

Auszug aus Denkschrift 2007

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005

Beitrag Nr. 8

Fuhrparkmanagement bei den Regierungspräsidien



Rechnungshof Baden-Württemberg

III. Besondere Prüfungsergebnisse

Einzelplan 03: Innenministerium

Fuhrparkmanagement bei den Regierungspräsidien
(Kapitel 0304 bis 0307)

8

Der Beschluss des Ministerrats aus dem Jahr 1999 über die Neustrukturierung des Kfz-Wesens ist bis heute nicht ausreichend umgesetzt worden.

Bei den Kraftfahrerstellen und beim Einsatz der Berufskraftfahrer bestehen Einsparpotenziale in Millionenhöhe.

1 Allgemeines

Die Finanzkontrolle hat die Wirtschaftlichkeit des Kfz-Wesens (Fuhrpark und zentrale Fahrbereitschaften) bei den vier Regierungspräsidien untersucht. In diesem Zusammenhang wurde auch der Frage nachgegangen, inwieweit der Beschluss des Ministerrats aus dem Jahr 1999 zur Neustrukturierung des Kfz-Wesens umgesetzt wurde.

Vor allem aber sollten die durch die Verwaltungsstrukturreform entstandenen Optimierungsmöglichkeiten im Kfz-Wesen aufgezeigt werden.

2 Umsetzung des Ministerratsbeschlusses

2.1 Beschluss des Ministerrats

In den Jahren 1998 und 1999 untersuchte eine gemeinsame Arbeitsgruppe aus Vertretern des Finanzministeriums und des Rechnungshofs die Kostenstruktur des Kfz-Wesens im Bereich des Personendienstreiseverkehrs und der Kurierdienste der Landesverwaltung. In ihrem Abschlussbericht vom 29.07.1999 wurde als Ergebnis festgehalten, dass Kosten in Höhe von jährlich 11,2 Mio. € eingespart werden können. Das Finanzministerium unterbreitete daraufhin dem Ministerrat folgende Vorschläge zur Verbesserung des Kfz-Wesens:

- Verzicht auf den Einsatz von Berufskraftfahrern im allgemeinen Dienstreiseverkehr und verstärkter Einsatz von Selbstfahrerfahrzeugen,
- Optimierung des Fuhrparks durch Verkürzung der Laufzeit und Standardisierung der Kraftfahrzeuge,
- Neuorganisation der damals elf Fahrbereitschaften im Land mit Änderung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie Einführung elektronisch gestützter Controlling-Instrumente zur Herstellung von Kostentransparenz und dienststellenübergreifender Steuerungsmöglichkeiten und
- Privatisierung von Teilbereichen des Kfz-Wesens, wie etwa Tank-, Reparatur- und Reifenservice sowie Fahrzeugverwertung.

Der Ministerrat nahm die Ergebnisse der Arbeitsgruppe mit Beschluss vom 08.11.1999 zustimmend zur Kenntnis und beauftragte das Finanzministerium, in Abstimmung mit den betroffenen Ressorts die notwendigen personellen, rechtlichen und organisatorischen Maßnahmen zur Neustrukturierung des Kfz-Wesens einzuleiten und nach Ablauf einer Pilotphase über die Ergebnisse und die Einsparungen zu berichten.

2.2 Maßnahmen des Finanzministeriums

Das Finanzministerium untersagte im Jahr 2000 jegliche Ausnahme vom Einstellungsstopp für die im allgemeinen Dienstreiseverkehr eingesetzten Berufskraftfahrer und novellierte im Jahr 2002 seine Verwaltungsvorschrift für den Kraftfahrzeugbetrieb des Landes (VwVKfz) aus dem Jahr 1988. Hierdurch wurde der Berechtigtenkreis zur Inanspruchnahme von Berufskraftfahrern (§ 8 VwVKfz) eingeschränkt; außerdem wurden Regelungen zur wirtschaftlicheren Struktur des Fahrzeugbestandes und der Fahrbereitschaften vorgegeben.

Nach der VwV-Haushaltsvollzug 2006 gilt der Einstellungsstopp ohne Ausnahmen für die im allgemeinen Dienstreiseverkehr eingesetzten Kraftfahrer weiterhin. Für sonstige Kraftfahrer gilt ein allgemeiner Einstellungsstopp. Bei Wiederbesetzung von Kraftfahrerstellen (persönliche Fahrer oder Fahrer im Kurierdienst) sind die im allgemeinen Dienstreiseverkehr eingesetzten Kraftfahrer - auch aus anderen Verwaltungen - zu verwenden.

Zu dem vom Ministerrat geforderten Bericht des Finanzministeriums über die Ergebnisse und die erzielten Einsparungen während der Pilotphase ist es im Einvernehmen mit dem Staatsministerium jedoch nicht gekommen, weil sich das Einsparpotenzial direkt aus den jeweiligen Haushaltsplänen entnehmen lasse.

2.3 Situation bei den Ressorts

Zum Zeitpunkt der gemeinsamen Untersuchung von Finanzministerium und Rechnungshof im Jahr 1998 waren landesweit 323 Stellen für Kraftfahrer ausgebracht (ohne Kraftfahrerstellen der Polizei). Die Arbeitsgruppe hatte ermittelt, dass 83 Stellen zur Abwicklung des Personenreiseverkehrs und der Kurierdienste ausreichen, womit sich ein Einsparpotenzial von 240 Stellen ergab. In diesem Umfang sollten Vermerke über künftig wegfallende Personalstellen (kw-Vermerke) in den Einzelplänen der Ressorts ausgebracht werden. Die Arbeitsgruppe ging davon aus, dass bis Ende des Jahres 2006 im Wege der natürlichen Fluktuation 150 Stellen gestrichen werden könnten.

Der Rückgang der Stellen für Berufskraftfahrer hat sich landesweit in dem von der damaligen Untersuchung umfassten Verwaltungsbereich jedoch nicht entsprechend den Prognosen entwickelt. Allerdings liegen auch die ausgebrachten kw-Vermerke unter den damals übereinstimmend vom Ministerrat getroffenen Vorgaben, wie Tabelle 1 zeigt.

Tabelle 1

Entwicklung der Stellen für Kraftfahrer und der kw-Vermerke
(Untersuchungsbereich 1998)

Ressort	Staats- haushalts- plan 1998	Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2006			
	Stellen	Stellen	Mit kw- Vermerk	Ohne kw- Vermerk	Veränderung der Stellen gegenüber 1998
Landtag, Staatsministerium	6	8	0	8	+2
Innenministerium	60	91	46	45	+31
Kultusministerium	4	4	0	4	0
Justizministerium	18	4	1	3	-14
Finanzministerium	85	28	10	18	-57
Wirtschaftsministe- rium	6	4	0	4	-2
Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum	21	6	2	4	-15
Ministerium für Arbeit und Soziales	9	3	0	3	-6
Umweltministerium	64	12	0	12	-52
Rechnungshof	1	0	0	0	-1
Wissenschaftsmi- nisterium	49	27	15	12	-22
Summe	323	187	74	113	-136

Die Zunahme an Stellen im Ressortbereich des Innenministeriums ist Folge der Eingliederung der oberen Landes- und Sonderbehörden in die Regierungspräsidien durch die Verwaltungsstrukturreform. Die bisher in anderen Einzelplänen ausgebrachten Kraftfahrerstellen mussten in die Stellenpläne der Regierungspräsidien umgliedert werden. Hinzu kommen noch weitere 24 Personalstellen (ohne kw-Vermerke) der ehemaligen Landespolizeidirektionen, die in die entsprechenden Kapitel der Regierungspräsidien umgesetzt wurden, aber bei der Untersuchung der Arbeitsgruppe nicht berücksichtigt worden waren. Sie werden daher in den Vergleich nicht einbezogen.

Um die im Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2006 noch ausgebrachten 187 Stellen auf das von der Arbeitsgruppe als notwendig erachtete Maß von 83 Stellen zurückzuführen, wären insgesamt 104 kw-Vermerke auszubringen. Gegenüber dem aktuellen Stand von 74 kw-Vermerken fehlen damit landesweit 30 kw-Vermerke.

3 Prüfung bei den Regierungspräsidien

3.1 Kraftfahrerstellen und Berufskraftfahrer

Ende 2006 verfügten die Regierungspräsidien über 110 Kraftfahrerstellen, für die nur zum Teil kw-Vermerke ausgebracht sind. In Tabelle 2 ist dies dargestellt.

Tabelle 2

Stellen für Kraftfahrer bei den Regierungspräsidien (Stand Ende 2006)

	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen	Gesamt
Kraftfahrerstellen	14	18	57	21	110
Davon mit kw-Vermerk	4	6	30	6	46
Davon ohne kw-Vermerk	10	12	27	15	64
Auf Kraftfahrerstellen geführte Bedienstete (in Vollzeitäquivalenten)	14	15	48	16	93
Sofort mögliche Stellenstreichungen	0	3	9	5	17

Neben den 93 auf Kraftfahrerstellen geführten Bediensteten sind beim Regierungspräsidium Stuttgart zwei Personen und beim Regierungspräsidium Freiburg eine weitere Person als Fahrer tätig. Sie werden auf Stellen für Angestellte oder Arbeiter geführt, jedoch nach dem besonderen Fahrertarifvertrag erhöht entlohnt. Diese Praxis ist mit geltendem Haushaltsrecht unvereinbar.

Außerdem wurde beim Regierungspräsidium Tübingen festgestellt, dass vier Bedienstete auf Kraftfahrerstellen der ehemals selbstständigen Behörden geführt werden, obwohl sie nicht als Kraftfahrer eingestellt worden waren. Es ist nicht auszuschließen, dass hiermit der generelle Einstellungsstopp für Berufskraftfahrer des allgemeinen Dienstreiseverkehrs umgangen wurde.

Die derzeitige Stellenbesetzung bei den Regierungspräsidien lässt einen sofortigen Vollzug von 17 kw-Vermerken zu; davon sind im Staatshaushaltsplan 2007/2008 bereits acht realisiert.

3.2 Bedarf an Kraftfahrerstellen bei den Regierungspräsidien

Der Bedarf an Kraftfahrerstellen bemisst sich nach den Regelungen des § 8 VwVKfz, wonach nur den dort genannten Personen Berufskraftfahrer zur Verfügung stehen. Außerdem wird er durch den Umfang der Aufgaben mit überwiegender Fahrtätigkeit begrenzt.

Bei den Regierungspräsidien können derzeit ein Staatssekretär und die vier Regierungspräsidenten Dienstkraftfahrzeuge mit Berufskraftfahrern zur alleinigen bzw. zur bevorzugten Benutzung beanspruchen. Außerdem können die in § 8 Abs. 3 VwVKfz genannten Personen Berufskraftfahrer für einzelne Dienstreisen anfordern. Vier dieser bevorrechtigten Funktionsträger fallen in den Zuständigkeitsbereich des Regierungspräsidiums Stuttgart; für die übrigen ist derzeit noch die Fahrbereitschaft der Oberfinanzdirektion Karlsruhe zuständig. Nach den Aufzeichnungen in den Fahrtenbüchern der Dienstfahrzeuge des Regierungspräsidiums Stuttgart wurden Fahrerkapazitäten von maximal einem halben Vollzeitäquivalent je beförderte Person in Anspruch genommen. Das ergibt einen Bedarf von zwei Kraftfahrerstellen.

Im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform wurden auch je nach Regierungspräsidium fünf bis neun Kraftfahrerstellen der ehemaligen Landespolizeidirektionen aus Kapitel 0314 in die entsprechenden Kapitel der Regierungspräsidien umgegliedert. Der Bedarf an Berufskraftfahrern für Fahrdiensttätigkeiten bei der Polizei ist indes nach denselben Grundsätzen zu beurteilen wie in der übrigen Verwaltung. Daher ist ein Ausbringen von Kraftfahrerstellen für die Beförderung bestimmter Personen nicht gerechtfertigt. Insgesamt sind für unabweisbar notwendige Fahrtätigkeiten beim Regierungspräsidium Stuttgart höchstens zwei bis drei und bei den anderen Regierungspräsidien höchstens ein bis zwei Berufskraftfahrer erforderlich.

Das Regierungspräsidium Stuttgart ist als einzige der vier Behörden dafür zuständig, eine Vertretung für die persönlichen Fahrer der Ministerien sicher zu stellen. Hierfür ergab sich in der Vergangenheit ein Bedarf im Umfang von zwei Vollzeitäquivalenten.

Neben dem Fahrdienst zur Personenbeförderung sind im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform bei den Regierungspräsidien in unterschiedlichem Umfang zusätzliche Kurierdienste eingerichtet worden. Die Prüfung beim Regierungspräsidium Stuttgart hat aber aufgezeigt, dass die dortigen Kurierrouden von derzeit 16 auf maximal 10 Routen reduziert werden können, weil sich die Zahl der Standorte und Außenstellen seit dem Stichtag der Verwaltungsstrukturreform deutlich verringert hat. Dadurch reduziert sich auch der für Kurierfahrten notwendige Personalbedarf von 16 auf 10 Berufskraftfahrer.

Derzeit werden bei den Regierungspräsidien in unterschiedlichem Umfang auch noch Kraftfahrerstellen für Fachaufgaben vorgehalten, z. B. für den Bereich Flurbereinigung. Die Auswertung von Fahrtenbüchern bei drei Regierungspräsidien ergab, dass die eigentliche Fahrtätigkeit deutlich weniger als die Hälfte der üblichen Arbeitszeit ausmacht. Daher besteht kein Bedarf für das Ausbringen spezieller Kraftfahrerstellen.

Tabelle 3 zeigt den unter Berücksichtigung anfallender Fahrervertretungen ausreichenden Stellenbedarf.

Tabelle 3

Bedarf an Kraftfahrerstellen bei den Regierungspräsidien (Stand Ende 2006)

	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen	Gesamt
Ständige Fahrer ¹⁾	2	1	1	1	5
Fahrerpool ¹⁾	3	3	12	3	21
Kurierdienste	1	2	10	2	15
Gesamtbedarf	6	6	23	6	41
Vorhandene Kraftfahrerstellen	14	18	57	21	110
Übersteigender Bestand	8	12	34	15	69

¹⁾ Entsprechend § 8 Abs. 1 bis 3 Verwaltungsvorschrift für den Kraftfahrzeugbetrieb des Landes.

Die Zahl der Kraftfahrerstellen übersteigt den aktuellen Bedarf somit um insgesamt 69 Stellen.

Das Innenministerium hält den von der Finanzkontrolle errechneten Bedarf des Regierungspräsidiums Stuttgart für nicht ausreichend, ohne allerdings eine eigene Berechnung vorzulegen. Sein Hinweis, die Fahrer müssten auch Selbstfahrerfahrzeuge pflegen und warten, ist eher ein Beleg dafür, dass die vorhandenen Kraftfahrerstellen nicht in diesem Umfang für den eigentlichen Zweck benötigt werden.

3.3 Folgerungen für den Bestand an Kraftfahrerstellen

Der deutlich geringere Bedarf an Kraftfahrerstellen für gesetzlich vorgesehene und wirtschaftlich begründete Fahrtätigkeiten bei den Regierungspräsidien erfordert Konsequenzen. In einem ersten Schritt müssen alle nicht besetzten Stellen gestrichen werden.

Soweit der Einsatz von bisher auf Kraftfahrerstellen geführten Bediensteten zur Erledigung von Fach- oder Querschnittsaufgaben weiterhin unabweisbar notwendig ist (z. B. Messgehilfen), sind die Kraftfahrerstellen in normale Arbeitsstellen umzuwandeln.

Des Weiteren sind alle über den aktuellen Bedarf von 41 Kraftfahrerstellen hinaus vorhandenen Stellen mit kw-Vermerken zu versehen.

Unabhängig davon sollten die Regierungspräsidien für alle Kurierdienste prüfen, ob die dauerhafte Verwendung von Landesbediensteten wirtschaftlicher ist als der Einsatz privater Dienstleister.

Im Übrigen sind bei einer landesweiten Bestandsanpassung auch die Stellen für den Fahrerpool der Oberfinanzdirektion in die Überlegungen mit einzubeziehen.

3.4 Senkung der Personalkosten der Berufskraftfahrer

Unabhängig vom notwendigen Bedarf an Berufskraftfahrern zur Abwicklung des Personenreiseverkehrs und der Kurierfahrten waren Art und Umfang des Einsatzes der vorhandenen Berufskraftfahrer zu bemängeln.

Für Berufskraftfahrer gilt der Tarifvertrag über die Arbeitsbedingungen der Personenkraftwagenfahrer der Länder (Pkw-Fahrer-TV-L). Hiernach erhalten sie in Abhängigkeit von ihrer geleisteten Arbeitszeit einen erhöhten Pauschallohn gemäß den folgenden Pauschalgruppen:

Pauschalgruppe	Monatliche Arbeitszeit
I	185 bis 196 Stunden
II	197 bis 221 Stunden
III	222 bis 244 Stunden
IV	245 bis 268 Stunden

Von den Berufskraftfahrern der Regierungspräsidien erhalten rd. 70 % Lohn nach der höchsten Pauschalgruppe und werden damit für Dienstzeiten von durchschnittlich mehr als 250 Stunden je Monat oder rd. 12 Stunden je Tag entlohnt. Weitere fast 20 % werden nach der zweithöchsten Gruppe bezahlt.

Vor diesem Hintergrund hat die Finanzkontrolle bei drei Regierungspräsidien das Tätigkeitsprofil der Berufskraftfahrer im Personenreiseverkehr anhand der Fahrtenbücher und Tätigkeitsnachweise näher untersucht.

Tabelle 4

Tätigkeitsprofil der Berufskraftfahrer bei drei Regierungspräsidien

Fahrtätigkeiten, einschließlich Arbeitsbereitschaft		Rüst- und Nebenarbeiten
Berechtigter Personenkreis (§ 8 VwVKfz)	Nicht berechtigter Personenkreis (§ 8 VwVKfz)	
22 %	43 %	35 %

Es zeigt sich, dass die hohen Arbeitszeiten von täglich fast 12 Stunden nur zu einem kleineren Anteil durch notwendige Fahr- und Beförderungszeiten (einschließlich der Arbeitsbereitschaft) bestimmt sind. Der Anteil für Rüst- und Nebenarbeiten in Höhe von 35 % beruht auf Rüstzeiten, welche die im Runderlass des Finanzministeriums aus dem Jahr 1990 angegebenen Richtwerte von 20 Minuten je Arbeitstag zum Teil deutlich übersteigen, sowie auf sonstigen Tätigkeiten, zu denen die Fahrer eingeteilt werden, wie Wagenpflege, Pförtner-, Schließ- oder anderen hausmeisterähnlichen Diensten.

Mehrere als Berufskraftfahrer beschäftigte Personen waren überdies ausschließlich mit reinen Innendiensttätigkeiten betraut, erhielten aber trotzdem die erhöhten Pauschalvergütungen.

Die intern dokumentierten Arbeitszeiten lassen überdies Rückschlüsse darauf zu, dass die dargestellten Tätigkeiten häufig nicht am tatsächlichen Bedarf für die Personenbeförderung ausgerichtet sind, sondern der Erfüllung der Mindeststundenzahl für die Erhaltung der Eingruppierung in eine höhere Pauschallohngruppe dienen.

Die langen Arbeitszeiten der Berufskraftfahrer sind maßgeblich durch Tätigkeiten verursacht, welche entweder entbehrlich sind (Fahrdienste für nicht nach § 8 VwVKfz berechnete Personen) oder die nach dem Umfang der Fahrtätigkeit eine Beschäftigung als Kraftfahrer nicht rechtfertigen. Das gilt beispielsweise für das gelegentliche Führen eines Dienstkraftfahrzeugs für Fachabteilungen, wie beispielsweise das bloße Verbringen eines Messbusses an einen Einsatzort.

Bei entsprechender Planung bzw. Steuerung des Fahrereinsatzes und durch flexible Gestaltung der Arbeitszeiten könnten die vorhandenen Berufskraftfahrer die meisten Arbeiten einschließlich der anfallenden Fahrten innerhalb einer regelmäßigen Arbeitszeit nach § 6 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) erledigen. Dadurch würde eine erhöhte Vergütung nach Pkw-Fahrer-TV-L vermieden. Die Regierungspräsidien sollten deshalb sicherstellen, dass die noch vorhandenen Kraftfahrer nur noch für zulässige und unabweisbar notwendige Fahrdienste eingesetzt werden und dabei

- die vom Finanzministerium festgelegten Richtwerte für Rüstzeiten einhalten,
- notwendige Vor- und Nacharbeiten und Wagenpflege innerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit nach TV-L erledigen, wie dies beispielsweise beim Regierungspräsidium Tübingen geregelt ist,
- aufgrund konkreter Reinigungs- und Pflegevorgaben für den gesamten Fuhrpark unnötige Mehrfachreinigungen vermeiden,
- für sonstige Tätigkeiten nur im Rahmen der nach TV-L üblichen Arbeitszeit eingesetzt werden.

Hierdurch können Einsparungen von jährlich 0,5 Mio. € erzielt werden.

4 Wirtschaftlichkeit der Fuhrparks

4.1 Bestand und Struktur der Dienstfahrzeuge bei den Regierungspräsidien

Im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform mussten die Regierungspräsidien auch die Fahrzeugbestände der eingegliederten Behörden übernehmen, wodurch sich bei ihnen die Zahl der Dienstfahrzeuge vervielfachte. Die Fahrzeuge lassen sich ihrem Bestimmungszweck nach grob wie folgt unterteilen:

- Fahrzeuge zur Personenbeförderung (Personenkraftwagen in Form von Pkw und Kleinbussen),
- Sonderfahrzeuge, beispielsweise für Straßenbau und Landwirtschaft.

Da sich der Ministerrat im Jahr 1999 nur mit Fahrzeugen zur Personenbeförderung befasste, welche in der Regel auch zu Kurierdiensten eingesetzt werden können, und auch den Fuhrpark der Polizei unberücksichtigt ließ, hat sich die Prüfung auf diesen Bereich beschränkt. Die Regierungspräsidien taten sich allerdings zum Teil recht schwer, ihre aktuellen Fahrzeugbestände nach der Verwaltungsstrukturreform zu benennen und zu dokumentieren. In Tabelle 5 sind deshalb bei der Darstellung des Gesamtbestands und der Verteilung auf Leasing- und Kauffahrzeuge Ungenauigkeiten nicht ganz auszuschließen.

Tabelle 5

Fahrzeuge zur Personenbeförderung bei den Regierungspräsidien
(Stand Ende 2006)

Regierungspräsidium	Gesamt	Leasingfahrzeuge		Kauffahrzeuge	
	Anzahl	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Freiburg	87	32	37 %	55	63 %
Karlsruhe	42	20	48 %	22	52 %
Stuttgart	226	92	41 %	134	59 %
Tübingen	104	24	23 %	80	77 %
Summe	459	168	(37 %)	291	(63 %)

Auffällig ist die hohe Zahl von 75 gekauften Kleinbussen beim Regierungspräsidium Stuttgart, die sich auf sämtliche Abteilungen verteilen und auch zum Personentransport eingesetzt werden.

Der noch hohe Anteil von 63 % an Kauffahrzeugen findet sich hauptsächlich in der Gruppe der von den eingegliederten Behörden übernommenen Fahrzeuge. Hingegen sind die Dienstfahrzeuge der bisherigen zentralen Fahrzeugpools mehrheitlich geleast. Bei Pkw handelt es sich weitgehend um Serienfahrzeuge der Mittelklasse deutscher Automobilhersteller.

Die Kauffahrzeuge sind überwiegend älter als vier, teilweise sogar älter als zehn Jahre. Die vom Land angestrebte kürzere Haltedauer zur Reduzierung von Unterhaltungskosten bei den Kauffahrzeugen wurde also vielfach nicht erreicht bzw. eingehalten. Die Fahrzeuge wurden in der Vergangenheit meistens einzeln beschafft. Dadurch entstand ein sehr heterogener Fuhrpark mit unterschiedlichen Fahrzeugmarken und -typen.

4.2 Vergabewesen bei Dienstfahrzeugen

Der Bedarf an Ersatz- und Neubeschaffungen wird von den zentralen Fahrbereitschaften und nach wie vor von den Fachabteilungen ermittelt. Lediglich die Abwicklung der Vergabe, die Bezahlung und die Bestandsverwaltung sind überwiegend in den Organisations- und Haushaltsreferaten zusammen geführt worden. Mangels Abstimmung kommt es jedoch häufig nicht zu der kostengünstigeren Bündelung von Beschaffungen, und zwar unabhängig davon, ob gekauft oder geleast wird.

Die Regierungspräsidien haben in jedem Jahr im Schnitt mehr als 200 Fahrzeuge zur Personenbeförderung beschafft, und zwar überwiegend einzeln in freihändiger Vergabe. Nach eigenen Angaben haben sie zumeist eine telefonische Preisabfrage bei zwei bis drei Herstellern durchgeführt und die Fahrzeuge dann bei den günstigsten Anbietern bestellt. Trotzdem ergaben die Recherchen der Finanzkontrolle teilweise günstigere Angebote bei anderen vergleichbaren deutschen Herstellern. Auch waren teilweise erhebliche Mängel beim Führen der Vergabeakten festzustellen. Weder wurden Vergleichsangebote schriftlich festgehalten noch wurden die Gründe für die Wahl der Vergabeart und des Zuschlags an einen Anbieter angeführt. Hierin liegen Verstöße gegen die Vorschriften der Verdingungsordnung für Leistungen - Allgemeiner Teil und der Beschaffungsanordnung, weil die Auftragswerte häufig zumindest eine beschränkte Ausschreibung erfordert hätten und revisionssichere Vergabeakten nicht geführt werden.

4.3 Auslastung der Dienstkraftfahrzeuge

Die Regierungspräsidien verfügten über keine verwertbaren Auslastungszahlen für die Fahrzeuge zur Personenbeförderung. Daraus lässt sich schließen, dass Fahrzeuge ohne nähere Prüfung des wirklichen Bedarfs routinemäßig ersatzbeschafft wurden. Die Finanzkontrolle hat deshalb anhand der Fahrtbücher für zahlreiche Fahrzeuge Auslastungskennzahlen ermittelt. Die Auslastung lag im Schnitt bei rd. 65 %, bei zahlreichen Fahrzeugen jedoch unter 50 % und in einigen Fällen sogar unter 30 %. Auch die durchschnittliche Fahrleistung unter 15.000 km je Jahr ist bei vielen Fahrzeugen zu gering. Damit ist ein wirtschaftlicher Einsatz nicht gewährleistet. Erhebliche Überkapazitäten sind die Folge.

Beispielsweise unterhält das Regierungspräsidium Stuttgart acht gekaufte Kleinbusse zur gelegentlichen Beförderung von externen Delegationen. Diese Fahrzeuge wurden im Schnitt nur an 57,5 Tagen in Anspruch genommen, in einem Fall nur an 9 Tagen. Diese geringe Auslastung ist unwirtschaftlich und führt zu vermeidbaren Fahrzeug- und Unterbringungskosten. Dem Regierungspräsidium wird daher empfohlen, die Zahl der Kleinbusse von acht auf drei zu reduzieren. Die übrigen Fahrzeuge sollten verwertet werden.

Auch bei den übrigen Personenkraftwagen der einzelnen Regierungspräsidien besteht erhebliches Effizienzpotenzial durch eine optimierte Fahrzeugauslastung. Allein beim Regierungspräsidium Tübingen macht dieses Wirtschaftlichkeitspotenzial bis zu 15 % der Personenkraftwagen (7 Fahrzeuge) am Standort Tübingen aus. Beim Regierungspräsidium Stuttgart sind von 54 Selbstfahrerfahrzeugen sogar fast 30 % (15 Fahrzeuge) überzählig.

4.4 Unterhaltungskosten der Dienstkraftfahrzeuge

Die Marken- und Typenvielfalt verbunden mit einem relativ hohen Bestand an älteren gekauften Fahrzeugen verursachen einen erhöhten Unterhaltungsaufwand bei der Fuhrparkbewirtschaftung. Bei der heterogenen Struktur der Fahrzeugflotte können beispielsweise kaum Winterreifen für Folgefahrzeuge wieder verwendet werden. Ältere Fahrzeuge erzeugen naturgemäß höhere Reparaturkosten, da die Laufzeiten die Gewährleistungsfrist überschreiten. Schließlich müssen Geschäftsbeziehungen mit zahlreichen Vertragspartnern (Leasingfirmen, Werkstätten) unterhalten werden, was erhöhten Verwaltungsaufwand nach sich zieht.

4.5 Wirtschaftlichkeitsvergleich Kauf oder Leasing

Die den Regierungspräsidien seit einigen Jahren von den Fahrzeugherstellern angebotenen Konditionen in Leasingverträgen sind für die Behörden kostengünstig (Jahresleasingverträge ohne Kaufoption). Bei einem Kostenvergleich für einen Pkw zum Kaufpreis von 21.000 € ergibt sich ein jährlicher Kostenvorteil bei Leasing von deutlich mehr als 2.000 € gegenüber Kauf, bei fünf- oder sechsjähriger Nutzungsdauer. Bei vollständigem Übergang auf Leasingfahrzeuge wäre somit bei den Regierungspräsidien mit einer Reduzierung der jährlichen Sachausgaben von bis zu 0,5 Mio. € zu rechnen.

Der Kauf von Fahrzeugen kann nur dann gerechtfertigt sein, wenn besondere Gründe hierfür sprechen, beispielsweise die Gefahr hoher sogenannter Beulengelder durch außergewöhnliche Beanspruchung. Dies dürfte sich jedoch auf Fahrzeuge beschränken, die häufig abseits befestigter Straßen im Einsatz sind, z. B. im Forstbereich.

4.6 Handlungsbedarf bei der Fahrzeugflotte der Regierungspräsidien

Um die festgestellten Schwachstellen zu beseitigen, sind verschiedene Maßnahmen erforderlich.

Der Rechnungshof empfiehlt bei Kauffahrzeugen eine deutlich kürzere Halte-dauer. Der Beschaffung von Dienstfahrzeugen durch Kauf sollte allerdings nur noch in begründeten Ausnahmefällen der Vorzug gegeben werden; Leasing ist in der Regel günstiger.

Die Regierungspräsidien sollten zügig die Auslastungszahlen für ihre Dienstkraftfahrzeuge ermitteln und die Möglichkeiten prüfen, wie durch optimierten Fahrzeugeinsatz Überkapazitäten an den jeweiligen Standorten freigesetzt werden können. Bei den Selbstfahrerfahrzeugen sollte ein Einsatz an durchschnittlich vier Arbeitstagen und eine jährliche Kilometer-Leistung von mehr als 30.000 km erreicht werden, wie dies beispielsweise bei vielen Fahrzeugen des zentralen Fahrzeugpools der Regierungspräsidien Karlsruhe und Tübingen vor der Verwaltungsstrukturreform der Fall war. In der Summe könnte dadurch der Bestand an Fahrzeugen um 15 % bis 20 % reduziert werden; jährlich könnten somit Fahrzeugkosten von 0,2 Mio. € eingespart werden.

Wie der Rechnungshof schon bei der Prüfung von Beschaffungen im Bereich der IuK festgestellt hat (Denkschrift 2003, Nr. 6, Beschaffung von IuK-Geräten), bringt eine Atomisierung gleichartiger Beschaffungsvorgänge Kostennachteile mit sich. Durch fehlende Bündelungen können Preisvorteile verloren gehen. Bei abgestimmter behördenübergreifender Bedarfsermittlung und gemeinsamer Beschaffung sind günstigere Ergebnisse zu erzielen. Auch verursachen Einzelbeschaffungen, vor allem durch sogenannte Gelegenheitsbeschaffer, erhöhten Zeitaufwand bei der Abwicklung von Vergaben. Auch eine professionelle Praxis in der Anwendung vergaberechtlicher Vorschriften ist nicht gewährleistet.

Diesen negativen Erscheinungen könnte durch eine Zusammenfassung von Fahrzeugbeschaffungen entgegen gewirkt werden.

Die Vielfalt an Fahrzeugmarken und -typen ist ebenfalls für erhöhten Unterhaltungsaufwand verantwortlich, weshalb eine weitere Standardisierung der Fahrzeuge erforderlich ist, zumal die Einsatzzwecke im Bereich des Personenreiseverkehrs bei den Regierungspräsidien im Wesentlichen gleich sind. Auch dies könnte durch Ausschreibung größerer Lose von Fahrzeugen erreicht werden.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, die Beschaffung von Serienfahrzeugen für den Personenreiseverkehr an einer zentralen Stelle zusammenzuführen. Hierfür bieten sich mehrere Möglichkeiten an:

- Die gemeinsame Beschaffungsstelle des Landes, das Logistikzentrum Baden-Württemberg, welches über ausreichende Kompetenz im Vergabewesen verfügt, mittlerweile auch in der Abwicklung über das Internet,
- ein zentral zuständiges Regierungspräsidium oder
- das Innenministerium, das die Polizeieinsatzfahrzeuge bereits zentral beschafft.

Eine solche zentrale Beschaffung sollte sich darüber hinaus nicht auf die Dienstkraftfahrzeuge für den Personenreiseverkehr der Regierungspräsidien beschränken. In den Verwaltungsbereichen des Landes werden mehr als 1.000 Personenkraftwagen und Kleinbusse als Dienstkraftfahrzeuge im Personenreise- und Kurierverkehr eingesetzt. Dabei sind die Dienstfahrzeuge der Polizei nicht eingerechnet. Die Erfahrungen bei der Bundeswehr zeigen, dass eine zentrale Beschaffung wirtschaftlich ist. Die Bundeswehr hat durch eine Zentralisierung der Kfz-Beschaffung - hierzu wurde im Jahr 2002 die bundeseigene BW Fuhrpark Service GmbH gegründet - erhebliche Einsparungen erzielt.

In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob auch bei den Sonderfahrzeugen eine gemeinsame Beschaffung möglich ist.

Der Empfehlung für eine zentrale Beschaffung steht das Innenministerium abgeschlossen gegenüber. Es lässt jedoch die von ihm favorisierte Lösung nicht erkennen.

5 Optimierung der Strukturen bei den zentralen Fahrbereitschaften

Das Finanzministerium hat in §§ 20 ff. VwVKfz Regelungen geschaffen, um die Strukturen der zentralen Fahrbereitschaft zu optimieren und den Einsatz neuer Steuerungsinstrumente sowie die Verlagerung von Aufgaben auf private Dienstleister zu prüfen.

5.1 Zentrale Einsatzplanung von Fahrern und Fahrzeugen

Bei den zentralen Fahrbereitschaften gibt es Synergiedefizite. Vor allem die Vorgaben der VwVKfz, wie

- zentraler Fahrzeugstandort in der Nähe der Einsatzzentrale,
- Dienst- und Fachaufsicht über alle Kraftfahrer bei der zentralen Fahrbereitschaft und
- Verfügungsbefugnis der Einsatzzentrale über alle Dienst-Kfz,

sind noch nicht konsequent umgesetzt worden.

Bei den Regierungspräsidien sind zwar zentrale Fahrbereitschaften eingerichtet; die Einsätze von Dienstkraftfahrzeugen und Berufskraftfahrern werden jedoch noch in erheblichem Umfang von den ehemaligen bis zur Verwaltungsstrukturreform selbstständigen Dienststellen (heute Abteilungen) eigenständig geplant. Auch die Dienst- und Fachaufsicht über die Kraftfahrer wird teilweise durchbrochen. So verfügen beispielsweise die Abteilungen 6 - Landespolizeidirektionen - häufig über ihre ehemaligen Fahrer, ohne die zentrale Fahrbereitschaft über den Zweck und die Dauer der Einsätze zu unterrichten.

Von den Regierungspräsidien wurde vorgetragen, dass die ehemals eigenständigen und nunmehr eingegliederten Dienststellen Zentralisierungsmaßnahmen der Leitung der Regierungspräsidien als Kompetenzbeschneidung ansehen und folglich in Teilbereichen die Rationalisierungsmaßnahmen kritisch betrachten und zeitlich verzögern. Sie planen die Einsätze ihrer bisherigen Fahrzeuge für den Personenreiseverkehr immer noch selbst, und zwar auch soweit es sich um Fahrzeuge am zentralen Standort der Regierungspräsidien handelt. Art und Umfang kann am Beispiel des Regierungspräsidiums Tübingen verdeutlicht werden. In ähnlicher Weise stellt sich die Situation bei den übrigen Regierungspräsidien dar.

Tabelle 6

Dienst-Kfz des Regierungspräsidiums Tübingen für den allgemeinen Personenreiseverkehr und für Kurierdienste im Stadtgebiet Tübingen (Stand Ende 2006)

Bereich	Zahl der Kfz	Standort der Kfz	Einsatzplanung durch
Kernbereich	25	Tübingen-Stadt	Zentrale Fahrbereitschaft
Schulen	2	Tübingen-Stadt	Abteilung 7
Denkmalpflege	10	Tübingen-Stadt	Referat 25
Forst	9	Tübingen-Bebenhausen	Abteilung 8
Kurierfahrten	2	Tübingen-Stadt	Zentrale Fahrbereitschaft und Abteilung 6 - Landespolizeidirektion

Die dezentrale Einsatzplanung der an einem Standort vorhandenen Berufskraftfahrer und Fahrzeuge für die Personenbeförderung bindet an mehreren Stellen Personalkapazitäten. Sie ist unwirtschaftlich und widerspricht den Regelungen in § 20 VwVKfz. Überdies wird das Ausnutzen vorübergehend freier Kapazitäten erschwert.

Zur Beschleunigung der Abläufe und zur Kostenreduzierung sollten der haushaltsmäßigen Umgliederung der Kraftfahrerstellen auch die organisatorischen Konsequenzen folgen und sämtliche Berufskraftfahrer der Regierungspräsidien den zentralen Fahrbereitschaften unterstellt werden. Eine weitere Verbesserung lässt sich durch eine zentrale Einsatzplanung erreichen.

5.2 Einsatz von Steuerungsinstrumenten

Nach § 21 Abs. 3 VwVKfz haben die zentralen Fahrbereitschaften nutzerbezogene Kfz-Betriebskosten zu ermitteln und den Nutzern mitzuteilen. Hierdurch sollte ein Kostenbewusstsein bei allen die Leistungen der zentralen Fahrbereitschaft in Anspruch nehmenden Einrichtungen und Dienststellen hergestellt werden.

Die Regierungspräsidien haben zwar im Rahmen des NSI-Projekts eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt und der zentralen Fahrbereitschaft eine Kostenstelle zugeordnet; eine systematische kostenrechnungsgestützte Kennzahlenbildung ist bislang jedoch nicht erfolgt. Auch die Fahrtenbücher, Arbeitszeitnachweise und die Unterhaltskostennachweise konnten keine ausreichenden Daten für die Steuerung liefern. Sie waren häufig unvollständig und uneinheitlich geführt. Deshalb verfügen die zentralen Fahrbereitschaften weder über detaillierte Angaben zum Kfz-Einsatz und zur Kfz-Auslastung noch über gesichertes Datenmaterial hinsichtlich der fahrzeugbezogenen Kosten.

Ohne solche Basisdaten und steuerungsrelevante Kennzahlen ist ein modernes und der Größe des Fuhrparks angemessenes Management nicht möglich. Ziel muss die Darstellung der Gesamtkosten und Gesamtfahrleistungen sowie der fahrzeugbezogenen Einzelkosten sein, damit Daten für Beschaffungs- und Aussonderungsentscheidungen sowie für eine verursachergerechte Kostenzuordnung zur Verfügung stehen (Kostenmanagement).

Die Sicherstellung eines wirtschaftlichen Fuhrparkbetriebs (Bewirtschaftung und Einsatz der Dienst-Kfz) erfordert eine systematische Erhebung aussagekräftiger Kennzahlen über den Fahrzeugeinsatz.

Für die Regierungspräsidien sollte deshalb zügig ein geeignetes elektronisch gestütztes Fuhrparkmanagement-System mit klar definierten Steuerungskennzahlen eingeführt werden. Hierfür könnte sich das bereits bei der Polizei flächendeckend eingesetzte System Cosware anbieten. Die Regierungspräsidien sollten ihrerseits sicherstellen, dass die dafür erforderlichen Daten zur Verfügung stehen.

6 Einsatz privater Dienstleister

Die Arbeitsgruppe war bei Ihrer Untersuchung zum Ergebnis gelangt, dass eine Vergabe des gesamten Fuhrparkmanagements auf einen privaten Dienstleister unwirtschaftlich ist, weil

- das Kfz-Wesen eng mit den nutzenden Dienststellen verflochten und deshalb dezentral zu strukturieren sei,
- sich der Personalaufwand in den Dienststellen bei der Einrichtung eines völlig zentralisierten Betriebs nicht nennenswert reduzieren ließe, da der meiste Arbeitsaufwand mit dem täglichen Betrieb und den bei den Dienststellen verbleibenden Halterpflichten zusammenhänge und vor Ort erledigt werden müsse.

Lediglich die Vergabe der Teilbereiche Tankservice, Reparatur, Reifen und Zahlungsabwicklung sowie der Verwertung der Fahrzeuge wurde als wirtschaftlich sinnvoll angesehen. Die Regierungspräsidien haben diese Teilbereiche bisher nur teilweise und nur in Ansätzen auf private Dienstleister verlagert, z. B. bei der Betankung und bei der Fahrzeugverwertung. Reparaturen werden teilweise an private Kfz-Werkstätten vergeben, teilweise aber auch in Polizei-Werkstätten durchgeführt. Zur Erledigung von Reifen- und Pflegediensten werden häufig die noch vorhandenen Berufskraftfahrer eingesetzt.

Die Rahmenbedingungen, die der Bewertung der Arbeitsgruppe zugrunde lagen, haben sich durch die Verwaltungsstrukturreform allerdings geändert. Sie brachte eine deutliche Konzentration zuvor eigenständiger Fuhrparks und Fahrbereitschaften bei den Regierungspräsidien. Die damalige Argumentation der Arbeitsgruppe, bei den zahlreichen Dienststellen würden weiterhin erhebliche Personalressourcen zur Sicherstellung des Fuhrparkbetriebs gebunden, ist deshalb zu überdenken. Die Landesregierung sollte mit Blick auf die aktuelle Situation bei den Regierungspräsidien unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit erneut prüfen, ob Fuhrpark und zentrale Fahrbereitschaften nunmehr kostengünstiger durch einen privaten Dienstleister betrieben werden können. Diese Auffassung wird vom Innenministerium grundsätzlich geteilt.

Solange ein solcher Paradigmenwechsel allerdings noch nicht vollzogen ist, sollten die Regierungspräsidien prüfen, ob Leistungen wie Reifen- und Pflegedienste anstelle einer Fremdvergabe nicht kostengünstiger durch derzeit noch über Bedarf vorhandene Berufskraftfahrer erbracht werden können.

7 Zusammenfassende Stellungnahme der Ministerien

Innenministerium und Finanzministerium stehen den Anregungen des Rechnungshofs trotz verschiedener Einwendungen im Detail insgesamt positiv gegenüber, sehen aber noch Abstimmungs- und Abklärungsbedarf mit den Regierungspräsidien.

8 Schlussbemerkung

Als Ergebnis der Untersuchung der Finanzkontrolle kann festgehalten werden, dass der Beschluss des Ministerrats aus dem Jahr 1999 auch nach sieben Jahren noch nicht ausreichend umgesetzt wurde.

Die Prüfung hat zudem erhebliche Wirtschaftlichkeitspotenziale im Kfz-Wesen der Regierungspräsidien ergeben. Diese Potenziale können durch die Verwaltungsstrukturreform nunmehr besser erschlossen werden.

Entgegen der Auffassung von Innenministerium und Finanzministerium hält der Rechnungshof die Unterrichtung des Landtags vor der Evaluierung der Verwaltungsstrukturreform nicht für verfrüht, weil damit dem Landtag kurzfristig realisierbare Einsparmöglichkeiten aufgezeigt werden.