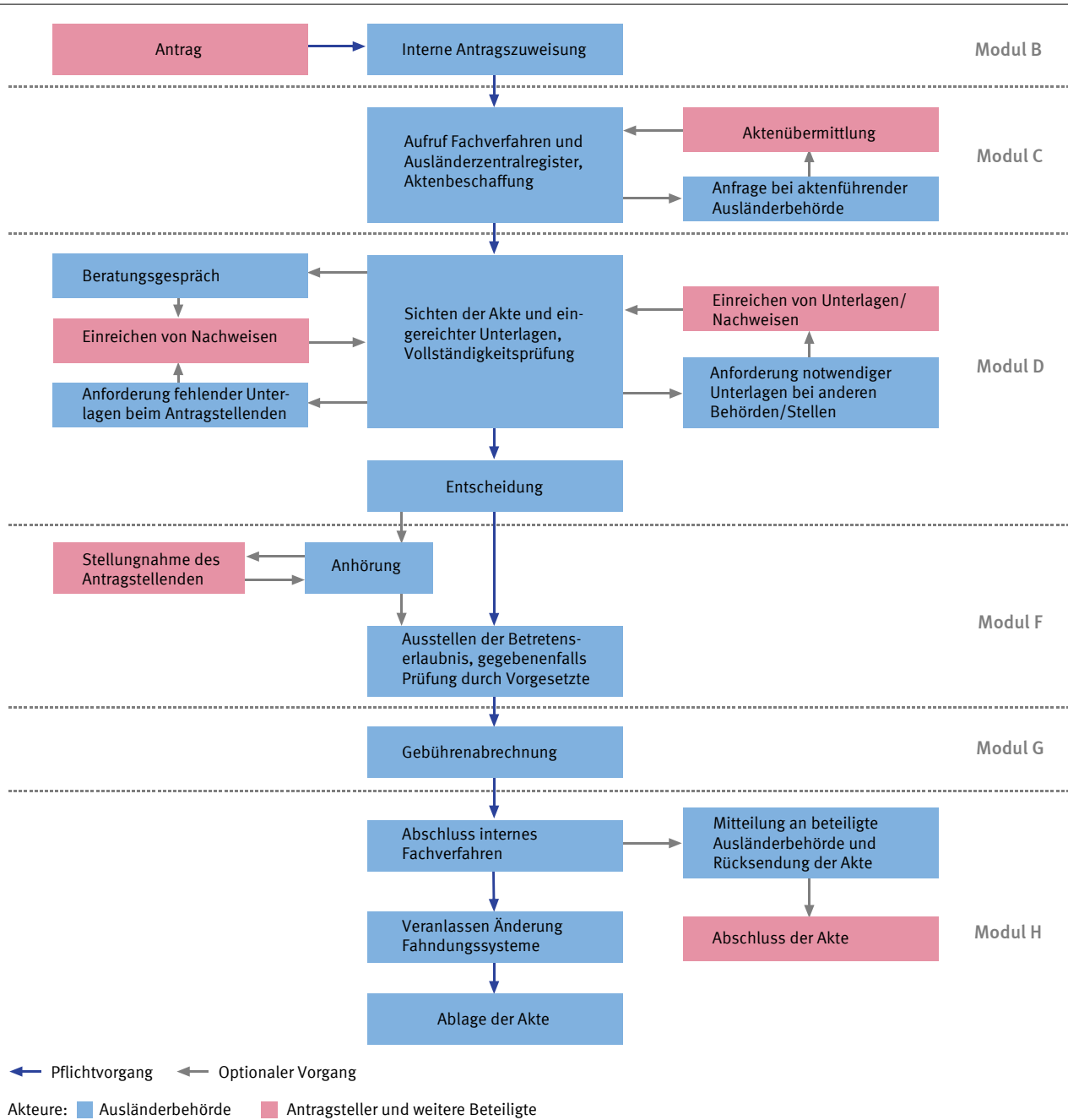
Der modulare Aufbau hat zum einen die Befragung in verschiedenen Ausländerbehörden vereinfacht, da man unterschiedlichen Arbeitsabläufen gerecht werden konnte. So ist es unerheblich, in welcher Phase des Verwaltungsvollzugs beispielsweise die Gebührenabrechnung erfolgt. Außerdem wurde der Ablauf der Befragung für die Interviewer und auch die Behörde vereinfacht, da der Wiedererkennungswert der Module bei den einzelnen Gebührentatbeständen hoch war. Modul B: Eingang des Antrags oder auch Modul G: Gebührenabrechnung waren Bestandteil jedes Arbeitsprozesses. Waren Module bei verschiedenen Gebührentatbeständen identisch, so wurde dies auch bei der Auswertung berücksichtigt.

Für die Feststellung der Kosten wurden zunächst die Personalkosten in der Behörde ermittelt. Dazu wurden die befragten fachkundigen Personen gebeten, den Arbeitsschritten im Leitfaden entsprechende Angaben zu dem von ihnen benötigten Zeitaufwand zu machen. Wie bereits dargestellt, wurden neben den Zeitaufwänden für die Bearbeitung des Normalfalles auch Zeitaufwände für die Bearbeitung davon (stark) abweichender anderer Fälle berücksichtigt, die in den einzelnen Behörden zwar nicht so häufig, aber doch regelmäßig vorkommen. Hierbei handelte es sich meist um besonders komplizierte Fälle, die dann entsprechend der Häufigkeitsangaben der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter mit den normaltypischen Fällen zu einem Gesamtergebnis verrechnet wurden. Ein wichtiger Baustein für die Ermittlung der Personalkosten war auch die Eingruppierung der für die Bearbeitung des Gebührentatbestands oder einzelner Arbeitsschritte innerhalb eines Prozesses zuständigen Personen.

Aus den Zeitangaben der Befragten ergab sich unter Berücksichtigung der Schichtgewichte der jeweiligen Ausländerbehörden über alle Verwaltungseinheiten hinweg ein durchschnittlicher zeitlicher Aufwand für die Erteilung einer Betretenserlaubnis von knapp 130 Minuten je Fall. Dieser wurde mit dem durchschnittlichen Lohnsatz der mit der Bearbeitung betrauten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter multipliziert, wodurch sich über alle Behörden in Deutschland hinweg Personalkosten für die Erteilung einer Betretens-

Grafik 2

Arbeitsprozess der Erteilung einer Betretenserlaubnis



2015 - 01 - 0646

erlaubnis von 75,45 Euro je Fall errechneten. Zu diesen Kosten wurden die Sach- und Gemeinkosten hinzugefügt, sodass sich die Gesamtkosten für den Arbeitsprozess der Erteilung einer Betretenserlaubnis auf etwa 101 Euro summierten. Da keine zusätzlichen Sachkosten für die Bundesdruckerei anfallen, belaufen sich die

Sachkosten ausschließlich auf die Kosten für den Büroarbeitsplatz.

Erhoben wurde auch, wie häufig eine Betretenserlaubnis in jeder Behörde erteilt wurde; die Fallzahl diente der Hochrechnung und der Gewichtung der Behörden unter-

Tabelle 4

Kosten für die Erteilung einer Betretenserlaubnis nach § 47 Absatz I Nr. 2 Aufenthaltsverordnung

| | Zeit | Lohnfaktor | Kosten |
|---|--------------------|------------------|----------------|
| | je Fall in Minuten | je Stunde in EUR | je Fall in EUR |
| Personalkosten | | | |
| Modul B – Eingang und Zuweisung des Antrags | 0,9 | 41,74 | 0,66 |
| Modul C – Zuständigkeit prüfen und Akte beschaffen | 12,4 | 34,51 | 7,11 |
| Modul D – Sachverhaltsprüfung | | | |
| Sichten der Akte, Vollständigkeitsprüfung, Beratung | 51,5 | 34,97 | 42,25 |
| zusätzliche Anforderungen | 8,9 | | |
| abschließende Entscheidung | 12,1 | | |
| Modul F – Betretenserlaubnis | 20,5 | 35,98 | 12,29 |
| Modul G – Gebührenabrechnung | 7,7 | 33,85 | 4,35 |
| Modul H – Abschluss der Akte | 15,7 | 33,66 | 8,79 |
| Personalkosten zusammen | 129,7 | 34,91 | 75,45 |
| Gemeinkosten | X | X | 15,09 |
| Sachkosten Büroarbeitsplatz | X | X | 10,37 |
| Insgesamt | X | X | 100,91 |

einander und damit schlussendlich auch der Ermittlung der im Durchschnitt tatsächlich anfallenden Kosten je Fall. [↘ Tabelle 4](#)

5

Ergebnisse im Überblick

Sämtliche Gebührentatbestände wurden sowohl je Einzelfall als auch insgesamt ausgewiesen und den tatsächlichen Gebühren laut Aufenthaltsverordnung gegenübergestellt.

Die Unterdeckung beträgt über alle gebührenrechtlichen Amtshandlungen hinweg mehr als 12 Millionen Euro. Betrachtet man jedoch die durchschnittliche Unterdeckung je Gebührentatbestand, so liegt sie bei lediglich knapp 3 Euro. [↘ Tabelle 5.1, 5.2](#)

Weiterhin lässt sich festhalten:

- › Es gibt sowohl stark unterdeckte als auch überdeckte Gebührentatbestände. Die größte Unterdeckung je Fall wurde bei der Befristung des Einreise- und Aufenthaltsverbots (§ 47 Absatz 1 Nr. 1 Aufenthaltsverordnung in der bis zum 31. Juli 2015 geltenden Fassung⁴) in Höhe von 189,98 Euro gemessen, die

⁴ Aufgrund der Änderungen durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung sind neue Regelungen in § 11 des Aufenthaltsgesetzes eingeführt worden, sodass die durchgeführte Gebührenmessung nicht auf die aktuellen Regelungen übertragen werden können. Eine Aktualisierung der Gebühren ist geplant.

größte Überdeckung je Fall liegt bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte (§ 44 Nr. 1 Aufenthaltsverordnung) in Höhe von 103,78 Euro vor.

- › Auch wenn die Überdeckung je Fall mit 22,91 Euro vergleichsweise gering ausfällt, ist der Gebührentatbestand nach § 44 Nr. 3 Aufenthaltsverordnung (Niederlassungserlaubnis für die Erteilung in allen übrigen Fällen) aufgrund einer hohen Fallzahl von 307 300 Erteilungen je Jahr mit insgesamt 7 Millionen Euro am höchsten überdeckt.
- › Mit fast 8 Millionen Euro weist die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis um mehr als drei Monate nach § 45 Nr. 2b Aufenthaltsverordnung trotz mäßiger fallbezogener Unterdeckung um knapp 13 Euro die mit Abstand höchste Unterdeckung insgesamt auf. Grund dafür sind die hohen Fallzahlen von über 600 000 Verlängerungen je Jahr.

Im Laufe der Befragung wurden noch weitere Erkenntnisse über die Verwaltungsabläufe gewonnen. So wurde deutlich, dass sich die Organisation der Verwaltungsvorgänge in der Behördenpraxis zwar sehr unterschiedlich darstellt, jedoch zwischen den Zeitaufwänden und der Größe einer Behörde kein direkter Zusammenhang besteht. Zwar verhindert die geringere Zahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bei kleinen Behörden, dass diese sich auf bestimmte Sachverhalte spezialisieren. Dies geht jedoch nicht zwingend mit unterschiedlichen Bearbeitungszeiten einher, da eine stärkere Arbeitstei-

Tabelle 5.1

Gesamtkosten und Kostendeckung der Gebührentatbestände der Aufenthaltsverordnung

| | Gesamtkosten | Gebühr | Kostendeckung | Fallzahl insgesamt | Kostendeckung |
|--|----------------|---------|---------------|--------------------|---------------|
| | je Fall in EUR | | | | EUR |
| § 44 Niederlassungserlaubnis | | | | | |
| Nr. 1 für Hochqualifizierte | 146,22 | 250,00 | 103,78 | 1 106 | 114 762 |
| Nr. 2 zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit | 123,06 | 200,00 | 76,94 | 777 | 59 786 |
| Nr. 3 für die Erteilung in allen übrigen Fällen | 112,09 | 135,00 | 22,91 | 307 300 | 7 041 031 |
| § 44a Erlaubnis Daueraufenthalt – EU | 108,13 | 135,00 | 26,87 | 5 681 | 152 616 |
| § 45 Aufenthaltserlaubnis und Blaue Karte EU | | | | | |
| Nr. 1a Erteilung bis zu einem Jahr | 98,68 | 100,00 | 1,32 | 179 870 | 237 938 |
| Nr. 1b Erteilung mehr als ein Jahr | 99,70 | 110,00 | 10,30 | 394 828 | 4 064 948 |
| Nr. 2a Verlängerung bis zu drei Monaten | 95,15 | 65,00 | - 30,15 | 8 247 | - 248 646 |
| Nr. 2b Verlängerung mehr als drei Monate | 92,64 | 80,00 | - 12,64 | 611 692 | - 7 733 899 |
| Nr. 3 Wechsel Aufenthaltswortzweck einschließlich Verlängerung | 97,17 | 90,00 | - 7,17 | 32 336 | - 231 916 |
| § 45a Gebühren für elektronischen Identitätsnachweis | 6,78 | 6,00 | - 0,78 | 4 081 | - 3 183 |
| § 45b Absatz 1 Verlängerung Aufenthaltstitel auf einheitlichem Vordruck um einen Monat | 49,17 | 15,00 | - 34,17 | 21 667 | - 740 328 |
| § 45b Absatz 2 Ausstellung Aufenthaltstitel auf einheitlichem Vordruck zur Vermeidung außergewöhnlicher Härten | - 43,15 | - 50,00 | - 6,85 | 122 497 | - 839 107 |
| § 45c Gebühr bei Neuausstellung | 66,39 | 60,00 | - 6,39 | 452 797 | - 2 892 340 |
| § 47 Absatz 1 Nr. 1 Befristung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots | 219,98 | 30,00 | - 189,98 | 7 571 | - 1 438 276 |
| § 47 Absatz 1 Nr. 2 Erteilung einer Betretenserlaubnis | 100,91 | 30,00 | - 70,91 | 813 | - 57 642 |
| § 47 Absatz 1 Nr. 3 Aufhebung/Änderung der Auflage zum Aufenthaltstitel | 49,91 | 30,00 | - 19,91 | 31 892 | - 635 089 |
| § 47 Absatz 1 Nr. 4 Beratung bei Nichtteilnahme Integrationskurs | 20,10 | 15,00 | - 5,10 | 1 078 | - 5 502 |
| § 47 Absatz 1 Nr. 5 Ausstellung einer Duldung | | | | | |
| Nr. 5a ohne Trägervordruck | 57,52 | 25,00 | - 32,52 | 0 | 0 |
| Nr. 5b mit Trägervordruck | 61,84 | 30,00 | - 31,84 | 47 180 | - 1 502 016 |
| § 47 Absatz 1 Nr. 6 Erneuerung einer Duldung | | | | | |
| Nr. 6a ohne Trägervordruck | 32,33 | 15,00 | - 17,33 | 137 675 | - 2 385 678 |
| Nr. 6b mit Trägervordruck | 36,67 | 20,00 | - 16,67 | 67 681 | - 1 128 569 |
| § 47 Absatz 1 Nr. 7 Aufhebung/Änderung Auflage zur Duldung | 49,76 | 20,00 | - 29,76 | 18 114 | - 538 997 |
| § 47 Absatz 1 Nr. 8 Ausstellen einer Fiktionsbescheinigung | 12,19 | 20,00 | 7,81 | 465 337 | 3 636 316 |
| § 47 Absatz 1 Nr. 9 Ausstellen einer Bescheinigung | 17,22 | 10,00 | - 7,22 | 116 731 | - 842 723 |
| § 47 Absatz 1 Nr. 10 Aufenthaltstitel auf besonderem Blatt | 17,22 | 10,00 | - 7,22 | 1 403 | - 10 129 |
| § 47 Absatz 1 Nr. 11 Übertragung des Aufenthaltstitels | 11,85 | 10,00 | - 1,85 | 61 864 | - 114 317 |
| § 47 Absatz 1 Nr. 12 Anerkennung einer Verpflichtungserklärung | 28,24 | 25,00 | - 3,24 | 646 691 | - 2 097 141 |
| § 47 Absatz 1 Nr. 13 Ausstellung eines Passierscheins | 9,73 | 15,00 | 5,27 | 155 685 | 820 918 |
| § 47 Absatz 1 Nr. 14 Anerkennung einer Forschungseinrichtung | 218,66 | 200,00 | - 18,66 | 8 | - 149 |
| § 47 Absatz 3 Aufenthaltskarte und Daueraufenthaltskarte | | | | | |
| Satz 1 ab 24 Jahre | 86,23 | 28,80 | - 57,43 | 15 805 | - 907 662 |
| Satz 2 unter 24 Jahre | 86,23 | 22,80 | - 63,43 | 5 123 | - 324 980 |
| Satz 4 Bescheinigung des Daueraufenthalts für Unionsbürger | 18,11 | 8,00 | - 10,11 | 9 590 | - 96 918 |
| § 47 Absatz 4 Aufenthaltskarte und Daueraufenthaltskarte auf einheitlichem Vordruck | 45,22 | 8,00 | - 37,22 | 6 014 | - 223 803 |
| § 48 Absatz 1 Ausstellen eines Reiseausweises | | | | | |
| Nr. 1a für Ausländer, Staatenlose, Flüchtlinge | 99,70 | 59,00 | - 40,70 | 35 342 | - 1 438 319 |
| Nr. 1b bis zum vollendeten 24. Lebensjahr | 96,10 | 37,50 | - 58,60 | 11 240 | - 658 672 |
| Nr. 1c vorläufiger Reiseausweis | 66,88 | 30,00 | - 36,88 | 7 909 | - 291 700 |
| Nr. 1d bis zum vollendeten 12. Lebensjahr | 61,06 | 13,00 | - 48,06 | 5 271 | - 253 357 |

Tabelle 5.2

Gesamtkosten und Kostendeckung der Gebührentatbestände der Aufenthaltsverordnung

| | Gesamtkosten | Gebühr | Kostendeckung | Fallzahl insgesamt | Kostendeckung |
|--|----------------|----------|---------------|--------------------|---------------------|
| | je Fall in EUR | | | | EUR |
| § 48 Absatz 1 Nr. 2 Verlängerung eines als vorläufiges Dokument ausgestellten Reiseausweises | 19,94 | 20,00 | 0,06 | 4 134 | 232 |
| § 48 Absatz 1 Nr. 3 und 4 Grenzgängerkarte | | | | | |
| Nr. 3a Ausstellung bis zu einem Jahr | 60,38 | 25,00 | - 35,38 | 15 | - 531 |
| Nr. 3b Ausstellung bis zu zwei Jahren | 60,38 | 30,00 | - 30,38 | 4 | - 122 |
| Nr. 4a Verlängerung bis zu einem Jahr | 34,15 | 15,00 | - 19,15 | 0 | 0 |
| Nr. 4b Verlängerung bis zu zwei Jahren | 34,15 | 20,00 | - 14,15 | 0 | 0 |
| § 48 Absatz 1 Nr. 5 Ausstellung eines Notreiseausweises | 17,41 | 25,00 | 7,59 | 3 426 | 26 015 |
| § 48 Absatz 1 Nr. 6 Rückkehrrecht bei Notreiseausweis | 0,66 | 15,00 | 14,34 | 222 | 3 184 |
| § 48 Absatz 1 Nr. 7 Bestätigung auf einer Schülersammelliste | 11,93 | 5,00 | - 6,93 | 13 848 | - 95 905 |
| § 48 Absatz 1 Nr. 8 Bescheinigung Wohnsitzverlegung nach Massenzustrom | 98,72 | 30,00 | - 68,72 | 0 | 0 |
| § 48 Absatz 1 Nr. 9 Ausnahme von der Passpflicht | 75,73 | 20,00 | - 55,73 | 1 205 | - 67 160 |
| § 48 Absatz 1 Nr. 10 Ausweisersatz auf einheitlichem Vordruck | 31,48 | 20,00 | - 11,48 | 8 126 | - 93 285 |
| § 48 Absatz 1 Nr. 11 Ausweisersatz bei Überlassung an konsularische Vertretung | 20,88 | 30,00 | 9,12 | 200 | 1 825 |
| § 48 Absatz 1 Nr. 12 Verlängerung Ausweisersatz einheitlicher Vordruck | 15,82 | 10,00 | - 5,82 | 2 173 | - 12 638 |
| § 48 Absatz 1 Nr. 13 Änderung pass- oder ausweisrechtliches Dokument | 14,60 | 10,00 | - 4,60 | 74 | - 341 |
| § 48 Absatz 1 Nr. 14 Umschreibung pass- oder ausweisrechtliches Dokument | 33,33 | 15,00 | - 18,33 | 37 | - 678 |
| § 48 Absatz 1 Nr. 15 Neuausstellung mit Zusatz Ausweisersatz | 71,57 | 60,00 | - 11,57 | 24 180 | - 279 819 |
| Insgesamt | X | X | - 2,97 | 4 056 540 | - 12 031 968 |

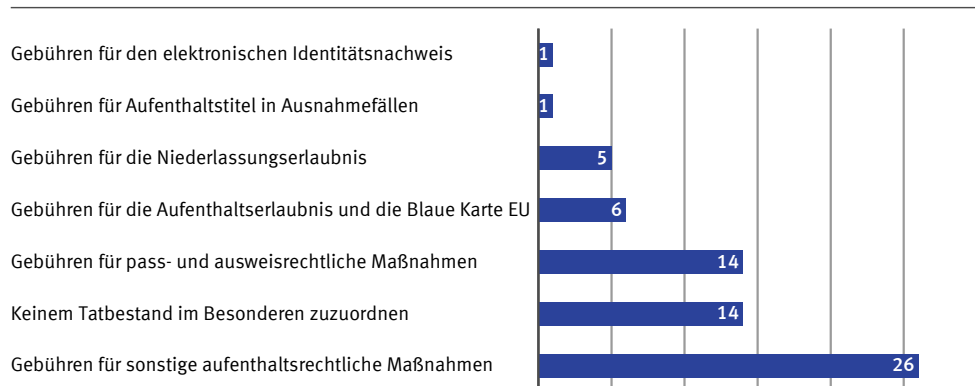
lung in größeren Behörden erhöhten Koordinierungsbedarf notwendig macht und das zeitaufwendige Einarbeiten in einen Fall teilweise mehrfach stattfinden muss. In kleineren Kommunen sind den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ausländerbehörden häufig die Einzelfälle mit ihren individuellen Hintergründen bekannt, sodass auf dieses Wissen zurückgegriffen und beispielsweise ein Antragsprozess verkürzt werden kann.

Zusätzlich zur Berechnung der Verwaltungskosten sollte die Untersuchung auch Problemfelder und Verbesserungspotenziale identifizieren. Insgesamt gingen 67 Vorschläge und Anmerkungen von den

Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern ein. Die Vorschläge wurden untersucht und nach allgemeinen Vereinfachungshinweisen beziehungsweise tatbestandsspezifischen Vereinfachungsvorschlägen gruppiert dargestellt. ➤ **Grafik 3**

Grafik 3

Verteilung der Verbesserungsvorschläge nach Tatbeständen der Aufenthaltsverordnung



2015 - 01 - 0647

Die Verbesserungsvorschläge, die dabei nicht konkrete Tatbestände betreffen, beziehen sich auf grundsätzliche Themen wie zum Beispiel die Kommunikation zwischen den beteiligten Behörden. Je nach Ausgestaltung werden hier Chancen gesehen, die Zusammenarbeit direkter und reibungsloser zu gestalten. So wurde auch angeregt, den Austausch von elektronischen Akten und eine verbesserte Vernetzung der Fachverfahren über Schnittstellen voranzutreiben, um eine schnellere und weniger aufwendige Abstimmung und Übergabe von Vorgängen zu ermöglichen.

Die Vorschläge, die sich ganz konkret auf einzelne Gebührentatbestände beziehen, reichen von der Ausgestaltung der Formulare und Vordrucke bis hin zu Ideen, mit denen die Arbeitsprozesse zur Bearbeitung eines Falles schlanker und effizienter gestaltet werden könnten.

6

Nächste Schritte

Das Bundesministerium des Innern beabsichtigt, die Ergebnisse der Untersuchung einer Gesetzesänderungsinitiative mit dem Ziel der Neujustierung der Gebührensätze zugrunde zu legen und sich dabei systematisch an den tatsächlich im Verwaltungsvollzug anfallenden Kosten zu orientieren (Wechsel vom Äquivalenzprinzip zum Kostendeckungsprinzip).

Das Statistische Bundesamt hat dem Bundesministerium des Innern neben den ermittelten Kosten zu den einzelnen Tatbeständen auch die bei den Befragungen in den Behörden aufgenommenen Vereinfachungsvorschläge zum Praxisvollzug thematisch gegliedert zur weiteren Verwendung zur Verfügung gestellt. [!!!](#)

Herausgeber

Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

www.destatis.de

Schriftleitung

Dieter Sarreither, Präsident des Statistischen Bundesamtes

Redaktionsleitung: Kerstin Hänsel

Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns

www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge

zweimonatlich, erschienen im Dezember 2015

Das Archiv aller Ausgaben ab Januar 2001 finden Sie unter www.destatis.de/publikationen

Print

Einzelpreis: EUR 18,- (zzgl. Versand)

Jahresbezugspreis: EUR 108,- (zzgl. Versand)

Bestellnummer: 1010200-15006-1

ISSN 0043-6143

ISBN 978-3-8246-1035-8

Download (PDF)

Artikelnummer: 1010200-15006-4, ISSN 1619-2907

Vertriebspartner

IBRo Versandservice GmbH

Bereich Statistisches Bundesamt

Kastanienweg 1

D-18184 Roggentin

Telefon: +49 (0) 382 04 / 6 65 43

Telefax: +49 (0) 382 04 / 6 69 19

destatis@ibro.de

Papier: Metapaper Smooth, FSC-zertifiziert, klimaneutral, zu 61% aus regenerativen Energien

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2015

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.