



► **Nr. VO/2024/13298**  
**öffentlich**

**Lübeck, 23.05.2024**

**Bearbeitung:** Yvonne Bretfeld (E-Mail: [yvonne.bretfeld@luebeck.de](mailto:yvonne.bretfeld@luebeck.de) Telefon: 122-7101)

## **Bereich 3.340 Standesamt - Bericht über die Sonderprüfung der Verwaltungsgebühren**

Beratung, Erörterung und ggf. Empfehlung zum o. a. Bericht im Zuge der Erstbehandlung.



**Bereich 3.340 -**

**Standesamt**

## **Bericht über die Sonderprüfung der Verwaltungsgebühren**

**Rechnungsprüfungsamt**

**März 2024**





## Impressum

Herausgeber:

Hansestadt Lübeck

Der Bürgermeister

Rechnungsprüfungsamt

Rechnungsprüfer: Lars Boller

Layout: Yvonne Bretfeld



## Inhalt:

	Seite
Abkürzungsverzeichnis.....	4
1 Prüfungsgegenstand, -auftrag und -ablauf.....	5
2 Organisation des Standesamtes.....	5
3 Dienstsiegel.....	6
4 Datenschutz.....	6
5 Grundsätzliches zur Verwaltungsgebührenerhebung.....	7
5.1 Kosten- und Gebührenermittlung.....	7
5.2 Äquivalenzprinzip.....	8
6 Gebührenerhebung im Standesamt.....	8
6.1 Gebühren für den Kostenträger „Eheschließung“.....	8
6.2 Gebühren für den Kostenträger „Urkundenausfertigung“.....	9
6.3 Gebühren für den Kostenträger „Kirchenaustritte“.....	9
7 Prüfergebnisse.....	9
7.1 Berechnung der Kosten.....	9
7.2 Kostendeckungsgrad.....	9
7.3 Missachtung des Äquivalenzprinzips.....	10
7.4 Qualität der Gebührenbescheide.....	10
8 Zusammenfassung.....	11



---

## Abkürzungsverzeichnis

Abt.	-	Abteilung
BL	-	Bereichsleitung
HL	-	Hansestadt Lübeck
KAG	-	Kommunalabgabengesetz
RPA	-	Rechnungsprüfungsamt



# 1 Prüfungsgegenstand, -auftrag und -ablauf

Das Rechnungsprüfungsamt (RPA) der Hansestadt Lübeck (HL) hat gemäß Nr. 2.1.4 der Rechnungsprüfungsordnung sowie gemäß § 116 Abs. 1 Nr. 4 der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein die Prüfung der Verwaltung, der Eigenbetriebe und der anderen Sondervermögen auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit wahrzunehmen.

Das RPA hat mit der Sonderprüfung der erhobenen Gebühren im Bereich Standesamt seine o. g. gesetzliche Prüfaufgabe umgesetzt. Die Prüfung entspricht Nr. 3.2.3 des Prüfungsplanes 2023 bzw. Nr. 3.2.1 des Prüfungsplanes 2024.

Mit der Prüfungsankündigung vom 08.06.2023 an den Bereich und den Fachbereichsleiter des Fachbereichs 3 wurden die ersten Unterlagen, z.B. Liste aller Gebührenarten, Liste aller Konten, auf denen die Erträge bzw. die Einzahlungen der Gebühren gebucht werden, Mitarbeiter:innenlisten und alle anzuwendenden Vorschriften durch das RPA, angefragt. Diese wurden dem RPA fristgerecht übersandt. Für die Prüfung wurden darüber hinaus dem RPA Stellenbeschreibungen, ein Dienstsiegelverzeichnis, Satzungen, Verordnungen und 29 vom RPA ausgewählte Akten zur Verfügung gestellt, die überwiegend vor Ort geprüft wurden.

Am 12.09.2023 erfolgte das Eröffnungsgespräch. Die anschließende Prüfung, die wegen einer anderen Sonderprüfung unterbrochen werden musste, dauerte bis Anfang März 2024.

Die Zusammenarbeit mit dem RPA war gut. Alle Fragen wurden schnellstmöglich beantwortet, die Unterlagen rechtzeitig zur Verfügung gestellt.

## 2 Organisation des Standesamtes

Die HL beschäftigt im Standesamt derzeit 28 Mitarbeitende auf 25 Stellen. Das Standesamt hat zwei Abteilungen (Abt.) und eine Stabsstelle. Die Abteilungsleitung der Abt. 1 wurde von der Bereichsleitung (BL) mit übernommen. Die BL ist seit November 2022 krankheitsbedingt abwesend, so dass zunächst beide Funktionen von der Vertretung, dem Abteilungsleiter der Abt. 2, wahrgenommen werden mussten. Dieser ist dann jedoch ebenfalls von August 2023 bis Januar 2024 krankheitsbedingt abwesend gewesen und wird im Herbst 2024 in den Ruhestand gehen. Seit dem 01.12.2023 hat die BL des Bereiches 3.320 – Ordnungsamt kommissarisch die Leitung des Standesamtes übernommen.

Das RPA empfiehlt, dass künftig die Abteilungsleitung nicht von der BL übernommen wird. Die Auswirkungen der Zusammenlegung dieser beiden Funktionen sind im vergangenen Jahr spürbar geworden. Durch den zusätzlichen Ausfall des Abteilungsleiters der Abt. 2 konnten viele Führungsaufgaben nicht wahrgenommen werden.

Um einen Überblick über die Mitarbeitenden des Standesamtes zu bekommen, wurden die Stellenbeschreibungen für die 25 Stellen angefordert. Es konnten lediglich zehn Stellenbeschreibungen vorgelegt werden. Eine Vorschrift zur Vorhaltung von Stellenbeschreibungen gibt es nicht. Allerdings verweist Ziffer 3.1 Abs. 4 und 5 der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung für die Hansestadt Lübeck (AGA I) auf Arbeitsverteilungspläne, Stellenverwendungsnachweise und Arbeitsplatzkarteien hin,

die vom Bereich vorzuhalten sind. Aus den Arbeitsplatzkarteien sind später die Stellenbeschreibungen hervorgegangen. Im Intranet der HL sind ein Vordruck zum Erstellen einer Stellenbeschreibung und Hinweise für Mitarbeitende und Führungskräfte für das Ausfüllen der Stellenbeschreibung zu finden. Hierin wird darauf hingewiesen, dass eine Stellenbeschreibung nicht nur Grundlage für eine Stellenbewertung ist, sondern ebenfalls folgende Funktionen hat:

- Personaleinsatzplanung und Personalbeschaffungsplanung,
- Grundlage für interne sowie externe Ausschreibungen von Stellen,
- Personalauswahl, Potenzialanalysen,
- Grundlage für Zielvereinbarungen und/oder systematische Leistungsbewertungen und

Grundlage für Arbeitserzeugnisse, für Qualitätsmanagementsysteme. Das RPA fordert das Standesamt auf, auch für die übrigen Stellen Stellenbeschreibungen anzufertigen.

### **3 Dienstsiegel**

Ziff. 4.4.3 Abs. 3 der AGA I der HL besagt, dass das städtische Dienstsiegel unterhalb der Umschrift eine Kennnummer zeigt. Alle Siegel des Standesamtes waren mit einer Kennnummer versehen.

Absatz 11 derselben Vorschrift gibt vor, dass die Bereichsleiterinnen und -leiter oder deren Beauftragte sich mindestens vierteljährlich davon überzeugen, dass die ausgegebenen Dienstsiegel sicher verwahrt werden und vollzählig vorhanden sind. Eine Überprüfung durch die BL hat zuletzt stattgefunden im Juli 2022. Bei dieser Überprüfung wurden nicht alle Dienstsiegel kontrolliert. Danach hätte die Kontrolle vierteljährlich erfolgen müssen.

Das Standesamt hat während der laufenden Sonderprüfung die Kontrolle der Dienstsiegel nachgeholt und erklärt darauf zu achten, dass künftig die BL oder die Vertretung sich mindestens vierteljährlich davon überzeugt, dass alle Dienstsiegel vollzählig vorhanden sind.

### **4 Datenschutz**

Während der Prüfung fiel auf, dass bei einem Mitarbeitenden des Standesamtes der Arbeitsplatz mit Funktastatur und Funkmaus ausgestattet war. Aus diesem Anlass wurden alle Tastaturen und Mäuse des Standesamtes untersucht. Das Ergebnis war, dass 32% der Tastaturen Funktastaturen waren. Bei den Mäusen verhielt es sich ebenso.

Eine Nachfrage bei der Datenschutzbeauftragten ergab, dass es Möglichkeiten gibt, mit Hilfe eines Notebooks und einer entsprechenden Software Daten, die von Funktastaturen und Funkmäusen ausgesendet werden, abzufangen bzw. über die Empfangsschnittstelle Daten in das Netz einzuschleusen. Dies stellt eine Sicherheitslücke im Netz der HL dar.

Die Funktastaturen und Funkmäuse wurden noch vor Erstellung dieses Berichts durch Tastaturen und Mäuse mit Kabeln ausgetauscht.

## 5 Grundsätzliches zur Verwaltungsgebührenerhebung

Der Begriff der Verwaltungskosten ist ein Sammelbegriff für Geldleistungen, die Verwaltungen zum Ausgleich für die Kosten einer öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit erheben. Man unterscheidet zwischen (Verwaltungs-)Gebühren und Auslagen.

Als Gebühren (z.B. für Beglaubigungen, Bescheinigungen, Genehmigungen) bezeichnet man hierbei eine Gegenleistung für die Inanspruchnahme einer individuell zurechenbaren Verwaltungsleistung bzw. die Vornahme einer Amtshandlung durch eine Behörde. Die Gebühren decken den allgemeinen Aufwand der beteiligten Behörden ab, der über die im Einzelnen gesetzlich bestimmten Auslagen hinausgeht. Hierunter fallen z.B. allgemeine Personal- und Sachaufwendungen. Gebühren sind hierbei grundsätzlich nach dem Äquivalenzprinzip zu bemessen, d.h. die Gebühren müssen sowohl den entstandenen Verwaltungsaufwand (soweit nicht durch Auslagen gedeckt) aller an der Amtshandlung beteiligten Behörden als auch die Bedeutung der Amtshandlung für die Beteiligten berücksichtigen.

Wichtige Gebührenarten sind:

- Festgebühren (d.h. fixe Gebühren pro Fall)
- Wertgebühren (d.h. Gebühren in Prozent einer bestimmten, relevanten Bezugsgröße)
- Gebühren nach Dauer der Amtshandlung (d.h. Gebühren in Abhängigkeit von der Bearbeitungszeit oder Geltungsdauer)
- Rahmengebühren (d.h. Behörde hat bzgl. Gebührenhöhe einen Spielraum; es existieren aber feste Ober- und Untergrenzen zur Gebührenhöhe)

### 5.1 Kosten- und Gebührenermittlung

Für die Verwaltungsgebühren gilt das Kostendeckungsprinzip, wie sich aus der Verweisung in § 5 Abs. 2 Satz 3 Kommunalabgabengesetz (KAG) auf § 249 Abs. 4 Satz 2 bis 4 Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein ergibt. Die herangezogenen Sätze 2 und 3 lauten:

„Die Höhe der Gebühren ist so zu bestimmen, dass ihr Gesamtaufkommen die Kosten der Vollzugstätigkeit nicht übersteigt. Dabei ist der Aufwand der Amtshandlung zu berücksichtigen.“

Zusätzlich ergibt sich aus der Formulierung, dass die einzelne Gebühr innerhalb des Gesamtaufkommens auch nach anderen Kriterien als allein nach den Kosten der Amtshandlung bemessen werden kann, nämlich nach der Bedeutung für den Antragsteller.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Habermann/Arndt: Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein - Kommentar, 2020, Erl. 6 zu § 5 KAG, S. 102.

Das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung hat dies in seinem „Leitfaden zur Regelung und Bemessung von Verwaltungsgebühren“ konkretisiert. Für die Festlegung der Gebührenhöhe ist nicht nur der Verwaltungsaufwand zu ermitteln, sondern sind auch weitere legitime Gebührenzwecke (angestrebter Vorteilsausgleich, begrenzte Verhaltenssteuerung oder das Verfolgen sozialer Zwecke) zu berücksichtigen. Ein Vorteilsausgleich richtet sich nach der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen für den Gebührenschuldner.

## 5.2 Äquivalenzprinzip

Das Äquivalenzprinzip (auch: Entgeltprinzip) besagt, dass öffentlich-rechtliche Abgaben als Gegenleistung für erbrachte öffentliche Leistungen erhoben werden. Die Höhe der Abgaben richtet sich somit nach dem Nutzen, den die Leistungsempfänger aus der öffentlichen Leistung ziehen. Bei der individuellen Äquivalenz geht es darum, einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem individuellen Nutzen aus einer öffentlichen Leistung und der Höhe der abzuführenden Abgabe herzustellen.<sup>2</sup> Das bedeutet, dass zwischen der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen für die Kostenschuldner:innen und der ermittelten Gebührenhöhe ein angemessenes Verhältnis besteht. Eine Verringerung (z. B. aus sozialen Gesichtspunkten) der ursprünglichen Gebühr wäre denkbar. Die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich auf die Prüfung, ob ein grobes Missverhältnis zwischen der Gebührenhöhe und dem Vorteil, der durch die vorgenommene Amtshandlung gewährt wurde, vorliegt.<sup>3</sup>

## 6 Gebührenerhebung im Standesamt

Das Standesamt hat im Jahr 2022 Verwaltungsgebühren in Höhe von rd. 609.000 EUR eingenommen. Unter anderem wurden Gebühren für die Kostenträger „Eheschließung“ (rd. 148.500 EUR), „Urkundenausfertigung“ (rd. 108.000 EUR), „Kirchenaustritte“ (rd. 53.000 EUR), „Geburten“ (rd. 97.500 EUR) und „Sterbefälle“ (rd. 198.000 EUR) erhoben. Diese fünf Teilbereiche der Gebührenerhebung waren zunächst für die Prüfung vorgesehen. Nach Prüfung der ersten beiden Kostenträger war die Wahrscheinlichkeit, beim Prüfen der übrigen Kostenträger, neue Erkenntnisse zu gewinnen so gering, dass die Prüfung an der Stelle abgebrochen wurde.

### 6.1 Gebühren für den Kostenträger „Eheschließung“

Für Eheschließungen werden Gebühren erhoben. Die Höhe der Gebühren ist in der Landesverordnung über Verwaltungsgebühren des Landes Schleswig-Holstein (VerwGebVO) festgelegt. Je nach Fall werden für die Prüfung der Eheschließung, Beschaffung von Zeugnissen und für die Vornahme der Eheschließung unterschiedliche Gebühren erhoben. Es handelt sich hier um Festgebühren. Es ist also kein Ermessen auszuüben, die Gebührenhöhe kann nicht variiert werden.

---

<sup>2</sup> Burth/Gnädinger: [www.haushaltssteuerung.de/lexikon-aequivalenzprinzip.html](http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-aequivalenzprinzip.html) (12.07.2023).

<sup>3</sup> OVG Schleswig, Beschluss v. 01.03.2013, 4 LA 69/12, Rn.7.

## **6.2 Gebühren für den Kostenträger „Urkundenausfertigung“**

Für die Ausfertigung von Urkunden werden Gebühren erhoben. Diese Urkunden können Abschriften oder auch neu ausgestellte Urkunden sein (bspw. für Namensänderungen, Geburten, Sterbefälle usw.). Bürger:innen können diese Urkunden direkt beim Standesamt beantragen oder über das Online-Portal des Landes Schleswig-Holstein. Bei Sterbefällen fordert das Bestattungsunternehmen die Urkunden beim Standesamt an. Der Gebührenbescheid ergeht entweder an die Bürger:innen, an den Betreiber des Online-Portals oder an das Bestattungsinstitut. Die Gebühr richtet sich nach der VerwGebVO. In den meisten Fällen handelt es sich um Festgebühren, teilweise sind dort aber auch Rahmengebühren vorgesehen. In diesem Fall hat das Standesamt die Höhe nach pflichtgemäßem Ermessen zu erheben.

## **6.3 Gebühren für den Kostenträger „Kirchenaustritte“**

Der Kirchenaustritt ist die vom Mitglied veranlasste Beendigung der staatlich registrierten Mitgliedschaft in einer Kirche. Ein Grund muss hierfür nicht angegeben werden. Der Kirchenaustritt muss gegenüber dem zuständigen Standesamt erfolgen. Die Gebühr richtet sich nach der VerwGebVO und beträgt 20 EUR. Im Jahr 2022 gab es in der HL 2.718 Kirchenaustritte. Teilt man die Gesamteinnahmen des Kostenträgers durch die Anzahl der registrierten Austritte erhält man 19,66 EUR. Die Abweichung zu der in der VerwGebVO festgelegten Gebühr ist so gering, dass hier nur ein sehr geringes Prüfrisiko gesehen wurde. Auch war nicht erkennbar, dass die Prüfung der Gebührenbescheide neue Erkenntnisse bringen würde. Der Kostenträger Kirchenaustritte wurde daher nicht weiter geprüft.

# **7 Prüfergebnisse**

Die folgende Aufstellung der Prüfergebnisse ist nach Art der Feststellungen zusammengestellt worden.

## **7.1 Berechnung der Kosten**

Die Kosten für die einzelnen Prozesse werden im Standesamt nicht ermittelt. Die Begründung dafür ist, dass lediglich Festgebühren erhoben werden, die vom Land vorgegeben werden und von der HL nicht beeinflusst werden können. Das Standesamt erklärte, dass es mehrfach Versuche gegeben habe darauf hinzuweisen, dass die Gebühren angehoben werden sollten, weil diese nicht auskömmlich seien. Eine Reaktion vom Land habe es aber nicht gegeben.

## **7.2 Kostendeckungsgrad**

Das Kostendeckungsprinzip spielt in den Bereichen des öffentlichen Sektors eine entscheidende Rolle. Anders als ein Unternehmen in der Privatwirtschaft arbeiten Kommunen und Behörden nicht gewinnorientiert. Die Institutionen sollen ihre kommunalen Leistungen kostendeckend bereitstellen und dafür sorgen, dass die Gebühren weder zu hoch noch zu niedrig liegen. Ziel des Kostendeckungsprinzips

ist eine sparsame Haushaltsführung. Der Kostendeckungsgrad wird in der öffentlichen Verwaltung angewendet, um die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips zu überprüfen.<sup>4</sup> Die Bürgerschaft hat die Verwaltung aufgefordert<sup>5</sup>, die Gebührentarife regelmäßig, d. h. mindestens jährlich auf ihren Kostendeckungsgrad hin zu überprüfen. Dies ist auch insofern wichtig, um zu ermitteln, ob gegen das Kostenüberschreitungsverbot verstoßen wurde.

Da die Kosten der Prozesse nicht ermittelt werden, kann auch kein Kostendeckungsgrad berechnet werden. Das RPA regt an, künftig die Kosten der Prozesse zu ermitteln, um so eine Berechnung des Kostendeckungsgrades durchführen zu können und diese Zahlen an die Fachbereichsleitung und den Bürgermeister weiterzugeben mit der Bitte, den Verordnungsgeber erneut darauf hinzuweisen, dass die Gebühren lt. VerwGebVO nicht auskömmlich sind und somit dem KAG widersprechen.

### **7.3 Missachtung des Äquivalenzprinzips**

Eine Verwaltungsgebühr setzt sich zusammen aus den Kosten für den Verwaltungsaufwand und dem wirtschaftlichen Wert für den Gebührenzahler (s. Ziff. 5.2 dieses Berichts). In einem Fall ist eine Ermessensentscheidung innerhalb eines vorgegebenen Gebührenrahmens erforderlich gewesen. Es handelte sich hierbei um eine Gebühr für eine Namensänderung für die die VerwGebVO einen Gebührenrahmen von 100 bis 500 EUR vorsieht. Erhoben wurde eine Gebühr von 300 EUR. Eine Begründung für diese Gebührenhöhe fand sich in der Akte nicht. Das Standesamt erklärte, dass hier eine Ermessensentscheidung stattgefunden habe, diese nur nicht dokumentiert wurde. Allgemein sei es so, dass immer eine Ermessensentscheidung getroffen würde, und zwar nach dem jeweiligen Aufwand, den das Standesamt bei der Bearbeitung des entsprechenden Falles gehabt habe.

Damit ist zwar der Selbstkostenfaktor berücksichtigt (obwohl eine Berechnung der Kosten nicht stattfindet; s. 5.1), die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert für den Gebührenschuldner und der sonstige Nutzen sind jedoch nicht berücksichtigt.

Das Standesamt hat zugesagt, diese Überlegungen bei künftigen Ermessensentscheidungen bezüglich der Gebührenhöhe mit einfließen zu lassen und diese in der Akte zu dokumentieren.

### **7.4 Qualität der Gebührenbescheide**

Die Praxis zur Ablage des Gebührenbescheides erfolgt derzeit so, dass nur die Vorderseite des Originalbescheides kopiert und in die Akte abgelegt wird. Das bedeutet, dass:

- die Kopie nicht als Verfügung gekennzeichnet ist,
- die Kopie keinen Ab-Vermerk enthält,

---

<sup>4</sup> <https://www.bwl-lexikon.de/wiki/kostendeckungsprinzip> (01.08.2023).

<sup>5</sup> Beschluss der Bürgerschaft vom 26.02.2004 – TOP 12.1.

- nicht erkennbar ist, ob der Gebührenbescheid einen Rechtsbehelf enthält (was die Widerspruchsfrist von einem Monat auf ein Jahr verlängern würde),
- keine Verfügungspunkte erkennbar sind und
- nicht erkennbar ist, wer den Gebührenbescheid unterschrieben hat oder ob er überhaupt unterschrieben wurde.

Das Standesamt hat zugesagt, künftig eine vollständige Verfügung zur Akte zu geben.

## 8 Zusammenfassung

Die Kontrolle der Dienstsiegel wurde nachgeholt und findet künftig vierteljährlich statt.

Die Funktastaturen und Funkmäuse wurden aus Datenschutzgründen durch Tastaturen und Mäuse mit Kabeln ersetzt.

Das RPA empfiehlt, die Kosten der Prozesse für die Gebührenerhebung künftig zu ermitteln, damit ein Kostendeckungsgrad berechnet werden kann.

Bei Rahmengebühren werden künftig neben den Selbstkosten der Verwaltung auch die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert für den Gebührenschuldner und der sonstige Nutzen berücksichtigt. Dies wird jeweils in der Akte dokumentiert.

Die Verfügungen der Gebührenbescheide werden vom Standesamt künftig vollständig in der Akte vorhanden sein.

Eine Stellungnahme zu diesem Bericht ist nicht erforderlich. Es steht jedoch dem Standesamt frei, sich zu diesem Bericht zu äußern. Für die konstruktive Zusammenarbeit und Unterstützung bedankt sich das RPA bei den Mitarbeitenden des Standesamtes.

Der Bericht wird voraussichtlich im Juni 2024 im Rechnungsprüfungsausschuss beraten werden.

Lübeck, 27.03.2024

14.3.340.07.15.01

Dr. Katja Schur

Lars Boller