

## **Mitteilung**

### **der Landesregierung**

#### **Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;**

#### **hier: Denkschrift 2010 des Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg**

#### **– Beitrag Nr. 7: Polizeiliche Begleitung von Großraum- und Schwertransporten**

#### Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 25. November 2010 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 14/7007 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. die Vorschläge des Rechnungshofs zur Gebührenabrechnung und zur Kostendeckung der Gebühren baldmöglichst umzusetzen;
2. vor einer Privatisierung oder Teilprivatisierung der polizeilichen Begleitung von Großraum- und Schwertransporten deren Wirtschaftlichkeit aufgrund aktueller Zahlen nachzuweisen;
3. dem Landtag über das Veranlasste bis 30. Juni 2011 zu berichten.

#### Bericht

Mit Schreiben vom 8. Juni 2011 Nr. I 0451.1 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

#### *Maßnahmen zur Gebührenabrechnung und Kostendeckung*

Der Rechnungshof empfiehlt, das derzeit wenig praxistaugliche Abrechnungsverfahren durch klare Zuständigkeitsregelungen und eine sachgerechte Aufteilung der Gebühreneinnahmen zu ändern. Da die bisher erhobenen Gebühren den tatsächlichen Personal- und Sachaufwand der polizeilichen Transportbegleitung lediglich zu etwa 80 % decken, schlägt der Rechnungshof darüber hinaus die Einführung einer kostendeckenden Mindestgebühr vor.

Mit der derzeit in der Abstimmung befindlichen Änderung der Verordnung des Innenministeriums über die Festsetzung der Gebührensätze für öffentliche Leistungen der staatlichen Behörden für den Geschäftsbereich des Innenministeriums (Gebührenverordnung Innenministerium – GebVO IM) werden die Gebühren für die polizeiliche Begleitung von Schwer- und Großraumtransporten unter Nr. 15.1.1 um eine zusätzliche Rahmengebühr in Höhe von 25 bis 250 Euro zur Kostendeckung von Planung und Vorbereitung der polizeilich notwendigen Sicherungsmaßnahmen ergänzt. Die Gebühr wird auch dann zu entrichten sein, wenn der Transport nicht durchgeführt oder der Antrag innerhalb von 24 Stunden vor dem geplanten Termin zurückgenommen wird.

Die Gebührenabrechnung soll nach derzeitiger Planung spätestens zu Beginn des neuen Haushaltsjahres zentral durch die Regierungspräsidien – Landespolizeidirektionen – erfolgen. Zur Optimierung der Geschäftsprozesse werden derzeit organisatorische und personalwirtschaftliche Konzepte erarbeitet. Durch die Zentralisierung sind Verbesserungen in den Abläufen und eine Verkürzung der Bearbeitungszeiten für die Gebührenbescheide zu erwarten. Sie führt zu klaren Zuständigkeiten, der Vereinheitlichung des Abrechnungsverfahrens und mehr Bürgerfreundlichkeit durch konkrete Ansprechpartner.

Die Regierungspräsidien – Landespolizeidirektionen – werden die Gebühreneinnahmen nach den Grundsätzen der dezentralen Budgetierung einvernehmlich mit den Dienststellen aufteilen.

#### *Statistische Erfassung*

In Absprache mit dem Rechnungshof wird seit Februar 2011 eine (manuelle) Erfassung der Transportbegleitung durchgeführt. Die Erfassung ist jedoch mit nicht unerheblichem Aufwand verbunden und bietet aufgrund von Eingabeungenauigkeiten keine valide Datenbasis. Um diesen Schwächen angemessen zu begegnen, laufen derzeit Programmierarbeiten zur Erfassung der Transportbegleitung im Führungsinformationssystem der Polizei. Die bislang erfassten Daten stellen sich wie folgt dar:

#### Jahr 2011

Anzahl durchgeführter Transporte	Anzahl eingesetzter Beamter	Transportdauer in Stunden	Abgerechnete Kosten
2.012	6.015	3.900	393.914 Euro

Zu einem Vergleich fehlen aber entsprechende Daten aus den Vorjahren. Als Anhaltspunkt für eine Veränderung im Transportaufkommen kann lediglich auf eine Statistik aus dem Genehmigungsverfahren zurückgegriffen werden. Baden-Württemberg beteiligt sich seit 2007 an dem System VEMAGS (Verfahrensmanagement Großraum- und Schwertransporte). Über dieses System können Unternehmer vereinfacht online Genehmigungen beantragen. Aufgrund der damit verbundenen Zeit- und Kostenersparnis ist eine sehr hohe Akzeptanz dieses Systems erkennbar, sodass die meisten Anträge zwischenzeitlich über VEMAGS erstellt werden.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass aus der Zahl der Genehmigungen nur bedingt auf die tatsächlich stattgefundenen Transporte geschlossen werden kann. Zum einen kann eine Genehmigung eine Vielzahl von Transporten beinhalten. Zum anderen führt nicht jede Genehmigung tatsächlich auch zu einem Transport. Dennoch kann die Anzahl der VEMAGS-Verfahren die grundsätzlichen Entwicklungen im Transportsektor wiedergeben. Die VEMAGS-Zahlen für Baden-Württemberg haben sich danach wie folgt entwickelt:

#### Anträge

2008	2009	2010	1. Quartal 2011
23.559	30.891	34.668	9.193

Eine ähnliche Steigerung wird durch die Erhebung der Landesstelle für Straßentechnik Baden-Württemberg festgestellt. In einer Antwort des bis dato zuständigen UVM an das BMVBS vom 14. März 2011 zur Kleinen Anfrage von Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der SPD-Fraktion wurde festgestellt, dass sich die Zahl der Anträge (Nachrechnung der Brückenbauwerke im Genehmigungsverfahren) von 2001 bis 2011 von rund 30.000 auf 62.000 verdoppelt hat.

Es ist daher davon auszugehen, dass für Baden-Württemberg erst ab 2012 eine valide Datenbasis zur Verfügung steht.

#### *Privatisierung/Teilprivatisierung*

Der Rechnungshof fordert, vor einer Privatisierung von Aufgaben grundsätzlich eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchzuführen. So soll verhindert werden, dass Einnahmeverluste auftreten denen kein Personalabbau gegenübersteht.

#### 1. Bund-Länder-Arbeitsgruppe

Die Möglichkeiten und rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Aufgabenteilung der Polizei im Zusammenhang mit Großraum- und Schwertransporten wurden durch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Rahmen eines von der VMK an den Bund-Länder-Fachausschuss „Straßenverkehrs-Ordnung/Ordnungswidrigkeiten“ (BLFA-StVO/OWi) erteilten Auftrags geprüft. Baden-Württemberg war mit einem Vertreter der Landespolizei an der Arbeitsgruppe beteiligt.

In ihrem Bericht vom 4. Mai 2011 schlägt die Arbeitsgruppe eine Teilprivatisierung mit entsprechendem Entlastungspotenzial für die Polizei vor. Jedoch bedarf es hierzu zunächst diverser straßenverkehrsrechtlicher Änderungen. Der BLFA-StVO/OWi hat in seiner Sitzung am 10./11. Mai 2011 entschieden, zunächst betroffene Verbände und Organisationen anzuhören und die Beratungsgespräche erst nach der Sommerpause wieder aufzunehmen. Mit einer Umsetzung in 2011 ist nicht zu rechnen.

#### 2. Entlastungspotenzial

Um die vom Rechnungshof geforderte Wirtschaftlichkeitsberechnung durchführen zu können, bedarf es zunächst einer Ermittlung des sich durch die Teilprivatisierung ergebenden Entlastungspotenzials für die Polizei. In einem weiteren Schritt muss dieses Ergebnis auf die in Baden-Württemberg vorliegende Situation (Anzahl und Art der Transporte) übertragen und hochgerechnet werden.

Die konkrete Ermittlung des Entlastungspotenzials ist aus den folgenden Gründen problematisch:

- weder auf Bundes- noch auf Landesebene ist eine ausreichende Datenbasis vorhanden;
- es ist nicht absehbar, welche der vorgeschlagenen Änderungen in welchem Umfang tatsächlich durch die zuständigen Gremien und das BMVBS akzeptiert und umgesetzt werden und
- es ist nicht kalkulierbar, in welchem Umfang die Transportunternehmer die möglichen Entlastungspotenziale, wie z. B. private Begleitung mit mehreren Begleitfahrzeugen aufgreifen bzw. anwenden werden.

Im Arbeitsgruppenbericht wurde eine Berechnung aufgrund von Daten einer Stichprobenuntersuchung durchgeführt, die in Sachsen im April 2008 erfolgte. Wesentliche Grundlage für die Berechnung war dabei die Transportbreite. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass weniger breite Transporte eher privatisiert werden können, da sich bei der Begleitung in deutlich geringerem Umfang die Notwendigkeit ergibt, andere Verkehrsteilnehmer zu warnen bzw. regelnd einzugreifen. Hier kann ohne Probleme auf eine private Begleitung zurückgegriffen werden, wie sie auch jetzt bereits für die Absicherung nach hinten eingesetzt wird. Die Berechnung ergab, dass bei Umsetzung aller vorgeschlagenen Änderungen eine Entlastung der Polizei zwischen 50 und 75 Prozent zu erwarten sei.

Ob die in Sachsen erhobenen Ergebnisse der Stichprobe uneingeschränkt auf Baden-Württemberg übertragen werden können, kann nicht mit der notwendigen Sicherheit festgestellt werden. Aufgrund unterschiedlicher Faktoren (z. B. Art des Transportgutes und damit entsprechende Dimensionen, Standorte der Unternehmen, Ausbauzustand und Länge der Transportstrecken, Anzahl der erhobenen Transporte) ist eher nicht von einer direkten Übertragbarkeit auszugehen. Da die Berechnung der Einsparpotenziale überwiegend auf den Breiten der zu begleitenden Transporte beruhte, hat das Innenministerium BW beim bundesweiten Gesamtprojekt VEMAGS eine Anfrage gestellt, ob aus diesem System eine statistische Recherche möglich wäre, die Auskunft über die Anteile verschiedener Transportbreiten gibt. Dadurch könnte ggf. ein Rückschluss auf die Auswirkungen in Baden-Württemberg gezogen werden. Die Beantwortung steht derzeit noch aus.

### 3. Gebührenauffälle

Problematisch wird darüber hinaus die Berechnung der ggf. durch eine Teilprivatisierung entstehenden Gebührenauffälle. Da die vorgeschlagene Teilprivatisierung hauptsächlich Transporte umfasst, die geringer dimensioniert sind bzw. weniger regelnde Eingriffe erfordern, fallen die bislang dafür aufgewendeten polizeilichen Ressourcen auch geringer aus.

Dementsprechend sind die abzurechnenden – ggf. dann wegfallenden – Gebühren auch niedriger. Für die Begleitung von Transporten, die nicht privatisiert werden können, werden dagegen aufgrund des hohen polizeilichen Aufwands (Anzahl der eingesetzten Begleitkräfte, Dauer des Transports) in der Regel höhere Gebühren abgerechnet.

Weiterhin ist davon auszugehen, dass die Teilprivatisierung durch die Unternehmen nicht gleichzeitig und flächendeckend in Deutschland übernommen wird. Es ist eher anzunehmen, dass diese Umsetzung langsam „aufwächst“, da die erforderlichen Begleitfahrzeuge bzw. das ggf. zusätzlich erforderliche Material und notwendige Personal nur nach und nach zur Verfügung stehen werden. Daraus resultierend ist zunächst von langsam zurückgehenden Gebühreneinnahmen auszugehen, deren voller Umfang sich erst nach einigen Jahren darstellt.

Würde man dennoch das im Bericht errechnete Entlastungspotenzial von 50 Prozent hypothetisch zugrunde legen, ergäbe sich – bezogen auf den vom Rechnungshof ermittelten Personalaufwand von 26,3 Vollzeitäquivalenten – eine Reduktion auf 13,15 Vollzeitäquivalente und daraus entstehende Personalkosten in Höhe von etwa 900.000 Euro. Demgegenüber stünde – bei gleicher Grundannahme, d. h. Gebührenrückgang um 50 Prozent – ein Gebührenaufkommen von rund einer Million Euro. Aufgrund der vorgenannten schwer kalkulierbaren Rahmenbedingungen dürfte jedoch das Entlastungspotenzial und das Gebührenaufkommen, zumindest in den ersten Jahren nach einer Umsetzung, deutlich geringer ausfallen bzw. deutlich geringer zurückgehen.

### 4. Vom Rechnungshof nicht berücksichtigte Auswirkungen auf die Polizei

Um außergewöhnliche Beeinträchtigungen des Straßenverkehrs zu minimieren, finden Großraum- und Schwertransporte regelmäßig während der Nachtzeit (verkehrsarme Zeiten) statt. In diesen Zeitfenstern steht der Polizei grundsätzlich nur Personal aus den rund um die Uhr besetzten Streifendiensten zur Verfügung. Bedingt durch die begrenzten Personalressourcen (Mindeststärken) führen Transportbegleitungen ggf. dazu, dass andere Aufgaben nicht bzw. nicht im erforderlichen Umfang erledigt werden können. So wurden überwiegend in dem Zeitfenster Nacht allein in den Monaten Februar bis April 2011 mehr als 6.000 Polizeibeamtinnen/-beamte für die Begleitung eingesetzt und standen – zumindest während der reinen Transportdauer – nicht für andere Aufgaben zur Verfügung. Eine Hochrechnung auf Vollzeitäquivalente ist deshalb aus Sicht des Innenministeriums nur bedingt zielführend.

Die Begleitung von Transporten ist darüber hinaus nicht grundsätzlich Aufgabe der Polizei. Die originäre Zuständigkeit beschränkt sich lediglich auf Fälle, bei denen Gefahr im Verzug vorliegt bzw. bei denen der Verkehr durch Zeichen oder

Weisungen geregelt werden muss. Eine sehr große Anzahl der Großraum- und Schwertransporte wird deshalb bereits heute durch Private – ohne negative Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit – begleitet. Wenn Aufgaben durch Private, mindestens im gleichen Qualitätsstandard, voraussichtlich günstiger und für die Unternehmer wirtschaftlicher erbracht werden können, kann einer Beibehaltung dieser Aufgaben, nur aus Gründen einer Einnahmesicherung für den Landeshaushalt, nicht zugestimmt werden.

Bei der prognostizierten Zunahme der Transporte und der damit verbundenen Steigerung polizeilicher Begleitung in den nächsten Jahren, wird auch ein zusätzlicher Personalansatz erforderlich. Die zu erwartenden zusätzlichen Gebühreneinnahmen führen aber nur zu einer finanziellen Entlastung des Polizeihaushaltes, nicht aber unmittelbar auch zu einem dann erforderlichen zusätzlichen Personalzuwachs.

Wenn die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen rechtlichen Änderungen in Gänze umgesetzt würden, könnten die dadurch wegfallenden Gebühreneinnahmen durch die prognostizierten Steigerungen im verbleibenden Transportsegment innerhalb der nächsten Jahre wieder kompensiert werden und dem Polizeihaushalt zur Verfügung stehen.

Sollten die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Änderungen nach Beratung bundesweit Gültigkeit erlangen, ist ein nachträglicher Vorstoß oder ein Alleingang durch Baden-Württemberg nicht möglich. Nach Ansicht des Innenministeriums bedarf es dann einer grundsätzlichen Entscheidung, ob die ggf. entstehenden (voraussichtlich vorübergehenden) Gebührenauffälle im Polizeihaushalt anderweitig ausgeglichen werden.

Die Landesregierung schlägt vor, zum Juni 2012 erneut zu berichten.