

Eine VwV des SMI vom 31. Mai 1993 verhindert die Erhebung kostendeckender Gebühren bei Schwerlasttransporten.

Bei der polizeilichen Ingewahrsamnahme von Personen entstand hoher Verwaltungs- und Vollstreckungsaufwand, der in vielen Fällen uneinbringlich war.

Das von der Polizei angewandte Verfahren beim Abschleppen von Kraftfahrzeugen birgt ein erhebliches Kostenrisiko für die Staatskasse und führte zu hohen Außenständen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Festsetzung und Erhebung von Gebühren, Auslagen und tariflichen Entgelten der sächsischen Polizei der Jahre 2018 bis 2020 in den Aufgabenbereichen der Begleitung von Schwerlasttransporten, der Ingewahrsamnahme von Personen (Polizeigewahrsam) und der Umsetzung von Fahrzeugen (Abschleppfälle) geprüft. Untersucht wurde insbesondere das Verfahren der Festsetzung, der Erhebung und der Vollstreckung von Verwaltungskosten durch die sächsische Polizei sowie die Gebührenkalkulation.
- 2 Für die Erhebung von Gebühren und Auslagen (Verwaltungskosten) für individuell zurechenbare öffentlich-rechtliche Leistungen der Behörden des Freistaates Sachsen gilt das Sächsische Verwaltungskostengesetz (Sächs-VwKG). Die Höhe der Gebühr ergibt sich grundsätzlich aus dem Sächsischen Kostenverzeichnis (SächsKVZ) und ist nach § 4 Abs. 2 SächsVwKG kostendeckend nach dem Verwaltungsaufwand aller an der öffentlich-rechtlichen Leistung beteiligten Behörden und Stellen zu bemessen. Zur Ermittlung der Höhe des Verwaltungsaufwandes ist die VwV Kostenfestlegung maßgebend, die den laubahnbezogenen Personal- und Sachaufwand abbildet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Schwerlasttransporte

- 3 Der Verkehr mit Fahrzeugen und Zügen, deren Abmessungen, Achslasten oder Gesamtmassen die gesetzlich allgemein zugelassenen Grenzen tatsächlich überschreiten, bedarf einer Erlaubnis durch die zuständige Straßenverkehrsbehörde. Diese legt fest, auf welchen Streckenabschnitten eine Transportbegleitung durch die Polizei erforderlich ist. Auf dieser Grundlage planen die zuständigen Polizeidienststellen den Bedarf an Einsatzkräften und -fahrzeugen, begleiten die Schwerlasttransporte und erstellen über die Begleitung Leistungsnachweise, auf deren Grundlage die Polizeiverwaltung die Kostenbescheide erlassen.

Abbildung 1: Schwerlasttransport



Quelle: ©Ulrich Stephani, Februar 2019.

2.1.1 Kalkulation der Gebühren

- 4 Die Verwaltungsgebühr für die Begleitung von Schwerlasttransporten nach der lfd. Nr. 75, Tarifstelle 1 des 9. SächsKVZ bestimmt sich nach dem zeitlichen Umfang des Polizeieinsatzes und nach der Fahrleistung der eingesetzten Fahrzeuge. Diese betrug bis 6. April 2020 20,75 € je angefangene Stunde und ab dem 7. April 2020 24 € je angefangene halbe Stunde.
- 5 Die gesetzlich vorgegebene Kostendeckung wurde nicht erreicht. Für die Zeit bis 6. April 2020 hat der SRH eine Kostenunterdeckung um mehr als 50 % (= 22,86 €) und ab dem 7. April 2020 von rd. 14 % (= 7,75 €) festgestellt. Dadurch entstanden im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 6. April 2020 für 379 Einsatzstunden Mindergebühren von rd. 8.660 € und im Zeitraum vom 7. April 2020 bis 31. Dezember 2020 für 77,5 Einsatzstunden i. H. v. rd. 600 €.

2.1.2 Kostendeckungshindernis

⁶ Die "VwV des SMI über die Erhebung von Kosten für die polizeiliche Begleitung von Transporten vom 31. Mai 1993" (im Folgenden als VwV bezeichnet) regelt Einzelheiten zur Gebührenberechnung und dem dienststelleninternen Verfahren bei der Begleitung von Schwerlasttransporten. Sie legt u. a. Folgendes fest:

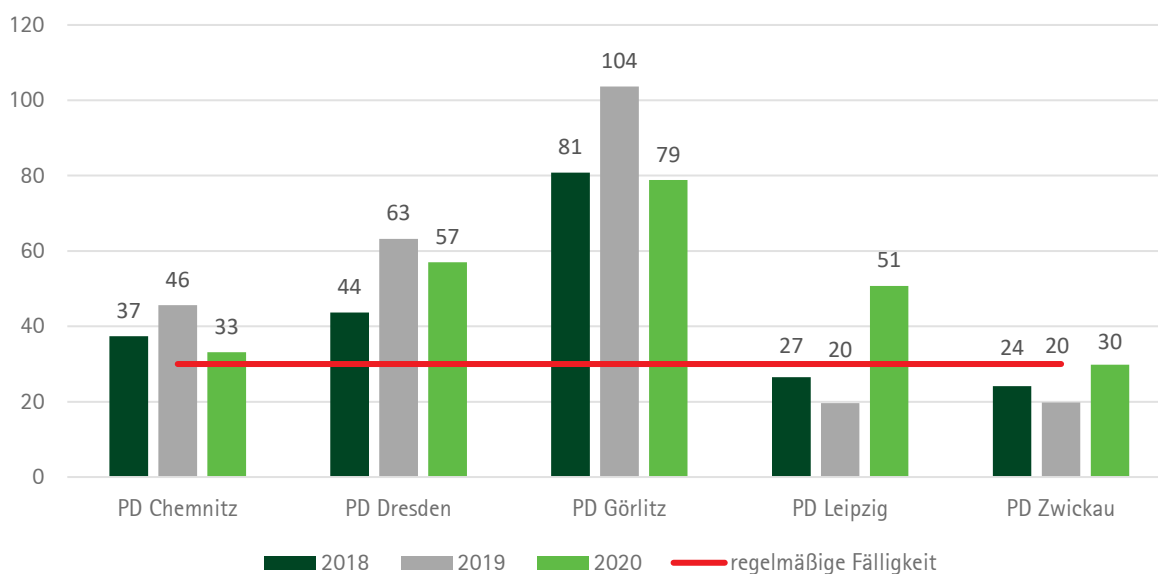
- | „Mit den je Begleitkilometer und Begleitfahrzeug erhobenen Kosten sind – unabhängig von Art, Dauer und Umfang des Transports sowie der Anzahl der eingesetzten Polizeibeamten – sämtliche Aufwendungen der Polizei anlässlich der Transportbegleitung abgegolten.
- | Kosten sind nur für die Strecke der Transportbegleitung zu berechnen. Der Zufahrtsweg zum Ort, an dem die polizeiliche Begleitung eines Transports zu übernehmen ist sowie der Rückweg zum Standort nach beendeter Transportbegleitung bleiben außer Betracht.“

⁷ Aufgrund der VwV blieben die Anfahrt zum Einsatzort und die Rückfahrt zur Dienststelle bei der Gebührenkalkulation und der Gebührenerhebung außer Betracht. Bei den geprüften Transportbegleitungen fielen im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2020 rd. 13.000 Begleit-Kilometer und rd. 16.700 Leer-Kilometer an. Die Anwendung der VwV führte nach Berechnungen des SRH zu Mindereinnahmen i. H. v. rd. 73.000 €.¹

2.1.3 Bearbeitungsdauer

⁸ Die Verwaltungskosten sind gem. § 17 SächsVwKG von Amts wegen festzusetzen. Der SRH hat die Zeiträume zwischen den Einsatztagen und der Festsetzung der Verwaltungskosten in den PD untersucht. Die folgende Darstellung zeigt das Ergebnis.

Abbildung 2: Festsetzungsdauer je PD in Tagen



Quelle: Eigene Darstellung, geprüfte Akten.

⁹ Der Zeitraum zwischen dem jeweiligen Einsatztage und dem Erlass des Kostenbescheides reichte für die Fälle der Stichprobe von 20 Tagen (PD Leipzig im Hj. 2019) bis zu 104 Tagen (PD Görlitz im Hj. 2019). Lediglich die PD'en Leipzig und Zwickau blieben im betrachteten Zeitraum in der Regel unter einer durchschnittlichen Festsetzungsdauer von 30 Tagen.

¹⁰ Bei einer Orientierung an der regelmäßigen Fälligkeitsfrist von 1 Monat nach § 18 SächsVwKG dauerte der Erlass der Kostenbescheide in vielen Fällen zu lange. Dies entsprach nicht dem Grundsatz nach § 34 SÄHO, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind.

¹ Von einer Berechnung der Personalkosten hat der SRH abgesehen.

2.2 Polizeigewahrsam

- ¹¹ Befindet sich eine Person z. B. wegen Trunkenheit in einem die freie Willensbildung ausschließenden Zustand oder sonst in einer hilflosen Lage, kann sie (in aller Regel nach ärztlicher Feststellung der Gewahrsamsfähigkeit) von der Polizei in Schutzgewahrsam genommen werden. Für den Personentransport mit dem Polizeifahrzeug und die Unterbringung im Polizeigewahrsam, die in den meisten Fällen zwischen 6 und 8 Stunden dauerte, erhob die Polizei Verwaltungskosten nach dem 9. SächsKVZ i. H. v. 90 €.

2.2.1 Hoher Aufwand, wenig Ertrag

- ¹² Der SRH hat festgestellt, dass von den geltend gemachten Verwaltungskosten im Durchschnitt nur rd. 20 % bezahlt wurden. Zahlreiche Verwaltungskostenvollstreckungsversuche blieben häufig auch nach über 10 Jahren ohne Erfolg, verursachten jedoch einen erheblichen Verwaltungsaufwand bei der Polizei und den Vollstreckungsbehörden. Als Gründe nannten die PD'en vorrangig die Mittellosigkeit und häufige Wohnortwechsel der Kostenschuldner.
- ¹³ Der SRH hat den Aufwand für Wohnadressenrecherchen, Zahlungserinnerungen, Ratenzahlungen, Mahnungen und Niederschlagungsprüfungen an einem Beispielsfall kalkuliert. Die Aufwendungen dafür betragen über 100°€ und waren bereits nach dem 1. Vollstreckungsversuch mehr als doppelt so hoch wie die festgesetzten Verwaltungskosten i. H. v. 90 €. Hat sich dieses Procedere wiederholt, erhöhte sich der Verwaltungsaufwand immer weiter.
- ¹⁴ Die Durchsetzung der Kostenbescheide im Bereich des Polizeigewahrsams war in vielen Fällen langwierig, kostenintensiv und mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wenig vereinbar.

2.2.2 Vorschlag SRH

- ¹⁵ Ziel muss nach Auffassung des SRH sein, die Aufwendungen für uneinbringliche Forderungen auf ein wirtschaftlich vernünftiges Maß zu minimieren. Sollte die Sachlage erwarten lassen, dass Kosten nicht einbringlich sind, ist es aus wirtschaftlicher Sicht wenig sinnvoll, langwierige und kostenintensive Vollstreckungsverfahren durchzuführen.
- ¹⁶ So käme z. B. nach § 11 Abs. 1 Nr. 5 SächsVwKG in Betracht zu prüfen, ob im Einzelfall aus Billigkeitsgründen von der Gebührenerhebung abgesehen werden kann. Eine andere Lösung könnte darin gesehen werden, die Festgebühren nach der lfd. Nr. 77, Tarifstelle 9 des 10. SächsKVZ künftig als Rahmengebühren mit einer Untergrenze von 0 € auszugestalten. Dann stünde die Gebührenerhebung im Ermessen der Polizei und es wäre möglich, im begründeten Einzelfall von der Gebührenerhebung in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens ausnahmsweise abzusehen.

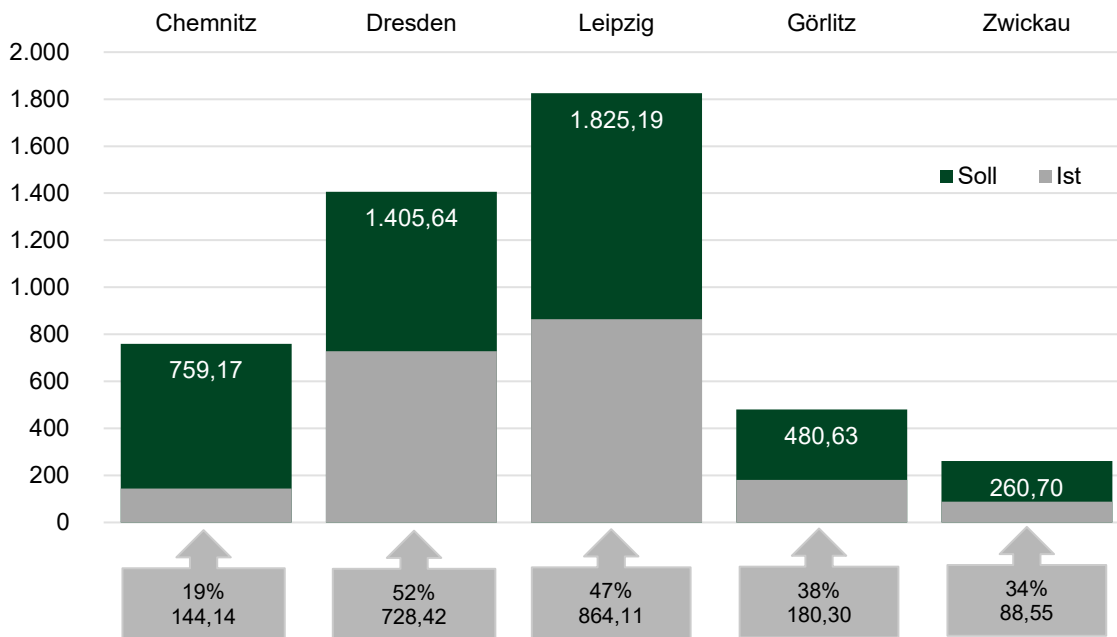
2.3 Abschleppfälle

- ¹⁷ Um eine gegenwärtige Gefahr abzuwehren oder den Eigentümer oder den rechtmäßigen Inhaber einer Sache vor Verlust oder Beschädigung zu schützen, ist die Polizei befugt, diese Sache z. B. durch eine Fahrzeugumsetzung sicherzustellen. Häufig traten solche Fälle nach Unfällen oder zur Beweissicherung auf. In diesen Fällen beauftragte die Polizei i. d. R. private Abschleppunternehmen, die Fahrzeuge abzuschleppen und aufzubewahren. Nach Fahrzeugfreigabe und -abholung legten die Abschleppunternehmen gegenüber der Polizei Rechnung. Die Polizei zahlte die Rechnungen und erließ gegenüber den Fahrzeughaltern die Kostenbescheide.

2.3.1 Hohe Kosten, wenig Ertrag

- ¹⁸ Der SRH hat die Zahlungseingänge bei den Abschleppfällen ausgewertet. Im Zeitraum von 2018 bis 2020 setzten die PD'en in rd. 7.600 Fällen Gebühren und Auslagen i. H. v. rd. 4,7 Mio. € fest. Die Zahlungseingänge betragen demgegenüber lediglich rd. 2,0 Mio. €. Dies entsprach einer Zahlungsquote von 42 %. Unterschiede zwischen den PD'en zeigt folgende Übersicht.

Übersicht: Vergleich Sollstellungen und Geldeingänge der PD 2018 bis 2020 (T€)



Quelle: Eigene Darstellung, HÜL-Daten SMI 2018 bis 2020.

- 19 Bei den Zahlungseingängen lagen die Quoten zwischen 19 % in der PD Chemnitz und 52 % in der PD Dresden. Die Gründe für die unterschiedlichen Zahlungsquoten in den PD'en konnte der SRH im Zuge seiner Prüfung nicht ermitteln.
- 20 Das derzeitige Verfahren zur Kostenfestsetzung war nach den Feststellungen des SRH teilweise von äußeren, von der Polizei nicht zu beeinflussenden Faktoren wie der Abholung durch den Fahrzeughalter und der Rechnungslegung der Abschleppunternehmen abhängig. Traten hierbei Verzögerungen auf, waren sie geeignet, die Standgebühren zu erhöhen, für die die Polizei nach Rechnungslegung zunächst in Vorleistung ging. Angesichts der festgestellten niedrigen durchschnittlichen Zahlungseingangquote von 42 % und einem hohen Forderungsausfallrisiko bestehen erhebliche Bedenken zur Wirtschaftlichkeit der bisherigen Verfahrensweise.
- ### 2.3.2 Vorschlag SRH
- 21 Rund 90 % (= 4,2 Mio. €) der von den PD'en geltend gemachten Verwaltungskosten i. H. v. 4,7 Mio. € betrafen Ausgaben für Rechnungen der Abschleppunternehmen für den Fahrzeugtransport und die Standgebühren.
- 22 Da allgemein angenommen werden kann, dass Fahrzeughalter i. d. R. ein Interesse daran haben, ihre Fahrzeuge wieder zu erlangen, erscheint die Anwendung des Zurückbehaltungsrechts im Regelfall sachgerecht. In Abschleppfällen besteht nach Auffassung des SRH nach § 35 Abs. 1 Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz (SächsPVDG) grundsätzlich die Möglichkeit, die Herausgabe eines nach § 31 Abs. 1 SächsPVDG sichergestellten Fahrzeugs so lange zu verweigern, bis die mit der Umsetzung des Fahrzeuges entstandenen Kosten beglichen wurden. Zudem bietet § 35 Abs. 2 SächsPVDG die Möglichkeit, die mit dem Abschleppen und der Verwahrung beauftragten Abschleppunternehmen zu ermächtigen, Zahlungen auf die ihm entstandenen Kosten in Empfang zu nehmen.
- 23 Wird eingeschätzt, dass die Verwahrung mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden ist oder der Fahrzeughalter das Fahrzeug trotz Fristsetzung und Verwertungsankündigung nach § 33 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 5 SächsPVDG nicht fristgemäß abholt, erscheint auch eine Fahrzeugverwertung im Einzelfall sachgerecht.
- 24 Eine Verfahrensumstellung bei den Abschleppfällen wäre aus Sicht des SRH geeignet, dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu entsprechen. Es kann erwartet werden, dass sich die Verwaltungskosten und das Forderungsausfallrisiko bei einer entsprechenden Umstellung in erheblichen Maße verringern würde.

3 Folgerungen

- 25 Das SMI sollte dafür Sorge tragen, dass die Gebühren für die Begleitung von Schwerlasttransporten kostendeckend kalkuliert werden und die PD'en geeignete Maßnahmen ergreifen, den Zeitraum von der Amtshandlung bis zur Festsetzung der Verwaltungskosten zu verkürzen.
- 26 Die Verwaltungsvorschrift über die Erhebung von Kosten für die Begleitung von Transporten vom 31. Mai 1993 ist anzupassen.
- 27 Beim Polizeigewahrsam und bei den Abschleppfällen sollte das SMI den Vorschlägen des SRH folgen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 28 Die Ergebnisse dieser Prüfung hat der SRH dem SMI mitgeteilt. Von einer Stellungnahme zu diesem Beitrag hat das SMI abgesehen und gleichzeitig signalisiert, die Umsetzung der Vorschläge des SRH zu prüfen.

5 Schlussbemerkung

- 29 Der SRH begrüßt die mitgeteilte Absicht des SMI, die Empfehlungen prüfen zu wollen.