

Auszug aus

Denkschrift 2020

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 10

Polizeifuhrpark aktiver managen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Polizeifuhrpark aktiver managen (Kapitel 0316 bis 0318, 0335 bis 0346)

Das Fuhrparkmanagement der Polizei ist derzeit auf Beschaffung und Bewirtschaftung der Fahrzeuge fokussiert. Mit einem aktiveren Management könnte die Zahl der Fahrzeuge reduziert und der Betrieb wirtschaftlicher gestaltet werden. Fahrzeugpools, Anreize für wirtschaftliches Verhalten und der Verzicht auf den Ersatz wenig ausgelasteter Fahrzeuge könnten dabei eine wichtige Rolle spielen. Um besser analysieren und steuern zu können, ist die Einführung des elektronischen Fahrtenbuchs dringend geboten.

1 Ausgangslage

Die Polizei verfügte zum Stichtag 1. Januar 2019 über 5.252 Fahrzeuge.

Von den mit Landesmitteln finanzierten 5.022 Fahrzeugen waren etwa 60 Prozent geleast. Im Zeitraum von 2016 bis 2019 blieb der Bestand an Pkw in etwa konstant. Einen leichten Aufwuchs gab es hingegen bei den Transportern. Dieser ist darauf zurückzuführen, dass anstelle von Großtransportern vermehrt kleinere, flexibler einsetzbare Transporter beschafft wurden.

Zusätzlich zum landeseigenen Fuhrpark verfügt die Bereitschaftspolizei über Fahrzeuge, die aus Bundesmitteln finanziert werden. Nach den Ausstattungsstandards des Bundes müsste das Land eigentlich über 491 dieser sogenannten „Bundesfahrzeuge“ verfügen können. Diese Zahl ist auch im Staatshaushaltsplan abgebildet. Tatsächlich wird sie aber seit Jahren bei weitem nicht erreicht. Bis 2019 sank die Anzahl an Bundesfahrzeugen auf weniger als die Hälfte.

Für den Unterhalt aller Dienstfahrzeuge fallen jährlich rund 20 Mio. Euro an. Hinzu kommen die Leasingraten, die 2018 rund 14 Mio. Euro betragen. Zusammen mit Investitionen für den Ersatz ausgesonderter oder für neue Kauffahrzeuge summieren sich die jährlichen Ausgaben auf knapp 40 Mio. Euro.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zentrales und dezentrales Fuhrparkmanagement

Das Präsidium Technik, Logistik, Service der Polizei (PTLS Pol) ist die zentrale Dienstleistungs- und Serviceeinrichtung der Polizei. Zu dessen Aufgaben gehört auch das zentrale Fuhrparkmanagement. Insbesondere müssen die Bedarfe zentral geplant und standardisiert sowie Beschaffungen durchgeführt und Verträge abgewickelt werden. Hinzu kommen die strategischen und analytischen Aufgaben des Managements.

Das dezentrale Fuhrparkmanagement ist bei den Polizeidienststellen (regionale Polizeipräsidien, Polizeipräsidium Einsatz, Landeskriminalamt) und

Einrichtungen für den Polizeivollzugsdienst (Hochschule für Polizei, PTL S Pol) angesiedelt. Es ist für Einsatz und Betrieb sowie Instandhaltung der zugewiesenen Fahrzeuge verantwortlich. Dabei müssen Vorgaben des PTL S Pol beachtet werden. Es ist aber den einzelnen Polizeidienststellen und Einrichtungen weitgehend selbst überlassen, wie sie einen wirtschaftlichen Einsatz der Fahrzeuge gewährleisten. Dies zeigt sich auch daran, dass die Organisation und die personelle Ausstattung sehr heterogen sind.

Mit der Polizeistrukturereform wurde die Unfallsachbearbeitung den Polizeidienststellen und Einrichtungen übertragen. Damit wurde das bis dahin teilsentral organisierte Schadensmanagement dezentralisiert. Bei der Schadensregulierung, mit der Ausgaben verringert und Einnahmen erhöht werden können, wäre es aber sinnvoll, Spezialwissen zu bündeln. Der Rechnungshof sieht insofern bei einer zentralen Schadensregulierung Vorteile gegenüber einer dezentralen Aufgabenerledigung.

Derzeit fokussieren sowohl das zentrale als auch das dezentrale Fuhrparkmanagement ihre Tätigkeiten auf die Beschaffung und die Bewirtschaftung der Fahrzeuge. Der Analyse und wirtschaftlichen Steuerung des Fuhrparks widmen sie sich dagegen nicht ausreichend, wie sich an den folgenden Themen zeigt.

2.2 Bemessung und Verteilung der Fahrzeuge

Mit der Polizeistrukturereform 2014 musste die Polizei ihren Fahrzeugbestand neu verteilen. Die danach eingerichtete „Projektgruppe Polizeifuhrpark“ legte mit ihrem Fuhrparkbericht aus 2016 einen überarbeiteten Bemessungsschlüssel für den Fuhrpark der Polizeidienststellen und Einrichtungen vor. Auf dieser Basis werden bis heute die Fahrzeuge beschafft und verteilt. Eine geplante Evaluation wurde bislang nicht durchgeführt.

Die Fahrzeugbemessung nach den Kriterien des Fuhrparkberichts orientiert sich - neben aufgaben- und organisationsbezogenen Aspekten - an der Anzahl der Stellen für den Polizeivollzugsdienst. Die tatsächliche Personalstärke wird nicht berücksichtigt.

Die Anzahl der Stellen gibt nur Aufschluss über den theoretischen Fahrzeugbedarf der Polizeidienststellen und Einrichtungen. Der tatsächliche Bedarf kann davon abweichen. Da kein Anpassungsmechanismus vorgesehen ist, hat sich am Fahrzeug-Soll seit 2016 nichts geändert, obwohl die reale Personalstärke im gleichen Zeitraum deutlich zurückgegangen ist. Insofern gibt es aktuell zumindest eine temporäre Fahrzeugreserve.

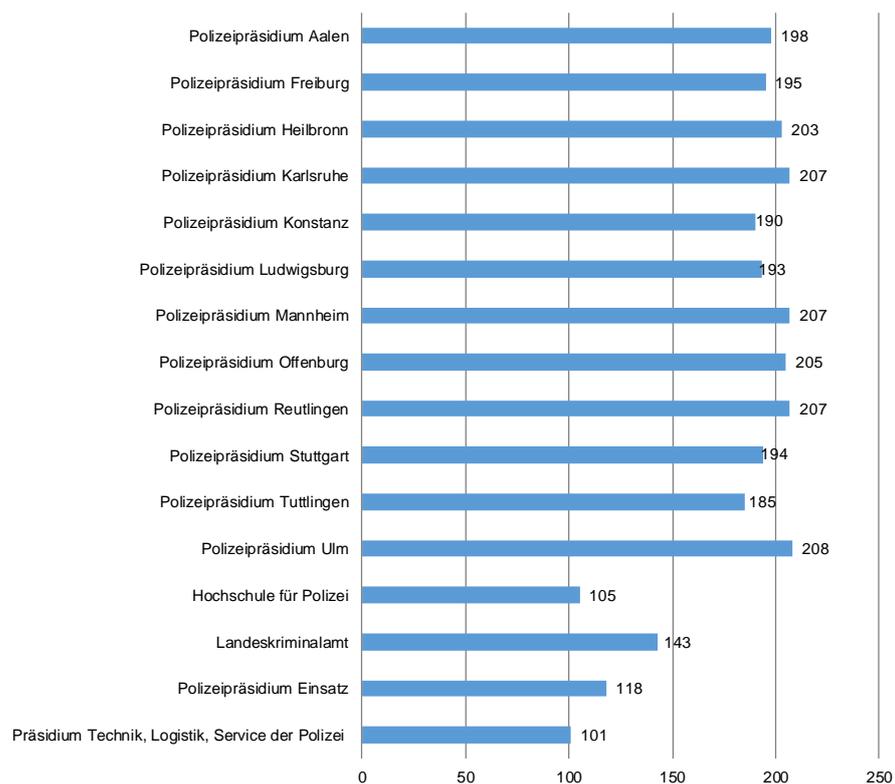
Die Bemessungsschlüssel des Fuhrparkberichts sind zugleich Richtwerte für die interne Verteilung der Fahrzeuge auf die einzelnen Organisationseinheiten. Bindend sind sie aber nicht. Es zeigte sich, dass das dezentrale Fuhrparkmanagement erhebliche Korrekturen vornimmt. So wiesen beispielsweise fast alle regionalen Polizeipräsidien der Kriminalpolizei deutlich mehr Fahrzeuge zu, als dies nach dem Bemessungsschlüssel vorgesehen wäre. Andere Organisationseinheiten erhielten entsprechend weniger Fahrzeuge. Schon diese Korrekturen zeigen, dass eine Fahrzeugbemessung auf Basis des Stellenplans die tatsächlichen Bedarfe nicht abbildet.

2.3 Auslastung der Fahrzeuge

Die Auslastung ist ein Hauptkriterium dafür, ob der Betrieb eines Fahrzeugs erforderlich und wirtschaftlich ist. Bislang wird sie nur im Rahmen des Leasing-Nachersatzes systematisch ausgewertet. Hierfür nutzt die Polizei die Parameter „Laufleistung“ und „Einsatztage“. Eine fortlaufende Analyse der Auslastung findet nicht statt.

Die Laufleistung ist von zahlreichen externen Faktoren wie beispielsweise dem regionalen Zuschnitt des Polizeipräsidiums abhängig. Sie spielt vor allem für die Gestaltung der Leasingverträge eine Rolle. Für eine Bewertung der Auslastung ist aber die Einsatzzeit das wichtigere Kriterium. Hierauf hat der Rechnungshof sein Hauptaugenmerk gerichtet. Nach den bei der Polizei vorhandenen Daten stellen sich die durchschnittlichen Einsatztage wie folgt dar:

Abbildung 1: Durchschnittliche Einsatztage je Fahrzeug 2018¹



Ein Einsatztag in diesem Sinne kann allerdings eine zehninütige Besorgungsfahrt genauso wie ein polizeilicher Einsatz über mehrere Stunden sein. Diese Statistik ist somit nur begrenzt aussagekräftig.

¹ 64 Fahrzeuge (davon 52 vom Polizeipräsidium Einsatz) konnten nicht ausgewertet werden; entsprechende Daten fehlten.

Der Rechnungshof hat daher stichprobenhaft bei einzelnen Organisationseinheiten bzw. Standorten der regionalen Polizeipräsidien eine stundengenaue Auswertung durchgeführt. Dabei hat er auch die vom Fuhrparkbericht für Teilbereiche der Polizeipräsidien empfohlenen Fahrzeugpools geprüft.

Die Analyse ergab, dass die wenigen vorhandenen Fahrzeugpools vergleichsweise gut ausgelastet sind. An allen Poolstandorten gibt es aber weitere Standardfahrzeuge. Diese sind jedoch nicht allen zugänglich, sondern einzelnen Organisationseinheiten fest zugewiesen. Bei einer Zusammenfassung dieser Fahrzeuge zu standortbezogenen Pools hätte in der Regel eine ungenutzte Reserve bestanden. Eine verstärkte Poolbildung könnte daher - selbst unter Berücksichtigung einer gewissen Reserve aus einsatztaktischen Gründen - Fahrzeuge entbehrlich machen und zu einer effizienteren Nutzung führen.

Die Polizei benutzt bisher herkömmliche Fahrtenbücher. Seit Jahren ist die Einführung eines elektronischen Fahrtenbuchs geplant. Diese würde es ermöglichen, detaillierte Auswertungen regelmäßig, flächendeckend und ressourcenschonend durchzuführen.

2.4 Leasingfahrzeuge

2.4.1 Vereinbarte Laufleistungen

Bereits der Fuhrparkbericht hatte festgestellt, dass die Leasingverträge im Durchschnitt zu hohe Laufleistungen vorsehen: Er empfahl, zur Vermeidung unnötig hoher Leasingraten bei Vertragsschluss die erwartete Nutzung stärker zu berücksichtigen.

Zwischen 2016 und 2019 zeigte diese Empfehlung noch keine Effekte. Infolge von Minderkilometern entstanden trotz Anrechnung der Mehrkilometer anderer Fahrzeuge insgesamt Erstattungsansprüche gegen die Leasinggeber von über 3,4 Mio. Euro.

Eine Stichprobe des Rechnungshofs bestätigte erhebliche Abweichungen zwischen vereinbarter und tatsächlicher Laufleistung. Etwa jedes sechste Fahrzeug erreichte weniger als die Hälfte der vereinbarten Laufleistung. Umgekehrt übertraf ebenfalls ein Sechstel der Fahrzeuge die vereinbarte Laufleistung um mehr als ein Drittel. Im Saldo ergab sich aber auch bei der Stichprobe ein Erstattungsanspruch gegen den Leasinggeber.

Punktlandungen bei den Laufleistungen von Fahrzeugen sind praxisfern. Abweichungen mit einem Gegenwert in Millionenhöhe sind jedoch erheblich. Aufgrund der aktuellen Leasingkonditionen wirkt sich die mangelnde Steuerung nicht wesentlich nachteilig aus. Sollte sich dies ändern, bestünde jedoch Handlungsbedarf. In diesem Fall wären Standortveränderungen des Fahrzeugs oder Anpassungen der Laufleistung während der Vertragslaufzeit geboten.

2.4.2 Nachersatz von Leasingfahrzeugen

Die Kriterien der Polizei für den Nachersatz von Fahrzeugen, deren Leasingvertrag ausläuft, sind nicht besonders streng: Lediglich Fahrzeuge mit weniger als 2,5 Einsatztagen je Woche und weniger als 5.000 km Laufleistung im Jahr werden als unwirtschaftlich angesehen und sollen nur in besonders begründeten Einzelfällen ersetzt werden. Von den im Jahr 2020 zum Nachersatz anstehenden 1.400 Leasingfahrzeugen verfehlten 33 beide Mindestbedingungen. Immerhin 207 Fahrzeuge erfüllten nur eines der beiden Kriterien.

In der Praxis hatten die Wirtschaftlichkeitskriterien zum Nachersatz keinen Effekt. Sogar die 33 Fahrzeuge, die diese zu moderaten Kriterien nicht erfüllten, werden letztlich nachersetzt. Für einen Nachersatz trotz geringer Laufleistung oder nur weniger Einsatztage kann es im Einzelfall nachvollziehbare Argumente geben. Die Begründungen waren jedoch sehr pauschal gehalten (z. B. „Bedarfsabdeckung“, „funktionelle Erfordernisse“). Der Rechnungshof hält den Nachersatz in diesen Fällen für nicht ausreichend begründet.

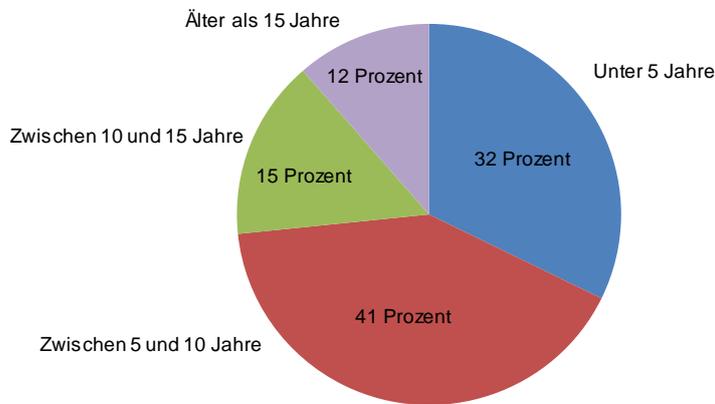
Die vorhandenen Daten werden kaum dazu genutzt, die Auslastung des Leasingfuhrparks kritisch zu analysieren und den Umfang des Nachersatzes zu steuern. Hier müsste das zentrale Fuhrparkmanagement im Zusammenwirken mit den Polizeidienststellen und Einrichtungen aktiver werden.

Über die haushaltsrechtliche Verpflichtung zu wirtschaftlichem Handeln hinaus besteht allerdings bislang für die betroffene Polizeidienststelle bzw. die betroffene Einrichtung kein wirtschaftlicher Anreiz, auf nicht bzw. nicht unbedingt benötigte Fahrzeuge zu verzichten. Es könnte daher - zunächst als Modellversuch - erprobt werden, eingesparte Mittel aus einem zumindest temporären Verzicht auf Leasingfahrzeuge der initiierenden Polizeidienststelle bzw. Einrichtung wieder zugute kommen zu lassen. Dadurch würde gleichzeitig die dezentrale Ressourcenverantwortung gestärkt.

2.5 Kauffahrzeuge

Die knapp 1.800 landeseigenen Kauffahrzeuge der Polizei sind im Durchschnitt etwa sieben Jahre alt. Im Vergleich zum Leasingfuhrpark sind sie damit deutlich älter und in Teilen nicht auf dem neuesten technischen Stand. Von Seiten der Polizei wird daher ein Investitionsstau beklagt.

Abbildung 2: Alter der landeseigenen Kauffahrzeuge



Grundlage für den Nachersatz veralteter Kauffahrzeuge sind die sogenannten Aussonderungskriterien. Diese Kriterien („älter als 15 Jahre“, „älter als 10 Jahre und 200.000 km Laufleistung“ oder „200.000 km Laufleistung und 30.000 km im Jahr“) erfüllten zum 1. Januar 2019 genau 262 Fahrzeuge.

Eine Auswertung zeigt, dass zwischen den beiden Kriterien „Alter“ und „Laufleistung“ häufig kein Zusammenhang besteht. Der Großteil der sehr alten Fahrzeuge gehört zur Kategorie Transporter und hatte eine jährliche Laufleistung von weniger als 5.000 km.

Wie viele ältere Fahrzeuge tatsächlich nachersetzt werden, hängt von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln ab. Daher erstellt das PTLs Pol in Zusammenarbeit mit den Polizeidienststellen und Einrichtungen eine Prioritätenliste. Wenn Fahrzeuge wegen Totalschadens kurzfristig zu ersetzen sind, rücken diese unabhängig von den Aussonderungskriterien auf der Prioritätenliste nach oben. Welche Fahrzeuge ersetzt werden, hängt somit nicht nur vom Haushaltsansatz, sondern auch von Zufälligkeiten ab.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass es Fahrzeuge gibt, die für einen spezifischen Einsatzfall vorgehalten werden müssen. Dennoch stellt sich bei Fahrzeugen mit weniger als 5.000 km Laufleistung jährlich vor einem Nachersatz die Frage nach dem tatsächlichen Bedarf. Insbesondere bei den Fahrzeugen, die älter als 15 Jahre sind, sieht der Rechnungshof auch Einsparpotenziale.

Bei der Festlegung der Prioritäten sollte der gesamte Kauffuhrpark in die Betrachtung einbezogen werden. Wesentliche Kriterien können neben dem Alter der Fahrzeuge und der Laufleistung auch der Einsatzzweck oder das Fehlen von Sicherheitssystemen sein.

3 Empfehlungen

3.1 Fahrzeugbemessung am tatsächlichen Personalbestand orientieren

Die Fahrzeugbemessung sollte sich stärker am tatsächlichen Personalbestand orientieren. Durch das Leasingmodell besteht die dafür notwendige Flexibilität.

3.2 Auslastung verbessern

Die seit längerem geplante Einführung eines elektronischen Fahrtenbuchs sollte, gegebenenfalls mit freien oder frei werdenden Mitteln aus der Rücklage „digital@bw II“, zügig umgesetzt werden. Dabei sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, den Einsatz der Fahrzeuge stundengenau zu analysieren.

Mit einer verstärkten Poolbildung können Potenziale für einen wirtschaftlicheren Betrieb des Fuhrparks offengelegt werden. Dafür sollten an allen Standorten mit mehreren Organisationseinheiten die Standardfahrzeuge in Fahrzeugpools zusammengeführt werden. Auf eine feste Zuweisung von Fahrzeugen an kleine Organisationseinheiten oder einzelne Personen, wie z. B. Personalrat oder Einsatztrainer, sollte verzichtet werden.

3.3 Laufleistung der Leasingfahrzeuge analysieren und steuern

Es sollte ein regelmäßiger Abgleich der Laufleistungen der Bestandsfahrzeuge mit den vertraglich vereinbarten Laufleistungen durchgeführt werden. Bei erheblichen Abweichungen sollte mit Vertragsanpassungen oder Standortveränderungen gegengesteuert werden. Die vertragliche Laufleistung des Nachfolgerfahrzeugs sollte gegebenenfalls angepasst werden.

3.4 Anreize für wirtschaftlicheres Verhalten beim Fahrzeugleasing setzen

Beim Nachersatz von Leasingfahrzeugen sollten die voraussichtliche Personalentwicklung und die Auslastung der aktuellen Fahrzeuge stärker berücksichtigt werden. Die Kriterien für den Nachersatz sollten strenger gefasst werden.

Das Innenministerium sollte den Polizeidienststellen und Einrichtungen die Möglichkeit einräumen, freiwillig und temporär (z. B. für ein Jahr oder einen Leasingzyklus) auf Leasingfahrzeuge mit voraussichtlich geringer Laufleistung bzw. wenigen Einsatztagen zu verzichten. Der finanzielle Gegenwert könnte für zusätzliche, bedarfsgerechte Ersatzbeschaffungen von Kauffahrzeugen dieser Polizeidienststelle bzw. dieser Einrichtung genutzt werden.

Darüber hinaus sollte gemeinsam mit dem Finanzministerium die Möglichkeit geprüft werden, die eingesparten Mittel aus dem zumindest temporären

Verzicht auf Leasingfahrzeuge auch zur Verstärkung der dezentralen Sachmittelbudgets zu verwenden.

3.5 Nachersatz von Kauffahrzeugen mit geringer Laufleistung hinterfragen

Bei der geplanten Evaluation des Fuhrparkberichts sollte geprüft werden, ob und in welchem Umfang auf einen Nachersatz von Sonderfahrzeugen oder anderen Fahrzeugen mit geringer Laufleistung aus wirtschaftlichen Gründen verzichtet werden kann.

3.6 Ausstattung mit Bundesfahrzeugen erhöhen

Das Innenministerium sollte - gegebenenfalls gemeinsam mit anderen Ländern - gegenüber dem Bund auf eine vereinbarungsgemäße, bedarfsgerechte Ausstattung mit Bundesfahrzeugen drängen.

3.7 Schadensmanagement zentralisieren

Um spezielles Fachwissen nicht bei allen Polizeidienststellen und Einrichtungen vorhalten zu müssen, sollte das Schadensmanagement beim PTLs Pol zentralisiert werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Aus Sicht des Innenministeriums wird das Fuhrparkmanagement der Polizei bereits jetzt aktiv durchgeführt. Mit der Einführung eines elektronischen Fahrtenbuchs werde man ein zusätzliches Steuerungsinstrument an die Hand bekommen, um den Fuhrpark moderner und noch ressourcenschonender zu managen. Dann könnten auch die Empfehlungen des Fuhrparkberichts konsequenter umgesetzt werden. Die konkreten Planungen für die Einführung des elektronischen Fahrtenbuchs hätten 2019 begonnen. Für Mitte 2021 sei eine Evaluation des Projekts Polizeifuhrpark vorgesehen.

Eine Fahrzeugbemessung anhand des sich ständig wandelnden tatsächlichen Personalbestands sei mit den Vorlaufzeiten bei der Beschaffung nicht vereinbar. Das Ministerium hält deshalb am gegenwärtigen Verfahren der Bemessung fest.

Hinsichtlich des Nachersatzes von Fahrzeugen verweist das Ministerium darauf, dass spezialisierte Fahrzeuge auch bei geringen Laufleistungen und wenigen Einsatztagen zwingend vorgehalten werden müssten

Bei dem vom Rechnungshof skizzierten Anreizmodell sieht das Ministerium die Gefahr, dass hierdurch die Vorteile einer zentralen Fuhrparkverwaltung durch das PTLs Pol verloren gehen könnten. Dem Vorschlag, das Schadensmanagement beim PTLs Pol zu bündeln, hält es die Zielsetzung der

Polizeireform entgegen, leistungsstarke Polizeipräsidien in der Fläche zu erhalten.

Das Ministerium kündigt an, es werde sich weiterhin konsequent für einen vollständigen Erhalt der mit dem Bund vereinbarten Ausstattung der Bereitschaftspolizei einsetzen.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält daran fest, dass eine Orientierung der Fahrzeugbemessung am voraussichtlichen tatsächlichen Personalbestand sachgerechter und wirtschaftlicher wäre als die derzeitige Orientierung an der Stellenzahl.

Er teilt nicht die Auffassung des Ministeriums, dass durch das vorgeschlagene Anreizmodell die Vorteile einer zentralen Fuhrparkverwaltung verloren gingen. Vielmehr könnte die Aufgabenverteilung zwischen zentralem und dezentralem Fuhrparkmanagement durch die Empfehlungen zum Anreizmodell und zum Schadensmanagement optimiert werden.