



Abschließende Mitteilung

über die Querschnittsprüfung

Fahrbereitschaften und Dienstkraftfahrzeuge in der Bundesverwaltung

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Gz.: VII 6 - 2014 - 1174

Bonn, den 5. November 2015

Inhaltsverzeichnis		Seite
Abkürzungsverzeichnis		3
0	Zusammenfassung	4
1	Anlass und Ziel der Prüfung	7
2	Methodik	7
3	Querschnittsprüfungsmitteilung 2003	8
4	Fahrbereitschaften	8
4.1	Fahrdienstleitung	8
4.2	Auslastung der Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer	9
4.3	Fahrtenbücher	11
5	Dienstkraftfahrzeuge	13
5.1	Bedarfsermittlung	13
5.2	Beschaffung	16
5.3	Wartung und Reparatur	17
6	Wirtschaftlichkeit von Fahraufträgen und Dienstfahrten	17
6.1	Post- und Materialfahrten	17
6.2	Personenbeförderung	19
7	Kooperationen mit anderen Behörden	20
8	Stellungnahme der Bundesregierung	21

Abkürzungsverzeichnis

BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
DKfz	Dienstkraftfahrzeuge
DKfzR	Richtlinien für die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der Bundesverwaltung
KraftfahrerTV Bund	Tarifvertrag für die Kraftfahrer und Kraftfahrerinnen des Bundes
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüfte die Fahrbereitschaften und Dienstkraftfahrzeuge in der Bundesverwaltung. Hierbei betrachtete er auch, inwieweit die Behörden seine Empfehlungen aus dem Jahr 2003 umsetzten. Bei der Prüfung unterstützte ihn das Prüfungsamt des Bundes Koblenz. Der Bundesrechnungshof stellte insbesondere fest:

- 0.1 Vielen Behörden waren die Empfehlungen aus dem Jahr 2003 nicht bekannt. Die Ressorts hatten die Prüfungsmitteilung nicht an alle nachgeordneten Behörden übermittelt. Der Bundesrechnungshof bittet, seine Querschnittsprüfungsmitteilungen allen nachgeordneten Behörden zu übermitteln und diese dazu anzuhalten, den Empfehlungen zu folgen. (Tz. 3)
- 0.2 Ihren Bedarf an Dienstkraftfahrzeugen, Kraftfahrerinnen und Kraftfahrern sowie Fahrdienstleitungen müssen die Behörden mit Aufgabenanalysen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen belegen. Nur wenige Behörden verfügten über entsprechende aktuelle Untersuchungen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Aufgaben und den Personalbedarf der Fahrbereitschaften mit anerkannten Methoden schriftlich zu ermitteln. Die Behörden sollten auch die Auslastung der Dienstkraftfahrzeuge nach Kilometerleistung und Nutzungstagen jährlich prüfen und aus dieser Prüfung ihren Fahrzeugbedarf nachvollziehbar ableiten. (Tz. 4.1, Tz. 4.2 und Tz. 5.1)
- 0.3 Die Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer waren zum Teil nur mit 52 % ihrer Arbeitszeit mit Fahrtätigkeiten ausgelastet. Es ergaben sich regelmäßig erhebliche Wartezeiten vor der ersten und nach der letzten Fahrt. Dies deutet darauf hin, dass die Behörden zu viele Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer beschäftigten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Auslastung der Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer regelmäßig zu untersuchen, das Ergebnis zu dokumentieren und die Wartezeiten vor der ersten und nach der letzten Fahrt zu verringern. (Tz. 4.2)
- 0.4 Der Bundesrechnungshof stellte regelmäßig fest, dass Fahrtenbücher unvollständig und fehlerhaft geführt wurden. Außerdem hatten Fahrdienstleitungen die Fahrtenbücher nicht ordnungsgemäß und fehlerfrei geprüft. Die Behörden werteten die Fahr-

tenbücher häufig nicht hinsichtlich Fahrtzweck, Kilometerlaufleistung und Nutzungstagen aus. Insbesondere Dienstkraftfahrzeuge mit wenigen Nutzungstagen und niedriger Laufleistung sind häufig nicht wirtschaftlich. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Fahrtenbücher ordnungsgemäß zu führen und zu prüfen sowie die Daten als Grundlage für Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auszuwerten. (Tz. 4.3 und Tz. 5.1)

- 0.5 Ihre Dienstkraftfahrzeuge müssen die Behörden wirtschaftlich beschaffen. Wegen fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für unterschiedliche Beschaffungsvarianten konnten die Behörden dies meist nicht belegen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, vor jeder Beschaffung die Wirtschaftlichkeit aller Handlungsoptionen schriftlich zu untersuchen und in die Betrachtung stets den erwarteten Wiederverkaufswert bei Nutzung der sogenannten Jahreswagenregelung einzubeziehen. (Tz. 5.2)
- 0.6 Einige Behörden betrieben eigene Kraftfahrzeugwerkstätten, ohne deren Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Arbeiten, die in diesen Werkstätten nicht durchgeführt werden konnten, vergaben die Behörden zusätzlich an Fachwerkstätten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Wirtschaftlichkeit eigener Werkstätten kritisch zu prüfen und das Ergebnis zu dokumentieren. (Tz. 5.3)
- 0.7 61 % der Behörden hatten externe Dienstleister mit dem Transport von Post beauftragt. Viele Behörden transportierten Post und Material weiterhin mit Dienstkraftfahrzeugen und eigenem Personal, ohne die Wirtschaftlichkeit nachgewiesen zu haben. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Wirtschaftlichkeit des Post- und Materialtransports zu untersuchen und das Ergebnis hinreichend zu dokumentieren. (Tz. 6.1)
- 0.8 Die Behörden hatten versäumt, die wirtschaftliche Möglichkeit zur Deckung eines Reisebedarfs unter Berücksichtigung der Varianten Fahrbereitschaft, Selbstfahrerfahrzeuge und öffentliche Verkehrsmittel zu ermitteln. Um dies zu ermöglichen, sollte eine Stelle den Überblick über den gesamten Reisebedarf haben. (Tz. 6.2)
- 0.9 Bei Fahrbereitschaften und Dienstkraftfahrzeugen arbeiteten 44 % der Behörden zusammen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt auch den übrigen Behörden zu prüfen, ob eine Kooperation möglich und wirtschaftlich ist. Grundlage für die Kooperationen sollten schriftliche Verwaltungsvereinbarungen sein. (Tz. 7)

- 0.10 Nach Mitteilung des Bundesministeriums des Innern sind sich die Ressorts einig, die Empfehlungen dieser Querschnittsprüfungsmitteilung in aller Regel zu beachten. Die Ressorts würden gebeten, ihre Geschäftsbereichsbehörden für die Empfehlungen zu sensibilisieren und auf deren Einhaltung zu achten.

1 Anlass und Ziel der Prüfung

Wir prüften in den Jahren 2002 und 2003 querschnittlich die Fahrbereitschaften bei 21 nachgeordneten Bundesbehörden. Diese Behörden verfügten über 150 Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer sowie 250 Dienstkraftfahrzeuge. Unsere behördenübergreifenden Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen fassten wir in einer Querschnittsprüfungsmitteilung¹ zusammen. Damit gaben wir den Fahrbereitschaften Hinweise zum ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Betrieb von Dienstkraftfahrzeugen. Wir übersandten die Querschnittsprüfungsmitteilung im Jahr 2003 an das Bundeskanzleramt, das Bundespräsidialamt, das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung und an alle Bundesressorts einschließlich des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien² mit der Bitte, sie ihren nachgeordneten Bereichen „zur Kenntnisnahme und Anwendung der Empfehlungen“ zu übermitteln.

In den Jahren 2010 bis 2014 prüften wir erneut den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Betrieb von Fahrbereitschaften und den Einsatz von Dienstkraftfahrzeugen. Hierbei betrachteten wir auch, inwieweit die Behörden unsere Empfehlungen aus dem Jahr 2003 umgesetzt hatten. Bei der Prüfung unterstützte uns das Prüfungsamt des Bundes Koblenz.

2 Methodik

Wir erhoben im Jahr 2010 mit einem Online-Fragebogen Daten bei 69 Behörden. Der Fragebogen orientierte sich an unserer Querschnittsprüfung aus dem Jahr 2003.

Vier der befragten Behörden hatten weder Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer noch Dienstkraftfahrzeuge. Elf Behörden verfügten zwar über Dienstkraftfahrzeuge, beschäftigten aber keine Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer. 54 Behörden hatten Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer sowie Dienstkraftfahrzeuge. Für diese Prüfungsmitteilung haben wir die Daten dieser 54 Behörden ausgewertet. Diese beschäftigten 197 Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer.³ Darüber hinaus setzten sie 42 Beschäftigte auf Mischarbeitsplätzen mit weniger als 50 % Kraftfahrertätigkeit ein. Die Behörden verfügten über 835 Dienstkraftfahrzeuge. Die meisten Dienstkraftfahrzeuge wurden von Selbstfahrerinnen und Selbstfahrern gefahren.

¹ Mitteilung über die Querschnittsprüfung „Fahrbereitschaften in nachgeordneten Behörden der Bundesverwaltung“ vom 1. September 2003, Gz.: VII 5 - 2002 - 1210.

² Im weiteren Verlauf der Prüfungsmitteilung fassen wir die genannten Institutionen unter dem Begriff „Ressorts“ zusammen.

³ Stichtag: 1. Juni 2010.

Von den 54 Behörden wählten wir elf Behörden für Prüfungen mit örtlichen Erhebungen aus. Bei diesen Prüfungen erweiterten wir teilweise die Prüfungsfelder.

Die querschnittlichen Prüfungserkenntnisse aus der Online-Befragung und den örtlichen Erhebungen bei elf Behörden stellen wir in dieser Prüfungsmitteilung dar. Vergleichbare Ergebnisse haben wir in den Jahren 2011 bis 2014 bei zehn weiteren Prüfungen festgestellt. Diese Prüfungen befassten sich ebenfalls in Teilaspekten mit Dienstkraftfahrzeugen sowie Kraftfahrerinnen und Kraftfahrern.

3 Querschnittsprüfungsmitteilung 2003

3.1 Empfehlung Querschnittsprüfungsmitteilung 2003:

Die Ressorts sollten die Querschnittsprüfungsmitteilung ihren nachgeordneten Bereichen „zur Kenntnisnahme und Anwendung der Empfehlungen“ übermitteln.

Von den 69 Behörden der Online-Befragung hatten nur 24 Behörden die Querschnittsprüfungsmitteilung von ihrem zuständigen Ressort erhalten. Vier Behörden gaben an, die Querschnittsprüfungsmitteilung anderweitig erhalten zu haben. Insgesamt war die Prüfungsmitteilung somit 28 der 69 Behörden bekannt.

3.2 Die Erkenntnisse und Empfehlungen von Querschnittsprüfungsmitteilungen sollen der Bundesverwaltung helfen, wirtschaftlich zu arbeiten. Dies ist jedoch nur möglich, wenn diese den Behörden zur Kenntnis gelangen. Die Ressorts übermittelten die Querschnittsprüfungsmitteilung aus dem Jahr 2003 jedoch lediglich an 35 % der befragten Behörden.

3.3 *Wir empfehlen den Ressorts,*

- *unsere Querschnittsprüfungsmitteilungen an ihre nachgeordneten Behörden zu übermitteln.*
- *die nachgeordneten Behörden anzuhalten, unseren Empfehlungen zu folgen.*

4 Fahrbereitschaften

4.1 Fahrdienstleitung

4.1.1 Empfehlung Querschnittsprüfungsmitteilung 2003:

Die Behörden sollen die Aufgaben ihrer Fahrdienstleitungen regelmäßig überprüfen und die Personalausstattung anpassen.

Die Behörden ordneten ihre Fahrbereitschaften organisatorisch dem Inneren Dienst zu. Verantwortlich für den Kraftfahrzeugbetrieb waren die Referatsleiterinnen und Referatsleiter des Inneren Dienstes. Diese beauftragten regelmäßig andere Beschäftigte mit der Fahrdienstleitung.

Bei unserem Online-Fragebogen antworteten 26 von 54 Behörden (48 %), Organisation und Personalausstattung ihrer Fahrdienstleitung nunmehr untersucht zu haben.

Von den Behörden, die wir vor Ort prüften, verfügten nur wenige über eine aktuelle Aufgaben- und Personalbedarfsermittlung für ihre Fahrdienstleitung.

- 4.1.2 Behörden können nur dann einen bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Personaleinsatz gewährleisten, wenn sie Aufgabenanalysen, Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen vornehmen. Diese müssen sie dokumentieren und in angemessenen Zeitabständen wiederholen.

Viele Behörden verfügten jedoch weiterhin über keine oder über veraltete Analysen. Diese Behörden konnten deshalb nicht belegen, ob ihre Fahrdienstleitungen angemessen ausgelastet waren.

- 4.1.3 *Wir empfehlen den Behörden,*

- *die Aufgaben der Fahrdienstleitung zu analysieren und den Personalbedarf für ihre Fahrdienstleitung regelmäßig mit anerkannten Methoden zu ermitteln und die Ergebnisse zu dokumentieren.*

4.2 Auslastung der Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer

- 4.2.1 Empfehlung Querschnittsprüfungsmitteilung 2003:

Die Behörden sollen regelmäßig die Auslastung der Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer prüfen und deren Zahl an den wirtschaftlichen Bedarf anpassen.

Bei unserer Online-Befragung gaben 42 der 54 Behörden an, die Auslastung ihrer Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer geprüft zu haben. Die 54 Behörden beschäftigten 197 Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer.⁴ Dies waren 14 % weniger als im Jahr 2002.⁵

⁴ Stichtag: 1. Juni 2010.

⁵ Stichtag: 1. Juni 2002.

Wir ermittelten stellvertretend bei sechs der 54 Behörden die Auslastung von 26 Kraftfahrerinnen und Kraftfahrern. Wir werteten hierzu die Beschäftigungsnachweise⁶ und Fahrtenbücher für jeweils einen Referenzmonat⁷ aus.

Die Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer dieser Behörden waren zwischen 52 und 78 % ihrer Arbeitszeit mit Fahrtätigkeiten ausgelastet. Wir stellten hierbei erhebliche Wartezeiten vor der ersten und nach der letzten Fahrt fest. Diese⁸ summierten sich im Durchschnitt auf 2,6 Stunden je Tag und Kraftfahrerin und Kraftfahrer. Wir haben ferner erhoben, dass die Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer im Durchschnitt an zehn Arbeitstagen pro Jahr keinen Fahrauftrag hatten.

Die Auslastung ihrer Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer untersuchte von den sechs örtlich geprüften Behörden eine Behörde bislang nicht. Bei zwei Behörden lag der Zeitpunkt mehrere Jahre zurück.⁹ Drei Behörden verschafften sich angabegemäß jährlich auf der Grundlage der Fahrtenbücher und der Beschäftigungsnachweise einen Überblick über die Auslastung ihrer Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer.

Keine der geprüften Behörden konnte uns eine aktuelle Personalbedarfsermittlung für ihre Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer vorlegen.

- 4.2.2 Abgestimmt mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) gibt das Bundesministerium des Innern (BMI) den Behörden Hinweise zum Tarifvertrag für die Kraftfahrer und Kraftfahrerinnen des Bundes (KraftfahrerTV Bund).¹⁰ Hiernach sollen im Interesse einer sparsamen Haushalts- und Wirtschaftsführung die Fahr- und Wartezeiten von Kraftfahrerinnen und Kraftfahrern in einem vertretbaren Verhältnis stehen. Die Dienstpläne sollen die Behörden so gestalten, dass möglichst geringe Wartezeiten vor der ersten und nach der letzten Fahrt entstehen.

Von den vor Ort geprüften Behörden verfügte keine über eine aktuelle Personalbedarfsermittlung. Sich anhand der Fahrtenbücher und der Beschäftigungsnachweise „einen Überblick zu verschaffen“, ersetzt diese nicht. Der hohe Anteil von Beschäftigungsstunden ohne Fahrtätigkeit deutet deshalb darauf hin, dass die Behörden zu

⁶ Um vergleichbare Daten zu erhalten, haben wir nur die Wochenarbeitsstage (Montag bis Freitag) berücksichtigt. Nicht betrachtet haben wir Feiertage, Urlaubstage sowie Krankheitstage und die gemäß § 3 Absatz 3 KraftfahrerTV Bund pauschal anzusetzenden Stunden.

⁷ Den Referenzmonat stimmten wir mit der jeweiligen Behörde einvernehmlich ab.

⁸ Weitere Wartezeiten ergaben sich zwischen den Fahrten.

⁹ Eine Behörde hatte die Auslastung letztmalig im Jahr 2001, die andere im Jahr 2003 untersucht.

¹⁰ BMI: „Durchführungs Rundschreiben zum KraftfahrerTV Bund“ vom 14. Januar 2009, Az.: D 5 - 220 210 - 6/0.

viele Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer beschäftigt. Die oftmals erheblichen Wartezeiten und die Zahl an Tagen ohne Fahraufträge legen hierbei nahe, dass die Behörden die Hinweise des BMI nicht ausreichend beachtet.

4.2.3 *Wir empfehlen den Behörden,*

- *den Kraftfahrereinsatz zu optimieren, insbesondere*
- *die Hinweise des BMI zum wirtschaftlichen Einsatz der Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer umzusetzen und die Wartezeiten vor der ersten und nach der letzten Fahrt zu verringern.*
- *regelmäßig die Auslastung der Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer zu untersuchen, den Personalbedarf zu ermitteln und die Ergebnisse zu dokumentieren.*

4.3 Fahrtenbücher

4.3.1 Empfehlung Querschnittsprüfungsmitteilung 2003:

Die Behörden sollen verstärkt darauf achten, dass die Fahrtenbücher ordnungsgemäß geführt werden.

Die Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer sowie Selbstfahrerinnen und Selbstfahrer führten die Fahrtenbücher. Die Behörden gaben an, die Fahrtenbücher monatlich zu prüfen. Wir werteten die Fahrtenbücher aus und stellten wiederkehrend fest, dass

- kein Fahrtzweck eingetragen war.
- als Fahrtzweck „Transport“, „Beschaffung“, „Besorgung“, „Gelände“, „Einkauf“, „diverse Stadtfahrten“, „Dienstgeschäft“, „Materialtransport“, „Stadtgebiet“, „verschiedene Bezirke“ angegeben war.
- Abfahrtszeiten und Ankunftszeiten nicht angegeben waren.
- Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer nicht die einzelnen Fahrten mit den entsprechenden Zeiten, sondern pauschal die Dienstzeiten auswiesen.
- die Kilometerzählerstände zum Beginn und Ende von Fahrten nicht vermerkt waren.
- die Angabe der gefahrenen Kilometer fehlte.
- Unterschriften von Fahrzeugnutzern fehlten.

Wir stellten ferner fest, dass die Fahrdienstleitungen die Fahrtenbücher teilweise

- nicht prüften.
- prüften, aber nicht gegenzeichneten.
- gegenzeichneten, obwohl die Angaben unvollständig waren.

Die vorgeschriebenen Kosten-Übersichten verfügten die Fahrdienstleitungen überwiegend ohne weitere Beachtung zu den Akten.

4.3.2 Das BMI legt in der Richtlinie für die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der Bundesverwaltung (DKfzR) fest, dass für jedes Dienstkraftfahrzeug ein Fahrtenbuch zu führen ist. Gemäß Anlage 3 zu § 8 Absatz 1 DKfzR müssen Fahrtenbücher folgende Angaben enthalten:

- Beginn und Ende der Fahrt,
- Anzahl der beförderten Personen,
- Fahrtziel und -zweck,
- Kilometerzählerstände (Fahrtbeginn/-ende),
- zurückgelegte Kilometer.

„Der Fahrzeugbenutzer hat ... den Fahrtzweck eindeutig anzugeben; eine Bezeichnung „Dienstfahrt“, „Stadtfahrt“ usw. genügt nicht.“

Das BMI regelt auch, wie die Behörden die Fahrtenbücher kontrollieren sollen.¹¹ Demnach müssen die Fahrdienstleitungen die Fahrtenbücher des abgeschlossenen Monats prüfen und gegenzeichnen. Die Fahrdienstleitungen verantworten gemäß DKfzR den wirtschaftlichen Einsatz der Dienstkraftfahrzeuge.¹²

Nur wenige Behörden führten die Fahrtenbücher fehlerfrei. Wie auch bei unserer Querschnittsprüfung im Jahr 2003 haben wir erhebliche Mängel festgestellt. Den Behörden fehlten damit verlässliche Daten, um ihren Bedarf zu ermitteln. Sie konnten nicht beurteilen, ob sie die Dienstkraftfahrzeuge sowie die Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer ordnungsgemäß und wirtschaftlich einsetzten. Ihnen fehlte auch eine Kontrollmöglichkeit zum dienstlichen Zweck der Fahrten.

¹¹ § 8 Absatz 2 DKfzR.

¹² § 2 Absatz 2 Satz 1 DKfzR.

4.3.3 *Wir empfehlen den Behörden,*

- *die Fahrtenbücher ordnungsgemäß zu führen.*
- *ihre Fahrdienstleitungen anzuhalten, die Fahrtenbücher ordnungsgemäß und fehlerfrei zu prüfen und dies zu dokumentieren.*
- *die Daten der Fahrtenbücher auszuwerten und für Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu nutzen.*

5 Dienstkraftfahrzeuge

5.1 Bedarfsermittlung

5.1.1 Empfehlung Querschnittsprüfungsmittlung 2003:

Die Behörden sollen geringe Fahrleistungen zum Anlass nehmen, ihren wirtschaftlichen Bedarf an Dienstkraftfahrzeugen zu überprüfen.

Für die 835 Dienstkraftfahrzeuge der 54 Behörden der Online-Erhebung ermittelten wir eine Bandbreite der jährlichen Fahrleistung von 2 000 km bis hin zu 103 000 km. 41 Behörden gaben an, die Auslastung ihrer Dienstkraftfahrzeuge geprüft zu haben.

Bei örtlichen Erhebungen in elf Behörden haben wir zusätzlich die Nutzungstage der Dienstkraftfahrzeuge betrachtet. Hierzu werteten wir die Fahrtenbücher von 152 Dienstkraftfahrzeugen aus. Davon waren 117 handelsübliche Dienstkraftfahrzeuge.¹³ Darüber hinaus setzten die Behörden 35 Spezialfahrzeuge¹⁴ ein.

Wir stellten fest, dass die handelsüblichen Dienstkraftfahrzeuge im Jahr zwischen 41 und 246 Tagen eingesetzt wurden. Für die Spezialfahrzeuge ergab sich eine Bandbreite von zwei bis hin zu 164 Nutzungstagen im Jahr.

¹³ Die Behörden nutzten diese überwiegend zur Personenbeförderung sowie für Post- und Materialfahrten.

¹⁴ Fahrzeuge für Fachaufgaben sowie Lastkraftwagen.

Abbildung 1

Nutzungstage der Dienstkraftfahrzeuge pro Jahr

DKfz	handelsübliche DKfz Nutzungstage pro Jahr		Spezialfahrzeuge Nutzungstage pro Jahr	
	Maximum	Minimum	Maximum	Minimum
254 Tage ¹⁵	246	41	164	2
100 %	97 %	17 %	65 %	1 %

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen

Angabegemäß prüften die Behörden regelmäßig die Auslastung ihrer Dienstkraftfahrzeuge, indem sie die Jahreskilometerleistungen erfassten. Einige Behörden gaben an, zusätzlich die Nutzungstage pro Jahr zu ermitteln. Keine Behörde konnte uns eine dokumentierte Aus- und Bewertung zur Auslastung ihrer Dienstkraftfahrzeuge vorlegen.

Die geprüften Behörden gaben an, ihren Bedarf an Dienstkraftfahrzeugen in der Regel jährlich, spätestens aber vor (Ersatz-)Beschaffungen zu ermitteln. Die Kriterien für die Bedarfsermittlung hatten sie nicht schriftlich niedergelegt. Die Behörden konnten überwiegend nicht nachweisen, wie sie ihren Bedarf an Dienstkraftfahrzeugen ermittelt hatten.

5.1.2 Das BMF regelt die Grundsätze für die Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen. Demnach dürfen Bundesbehörden Dienstkraftfahrzeuge nur beschaffen, wenn hierfür ein dringendes dienstliches Bedürfnis besteht. Vor jeder Ersatzbeschaffung müssen die Behörden zunächst prüfen¹⁶, ob

- sie auf das Fahrzeug ersatzlos verzichten können.
- ein kleineres oder schwächeres Fahrzeug ausreicht und wirtschaftlich ist.

¹⁵ Die 254 Nutzungstage entsprechen der durchschnittlichen Zahl der Arbeitstage der Bundesländer in den Jahren 2010 und 2011. Für das Jahr 2014 beträgt der Durchschnittswert 251 Arbeitstage.

¹⁶ Exemplarisch: BMF, Aufstellungsgrundschreiben vom 18. Dezember 2013, Gz.: II A 1 - H 1105/13/10002 :001, Anhang 3.

Die Behörden müssen untersuchen, für welche konkreten Aufgaben sie welche Dienstkraftfahrzeuge, unterteilt nach Art und Anzahl, benötigen.¹⁷ Gemäß § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) müssen Behörden vor einer finanzwirksamen Maßnahme prüfen, ob diese wirtschaftlich ist. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen sie in den Akten dokumentieren.¹⁸

Die Behörden benötigen eine angemessene Datenbasis, um ihren wirtschaftlichen Bedarf an Dienstkraftfahrzeugen bestimmen zu können. Die Auslastung der Dienstkraftfahrzeuge ist hierbei ein wesentliches Kriterium. Die Frage, wann ein Dienstkraftfahrzeug angemessen ausgelastet ist, lässt sich nicht pauschal beantworten. Die Behörden müssen dies im Einzelfall ermitteln. Dies können sie insbesondere mit Hilfe der folgenden Kriterien:

- Fahrtzweck
- Kilometerlaufleistung pro Jahr
- Nutzungstage pro Jahr

Niedrige Kilometerlaufleistungen können auf einen geringeren Bedarf an Dienstkraftfahrzeugen hinweisen. 14 % der handelsüblichen Dienstkraftfahrzeuge wiesen weniger als 10 000 km Fahrleistung im Jahr auf. Zumindest diese Fahrzeuge waren nur gering ausgelastet und somit möglicherweise entbehrlich.

Wenige Nutzungstage pro Jahr deuten ebenfalls darauf hin, dass eine Behörde zu viele Dienstkraftfahrzeuge vorhält. Der Minimalwert lag bei nur 41 Nutzungstagen. Die Behörden sollten insbesondere die Dienstkraftfahrzeuge mit wenigen Nutzungstagen überprüfen. Ein Mietwagen kann dann häufig die wirtschaftlichere Alternative sein.

Geringere Werte bei Kilometerlaufleistung und Nutzungstagen können sich in Einzelfällen erklären. Dies müssen die Behörden jedoch begründen und in den Akten dokumentieren. Dies gilt ebenfalls für Spezialfahrzeuge. Auch diese müssen die Behörden wirtschaftlich vorhalten und einsetzen.

Behörden mit niedrigen Werten bei Kilometerlaufleistung und Nutzungstagen halten häufig zu viele Dienstkraftfahrzeuge vor. Dies bestätigten uns vier Behörden unmittelbar. Sie kündigten an, ihren Bestand an Dienstkraftfahrzeugen zu reduzieren.

¹⁷ Arbeitsanleitung des BMF „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ – Rundschreiben vom 12. Januar 2011, Gz.: II A3 - H 1012 - 10/08/10004.

¹⁸ VV-BHO Nr. 2.4 zu § 7 BHO.

5.1.3 *Wir empfehlen den Behörden,*

- *die Auslastung ihrer Dienstkraftfahrzeuge insbesondere anhand von Fahrtzweck, Kilometerlaufleistungen und Nutzungstagen jährlich zu prüfen.*
- *ihre Auswertungen zu den Auslastungen ihrer Dienstkraftfahrzeuge nachvollziehbar zu dokumentieren.*
- *Kriterien für ihren Bedarf an Dienstkraftfahrzeugen nach Aufgabe, Art und Menge zu ermitteln und schriftlich festzulegen.*
- *ihren Bedarf an Dienstkraftfahrzeugen regelmäßig und vor jeder (Ersatz-)Beschaffung zu prüfen und dies nachvollziehbar zu dokumentieren.*

5.2 **Beschaffung**

5.2.1 Die geprüften Behörden beschafften ihre Dienstkraftfahrzeuge mit den Varianten Kauf und Leasing. Nur wenige Behörden konnten uns hierzu eine Wirtschaftlichkeitsberechnung vorlegen. Einige Behörden gaben an, bei der Jahreswagenregelung grundsätzlich keine Wirtschaftlichkeitsberechnung zu erstellen.

5.2.2 Bevor Behörden Dienstkraftfahrzeuge beschaffen, müssen sie eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellen.¹⁹ Hierin müssen sie sowohl alle Beschaffungsvarianten als auch die Alternative, nicht zu beschaffen, einbeziehen. Als Beschaffungsvarianten kommen Kauf und Leasing in Betracht. Bei der Alternative Kauf sind in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der erwartete Wiederverkaufswert und in jedem Fall die sogenannte Jahreswagenregelung zu berücksichtigen. Nach der Jahreswagenregelung sind Aussonderung und Ersatzbeschaffung bereits nach einer Laufzeit von mindestens einem Jahr und maximal zwei Jahren zulässig, wenn dies die wirtschaftliche Lösung darstellt.²⁰ Dies wird wegen der hohen Behördenrabatte beim Einkauf erfahrungsgemäß häufig der Fall sein. Die Behörden müssen die Jahreswagenregelung deshalb bei jedem handelsüblichen Dienstkraftfahrzeug prüfen.²¹

Die Dokumentation ist für ein ordnungsgemäßes und transparentes Verwaltungshandeln unverzichtbar.²² Die Behörden hätten daher die jeweiligen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen dokumentieren müssen. Da sie ihre Beschaffungsentscheidungen meist nicht dokumentierten, waren diese auch nicht nachprüfbar. Die Behörden

¹⁹ § 7 Absatz 2 BHO.

²⁰ Vgl. BMF-Rundschreiben II A 2-H 1261/07/0001 vom 26. Februar 2009.

²¹ Vgl. BMF-Rundschreiben II A 2-H 1261/07/0001 vom 26. Februar 2009.

²² VV-BHO Nr. 2.4 zu § 7 BHO.

konnten somit nicht belegen, dass sie ihre Dienstkraftfahrzeuge wirtschaftlich beschafften. Dies gilt auch für die Jahreswagenregelung. Denn diese befreit die Behörden nicht von der Pflicht, eine Wirtschaftlichkeitsberechnung zu erstellen.

5.2.3 *Wir empfehlen den Behörden,*

- *vor jeder Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen die Wirtschaftlichkeit aller Handlungsoptionen zu untersuchen.*
- *in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stets den erwarteten Wiederverkaufswert bei Nutzung der Jahreswagenregelung einzubeziehen.*
- *die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in den Akten zu dokumentieren.*

5.3 Wartung und Reparatur

5.3.1 Einige Behörden betrieben Kraftfahrzeugwerkstätten mit entsprechendem Fachpersonal. Arbeiten, die in den eigenen Werkstätten nicht durchgeführt werden konnten, vergaben die Behörden zusätzlich an externe Fachwerkstätten.²³ Keine der Behörden untersuchte die Wirtschaftlichkeit der selbst betriebenen Kraftfahrzeugwerkstatt.

5.3.2 Behörden müssen gemäß § 7 Absatz 2 BHO in regelmäßigen Abständen oder zumindest vor größeren Investitionen untersuchen, ob der Betrieb einer eigenen Einrichtung wirtschaftlich ist oder private Dienstleister die Tätigkeiten der Einrichtung besser erfüllen können. Dieser Pflicht kamen die Behörden, die eigene Werkstätten betrieben, nicht nach.

5.3.3 *Wir empfehlen den Behörden,*

- *die Wirtschaftlichkeit ihrer Kraftfahrzeugwerkstätten zu prüfen.*
- *die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in den Akten zu dokumentieren.*

6 Wirtschaftlichkeit von Fahraufträgen und Dienstoffahrten

6.1 Post- und Materialfahrten

6.1.1 Empfehlung Querschnittsprüfungsmittelteilung 2003:

Die Behörden sollen regelmäßig ihr Postaufkommen untersuchen und den kostengünstigsten Transport wählen.

²³ Z. B. Achsvermessungen, Lackierungen.

Bei unserer Online-Befragung gaben 21 der 54 Behörden an, ihr Postgut mit eigenen Kraftfahrerinnen und Kraftfahrern zu transportieren.

Die Mehrzahl der elf Behörden, die wir vor Ort geprüft hatten, holte arbeitstäglich die Eingangspost bei Postdienstleistern ab und transportierte ausgehende Post dorthin. Diese Behörden hatten häufig nicht geprüft, ob diese Verfahrensweise im Vergleich zu einer Vergabe an einen externen Dienstleister wirtschaftlich ist.

Viele Behörden hatten die Wirtschaftlichkeit ihrer Postfahrten untersucht. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass es wirtschaftlich sei, den Posttransport an einen privaten Dienstleister zu vergeben. Diese Behörden handelten entsprechend.

Viele Behörden transportierten mehrmals arbeitstäglich interne Post und Material zwischen ihren verschiedenen Liegenschaften. Sie setzten neben Selbstfahrerinnen und Selbstfahrern hierfür auch Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer ein. Keine Behörde hatte die Wirtschaftlichkeit der Verfahrensweise geprüft und Alternativen betrachtet.

6.1.2 Gemäß § 7 BHO sind die Behörden verpflichtet, wirtschaftlich zu handeln. Sie sollen für alle finanzwirksamen Maßnahmen eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellen und diese dokumentieren. Hierbei sollen die Behörden bewerten,

- ob sie eine bestimmte Aufgabe erfüllen müssen.
- wie sie diese Aufgabe erfüllen sollten.
- ob sie diese Aufgabe selber wahrnehmen müssen.

Post- und Materialfahrten sind finanzwirksame Maßnahmen. Dies gilt sowohl für die Häufigkeit als auch für die Eigen- oder Fremdwahrnehmung der Fahrten. Die gewählte Verfahrensweise beeinflusst auch den Bedarf an Dienstkraftfahrzeugen sowie Kraftfahrerinnen und Kraftfahrern.

Mittlerweile nutzten 61 % der befragten Behörden externe Dienstleister für Postfahrten. Viele Behörden hatten jedoch weiterhin versäumt, ihren Post- und Materialtransport mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu prüfen und dies zu dokumentieren. Diese Behörden konnten somit nicht belegen, dass ihre Maßnahmen wirtschaftlich waren.

6.1.3 *Wir empfehlen den Behörden,*

- *ihren Post- und Materialtransport mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu prüfen.*
- *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu dokumentieren.*
- *bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch zu prüfen, wie viele Transportfahrten notwendig sind.*

6.2 Personenbeförderung

6.2.1 Wir prüften zusätzlich bei sechs Behörden die Fahraufträge an 26 Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer. Dabei stellten wir fest, dass die Behörden überwiegend nicht die Wirtschaftlichkeit der Fahraufträge unter Berücksichtigung der Varianten Fahrbereitschaften, Selbstfahrerfahrzeuge oder öffentliche Verkehrsmittel geprüft hatten. Mehrere Behörden wiesen ihre Beschäftigten an, vorrangig die Fahrbereitschaft in Anspruch zu nehmen.

6.2.2 Die Behörden hatten bei Fahraufträgen häufig versäumt, die wirtschaftliche Möglichkeit zur Deckung eines Reisebedarfs zu ermitteln. Sie konnten deshalb nicht belegen, dass sie ihre Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer und ihre Dienstkraftfahrzeuge stets wirtschaftlich eingesetzt hatten. Als Faustregel gilt: Je mehr Reisende und je weiter die Strecke, desto eher ergeben sich wirtschaftliche Vorteile für die Variante Dienstkraftfahrzeug. So wäre es unwirtschaftlich, eine Reisegruppe für eine weite Strecke auf die Bahn zu verweisen, weil das Dienstkraftfahrzeug bereits einem einzelnen Reisenden für eine Kurzstrecke zugesagt wurde. Um diesen Vergleich zu ermöglichen, sollte eine Stelle in der Behörde den Überblick über den gesamten Reisebedarf haben.

6.2.3 *Wir empfehlen den Behörden,*

- *die Wirtschaftlichkeit der Fahraufträge zu prüfen.*
- *die wirtschaftliche Möglichkeit zur Deckung eines Reisebedarfs zu ermitteln.*
- *die Informationen zum Reisebedarf bei einer Stelle zu bündeln.*

7 Kooperationen mit anderen Behörden

7.1 Empfehlung Querschnittsprüfungsmittteilung 2003:

Die Behörden sollen prüfen, ob eine Kooperation mit Fahrbereitschaften anderer Behörden möglich und angezeigt ist.

Unsere Online-Befragung ergab, dass 24 der 54 Behörden mit anderen Behörden zusammenarbeiteten.

Die Kooperationen der Behörden gestalteten sich unterschiedlich. Einige arbeiteten dauerhaft zusammen, z. B. gemeinsame Fahrbereitschaften. Andere Behörden kooperierten im Einzelfall, z. B. Ausleihe von Dienstkraftfahrzeugen.

Bei unseren örtlichen Erhebungen stellten wir fest, dass wenige Behörden ihre Kooperationen in einer Verwaltungsvereinbarung dokumentiert hatten.

Der überwiegende Teil der Behörden, die nicht kooperierten, hatte nicht geprüft, ob eine Zusammenarbeit mit anderen Behörden wirtschaftlich gewesen wäre.

7.2 Die DKfzR erlaubt es den Behörden, ihre Dienstkraftfahrzeuge anderen Behörden zur Verfügung zu stellen.²⁴ Im Modernisierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ fordert die Bundesregierung die Behörden auf, vermehrt zu kooperieren.²⁵ Kooperationen sollen den Behörden helfen, ihre Aufgaben effizienter zu erledigen. Die Bundesregierung benennt hierbei auch die Aufgaben des Inneren Dienstes.²⁶

Von den befragten Behörden kooperierten 44 % im Bereich Fahrbereitschaften und Dienstkraftfahrzeuge. Bei unserer Querschnittsprüfung im Jahr 2003 hatten wir 21 Behörden betrachtet und dabei nicht eine Kooperation vorgefunden. Nicht in allen Fällen sind Kooperationen wirtschaftlich. Wir halten es jedoch für geboten, dass die Behörden dies zumindest prüfen. Das versäumten viele Behörden bislang.

Die Behörden sind verpflichtet, ihren Fahrdienst ordnungsgemäß und wirtschaftlich zu betreiben. Hierbei helfen auch Verwaltungsvereinbarungen zwischen den Kooperationspartnern. Schriftlich fixierte Rechte, Pflichten und Zuständigkeiten der Beteiligten führen zu Transparenz, besseren Arbeitsabläufen und vermeiden unnötige Ab-

²⁴ § 4 Absatz 2 DKfzR.

²⁵ BMI, Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“, Stand: September 2010.

²⁶ BMI, Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“, S. 28, S. 29, Stand: September 2010.

stimmungsprozesse. Verwaltungsvereinbarungen sollten beispielsweise Regelungen zur Fahrdienstleitung sowie der Nutzung des Fahrdienstes und der Dienstkraftfahrzeuge beinhalten.

7.3 *Wir empfehlen den Behörden,*

- *zu prüfen und zu dokumentieren, ob im Bereich der Dienstkraftfahrzeuge und der Fahrbereitschaft Kooperationen mit anderen Behörden wirtschaftlich sind.*
- *Kooperationen in einer Verwaltungsvereinbarung zu regeln.*

8 Stellungnahme der Bundesregierung

Nach Mitteilung des Bundesministeriums des Innern sind sich die Ressorts einig, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in aller Regel zu beachten. Dies schließt nicht aus, dass in begründeten Einzelfällen (z. B. sondergeschützte Fahrzeuge) Besonderheiten bestehen, die auf die Umsetzung der Empfehlungen Einfluss haben können.

Es sei beabsichtigt, das Ergebnis dieser Querschnittsprüfungsmitteilung auf der nächsten Sitzung des Ausschusses für Organisationsfragen zu erörtern und die Ressorts zu bitten, die Geschäftsbereichsbehörden für die Empfehlungen zu sensibilisieren und auf deren Einhaltung zu achten.

gez. Klostermann

gez. Rudolph