

Die vom SMWA im Jahr 2018 vereinnahmten Abführungen von Überschüssen der Pfandleiher, die auf Eigenerklärungen beruhen, unterlagen in den vergangenen Jahren nahezu keiner Prüfung. So ist nicht auszuschließen, dass Überschüsse nicht an den Freistaat abgeführt wurden.

Die beim SMWA angesiedelte Landesregulierungsbehörde erhebt Gebühren nach Sächsischem Kostenverzeichnis, das den Gebührenrahmen begrenzt. In dem vom SRH geprüften Fall blieben daher Gebühren i. H. v. 81.000 € unberücksichtigt.

Der Freistaat Sachsen hat dem Eisenbahn-Bundesamt die Eisenbahnaufsicht übertragen, dem die Kosten zu erstatten sind. Die dafür vereinbarte Pauschale ist höher als der Verwaltungsaufwand, der den Antragstellern auferlegt wird. Dies führte rechnerisch im Jahr 2018 zu einer Unterdeckung von rd. 100.000 € und widerspricht dem Kostendeckungsprinzip.

Bei der Festsetzung von Rahmengebühren blieb die Bedeutung der Angelegenheit für die Antragsteller häufig unbewertet. Auch dadurch sind Einnahmen des Freistaates nicht erzielt worden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat stichprobenweise geprüft, ob das SMWA die dem Freistaat Sachsen zustehenden Einnahmen, Gebühren und tariflichen Entgelte ordnungsgemäß erhoben hat. Der zeitliche Schwerpunkt der Prüfung lag im Hj. 2018. Die vom SRH geprüften Einnahmen fußten einerseits zum Großteil auf den dem Freistaat zufließenden Zuweisungen, auf spezialgesetzlichen Grundlagen und auf anderweitigen Ansprüchen gegenüber Dritten. Zum anderen basierten die Einnahmen auf kostenpflichtigem hoheitlichen Verwaltungshandeln des SMWA.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Einnahmen aus Überschüssen der Pfandleiher

- 2 Wer das Geschäft eines Pfandleihers oder Pfandvermittlers betreiben will, bedarf gem. § 34 Abs. 1 Gewerbeordnung¹ einer Erlaubnis der zuständigen Behörde (Landkreise und kreisfreien Städte)². Oberste Fachaufsichtsbehörde ist das SMWA.³ Überschüsse, über die Vereinbarungen nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 PfandIV⁴ abgeschlossen sind, haben die Pfandleiher an die zuständige Behörde abzuführen, sie verfallen dem Fiskus des Freistaates Sachsen.⁵
- 3 Der SRH hat festgestellt, dass im Hj. 2018 lediglich eine Einnahme i. H. v. 5.081 € aus den Abführungen von Überschüssen durch Pfandleiher verbucht war, im Zeitraum 2014 bis 2019 lediglich 7 Einzahlungen i. H. v. insgesamt 75.333,45 €.
- 4 Das SMWA erklärte, dass es meist einmal jährlich eine Mitteilung einer oder zweier kreisfreier Städte erhalte, worin die Städte eine anstehende Überweisung von Überschüssen anzeigen. Zum Zustandekommen der Forderung und zur Vollständigkeit der Abführungen konnte das SMWA keine Angaben machen. Von der dritten großen kreisfreien Stadt und von den Landkreisen sei bisher keine derartige Anzeige erfolgt. Das SMWA konnte weder zu den Gründen der geringen Zahl und Struktur an Abführungen Auskunft geben noch eine Übersicht über die Pfandleiher im Freistaat überhaupt und potenzielle Abführungspflichten vorlegen. Es verwies lediglich auf eine Verfahrensregelung, wonach die kreisfreien Städte bzw. Landkreise diese Überschüsse an das SMWA melden

¹ Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.02.1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Art. 4 des Gesetzes vom 25.06.2021 (BGBl. I S. 2114) geändert worden ist.

² Gemäß § 2 Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Durchführung der Gewerbeordnung (SächsGewODVO), die zuletzt durch Art. 2 der Verordnung vom 28.11.2012 (SächsGVBl. S. 751) geändert worden ist.

³ Gemäß § 10 Abs. 2 SächsGewODVO.

⁴ Verordnung über den Geschäftsbetrieb der gewerblichen Pfandleiher (Pfandleiherverordnung – PfandIV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.06.1976 (BGBl. I S. 1334), die zuletzt durch Art. 2 der Verordnung vom 28.04.2016 (BGBl. I S. 1046) geändert worden ist.

⁵ Gemäß § 11 Abs. 1 PfandIV.

müssen. Das SMWA habe die Angaben der Städte nie – weder in Hinblick auf Vollständigkeit noch auf deren Höhe – nachgeprüft.

- 5 Eine Befragung der kreisfreien Städte und Landkreise des Freistaates durch den SRH ergab, dass keine Dienstweisungen oder Verfügungen zum Verfahren bzgl. der Überschüsse aus der Tätigkeit der Pfandleiher vorhanden sind, unterschiedliche Auffassungen zur Einbeziehung einzelner Branchen bestehen und bisher Überprüfungen der Eigenerklärungen der Pfandleiher nicht oder nur äußerst sporadisch durchgeführt wurden.

2.2 Einnahmen der Landesregulierungsbehörde

- 6 Die beim SMWA angesiedelte Landesregulierungsbehörde übt die Regulierungsaufsicht aus über alle Strom- bzw. Gasnetzbetreiber, an deren Netz jeweils weniger als 100.000 Kunden angeschlossen sind und deren Netz ausschließlich innerhalb Sachsens liegt.⁶ Ihre Einnahmen aus Gebühren und Entgelten nach dem Landesregulierungsgesetz beliefen sich im Hj. 2018 auf 249.985 €.
- 7 Die Landesregulierungsbehörde erhebt Verwaltungskosten gemäß dem Sächsischen Verwaltungskostengesetz.⁷ Die Höhe der Verwaltungsgebühren ist nach dem Verwaltungsaufwand der an der Amtshandlung beteiligten Behörden und Stellen (Kostendeckungsgebot) und nach der Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten zu bemessen.⁸
- 8 Für die „Festsetzung der Erlösobergrenzen Gas“ nach § 4 Anreizregulierungsverordnung eines sächsischen Energieversorgungsunternehmens bezifferte die Landesregulierungsbehörde im November 2018 ihren Verwaltungsaufwand auf 18.000 € sowie den wirtschaftlichen Wert der Amtshandlung für den Gasversorger auf 138.000 €. Aufgrund des im Sächsischen Kostenverzeichnis⁹ vorgeschriebenen Gebührenrahmens bis 75.000 € blieben Gebühren i. H. v. 81.000 € unberücksichtigt.
- 9 Auch zur Gebührenfestsetzung im Rahmen der Festlegungen der „Erlösobergrenzen von Strom“ gilt entsprechend dem Sächsischen Kostenverzeichnis eine Rahmengebühr bis 75.000 €.
- 10 Das SMF ist ermächtigt, im Einvernehmen mit den beteiligten Staatsministerien durch Rechtsverordnung das Kostenverzeichnis zu erlassen und fortzuschreiben.

2.3 Landesbeauftragter für Eisenbahnaufsicht Sachsen

- 11 Nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG)¹⁰ werden nicht bundeseigene Eisenbahnen mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland von dem Land beaufsichtigt, in dem sie ihren Sitz haben. Das Land kann die Eisenbahnaufsicht ganz oder teilweise dem Eisenbahn-Bundesamt übertragen. Der mit den übertragenen Aufgaben verbundene Aufwand ist dabei dem Bund zu erstatten.¹¹
- 12 Mit dem Abschluss eines Verwaltungsabkommens zwischen dem SMWA und dem Eisenbahn-Bundesamt im Jahr 2010 und dessen Fortschreibung im Jahr 2017 hat der Freistaat Sachsen die Eisenbahnaufsicht und die technische Aufsicht über Straßenbahnen auf das Eisenbahn-Bundesamt übertragen. Infolgedessen wurde ein Mitarbeiter als Landesbeauftragter für Eisenbahnaufsicht des Freistaates Sachsen bestellt. Der Landesbeauftragte und weitere Mitarbeiter des Eisenbahn-Bundesamtes üben die vom Freistaat übertragenen Aufgaben im Wege der Organleihe aus. Bei gebührenpflichtigen Handlungen werden dabei eigene Verwaltungsakte mit Gebührenentscheid nach geltendem Landesgebührenrecht zugunsten des Freistaates Sachsen erlassen.

⁶ Gemäß § 54 Abs. 2 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) vom 07.07.2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Art. 3 des Gesetzes vom 18.05.2021 (BGBl. I S. 1122) geändert worden ist.

⁷ Gemäß § 5 Satz 2 Gesetz über die Landesregulierungsbehörde vom 18.10.2012 (SächsGVBl. S. 567), das durch Art. 2 Abs. 23 des Gesetzes vom 05.04.2019 (SächsGVBl. S. 245) geändert worden ist.

⁸ § 6 Abs. 2 Verwaltungskostengesetz des Freistaates Sachsen (SächsVerwKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.09.2003 (SächsGVBl. S. 698), das zuletzt durch Art. 31 des Gesetzes vom 27.01.2012 (SächsGVBl. S. 130) geändert worden ist. Sinngleich enthalten in § 4 Abs. 2 Sächsisches Verwaltungskostengesetz (SächsVerwKG) vom 05.04.2019 (SächsGVBl. S. 245).

⁹ Neuntes Sächsisches Kostenverzeichnis (9. SächsKVZ) vom 21.09.2011 (SächsGVBl. S. 410), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 20.08.2020 (SächsGVBl. S. 486) geändert worden ist.

¹⁰ Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), das zuletzt durch Art. 3 des Gesetzes vom 09.06.2021 (BGBl. I S. 1737) geändert worden ist.

¹¹ § 5 Abs. 2 Satz 3 AEG.

- 13 Die Verwaltungsvereinbarung einschließlich Fortschreibung bestimmt, dass sich die zu erstattenden Kosten aus den geleisteten Stunden der mit der Aufgabe der Landeseisenbahnaufsicht betrauten Mitarbeiter ergibt. In Anlehnung an die Struktur der Bundes-Gebührenverordnung¹² beträgt der Stundensatz – unabhängig von der Laufbahnzugehörigkeit der Mitarbeiter des Eisenbahn-Bundesamtes – 100 €.
- 14 Gegenüber den Antragstellern werden die Gebühren und Auslagen nach sächsischem Gebührenrecht erhoben, insbesondere auf der Grundlage der VwV Kostenfestlegung 2013¹³, die im Prüfungszeitraum galt. Die VwV sah Pauschalen (Personal- und Sachkosten) i. H. v. 43,61 € pro Stunde im mittleren Dienst, 52,69 € pro Stunde im gehobenen Dienst und 71,96 € pro Stunde im höheren Dienst vor.
- 15 Der SRH hat eine Gegenüberstellung zwischen der Kostenforderung des Bundes an den Freistaat und der Gebührenerhebung gegenüber den Antragstellern vorgenommen und eine Kostendeckungsquote von 62,44 % und damit rechnerisch eine Unterdeckung von ca. 100.000 € ermittelt.

2.4 Ermessensentscheidungen mit finanziellen Auswirkungen

- 16 Im Ergebnis der Prüfung stellte der SRH fest, dass bei der Festsetzung von Rahmengebühren die monetäre Bewertung des Gebührenkriteriums Bedeutung der Angelegenheit für die Personen, denen die öffentlich-rechtliche Leistung zuzurechnen ist, häufig unterblieb, was die Gebühreinnahmen verringerte.

3 Folgerungen

- 17 Bei den genannten Verfahren, die lediglich auf Selbstanzeigen der Pfandleiher beruhen, besteht ein prüfungsfreier Raum. Daher ist nicht auszuschließen, dass Überschüsse nicht an den Freistaat abgeführt wurden.
- 18 Das SMWA als oberste Fachaufsichtsbehörde hat künftig sicherzustellen, dass die dem Freistaat zustehenden Abführungen vollumfänglich vereinnahmt werden.
- 19 Im dargestellten Fall konnte die von der Landesregulierungsbehörde ermittelte Gebühr aufgrund der Obergrenze im Kostenverzeichnis nicht einmal zur Hälfte erhoben werden. Aus Sicht des SRH ist daher eine Erhöhung des Gebührenrahmens erforderlich.
- 20 Das SMWA sollte darauf hinwirken, dass die Rahmengebühren der Landesregulierungsbehörde im Sächsischen Kostenverzeichnis erhöht werden.
- 21 Das sächsische Kostenrecht sieht vor, dass die Verwaltungsgebühr entsprechend dem Kostendeckungsgebot grundsätzlich den mit der öffentlich-rechtlichen Leistung verbundenen notwendigen Verwaltungsaufwand aller an der Erbringung der öffentlich-rechtlichen Leistung beteiligten Behörden und Stellen decken soll. Da hier der Landesbeauftragte bzw. das Eisenbahn-Bundesamt als beteiligte Stelle die Amtshandlung in Gänze erbringt und vertragsgemäß mit einem Stundensatz von 100 € vergütet wird, hätte dieser Stundensatz auch Grundlage der sächsischen Gebührenerhebung als Auslagen sein müssen, um dem Kostendeckungsgebot zu entsprechen.
- 22 Das SMWA sollte darauf hinwirken, dass künftig entsprechend dem Kostendeckungsgebot der aus der Beauftragung des Eisenbahn-Bundesamtes resultierende Stundensatz vom Landesbeauftragten der Gebührenerhebung zugrunde gelegt wird.
- 23 Sofern im Kostenverzeichnis ein Gebührenrahmen vorgegeben ist, hat die Festsetzungsbehörde bei der Gebührenbemessung sowohl den Verwaltungsaufwand aller an der öffentlich-rechtlichen Leistung beteiligten Behörden und Stellen (Kostendeckungsgebot) als auch die Bedeutung der Angelegenheit für die Antragsteller zu berücksichtigen.

¹² Allgemeine Gebührenverordnung (AGeV) vom 11.02.2015 (BGBl. I S. 130), die zuletzt durch Art. 1 der Verordnung vom 11.02.2021 (BGBl. I S. 204) geändert worden ist.

¹³ Verwaltungsvorschrift des SMF zur Festlegung von Verwaltungsgebühren sowie Benutzungsgebühren und Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung (VwV Kostenfestlegung 2013) vom 11.10.2012 (SächsABl. S. 1324), zuletzt enthalten in der VwV vom 09.12.2019 (SächsABl. Sonderdruck S. S 352).

- 24 Beide Kriterien sind gleichwertig bei der Bemessung der Gebührenhöhe. Beschränkt sich die Verwaltung bei der Bemessung einer Rahmengebühr lediglich auf den Verwaltungsaufwand in Form der geleisteten Stunden, widerspricht dies dem Gegenleistungsprinzip, nach dem die Gebühr für eine Leistung der Verwaltung in etwa den Wert widerspiegeln soll, den diese Leistung für den Empfänger hat. Es ermöglicht damit insbesondere eine Abgeltung der Vorteile, die dem Empfänger aus der Leistung erwachsen.
- 25 Der SRH verkennt nicht den mit der individuellen Festsetzung von Rahmengebühren verbundenen Aufwand. Dieser kann jedoch durch Musterkalkulationen o. ä. reduziert werden.
- 26 Das SMWA hat künftig die kostenrechtlichen Vorschriften auch im Hinblick auf die Bedeutung für die Antragsteller einzuhalten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 27 Unter Berücksichtigung der Kritikpunkte des SRH werden die bisherigen Vorgaben des SMWA bezüglich der Behandlung der Einnahmen aus den abgelieferten Überschüssen verwerteter Pfänder dahingehend ergänzt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte aufgefordert werden, künftig zumindest stichprobenartig im Rahmen ihres Auskunfts- und Nachschaurechts nach § 29 Abs. 1 und 2 GewO Einsicht in die Buchführung der Pfandleiher zu nehmen, um hierdurch die Selbstauskünfte der Pfandleiher zu überprüfen. Über die Durchführung und das Ergebnis dieser Kontrollen haben die Vollzugsbehörden dem SMWA über die LD Sachsen jährlich zu berichten.
- 28 Das SMWA wird gegenüber dem SMF die vom SRH vorgeschlagene Erhöhung der Rahmengebühr vorbringen.
- 29 Das SMWA wird das Eisenbahn-Bundesamt darauf hinweisen, dass künftig bei der Festsetzung von Gebühren der mit dem Eisenbahn-Bundesamt vereinbarte Stundensatz zugrunde zu legen ist. Eine Änderung der Kalkulation zu den entsprechenden Tarifstellen des Sächsischen Kostenverzeichnisses ist dabei Voraussetzung.
- 30 Das SMWA sagte zu, die SRH-Maßgabe bei der Kostenfestsetzung zukünftig umzusetzen und alle Kostenentscheidungen aktenkundig zu dokumentieren. Für gleiche und sehr häufig vorkommende Gebührentatbestände wurde eine Musterkalkulation vorgenommen.
- 31 In seiner Funktion als Landeskartellbehörde bzw. als Börsenaufsicht folge das SMWA den Ausführungen des SRH dahingehend, dass insbesondere eine ausführlichere Abwägung und Prüfung der Bedeutung der Sache für den Verfahrensbeteiligten der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit vorgenommen werden kann und insofern Optimierungspotenzial besteht. Es wird daher künftig ein besonderes Augenmerk auf diesen Prüfpunkt bei der Bemessung von Gebühren legen.
- 32 Das SMWA (Fachreferat 55, ehemals 65) habe ferner die Ausführungen des SRH zum Anlass genommen, ein Muster für die gebührenerhebenden Kollegen zum Ermitteln und Dokumentieren der Gebühren zu erstellen. Dieses wurde unverzüglich nach der Prüfung im Hj. 2018 eingeführt und kommt seitdem konsequent zur Anwendung. Künftig werde – entsprechend der Folgerung des SRH – bei allen unmittelbar zu erteilenden Genehmigungen die Bedeutung der Amtshandlung für den Antragsteller gewürdigt und bei der Gebührenerhebung aktenkundig berücksichtigt; unabhängig vom Genehmigungsfall.

5 Schlussbemerkung

- 33 Der SRH begrüßt die Umsetzung seiner Forderungen durch das SMWA.