

PROJEKT

WIRKUNGSORIENTIERTES CONTROLLING: ENTWICKLUNG EINES KONZEPTES ZUR WERTSCHÖPFUNGSANALYSE FÜR DIE BEZIRKSREGIERUNG MÜNSTER AM BEISPIEL DER ÜBERWACHUNG DER SOZIALVORSCHRIFTEN IM STRA- ßENVERKEHR

ABSCHLUSSBERICHT

OKTOBER 2012

Vorbemerkung zum Sprachgebrauch

Die Bezeichnung weiblicher und männlicher Personen durch die jeweils maskuline Form in diesem Abschlussbericht bringt den Auftrag der BMS Consulting, im Rahmen ihrer Aufgaben die verfassungsrechtlich gebotene Gleichstellung von Mann und Frau zu verwirklichen und die für Frauen bestehenden Nachteile zu beseitigen, sprachlich nicht angemessen zum Ausdruck. Auf die Verwendung von Doppelformen oder andere Kennzeichnungen für weibliche und männliche Personen wird jedoch verzichtet, um die Lesbarkeit und Übersichtlichkeit zu wahren. Mit allen im Text verwendeten Personenbezeichnungen sind stets beide Geschlechter gemeint.

Verantwortlich für den Inhalt

Verantwortlich für den Gesamtinhalt sind Dr. Thomas Mosiek, Geschäftsführer der BMS Consulting GmbH sowie Dr. Andreas Winzen, Partner der BMS Consulting GmbH, Düsseldorf. Die dem Bericht zu Grunde liegenden Analysen und Auswertungen wurden darüber hinaus durch Frau Christiane Geiselhart und Herrn Torsten Wruck begleitet. Darüber hinaus wurden viele Inhalte und Analysen in Kooperation mit der Bezirksregierung Münster erarbeitet. Im Rahmen der fachlichen Fragestellungen konnte auf die intensive Mitarbeit des Dezernates 55, insbesondere in Person von Herrn Guido Sondermann und Herrn Horst Hemkemeyer, zurückgegriffen werden. Die kostenrechnerischen Analysen wurden im Wesentlichen durch das Dezernat 14, insbesondere Herrn Wolfgang David, vorgenommen.

Inhaltsverzeichnis:

0	Management Summary	10
1	Projektziele und Analyseansatz	20
1.1	Ausgangssituation	20
1.2	Projektziele	21
1.3	Analyseansatz	22
2	Vollzug und Leistungserstellungsprozess im Bereich Arbeitszeit der Kraftfahrer	26
2.1	Grundlagen zum Vollzug im Bereich AZK.....	26
2.2	Prozesse der BR Münster im Bereich AZK.....	31
3	Betriebswirtschaftliche Betrachtung der Ziel- und Ergebnisebenen.....	36
3.1	AZK-Vollzugskosten der Bezirksregierung Münster.....	37
3.2	Kosten weiterer Akteure	42
3.3	Erlöse im Bereich AZK.....	48
3.4	Mengengerüste und Kennzahlen im Bereich AZK	50
4	Leistungsempfängerbezogene Wahrnehmung ...	62
4.1	Aufbau des Fragebogens	63
4.2	Strukturdaten der befragten Unternehmen	64
4.3	Ergebnisse der Fragebogenauswertung.....	70
5	Analyse ausgewählter volkswirtschaftlicher Zusammenhänge	101
5.1	Nichteinhaltung von Sozialvorschriften im Straßenverkehr..	102
5.2	Volkswirtschaftliche Kosten von Verkehrsunfällen.....	106
5.3	Volkswirtschaftliche Staukosten hervorgerufen durch Verkehrsunfälle.....	118
5.4	Unfallursache Übermüdung	126
5.5	Kosten durch Arbeitsunfähigkeit	131
5.6	Qualitative Würdigung weiterer Wirkungsbereiche	139
5.7	Systematisierung von weiteren Maßnahmen	143
6	Zusammenführung von Ressourcen- und Wirkungsbetrachtung.....	151
6.1	Wertschöpfungsbilanz und Szenariorechnungen.....	151

6.2 Gestaltungspotenziale der BR Münster 169
Anlagen 184

Abkürzungsverzeichnis:

AU	Arbeitsunfähigkeit
AZK	Arbeitszeit der Kraftfahrer
BAB	Betriebsabrechnungsbogen
BAG	Bundesamt für Güterverkehr
BR	Bezirksregierung
bspw.	beispielsweise
d.h.	das heißt
diesbzgl.	diesbezüglich
DigiKo	digitale Kontrollgeräte
FPersV	Fahrpersonalverordnung
GDA	Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz
h.D.	höherer Dienst
i.e.S.	im engeren Sinne
i.H.v.	in Höhe von
i.w.S.	im weiteren Sinne
IFAS	Informationssystem für den Arbeitsschutz
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MAIS	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen
max.	maximal
NRW	Nordrhein-Westfalen
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PBeFG	Personenbeförderungsgesetz
ProLeika	Produkt- und Leistungskatalog
PUDLV	Postuniversaldienstleistungsverordnung
RL	Richtlinie
SBA	Schaublattauswertung
u.a.	unter anderem
VO	Verordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalente
z.B.	zum Beispiel

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1: Wertschöpfungszusammenhänge AZK	17
Abbildung 2: Konzeption der Wertschöpfungsanalyse	22
Abbildung 3: Systematik der Analysen	23
Abbildung 4: Prozesse im Bereich AZK.....	33
Abbildung 5: Leistungen im Bereich AZK der BR Münster	34
Abbildung 6: Betriebswirtschaftlicher Analyseansatz	36
Abbildung 7: Jahres-BAB 2011 im Bereich AZK	37
Abbildung 8: Kostensystematik im Bereich AZK der BR Münster ...	38
Abbildung 9: Verteilung der Kosten im Bereich AZK.....	40
Abbildung 10: Übersicht der Kosten – Grafik (ohne DigiKo).....	41
Abbildung 11: Input und Wirkung im Bereich AZK.....	42
Abbildung 12: AZK-Vollzugskosten i.w.S. - Gesamtübersicht	50
Abbildung 13: Mindestkontrollen der BR Münster für das Jahr 201151	
Abbildung 14: Prozesse, Mengen und Bearbeitungsdauern	53
Abbildung 15: Kapazitätsverteilung im Bereich AZK	54
Abbildung 16: Betriebskontrollen – Übersicht 1	56
Abbildung 17: Betriebskontrollen – Übersicht 2.....	57
Abbildung 18: Festgestellte Zuwiderhandlungen.....	58
Abbildung 19: Zuwiderhandlungen gegen die Arbeitszeitrichtlinie ..	59
Abbildung 20: Impact als Analyseebene	62
Abbildung 21: Fragebogen - Ausschnitt	64
Abbildung 22: Strukturdaten - Transportarten	65
Abbildung 23: Subunternehmer.....	66
Abbildung 24: Personalstruktur – Anzahl Beschäftigte.....	67
Abbildung 25: Personalstruktur - Berufserfahrung	68
Abbildung 26: Personalstruktur - Beschäftigungsdauer.....	69
Abbildung 27: Vertrautheit mit Rechtsnormen	71
Abbildung 28: Informationsstand über Bußgelder	72
Abbildung 29: Abschreckungswirkung von Bußgeldern	73
Abbildung 30: Sanktionshöhe im Ausland	74
Abbildung 31: Wettbewerbsdruck.....	75

Abbildung 32: Informationsquellen	76
Abbildung 33: Zieleinschätzung	77
Abbildung 34: Verbesserung der Arbeitsbedingungen – Teil 1	79
Abbildung 35: Verbesserung der Arbeitsbedingungen – Teil 2	79
Abbildung 36: Verbesserung der Arbeitsbedingungen - Übersicht..	82
Abbildung 37: Kontak Anlass	83
Abbildung 38: Informationen über Ziele und Ablauf.....	84
Abbildung 39: Zufriedenheit mit den Beschäftigten	85
Abbildung 40: Zufriedenheitswerte mit Bußgeld	86
Abbildung 41: Zufriedenheit - Gegenüberstellung	87
Abbildung 42: Einordnung der Betriebskontrolle	88
Abbildung 43: Zufriedenheit mit der Betriebskontrolle	88
Abbildung 44: Nachvollziehbarkeit des erhobenen Bußgeldes	89
Abbildung 45: Zufriedenheit mit der Beratung – Teil 1	90
Abbildung 46: Zufriedenheit mit der Beratung – Teil 2	91
Abbildung 47: Überprüfung organisatorischer Maßnahmen – Teil 1	92
Abbildung 48: Einleitung von Optimierungsmaßnahmen – Teil 1	93
Abbildung 49: Überprüfung organisatorischer Maßnahmen – Teil 2	94
Abbildung 50: Einleitung von Optimierungsmaßnahmen – Teil 2	95
Abbildung 51: Einleitung von Optimierungsmaßnahmen – Teil 3	96
Abbildung 52: Zielbezogene Wirkungen.....	97
Abbildung 53: Zielbedeutung und Zielbeitrag	98
Abbildung 54: Zielmatrix.....	100
Abbildung 55: Outcome als Analyseebene.....	101
Abbildung 56: Wirkungszusammenhänge – Teil 1	102
Abbildung 57: Wirkungszusammenhänge – Teil 2	105
Abbildung 58: Analyseansatz	107
Abbildung 59: Hauptverursacher – Teil 1	109
Abbildung 60: Hauptverursacher – Teil 2	110
Abbildung 61: Unfallkosten durch Personenschäden	111
Abbildung 62: Einzelkosten von Straßenverkehrsunfällen 2009 ...	112
Abbildung 63: Kosten schwerer Unfälle in Deutschland.....	113
Abbildung 64: Kosten der übrigen Sachschadensfälle	115

Abbildung 65: Einflussparameter der BR Münster	116
Abbildung 66: Schwere Unfälle - beeinflussbarer Anteil.....	117
Abbildung 67: Unfallkosten im Einflussgebiet der BR Münster.....	118
Abbildung 68: Zeitverlustkosten durch Unfälle auf BAB	119
Abbildung 69: Ermittlung der Fallzahlen.....	120
Abbildung 70: Ermittlung der Zeitverlustkosten auf Bundesebene	121
Abbildung 71: Zusammenfassung Zeitverlustkosten	122
Abbildung 72: Stau- und Unfallkosten im Gebiet der BR Münster .	123
Abbildung 73: Verkehrsunfälle – Fehlverhalten	127
Abbildung 74: Stau- und Unfallkosten aufgrund von Übermüdung	130
Abbildung 75: Soft skills für Berufskraftfahrer	133
Abbildung 76: AU-Tage - Kraftfahrzeugführer	134
Abbildung 77: Betriebliche Ausfallkostenberechnung.....	135
Abbildung 78: Maßnahmen – Politik.....	144
Abbildung 79: Maßnahmen – Weitere Akteure.....	147
Abbildung 80: Maßnahmen - Betrieb.....	148
Abbildung 81: Maßnahmen - Fahrer.....	149
Abbildung 82: Wertschöpfungsbilanz allgemein	151
Abbildung 83: AZK-Wertschöpfungsbilanz der BR Münster	152
Abbildung 84: Unterstellter Wirkungsmechanismus	155
Abbildung 85: Wertschöpfungszusammenhänge AZK	157
Abbildung 86: Break-Even – Szenario 1.....	160
Abbildung 87: Break-Even – Szenario 2.....	161
Abbildung 88: Break-Even – Szenario 3.....	162
Abbildung 89: Break-Even – Szenario 4.....	163
Abbildung 90: Szenario 3 - Kostenbetrachtung	164
Abbildung 91: Szenario 4 - Kostenbetrachtung	165
Abbildung 92: Kombination aller Wirkungseffekte I	166
Abbildung 93: Kombination aller Wirkungseffekte II	167

0 Management Summary

Der im Rahmen des Gesamtprojektes „Wirkungsorientiertes Controlling: Entwicklung eines Konzeptes zur Wertschöpfungsanalyse für die Bezirksregierung Münster am Beispiel der Überwachung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr“ erstellte Abschlussbericht beschäftigt sich mit den Möglichkeiten und Grenzen einer Wirkungs- und Wertschöpfungsbestimmung für den Vollzug des Produktbereiches „Arbeitszeit der Kraftfahrer (AZK)“.

*Fragestellung des Projektes: Welchen Mehrwert bringt die Verwaltung der Gesellschaft?
Lohnt sich das in die Verwaltung investierte Geld für die Gesellschaft?*

Die Untersuchungsergebnisse werden anhand des Modells der *Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung* strukturiert. So werden die Prozesse der Verwaltungswertschöpfung transparent abgebildet und die mit dem Gesetz und dessen Vollzug verbundenen Wirkungen beim Leistungsempfänger und in der Gesamtgesellschaft betrachtet.

Auftraggeber der Analyse ist die Bezirksregierung Münster, der auch die Gesamtkoordination des Projektes in Kooperation mit der BMS Consulting GmbH, Düsseldorf oblag.

Im Rahmen einer betriebswirtschaftlichen Analyse wird ein umfassender Überblick über die Prozesse der Leistungserstellung sowie den damit verbundenen Ressourcenverzehr gegeben. Letzterer wird auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung der Bezirksregierung ermittelt (Vollzugskosten i.e.S.). Darüber hinaus wird die Betrachtung durch die Integration weiterer relevanter Akteure im Untersuchungsbereich vervollständigt. Hierfür werden die Ressourcen im Zusammenhang mit gesetzlichen Vorgaben, der Bereitstellung und Aufrechterhaltung der Kontrollinfrastruktur sowie weiterer Kontrollaktivitäten bewertet und einbezogen (Vollzugskosten i.w.S.).

Die Ergebnisse in diesem Teil des Abschlussberichts beziehen sich auf das Jahr 2011 und beinhalten neben der Bewertung des Ressourcenverzehrs auch Analysen zu den Mengengerüsten und Kennzahlen des AZK-Vollzugs der Bezirksregierung.

Kosten sind über unterschiedliche Verwaltungsbereiche übergreifend ermittelt und klar abgegrenzten Leistungen der Verwaltung zugeordnet. Die jährliche Investition der Gesellschaft wird transparent.

Für das Jahr 2011 werden AZK-Vollzugskosten in Höhe von 640.666,47 € ausgewiesen. Diese Kosten können verursachungsgerecht auf die dem Produktbereich zugrundeliegenden Leistungen geschlüsselt werden. Anteilig entfallen auf die Leistungen *Überwachung* ca. 43,3 %, und das *Anzeigenmanagement* ca. 22,5 % der Kosten. Für die *OwiG-/Verwaltungsverfahren* werden ca. 13,6 % und für die *Anfragenbearbeitungen* ca. 10,0 % der Kosten ermittelt. Auf den Bereich *Beratungen* entfallen ca. 6,7 %. Das *GDA-Programm „Transport“* wird mit ca. 3,2 %, der Bereich *Stellungnahmen* mit ca. 0,8 % der Kosten ausgewiesen.

Die wesentlichen *Leistungen* der BR Münster im Bereich AZK lassen sich wie folgt charakterisieren:

- die BR Münster hat 274 Betriebskontrollen durchgeführt. Mit einem Anteil von 123,1% wird die vorgegebene Kontrollquote erfüllt,
- im Bereich *Überwachung* kontrolliert die BR Münster 18.141 Tage pro eingesetzten VZÄ,
- das Kerngeschäft „*Überwachung*“ bindet bei der BR Münster ca. $\frac{3}{4}$ der verfügbaren Kapazitäten (*Überwachung*, *Anzeigenbearbeitung* und *Ahndung*). Weniger als $\frac{1}{8}$ der verfügbaren Ressourcen sind dem Bereich *Beratung* zuzuordnen,
- bei den Betriebskontrollen in 2011 wurden durchschnittlich mehr als 7,5 *Zuwiderhandlungen* pro kontrollierten Fahrer festgestellt. Durchschnittlich werden damit an mehr als jedem

*Kontrollvorgaben werden eingehalten, Kontroll-effizienz und Kapazitätsbindung werden transparent. Geringe Überwachungshäufigkeit und Vielzahl der *Zuwiderhandlungen* sind auffällig.*

3. Arbeitstag Zuwiderhandlungen durch kontrollierte Fahrer im Bereich Güterverkehr begannen,

- die Überwachungshäufigkeit beträgt ca. 1/20, d.h. bei gleichbleibender Kontrollintensität können die relevanten Unternehmen im Regierungsbezirk Münster (ca. 5.500) alle 20 Jahre einmal kontrolliert werden.

Für den gesamten Untersuchungsbereich (Vollzugskosten i.w.S.) werden Kosten in Höhe von 3.379.181,79 € ermittelt. Mehr als zwei Drittel (ca. 68,6%) der Kosten entfallen hiervon auf die *Bereitstellung und Aufrechterhaltung der Kontrollinfrastruktur*, der *Vollzug des AZK* durch die BR Münster (Vollzugskosten i.e.S. - s.o.) entspricht einem Anteil von ca. 19%. *Sanktionen und Kosten der Unternehmen für Kontrollgerätkarten* gehen mit ca. 6%, *anteilige weitere Kontrollaktivitäten* mit ca. 5,7% sowie der Bereich der *gesetzlichen Vorgaben* mit ca. 0,7% in die Gesamtkostenbetrachtung ein.

Gesellschaftliche Wirkungen werden nur über die Kooperation verschiedener Verwaltungsbereiche erzielt. Dies zeigt auch die Kostenanalyse.

Über die kosten- und leistungsbezogene Betrachtung des Vollzugsprozesses hinaus, wird im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Analyse der Aspekt der leistungsempfänger-bezogenen Wahrnehmung (Impact-Betrachtung) untersucht. Hierfür wurde eine umfassende anonyme Befragung von Unternehmen durchgeführt, welche im Jahr 2011 mindestens einen Kontakt mit Beschäftigten des Dezernates für Sozialvorschriften im Straßenverkehr der Bezirksregierung Münster hatten. Neben Erkenntnissen über die *Grundeinstellung der Unternehmen zum Thema Sozialvorschriften im Straßenverkehr* konnten Aussagen über das *Empfinden der Zusammenarbeit* mit dem zuständigen Dezernat der BR Münster sowie Erkenntnisse über *Verhaltenswirkungen* aus der Befragung ermittelt werden.

Es wurde erstmalig im Bereich AZK eine umfassende Kundenbefragung durchgeführt.

Die wesentlichen Aussagen zu den *Grundeinstellungen der Unternehmen* lauten:

Wahrnehmung von Rahmenbedingungen wie Rechtsvorschriften, Bußgeldern und Wettbewerbsdruck lassen sich über Befragung veranschaulichen.

- die Unternehmen sind mit den Rechtsvorschriften im Bereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr gut vertraut,
- die Unternehmen sind über Art und Umfang der Bußgelder nicht alle gut informiert,
- sofern die Unternehmen über Art und Umfang der Bußgelder informiert sind, wirken diese abschreckend,
- die Ahndung von Fehlverhalten und die Bußgeldhöhe werden insbesondere in Frankreich und den Benelux-Ländern als strenger empfunden,
- der Wettbewerbsdruck wird als sehr intensiv beurteilt.

Auffällig ist die insgesamt hohe Zufriedenheit mit den Leistungen der Mitarbeiter im Rahmen des AZK-Vollzuges. Die hohen Zustimmungswerte im Bereich *Empfinden der Zusammenarbeit* sind insbesondere vor dem Hintergrund des primär vorliegenden Eingriffscharakters der Verwaltung als sehr positiv zu interpretieren:

- die befragten Unternehmen fühlen sich unabhängig vom Kontak Anlass (Überwachung, Beratung, GDA-Programmarbeit) über die Ziele und den Ablauf des Kontaktes gut informiert,
- eine Betriebskontrolle wird als konstruktiver Austausch geschildert und deren Ablauf als zufriedenstellend charakterisiert,
- Freundlichkeit, Engagement, Sachverstand und Erreichbarkeit der Beschäftigten des Dezernats für Sozialvorschriften werden sehr positiv beurteilt, wobei das Kriterium „Sachverstand“ die höchsten Zustimmungswerte erzielt,
- die Unternehmen, die eine Beratung erfahren haben, beurteilen die Beratungsleistung als sehr positiv.

Von besonderem Interesse im Rahmen des Gesamtansatzes sind die potenziellen *empfängerbezogenen Verhaltenswirkungen*. Die Kernaussagen zu den erzielten Wirkungen, welche sich aufgrund der

Kontakte mit dem Dezernat für Sozialvorschriften im Straßenverkehr ergeben, lauten wie folgt:

- Die Kontakte mit den Unternehmen im Bereich AZK führen in der Regel zu konkreten Verhaltensänderungen im Sinne einer Überprüfung bzw. Veränderung getroffener organisatorischer Maßnahmen mit Bezug auf die Sozialvorschriften im Straßenverkehr,
- diese Verhaltensänderungen in den Betrieben fördern insbesondere die Ziele einer erhöhten Verkehrssicherheit sowie verbesserter Arbeitsbedingungen des Fahrpersonals,
- eine Betriebskontrolle mit Bußgeldverhängung wirkt auf einzelne Maßnahmen stärker (z.B. werden Arbeitsnachweise besser dokumentiert und Anpassungen im Dispositionssystem verstärkt durchgeführt), als eine Betriebskontrolle ohne Bußgeld,
- Beratungskontakte fördern verstärkt die Initiierung von Weiterbildungs- und Schulungsmaßnahmen,
- den Aktivitäten des Dezernates 55 der BR Münster wird der *höchste Zielerreichungsbeitrag* in Bezug auf das am *bedeutendsten eingestufte Ziel einer Steigerung der Verkehrssicherheit* beigemessen. Der zweithöchste Zielerreichungsbeitrag wird dem sehr bedeutsam eingestuften Ziel der *Verbesserung der Arbeitsbedingungen* des betroffenen Fahrpersonals zugesprochen.

Kooperationsbereitschaft und Service der Verwaltung werden als gut empfunden. Im Sinne der Wirksamkeitsbetrachtung wird anhand der Unternehmensaussagen belegt, dass die Aktivitäten der Verwaltung zu konkreten Verhaltensänderungen führen. Diese sind Grundlage für positive Wirkungen.

Im Ergebnis konnte in der Impact-Betrachtung gezeigt werden, dass neben einer kosten- und mengenmäßige Betrachtung einzelner Leistungen, das Empfinden der Leistungsempfänger eine aussagekräftige und somit auch steuerungsrelevante Größe für eine zielgerichtete Leistungserstellung sein kann, um über die Erreichung der subjektiven Zufriedenheit hinaus eine gesamtgesellschaftliche Nutzensteigerung zu erreichen.

*Gegenstand der Wirkungsanalyse:
Welche Wirkungen sind durch Vorgaben und Verwaltungshandeln intendiert? Wie lassen sich diese messen? Wie beeinflussen? In welchem Umfang müssten diese mindestens beeinflusst worden sein, damit sich die „Investition in die Verwaltung“ lohnt?*

Zwecks Identifikation der diesbezüglichen gesamtgesellschaftlichen (monetären) Wirkungspotenziale, wurde eine ausführliche Literaturrecherche zu den in diesem Kontext relevanten gesellschaftlichen Kausalzusammenhängen durchgeführt. Die relevanten Wirkungsbereiche wurden aus einer im Rahmen dieses Berichtes aufgebauten Wirkungskette einer *Nichteinhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr* abgeleitet. Die relevanten jährlichen Gesamtschäden (im Sinne von weiteren maximalen Schadenminimierungspotenzialen) einzelner Effekte stellen sich für das Einflussgebiet der BR Münster wie folgt dar:

- Volkswirtschaftliche Kosten schwerer Verkehrsunfälle hauptverursacht durch das Klientel des AZK aufgrund der Ursache Übermüdung werden mit ca. 4.974.400 € ermittelt,
- volkswirtschaftlicher Kosten der übrigen Sachschadensunfälle hauptverursacht durch das Klientel des AZK aufgrund der Ursache Übermüdung mit ca. 2.969.600 €,
- volkswirtschaftliche Stauschäden aufgrund von Unfällen auf BAB hauptverursacht durch das Klientel des AZK aufgrund der Ursache Übermüdung werden mit ca. 227.200 € errechnet,
- indirekte Krankheitskosten aufgrund von Arbeitsunfähigkeit (im Vergleich zu einem über alle Branchen durchschnittlichen AU-Wert) werden mit einem Wert von ca. 23.257.125 € ermittelt,
- direkte Krankheitskosten (Krankheitsbehandlungskosten) aufgrund von Arbeitsunfähigkeit (im Vergleich zu einem über alle Branchen durchschnittlichen AU-Wert) werden mit einem Wert von ca. 15.918.210 € berechnet.

Die Vermeidung der Folgekosten von Unfällen, Staus sowie Krankheiten und Arbeitsunfähigkeit sind beispielhaft als positive gesellschaftliche Wirkungen zu sehen.

Wie hoch sind die potenziell beeinflussbaren Gesamtschäden im Bereich der relevanten Adressaten?

Es ergeben sich aktuell jährliche Gesamtschäden und somit maximale weitere Potenziale aus der Reduzierung von Straßenverkehrsunfällen aufgrund von Müdigkeit in Höhe von ca. 8.171.200 € sowie ein

grundsätzliches Gesamtpotenzial aus der Reduzierung von überdurchschnittlichen Arbeitsunfähigkeitstagen in Höhe von ca. 39.175.335 €. Zusammen betrachtet ergibt sich ein maximales (monetär messbares) Gesamtpotenzial im Einflussgebiet der Bezirksregierung Münster in Höhe von ca. 47.346.535 €.

Es ist allerdings davon auszugehen, dass aufgrund weiterer, nicht quantifizierbarer Wirkungseffekte (z.B. Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen, Reduktion von Kosten nicht-ökonomischen Fahrens sowie Reduktion von Umweltkosten resultierend aus Staus hervorgerufen durch Unfälle auf Autobahnen) das tatsächliche Gesamtpotenzial in nicht unerheblichem Maße über dem berechneten Wert liegt.

Auf Grundlage der abgeschätzten Einzel- und Gesamtwirkungen für das Einflussgebiet der Bezirksregierung Münster lässt sich in Kombination mit der Ressourcenbetrachtung eine Gegenüberstellung vornehmen. Auf der Leistungsseite kann man sowohl Vollzugskosten i.e.S. als auch die für den gesamten Untersuchungsbereich ermittelten Vollzugskosten i.w.S. darstellen. Auf der Wirkungsseite lassen sich demgegenüber die für die Bezirksregierung Münster abgeschätzten Effekte bzw. Potenziale abbilden. Die optische Gegenüberstellung von Verwaltungsleistung und Wirkungsergebnis ermöglicht eine Bewertung der absoluten Relevanz einzelner Effekte sowie darüber hinaus die Abschätzung ihrer subjektiven Bedeutung für die jeweils betroffenen Adressaten (z. B. Fahrer, Unternehmen, Gesellschaft).

Verknüpfung von Kosten- und Wirkungsbetrachtung: Welche Schäden müssten durch Arbeit der Verwaltung vermieden worden sein, damit die Kosten überkompensiert werden?

Den Aktivitäten der Bezirksregierung Münster im Bereich AZK wird über die abgefragten Kausalzusammenhänge der Kundenbefragung ein positiver Wirkungsbeitrag attestiert. Auch wenn sich die Marginal-effekte einzelner Wirkungszusammenhänge nicht analytisch isolieren und damit den einzelnen Leistungen im Bereich AZK zuordnen

lassen, ist es aufgrund der absoluten Höhe der beeinflussbaren Schäden plausibel, dass über die Aktivitäten der Verwaltung in der Vergangenheit die Kosten stets überkompensiert wurden.

Es kann anhand der durchgeführten Szenariorechnungen sehr differenziert verdeutlicht werden, unter welchen Bedingungen die ermittelten AZK-Vollzugskosten durch positive Wirkungsbeiträge der Verwaltung amortisiert (1.) bzw. überkompensiert (2.) werden (vgl. *Abbildung 1*). Die exakte Höhe der Wirkungseffekte lässt sich auf Grundlage der nicht erforschten Intensität der Kausalzusammenhänge demgegenüber nicht valide ableiten.

Die Bedingungen unter welchen die Wertschöpfung der Verwaltung positiv ist, werden klar.
 Dass die Wertschöpfung auch faktisch positiv ist, ist auf Grundlage der absoluten Wirkungspotenziale sehr plausibel.

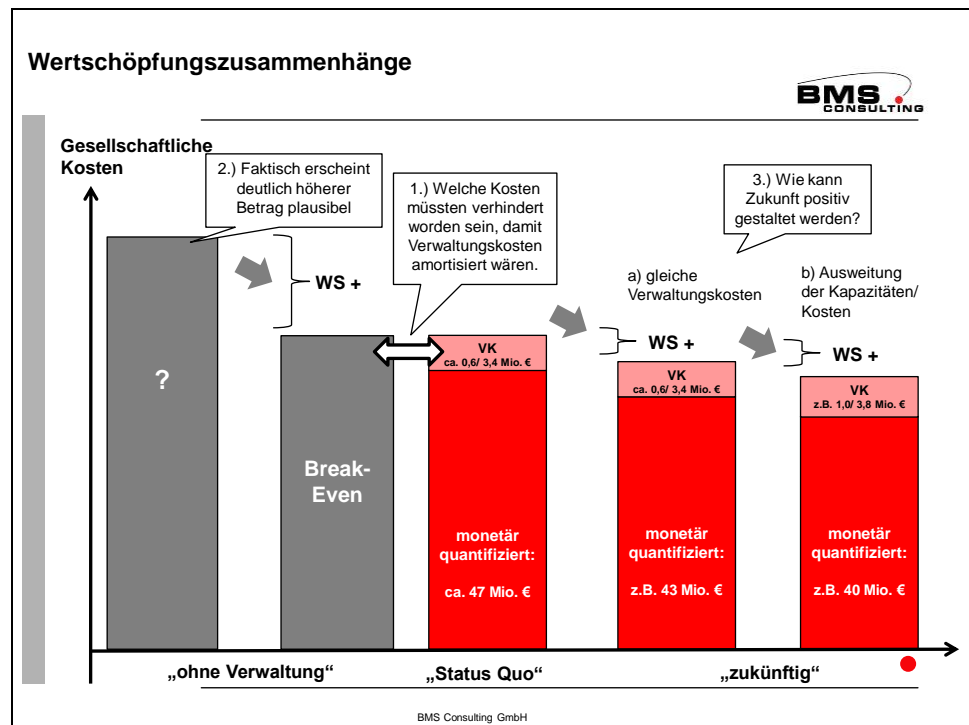


Abbildung 1: Wertschöpfungszusammenhänge AZK

Zielsetzung der Bezirksregierung Münster sollte darüber hinaus sein, durch die Steuerung der Ausführung des AZK-Vollzuges, d. h. über die kontinuierliche Optimierung der gesamten Wertschöpfungskette, den gesamtgesellschaftlichen Nutzen gegenüber dem aktuellen Status Quo weiter zu erhöhen.

Grundsätzlich denkbar sind zukünftig weitere Optimierungen unter Beibehaltung der bestehenden Kostenstrukturen (3a). Alternativ oder ergänzend ist die Ausweitung der in den Vollzugsprozess eingehenden Kapazitäten denkbar (3b), solange die daraus resultierenden (unterstellten) positiven Wirkungseffekte das gesamte Schadenspotenzial überproportional verringern.

Die Wertschöpfung kann vor dem Hintergrund der Kenntnis der Zusammenhänge zukünftig weiter optimiert werden. Das Projekt liefert hierfür verschiedene inhaltliche Ansatzpunkte.

Auf Grundlage der über den Gesamtansatz der Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung erzielten Erkenntnisse werden zu diesem Zwecke Einschätzungen über etwaige Gestaltungsspielräume sowie über weitere zu prüfende Empfehlungen sowohl für die Entscheidungsträger in der Verwaltung als auch in der Politik abgeleitet. Zu den Wichtigsten zählen:

- die Praktizierung einer auf Basis zusätzlicher Kriterien erweiterten Risikoeinschätzung (z.B. Flottengröße) zwecks Optimierung der Priorisierung von Betriebskontrollen,
- die Implementierung von Vorgaben über die Anzahl der mindestens aufzusuchenden Betriebe,
- die Prüfung zur Verhängung weiterer Sanktionen in Einzelfällen, wie z.B. eines Lizenzentzuges (über Kreise/ kreisfreie Städte),
- die Prüfung der Etablierung landesweit vereinheitlichter Vorgehensweisen/ Strukturen zwecks Erzielung von Synergien in Einzelbereichen (z.B. vorgelagerte „Servicestelle“ zu allgemeinen Fragestellungen, Synergien durch Zusammenführung unterschiedlich organisierter Verwaltungsleistungen aus dem gesamten Bereich des Arbeitsschutzes bei Vor-Ort-Kontakten),
- der prioritäre Einsatz etwaiger freier oder frei werdender Personalkapazitäten primär für die Leistungsbereiche Überwachungen oder Beratungen innerhalb des Produktbereiches AZK,

- die laufende Überprüfung der Personalausstattung, aufgrund ggf. zukünftig erhöhter gesetzlicher Kontrollanforderungen (Erhöhung des Mengengerüstes) sowie aufgrund einer zu erwartenden Erhöhung relevanter Fahrten im Kontrollbereich der Verwaltung auf Kurz- und Mittelstrecken.

Die vorliegende Wertschöpfungsanalyse zeigt, dass über den Vollzug des Bereiches Arbeitszeit der Kraftfahrer ein positiver gesellschaftlicher Wirkungs- und Wertschöpfungsbeitrag durch die Tätigkeiten der Beschäftigten der Bezirksregierung erzielt wird. Die relevanten Daten und Zusammenhänge im vorliegenden Handlungsfeld werden mit dem vorliegenden Abschlussbericht derart aufbereitet, dass zukünftige operative und strategische Entscheidungen im und für den Bereich AZK (der Bezirksregierung Münster) stärker vor dem Hintergrund gesamtgesellschaftlicher Wertschöpfungsbeiträge getroffen werden können.

Die Analysemethodik ist auch für andere Organisationen und Aufgaben geeignet.

Darüber hinaus werden mit dem in diesem Bericht verfolgten Wertschöpfungsansatz Grundlagen geschaffen, um bei Bedarf Analysen auf weitere Bezirksregierungen des Landes NRW auszudehnen bzw. um ggf. auch weitere Aufgabenfelder aus dem Bereich des Arbeitsschutzes in die Gesamtbetrachtung zu integrieren.

1 Projektziele und Analyseansatz

1.1 Ausgangssituation

Mit der Einführung unterschiedlicher Instrumente der Binnenmodernisierung ist die Bezirksregierung Münster seit Jahren bestrebt, die Effizienz des Verwaltungshandelns weiter zu erhöhen. Die weitgehende fachliche und monetäre Transparenz des produktbezogenen Ressourcenverbrauchs soll einen möglichst effizienten Mitteleinsatz gewährleisten. Bei modernen Dienstleistungsbehörden muss allerdings neben der Effizienz des Verwaltungshandelns insbesondere die Effektivität staatlicher Leistungen im Mittelpunkt stehen. Neben einem operativen Controlling-Instrumentarium bedarf es daher strategischer Instrumente zur Behördensteuerung, um für einzelne Verwaltungsmaßnahmen gesamtwirtschaftliche Wirkungsbeiträge messen und steuern zu können.

Die Kenntnis gesellschaftlicher Wirkungen ist auf Ebene der Verwaltung erforderlich, da der Abstraktionsgrad politischer oder gesetzlicher Rahmenvorgaben einer durch die Verwaltung vorzunehmenden Ausführungskonkretisierung bedarf, wobei die in diesem Rahmen zu nutzenden Spielräume konkrete Gemeinwohlwirkungen haben können. Ferner führen begrenzte personelle und sachliche Ressourcen in der Verwaltung zu der Notwendigkeit, Prioritäten bei den Ausführungshandlungen zu setzen, was wiederum Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Nutzen hat. Eine Optimierung der im Rahmen der Ausführungskonkretisierung und der Priorisierung gegebenen Spielräume ist aber genauso wie eine langfristige Prozessverbesserung nur in Kenntnis der gesamtgesellschaftlichen Wirkung möglich, da letztlich diese die objektive Effektivität von Maßnahmen und damit das controllingrelevante Ziel prägen.

Vor diesem Hintergrund strebt die Bezirksregierung Münster eine differenzierte Analyse der Wertschöpfungsbeiträge der Arbeitsschutz-

verwaltung an. Hierzu soll zunächst exemplarisch der gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsbeitrag der „Überwachung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr“ (u.a. Lenk- und Ruhezeiten der Berufskraftfahrer) untersucht werden. Mittelfristig sollen die bezogen auf diesen Bereich gewonnenen Erkenntnissen auf die anderen Aufgabenbereiche der Arbeitsschutzverwaltung sowie die weiteren Aufgabenträger in NRW potenziell übertragen werden können.

Grundlage für die geplante Analyse sind die methodischen Erfahrungen der BMS Consulting aus vergleichbaren Projekten. Das Controlling-Verständnis der BMS Consulting zeichnet sich in diesem Kontext durch eine umfassende Integration gesellschaftlicher Wirkungen in den Bewertungsprozess der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung aus. Neben einer konsequenten Betrachtung von Kosten-, Prozess- und Zufriedenheitskennzahlen rücken daher die Systematisierung, Messung und Steuerung gesamtgesellschaftlicher Wirkungen in den Mittelpunkt der Betrachtung. Über diesen Ansatz lassen sich im Regelfall neben grundlegenden Aussagen zur Legitimation von Verwaltungsbereichen ganz konkrete Handlungsempfehlungen für die Priorisierung und wirkungsorientierte Ausgestaltung von Verwaltungsleistungen ableiten.

1.2 Projektziele

Gegenstand des Projektes ist die Realisierung eines umfassenden wirkungsintegrierenden Verwaltungscontrollingkonzeptes für die Arbeitsschutzverwaltung NRW am Beispiel der „Überwachung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr“. Im Einzelnen lassen sich nachfolgende Projektziele nennen:

- Schaffung von umfassender Transparenz bzgl. der Prozesse und Kostenstrukturen der Überwachung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr (akteurübergreifend),

- Charakterisierung der Wahrnehmung der Leistungen der Arbeitsschutzverwaltung durch die betroffenen Unternehmen sowie wesentlicher Kooperationspartner,
- Systematisierung und Quantifizierung der gesellschaftlichen Wirkungen zur Dokumentation des volkswirtschaftlichen Nutzens.

1.3 Analyseansatz

Das angestrebte Ergebnis soll über eine Verbindung betriebs- und volkswirtschaftlicher Analysen erreicht werden.

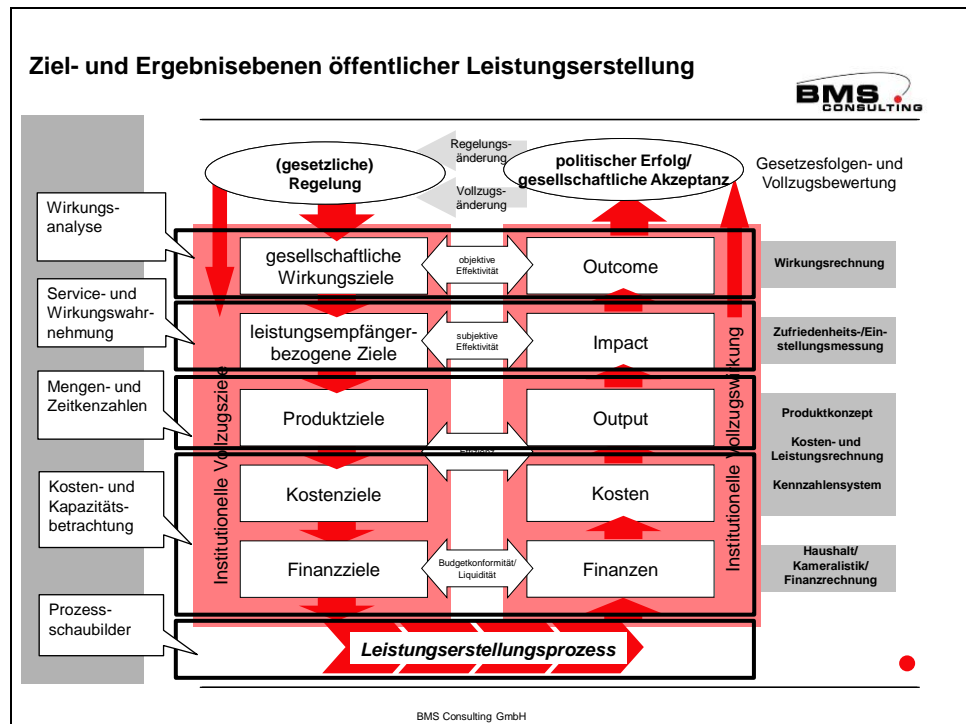


Abbildung 2: Konzeption der Wertschöpfungsanalyse

Ausgehend von den in der *Abbildung 2* dargestellten **Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung** sollen die Leistungen im Rahmen der Überwachung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr betriebswirtschaftlich aufbereitet und analysiert werden, um sie im Anschluss daran einer volkswirtschaftlichen Wirkungsanalyse zu unterziehen.

Im Ergebnis wird angestrebt, die leistungsempfängerbezogene Wirkung (Impact) sowie die gesamtgesellschaftliche Wirkung (Outcome) zu bewerten, um unter Hinzuziehung der Kostenbetrachtung den gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungsbeitrag quantifizieren zu können.

Die Projektdurchführung erfordert einen interdisziplinären Ansatz (vgl. *Abbildung 3*). So wird aus betriebswirtschaftlicher Perspektive der Prozess der Leistungserstellung (Finanzen, Kosten, Output und Impact) analysiert. Hierzu ist eine detaillierte Betrachtung der gesamten Wertschöpfungskette des staatlichen Verwaltungshandelns erforderlich.

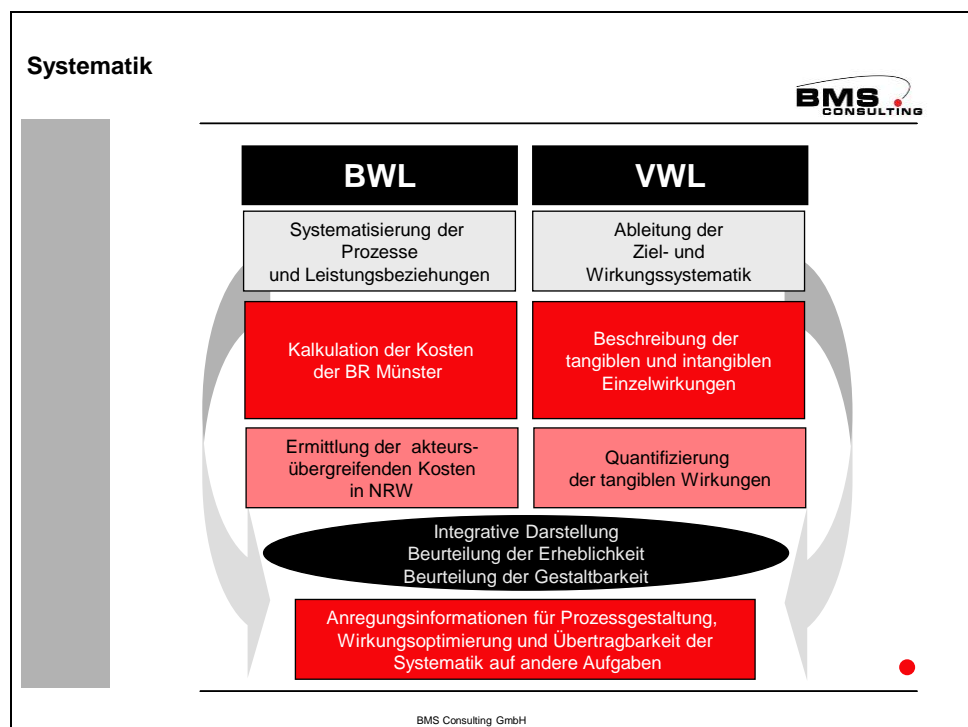


Abbildung 3: Systematik der Analysen

In diesem Zusammenhang müssen sämtliche Leistungsbeziehungen zwischen dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS), der Bezirksregierung Münster (Abt. 1/Dez. 55/56) und möglichen weiteren involvierten Akteuren (ggf. BAG, Polizei etc.) systematisiert werden, um auf dieser Basis

eine Kalkulation der Gesamtkosten für den betroffenen Aufgabenbereich vornehmen zu können.

Grundlage für die Kostenzuordnung wird ein zu entwickelndes Kalkulationsraster sein, über welches sich pragmatisch eine Kostenzuordnung durchführen lässt. Der zweite Schritt der betriebswirtschaftlichen Analyse besteht in einer Bewertung der mengen- und qualitätsmäßigen Leistungsergebnisse. Hierzu wird ein Set an geeigneten Bestands- (z.B. relevante Betriebsanzahl pro Regierungsbezirk, Schadenpotenziale pro schweren Unfall, Krankenstand in Betrieben etc.) und Aktivitätskennzahlen (z.B. Kontrollquoten, Anzahl festgestellter Zuwiderhandlungen, kontrollierte Fahrerarbeitstage je Vollzeitäquivalent etc.) definiert. Ferner wird die Leistungswahrnehmung der Empfänger (Impact) mit Hilfe einer durchzuführenden Befragung von betroffenen Unternehmen dokumentiert. Im Bereich der Outcome-Analyse werden die durch Gesetz und Vollzug der Verwaltung induzierten Effekte volkswirtschaftlich systematisiert, um diese z.B. einzelnen Adressaten sachgerecht zuordnen zu können.

Auf Basis der zu erstellenden Ziel- und Wirkungssystematik des Aufgabenbereiches sollen potenziell beeinflussbare Wirkungen beschrieben werden, sowie Art und Umfang der Beeinflussbarkeit abgeschätzt werden. Dabei steht eine möglichst weitgehende Quantifizierung der gemessenen volkswirtschaftlichen Effekte im Vordergrund, um im Sinne einer Kosten-Nutzenanalyse einen quantifizierten Gesamtnutzen ausweisen zu können. Darüber hinaus wird während der Projektdurchführung der Versuch unternommen, im Rahmen einer Integration der Ergebnisse die wesentlichen Kosten- und Wirkungstreiber zu identifizieren und diese zukünftig einer Gestaltung zugänglich zu machen. Darüber hinaus sollten die gefundenen Wirkungen nicht nur statisch, sondern zudem vor dem Hintergrund z.B. der zunehmenden Verkehrsdichte oder auch demografischer Entwicklungen perspektivisch, betrachtet werden.

Im Ergebnis wird eine Wertschöpfungsbilanz erstellt, welche sämtliche Vorleistungen bzw. Kosten, die mit den Überwachungs- und Beratungsaktivitäten verbunden sind, den gesamtgesellschaftlichen Wirkungen gegenüberstellt. Ziel soll es sein, möglichst präzise den gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungsbeitrag dieses Produktbereiches der Arbeitsschutzverwaltung zu quantifizieren und Ansätze für Gestaltungsoptionen zur effektiven Steuerung des Verwaltungshandelns zu gewinnen. Abgerundet wird die Gesamtdarstellung durch eine qualitative Integration der Befragungsergebnisse.

Über die Analyse der Überwachung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr hinaus soll geprüft werden, inwieweit sich das entwickelte Analyseraster pragmatisch auf die übrigen Bezirksregierungen in NRW übertragen lässt. So könnten mögliche Kosten bzw. Wirkungen landesweit hochgerechnet werden bzw. Gestaltungsempfehlungen – aufgrund der Identität der Aufgaben – adaptiert werden.

Ferner zeigt die Erfahrung, dass methodische Ansätze der Wirkungsanalyse in vielen Fällen auf artverwandte Aufgabenbereiche (z.B. vergleichbare Aktivitäten der Anlass- und Regelüberwachung) übertragbar sind, was mittelfristig zu einer umfassend wirkungsorientierten Ausrichtung der gesamten Arbeitsschutzverwaltung beitragen könnte.

Die Projektdurchführung erfolgte durch Beschäftigte der Bezirksregierung Münster (insb. Abteilung 1, Dezernat 14 und Abteilung 5, Dezernat 55) sowie Mitarbeiter der Firma BMS Consulting.

2 Vollzug und Leistungserstellungsprozess im Bereich Arbeitszeit der Kraftfahrer

2.1 Grundlagen zum Vollzug im Bereich AZK

Entsprechend des in *Kapitel 1* skizzierten Ansatzes der Wertschöpfungsanalyse sollen in diesem Kapitel unter Zugrundelegung der *Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung* (vgl. *Abbildung 2*) zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Bereich der *Sozialvorschriften im Straßenverkehr* skizziert sowie die sich aus den gesetzlichen Vorgaben ergebenden Zielsetzungen dargestellt werden. Im Anschluss wird der Leistungserstellungsprozess aus der Perspektive der Bezirksregierung Münster für den Aufgabenbereich *Arbeitszeit der Kraftfahrer* (AZK) dargestellt. Hierbei stehen insbesondere die Tätigkeiten der Beschäftigten sowie die konkreten Vollzugsprozesse des Aufgabenbereiches im Vordergrund, welche in Form von Prozessablaufdiagrammen dokumentiert und diesem Bericht als *Anlagen* beigefügt wurden.

Die arbeitsschutzpolitische Steuerung in Nordrhein-Westfalen erfolgt durch das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS). Das MAIS übt die Fachaufsicht über die Arbeitsschutzdezernate der fünf Bezirksregierungen aus und sorgt für ein an den fachpolitischen Zielsetzungen ausgerichtetes Handeln.

Die einzelnen Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen sichern die Qualität des Arbeitsschutzes in den entsprechenden Regionen durch die Ausübung hoheitlicher Aufgaben, wie z.B.:

- der Überwachung von Betrieben,
- der Durchführung von Genehmigungs- und Anzeigeverfahren,
- der Anordnung von Arbeitsschutzmaßnahmen und
- der Ahndung von Verstößen gegen Arbeitsschutzvorschriften.

Organisatorisch sind die Arbeitsschutzdezernate innerhalb der Bezirksregierungen in die Bereiche „Technischer Arbeitsschutz (Dezernat 55) und „Betrieblicher Arbeitsschutz (Dezernat 56)“ unterteilt. Zu den Aufgaben im *Technischen Arbeitsschutz* gehören die Themen:

- Transportsicherheit,
- Sprengstoffrecht,
- Geräte- und Produktsicherheit,
- Strahlenschutz,
- Arbeitszeit der Kraftfahrer sowie
- Zentrale Verfahrensstelle.

Der Betriebliche Arbeitsschutz beschäftigt sich im Wesentlichen mit:

- Baustellen, prekäre Arbeitsverhältnisse,
- Betriebssicherheit,
- Chemikaliensicherheit,
- Arbeitsschutz-, Arbeitssicherheits-, Arbeitszeitgesetz und
- Schutz besonderer Personengruppen.

Die maßgeblichen gesetzlichen und rechtlichen Vorgaben in dem Arbeitsfeld **Arbeitszeit der Kraftfahrer (AZK)** bilden die *Sozialvorschriften im Straßenverkehr*, welche sowohl in internationalen als auch in nationalen Vorschriften kodifiziert sind.

Zu den wichtigsten internationalen Vorschriften gehören:

- die Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates,
- die Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr,

- das Europäische Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Fahrverkehrs beschäftigten Fahrpersonals (AETR),
- die Richtlinie 2006/22/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Mindestbedingungen für die Durchführung der Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr sowie zur Aufhebung der Richtlinie 88/599/EWG des Rates und
- die Richtlinie 2002/15/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßenverkehrs ausüben.

Diese internationalen rechtlichen Rahmenvorgaben werden durch nationale Vorschriften ergänzt und konkretisiert. Hierzu gehören insbesondere:

- das Gesetz über das Fahrpersonal von Kraftfahrzeugen und Straßenbahnen (Fahrpersonalgesetz – FPersG),
- die Verordnung zur Durchführung des Fahrpersonalgesetzes (Fahrpersonalverordnung – FPersV sowie
- das Arbeitszeitgesetz (ArbZG).

Aus den Nr.'n 1 und 17 der Begründung zur VO (EG) Nr. 561/ 2006 ergeben sich für den Bereich *Sozialvorschriften im Straßenverkehr* insbesondere folgende durch den Gesetzgeber genannten Zielsetzungen:

- **Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen**
- **Verbesserung der Arbeitsbedingungen**
- **Verbesserung der Sicherheit im Straßenverkehr**

Die Nr.'n 3 und 5 der Begründung zur RL 2006/22/EG (Kontrollrichtlinie) konkretisieren die genannten Zielsetzungen durch Forderung

nach *Sicherstellung der v.g. Ziele* sowie durch Forderung nach einer *Verringerung und Vermeidung von Verstößen durch Kontrollsysteme*.

Die Überwachung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr im Bereich Arbeitszeit der Kraftfahrer wird durch das Dezernat 55 der Bezirksregierungen wahrgenommen. Aus dem Produkt- und Leistungskatalog (ProLeiKa) der Bezirksregierungen lassen sich folgende Leistungsbeschreibungen zum Bereich AZK entnehmen:

Bereich Überwachung: Die Arbeitsschutzverwaltung überwacht die Einhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr. Dazu gehören die Bearbeitung der eingehenden Anzeigen sowie die Überprüfung der Unternehmen vor Ort.

Bereich Beratung: Die Arbeitsschutzverwaltung berät Arbeitgeber, deren Beauftragte (Disponenten) und Arbeitnehmer bei der Anwendung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr.

Bereich Anordnung: Die Arbeitsschutzverwaltung kann die erforderlichen Maßnahmen anordnen, die der Arbeitgeber zur Erfüllung der sich aus den Sozialvorschriften im Straßenverkehr ergebenden Pflichten zu treffen hat.

Bereich Ahndung: Die Arbeitsschutzverwaltung kann Verstöße gegen die Sozialvorschriften im Straßenverkehr ahnden. Sie leitet Fahrerverstöße an die zuständigen Kreisordnungsbehörden weiter.

Bereich Beschwerden: Die Arbeitsschutzverwaltung geht eingehenden Beschwerden nach.

Bereich Stellungnahmen: Die Arbeitsschutzverwaltung wird in Zulassungsverfahren für die Personenbeförderung (Reise- und Linienverkehr) und den Güterkraftverkehr beteiligt und gibt Stellungnahmen aus Sicht "AZK" ab.

Bereich Ausgabe von Unternehmens- und Werkstattkarten: Seit dem 01. Mai 2006 dürfen Fahrzeuge, die der Personen- und Güterbeförderung im Straßenverkehr dienen und in einem Mitgliedstaat zugelassen sind sowie unter die Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 fallen, nur noch mit einem digitalen Kontrollgerät betrieben werden. Die Bedienung dieser Geräte erfolgt Mithilfe von Werkstatt-, Unternehmens- und Fahrerkarten. Die Arbeitsschutzverwaltung ist für die Antragsbearbeitung in Zusammenhang mit der Ausgabe der Werkstatt- und Unternehmenskarten zuständig.

Die Ausübung diesbezüglicher Tätigkeiten erfolgt durch Beschäftigte der Bezirksregierungen, d.h. durch *Leitungskräfte*, durch *Sachbearbeitungskräfte* oder durch *Verwaltungsassistenzkräfte*. Zur Veranschaulichung der auszuübenden Tätigkeiten einzelner Aufgabenträger sollen zunächst die korrespondierenden Stellenbeschreibungen wiedergegeben werden, welche die Tätigkeiten grob skizzieren.

Stellenbeschreibung Sachbearbeitung:

- Planung, Organisation und Durchführung der Überwachung der Sozialvorschriften für das Fahrpersonal im Straßenverkehr sowie des Transport- und Personenbeförderungsgewerbes (Betriebskontrollen),
- Beratung von Betrieben über die Sozialvorschriften im Straßenverkehr,
- Durchführung von Ordnungswidrigkeiten- und Verwaltungsrechtsverfahren,
- Austausch mit Behörden, Verbänden, Rechtsanwälten und Arbeitgebern zu Grundsatzfragen des Fahrpersonalrechts,
- Kooperation mit Polizeibehörden, Arbeitsämtern und Zollbehörden,
- Stellungnahmen an Konzessionsbehörden im Rahmen von Genehmigungsverfahren nach dem Personenbeförderungs- und Güterkraftverkehrsgesetz.

Stellenbeschreibung Verwaltungsassistent:

- Auswertung Straßenkontrollanzeigen
- Vorbereitung und Unterstützung der Betriebskontrolle
- Ansprechpartner IFAS-SBA-Modul
- Allgemeine Aufgaben für die Fachaufgabe und Unterstützung beim Controlling der Fachaufgabe

In den Stellenbeschreibungen sind die wesentlichen Aufgaben der Beschäftigten dargestellt. Das konkrete Zusammenspiel der Aufgabenträger innerhalb des Fachdezernates wird indes nur mittelbar deutlich. Darüber hinaus werden Aktivitäten bzw. Abläufe zwischen unterschiedlichen Dezernaten einer Bezirksregierung oder Prozesse an der Schnittstelle zu externen Akteuren nicht wiedergegeben. Aus diesem Grund wurden im Projekt die konkreten Aufgaben des Arbeitsbereiches AZK in Form von Prozessdarstellungen visualisiert.

2.2 Prozesse der BR Münster im Bereich AZK

Bei den Prozessaufnahmen im Arbeitsbereich AZK konnte auf bestehende Skizzen zurückgegriffen werden, welche auf Basis der PICTURE-Methode modelliert wurden. Diese bestehenden Darstellungen wurden in Workshops gemeinsam mit den Beschäftigten der Bezirksregierung aktualisiert und weiter ausdifferenziert, indem insb. Mengengerüste, Aufgabenträger, Prozessdauern sowie unterstützende Medien (z.B. DV-Komponenten oder Dokumentarten) den Prozessen/ einzelnen Prozessschritten zugeordnet wurden. Darüber hinaus wurden einzelne Arbeitsschritte mit (ausführlichen) Kommentierungen versehen.

Folgende Prozesse zum Bereich AZK wurden modelliert und sind als Anlagen diesem Gutachten beigelegt:

- Prozess Anzeigenmanagement

- Prozess Betriebskontrolle incl. Ahndung von Verstößen gegen die Sozialvorschriften im Straßenverkehr nach OWiG
- Prozess Beratungen zur Anwendung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr
- Prozess Anfragenbearbeitung zur Anwendung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr
- Prozess Stellungnahmen nach Personenbeförderungs- und Güterkraftverkehrsgesetz

Abbildung 4 zeigt exemplarisch und auszugsweise die jeweils ersten Prozessschritte der Prozesse Anzeigenmanagement und Betriebskontrolle.

Aus den Diskussionen und den Ergebnissen der Prozesserhebungen in der BR Münster wurde deutlich, dass der konkrete Aufgabenvollzug im Bereich AZK zwischen den einzelnen Bezirksregierungen des Landes NRW variieren kann.

Dies betrifft zum einem Aufgaben, die auf Grund von Zuständigkeitsregelungen nur von bestimmten Bezirksregierungen wahrgenommen werden. Hierzu gehört z.B. die Ausgabe von Unternehmens- und Werkstattkarten (DigiKo). Zum anderen existieren Aufgaben, welche gleichermaßen durch alle Arbeitsschutzdezernate vollzogen werden, aber hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung bzw. des Ablaufes variieren können. Hierzu zählen z.B. die Organisation der Bußgeldstelle (intern/ extern) oder die Anzahl von Standorten (zentral/ dezentral) einer Bezirksregierung (vgl. hierzu insbesondere *Kapitel 6.2*).

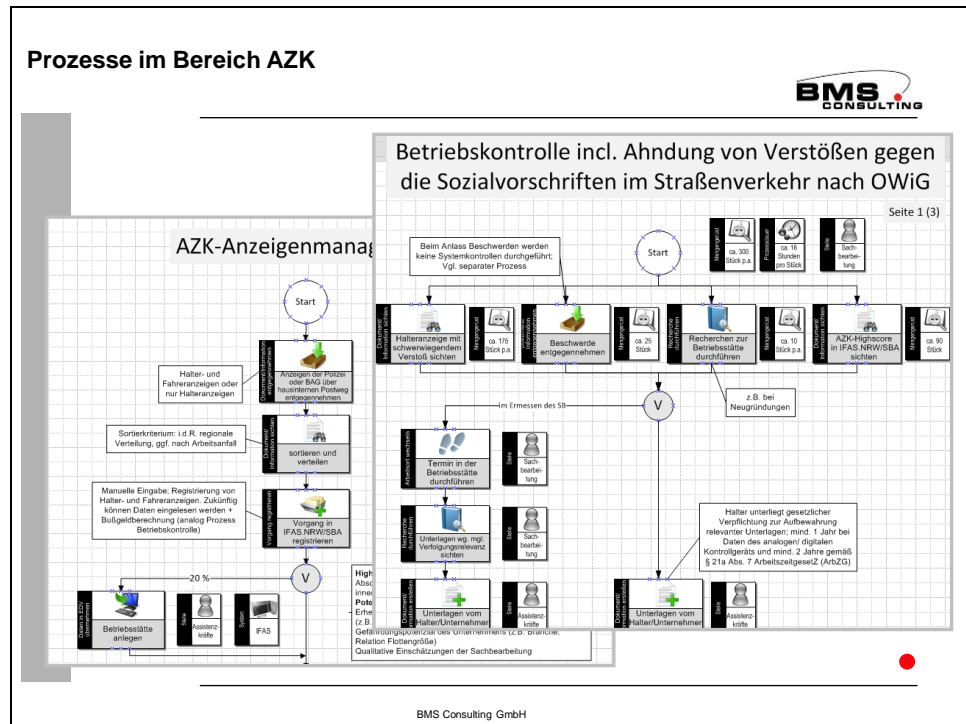


Abbildung 4: Prozesse im Bereich AZK

Darüber hinaus wurde im Rahmen der Prozessaufnahmen deutlich, dass der Aufgabenvollzug durch eine Vielzahl von internen und externen Schnittstellen gekennzeichnet ist und vereinzelt Abhängigkeiten zwischen und innerhalb der Leistungs- bzw. Prozessbereiche existieren. Ausgewählte Schnittstellen und Abhängigkeiten sowie das gesamte Aufgabenspektrum im Bereich AZK der BR Münster werden durch die Darstellung in *Abbildung 5* wiedergegeben.

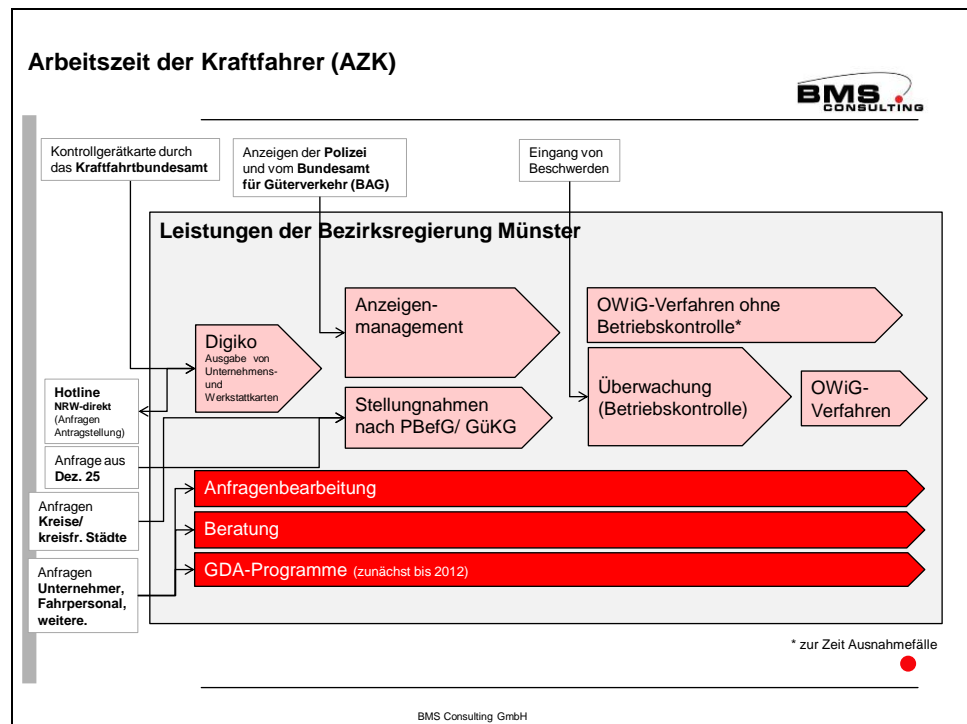


Abbildung 5: Leistungen im Bereich AZK der BR Münster

Dabei klassifiziert diese Darstellung die aus Sicht der Autoren relevanten *Leistungen* der BR Münster innerhalb des Produktbereiches AZK:

- DigiKo (Ausgabe von Unternehmens- und Werkstattkarten)
- Anzeigenmanagement
- Stellungnahmen nach PBeFG/ GüKG
- Überwachung/ Betriebskontrolle
- OWiG-/Verwaltungsverfahren
- Anfragenbearbeitung
- Beratung
- GDA-Programmarbeit „Transport“ (temporär)

Die Ausgabe von Unternehmens- und Werkstattkarten wird in NRW insbesondere durch die BR Münster gesteuert und verantwortet. Die Karten dienen der Überwachung des Einsatzes von Kraftfahrzeugen, die mit einem digitalen Kontrollgerät ausgerüstet sind.

Die im Rahmen von Überwachungstätigkeiten der Polizei oder des Bundesamtes für Güterverkehr (BAG) erstellten Anzeigen werden an die Bezirksregierungen übermittelt. Die Bearbeitung einer Anzeige kann dazu führen, dass eine Betriebskontrolle bei einem Unternehmen initiiert wird, was wiederum ein Ordnungswidrigkeitsverfahren nach sich ziehen kann. Parallel werden im Bereich AZK Stellungnahmen nach dem Personenbeförderungsgesetz bzw. dem Güterkraftverkehrsgesetz bearbeitet, was ebenfalls in der Überprüfung eines Betriebes resultieren kann. Weiterhin sind auch Beschwerden Auslöser für Betriebskontrollen.

Darüber hinaus werden laufend Anfragen bearbeitet und beantwortet sowie Beratungen zum Bereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr durchgeführt. Diese können sich aus dem Zusammenhang einer Betriebskontrolle oder unabhängig von einer Betriebskontrolle ergeben. Beratungen im Rahmen des GDA-Programms „Transport“ sind zunächst bis Ende 2012 vereinbart.

Im Ergebnis weicht die vorgenommene Darstellung geringfügig von den im Produkt- und Leistungskatalog der Bezirksregierungen definierten Leistungsbündeln ab. Sie dient im Weiteren als Strukturierungsrahmen, insbesondere für die Zuordnung der für den jeweiligen Vollzug erforderlichen Ressourcen.

3 Betriebswirtschaftliche Betrachtung der Ziel- und Ergebnisebenen

Die in diesem Kapitel durchgeführten betriebswirtschaftlichen Analysen innerhalb des Aufgabenbereiches Arbeitszeit der Kraftfahrer - Überwachung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr betreffen im Modell der Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung insbesondere die Ebenen Finanzen, Kosten sowie den Leistungsoutput (vgl. *Abbildung 6*).

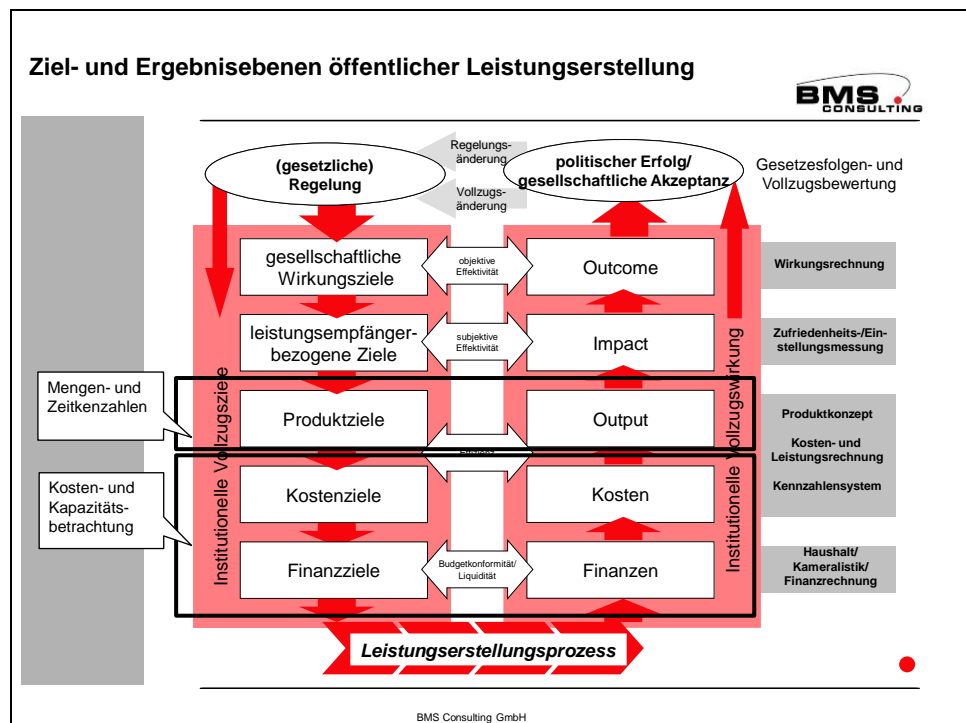


Abbildung 6: Betriebswirtschaftlicher Analyseansatz

Neben der Ermittlung der originären Vollzugskosten auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung sowie der Vollzugskapazitäten der Bezirksregierung Münster (vgl. *Kapitel 3.1*) werden die über den unmittelbaren Vollzug der BR Münster hinausgehenden Kosten weiterer Akteure (vgl. *Kapitel 3.2*) in der Untersuchung berücksichtigt. Ebenso werden die in der Kostenrechnung gebuchten Erlösbestandteile thematisiert (vgl. *Kapitel 3.3*), welche aus dem Vollzug des Aufgabenbereiches AZK resultieren. *Kapitel 3.4* beschäftigt sich mit den re-

levanten Mengengerüsten sowie ausgewählten Kennzahlen des Aufgabenbereiches AZK.

3.1 AZK-Vollzugskosten der Bezirksregierung Münster

Zur Ermittlung der Vollzugskosten der BR Münster im Bereich AZK wurden die Daten der Kostenrechnung des Jahres 2011 zu Grunde gelegt (vgl. *Abbildung 7*). Gemäß Kostenrechnungs-BAB sind im Jahr 2011 Gesamtkosten in Höhe von 1.015.847,48€ angefallen. Der Anteil der Personalkosten beträgt demnach 614.435,78€, wovon 230.251,00€ auf Funktionsanteile zurückzuführen sind. Als Sach- und Dienstleistungskosten weist die Kostenrechnung Kosten in Höhe von 136.198,05€ aus, wovon 135.892,65€ unmittelbar dem Bereich der digitalen Kontrollgeräte (DigiKo) zuzurechnen sind. Aus Belastungen von Vorkostenstellen (Leistungsverrechnung) entstanden im Bereich AZK Kosten in Höhe von 265.213,65€.

BAB Kostenträgerbericht 2011	
Kosten im Bereich AZK	
Personalkosten Einfacher Dienst	0,00€
Personalkosten Mittlerer Dienst	278.939,66€
Personalkosten Gehobener Dienst	40.961,08€
Personalkosten Höherer Dienst	10.848,78€
Personalzuschläge (Versorgungszuschlag, Pauschbetrag Beihilfe, zusätzl. Leistungen)	53.435,26€
Personalkosten Funktionsanteile (für produktübergreifende Tätigkeiten)	230.251,00€
Summe Personalkosten :	614.435,78€
Sach-/ DL-Kosten*:	136.198,05€
Belastung durch KSt.:	265.213,65€
Gesamtkosten 2011:	1.015.847,48€

* ohne Bibliothekskosten, davon 135.892,65€ im Bereich DigiKo

BMS CONSULTING

BMS Consulting GmbH

Abbildung 7: Jahres-BAB 2011 im Bereich AZK

Die in *Kapitel 2.2* skizzierte Ausdifferenzierung der relevanten Leistungen ist durch eine sachgerechte, ergebnisorientierte Verteilung der Kosten auf die dargestellte Struktur zu ergänzen. *Abbildung 8* zeigt schematisch die Systematik der vorgenommenen Kostenverteilung im Bereich AZK.

Hierfür wurden in einem ersten Schritt die Personalkostenkategorien personenscharf aufgeschlüsselt sowie die tatsächlichen Personalkosten auf Basis der im Jahresdurchschnitt verfügbaren VZÄ ermittelt.

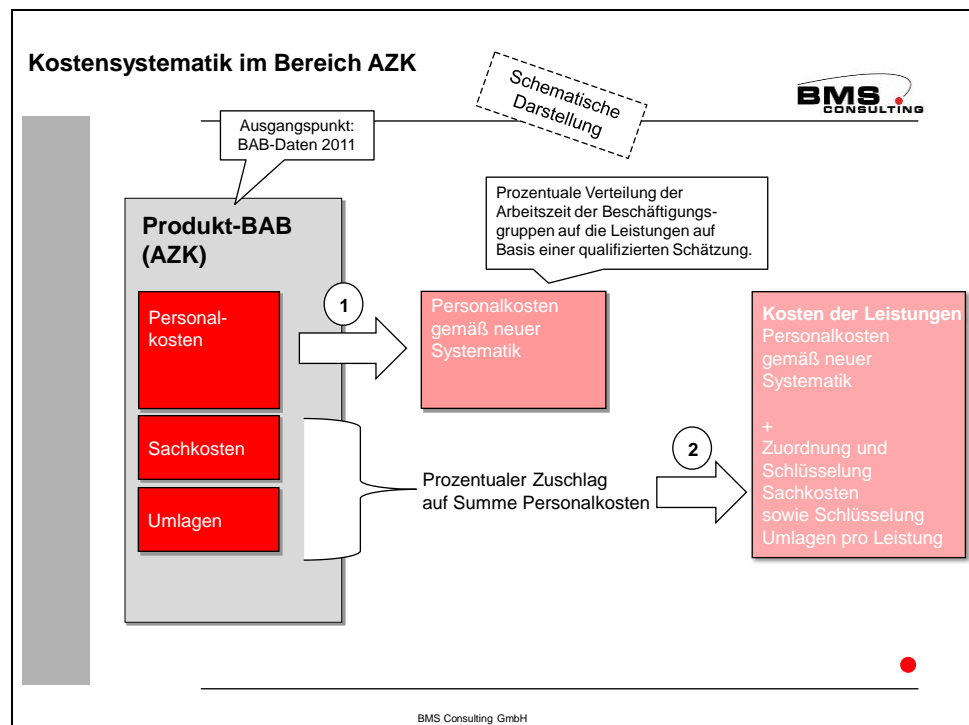


Abbildung 8: Kostensystematik im Bereich AZK der BR Münster

Parallel wurde eine qualifizierte Schätzung in Form einer prozentualen Aufteilung der Arbeitszeit der Beschäftigungsgruppen *Sachbearbeitung* und *Assistenzkräfte* auf die Leistungen vorgenommen. Hieraus ergibt sich, dass Sachbearbeitungskräfte, mit einem durchschnittlichen Gesamtbeschäftigungsumfang in 2011 in Höhe von 4,67 VZÄ, geschätzt

- 52,00% der Überwachung,
 - 10,50% der Beratung,
 - 15,75% der Anfragenbearbeitung,
 - 15,75% den OWiG-/ Verwaltungsverfahren,
 - 1,00% den Stellungnahmen und
 - 5,00% der GDA-Programmarbeit
- zugeordnet werden können.

Assistenzkräfte mit einem durchschnittlichen Gesamtbeschäftigungsumfang in 2011 in Höhe von 2,1 VZÄ sind auf Grundlage einer Schätzung

- 62,00% dem Anzeigenmanagement,
 - 28,00% der Überwachung,
 - 9,50% den OWiG-/ Verwaltungsverfahren und
 - 0,50% den Stellungnahmen
- zugeordnet.

Für den Bereich DigiKo werden insgesamt 2,25 VZÄ eingesetzt.


Im Anschluss erfolgte eine Berechnung der direkten Personalkosten pro Leistung sowie die wertmäßige Schlüsselung des Fachanteils für die Beschäftigten des höheren Dienstes (h.D.), der „Zuschläge“ sowie der Funktionsanteile im Bereich Personalkosten. Die tatsächlich angefallenen Sachkosten konnten entweder direkt den Leistungen zugeordnet werden - im Bereich DigiKo handelt es sich primär um den Beschaffungsaufwand für die Kontrollgerätkarten¹ - oder wurden in Abhängigkeit der Summe der Personalkosten als prozentualer Zuschlag auf die entsprechende Leistung geschlüsselt. Die Umlagen

¹ Der Beschaffungsaufwand auf Basis der registrierten Vorgänge in 2011 beträgt im Bereich Unternehmenskarten 150.045,00€ und im Bereich Werkstattkarten 31.725,00€. Der Betrag der Unternehmenskarten setzt sich aus einer Stückzahl von 10.003 und einem Stückpreis i.H.v. 15€ zusammen. Der Betrag der Werkstattkarten setzt sich aus einer Stückzahl von 2.115 und einem Stückpreis i.H.v. 15€ zusammen. In den zu Grunde liegenden Berechnungen finden indes die Daten des Kostenträger-BAB 2011 Eingang, welche geringfügig von den hier dargestellten Werten, aufgrund kassenwirksamer Buchungen, abweichen kann.


wurden ebenfalls in Abhängigkeit der Summe der Personalkosten auf die einzelnen Leistungen geschlüsselt.

Abbildung 9 fasst die Verteilung der Kosten im Bereich AZK der BR Münster zusammen. Im Ergebnis konnten über diese Systematik die BAB Kosten des Jahres 2011 in Höhe von ca. 1.015T€ vollständig überführt werden.

Ermittlung der Kosten im Bereich AZK



	DigiKo	Anzeigenmanagement	Überwachung	Beratung	Anfragenbearbeitung	Ordnungswidrigkeiten-/Verwaltungsverfahren	Stellnahmen	GDA-Programme	Summe
Zwischensumme	87.021,62 €	52.437,59 €	100.798,72 €	15.571,75 €	23.357,62 €	31.392,41 €	1.905,91 €	7.415,12 €	319.900,74 €
0,21 Stellen Fachanteil h.D.	2.951,16 €	1.778,31 €	3.418,38 €	528,08 €	792,13 €	1.064,61 €	64,63 €	251,17 €	10.848,78 €
"Direkte" Personalkosten Summe	89.972,79 €	54.215,90 €	104.217,10 €	16.099,83 €	24.149,75 €	32.457,02 €	1.970,54 €	7.666,59 €	330.749,52 €
"Zuschläge"; Pension, Beihilfe, TE, UKV	14.535,83 €	8.759,02 €	16.837,12 €	2.601,06 €	3.901,59 €	5.243,69 €	318,36 €	1.238,60 €	53.435,26 €
Zwischensumme 1 Personalkosten	104.508,62 €	62.974,92 €	121.054,22 €	18.700,89 €	28.051,34 €	37.700,72 €	2.288,90 €	8.905,19 €	384.184,78 €
Funktionsanteile	62.634,48 €	37.742,35 €	72.550,65 €	11.207,88 €	16.811,83 €	22.594,93 €	1.371,79 €	5.337,09 €	230.251,00 €
Zwischensumme 2 Personalkosten	167.143,10 €	100.717,27 €	193.604,87 €	29.908,77 €	44.863,16 €	60.295,65 €	3.660,69 €	14.242,27 €	614.435,78 €
Sach- / Dienstleistungskosten	135.892,65 €	68,77 €	132,19 €	20,42 €	30,63 €	41,17 €	2,50 €	9,72 €	136.198,05 €
Belastung durch KSt	72.145,26 €	43.473,37 €	83.567,16 €	12.909,75 €	19.364,63 €	26.025,87 €	1.580,09 €	6.147,50 €	265.213,65 €
Summe D/L und KSt	208.037,91 €	43.542,14 €	83.699,35 €	12.930,18 €	19.395,26 €	26.067,04 €	1.582,59 €	6.157,23 €	401.411,70 €
Gesamtkosten 2011 (ohne Erlöse)	375.181,01 €	144.259,41 €	277.304,21 €	42.838,95 €	64.258,43 €	86.362,69 €	5.243,28 €	20.399,50 €	1.015.847,48 €



Anteil DigiKo an den Gesamtkosten: 36,93% (ca. 375T€)
Anteil „AZK“ an den Gesamtkosten: 63,07% (ca. 641T€)

BMS Consulting GmbH

Abbildung 9: Verteilung der Kosten im Bereich AZK

Von den Gesamtkosten entfallen 63,07% auf den Kernbereich AZK. Das entspricht einem Betrag von 640.666,47 €.

36,93% der im BAB ausgewiesenen Kosten der BR Münster entfallen auf den Bereich der Ausgabe von Unternehmens- und Werkstattkarten (DigiKo) (375.181,01€). Da die letztgenannten Tätigkeiten im Sinne einer Bereitstellung notwendiger Infrastruktur allen Bezirksregierungen zu Gute kommen, werden die DigiKo-Gesamtkosten in Kapitel 3.2 nur anteilig berücksichtigt.

Die in *Abbildung 10* dargestellte Verteilung bezieht sich daher auf die *AZK-Vollzugskosten der BR Münster im engeren Sinne* (Kernbereich AZK ohne DigiKo).²

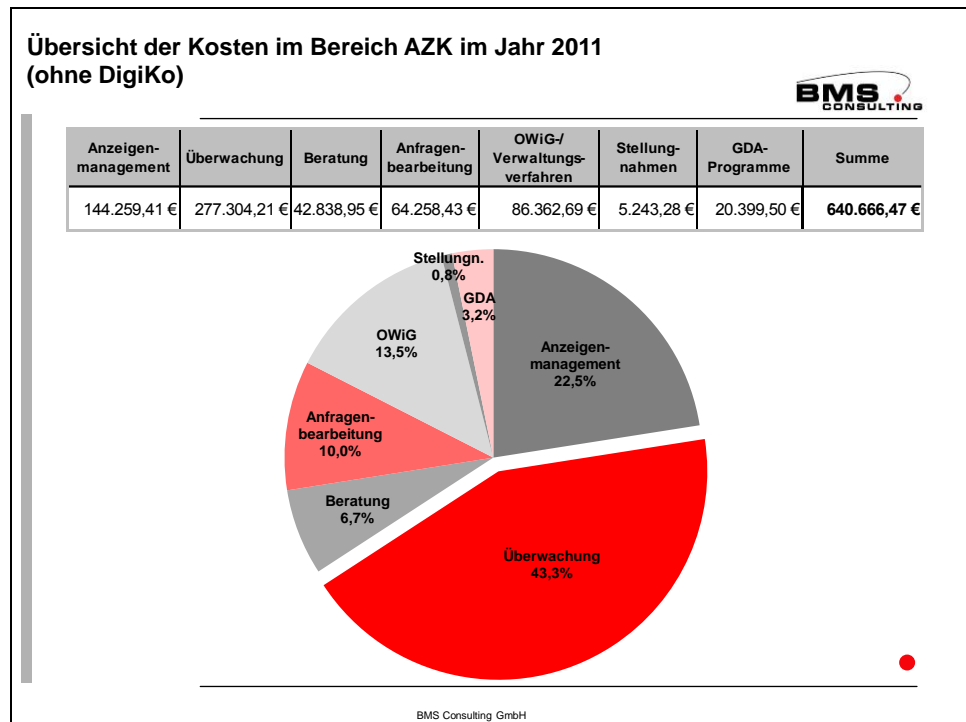


Abbildung 10: Übersicht der Kosten – Grafik (ohne DigiKo)

Innerhalb des Kernbereichs AZK (exkl. DigiKo) stellen die Leistungen Überwachung mit einem Anteil von 43,3 % und entsprechenden Kosten i.H.v. 277.304,21 € gefolgt vom Anzeigenmanagement mit einem Anteil von 22,5 % und Kosten i.H.v. 144.259,41 € die größten Kostenblöcke dar.

Die OwiG-/ Verwaltungsverfahren folgen mit Kosten i.H.v. 86.362,69 € und einem Anteil von 13,6 % vor der Leistung Anfragenbearbeitung mit einem Anteil von 10,0 % und Kosten i.H.v. 64.258,43 €. Die Beratungen (Anteil: 6,7 % und Kosten i.H.v.: 42.838,95 €), das GDA-Programm „Transport“ (Anteil: 3,2 % und Kosten i.H.v.: 20.399,50 €) sowie die Stellungnahmen (Anteil: 0,8 %

² Die AZK-Vollzugskosten im weiter gefassten Sinn beinhalten u.a. auch Kosten für die Bereitstellung und Aufrechterhaltung der Kontrollinfrastruktur. Vgl. hierzu *Kapitel 3.2*.

und Kosten i.H.v.: 5.243,28 €) vervollständigen den Aufgabenbereich AZK und weisen einen Anteil von zusammen gut 10 % aus.

3.2 Kosten weiterer Akteure

Abbildung 11 strukturiert die Wirkungshierarchie im Bereich AZK - Überwachung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr und stellt im Bereich *Input/ Output* die grundlegende und notwendige Ausdifferenzierung relevanter Aktivitäten innerhalb des gesamten Aufgabenbereiches AZK dar.

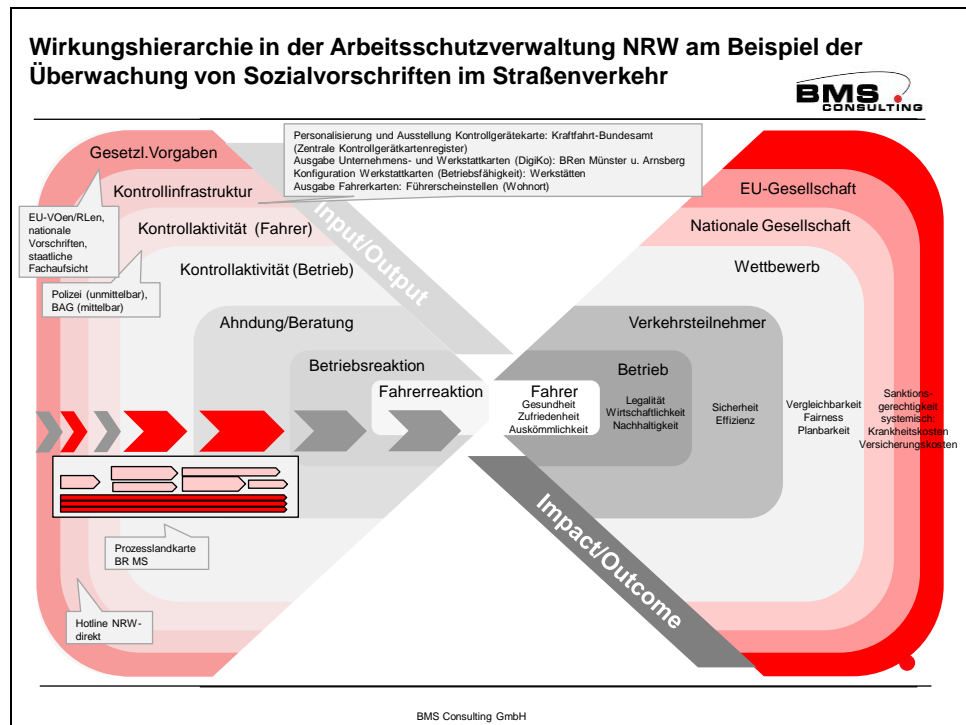


Abbildung 11: Input und Wirkung im Bereich AZK

Legitimation erfährt der Untersuchungsbereich durch die *gesetzlichen Vorgaben*, welche sich u.a. in den bereits erwähnten EU-Verordnungen und EU-Richtlinien sowie in nationalen Vorschriften widerspiegeln. Die staatliche Fachaufsicht wird durch das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen ausgeübt (vgl. hierzu *Kapitel 2*).

Zum Aufbau und Betrieb einer flächendeckenden *Kontrollinfrastruktur* gehören neben der Personalisierung und Ausstellung von Kontrollgerätkarten durch das Kraftfahrt-Bundesamt auch die dortige Verwaltung des zentralen Kontrollgerätkartenregisters. Voraussetzung für den Betrieb der digitalen Kontrollgeräte sind die entsprechenden Unternehmens- und Werkstattkarten, welche durch die Bezirksregierungen Münster und Arnsberg auf Antrag ausgegeben werden. Die Betriebsfähigkeit der Karten wird durch die Konfiguration der Kontrollgeräte durch autorisierte Werkstätten erzielt. Die benötigten Fahrerkarten werden durch die offiziellen Führerscheinstellen am Wohnort des Fahrers per Antrag ausgegeben.

Im Rahmen der *Kontrollaktivität* wird zwischen der *Straßenkontrolle* und der *Betriebskontrolle* unterschieden. Die Kontrollen auf der Straße erfolgen durch die Polizei und das Bundesamt für Güterverkehr (BAG). Die originäre Kontrollaktivität liegt bei der Polizei, das BAG regelt den Auslandsverkehr nach den Vorgaben des Güterkraftverkehrsgesetzes. Bei festgestellten Verstößen schicken diese den Bezirksregierungen Halter- und Fahreranzeigen. Die Fahreranzeigen werden zwecks Ahndung gegen das Fahrpersonal an die Bußgeldstellen der Kreise/ kreisfreien Städte weitergeleitet. Halteranzeigen dienen hingegen den Bezirksregierungen zur Festlegung der Schwerpunkte für die Betriebskontrollen (vgl. *Kapitel 2*).

Zur Ergänzung und Vervollständigung der Kostenanalyse aus *Kapitel 3.1* sollen daher im Folgenden die Kosten weiterer beteiligter Akteure qualitativ wie quantitativ, über eine Abschätzung, gewürdigt werden:

- *Bereich der gesetzlichen Vorgaben*: Anteilige Kosten der EU-Behörden und Bundesressourcen sowie anteilige Kosten für die Fachaufsicht im Bereich AZK durch das MAIS
- *Bereich der Kontrollinfrastruktur*: Kosten für die Verwaltung der Kontrollgerätkarten durch das Kraftfahrt-Bundesamt, Kos-

ten für die Ausgabe der Unternehmens- und Werkstattkarten an die Unternehmen, Kosten der DigiKo-Service-Hotline direkt, Kosten für die Kalibrierung und Reparatur der Kontrollgeräte durch die Werkstätten, Kosten für den Bezug der Fahrerkarten, anteilige Lizenz- und Weiterentwicklungskosten für IT-Fachanwendungen der BRen

- *Bereich der Kontrollaktivität:* Kosten für polizeiliche Kontrolle und Kontrolle durch BAG

Im Bereich der gesetzlichen Vorgaben sind zunächst die *anteiligen Kosten der EU-Ebene* sowie *anteilige Ressourcen des Bundes* für den Bereich der Überwachung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr zu berücksichtigen. Eine grobe Abschätzung unterstellt die dauerhafte Beschäftigung von jeweils 1 VZÄ für diesen Themenbereich auf den genannten Ebenen. Unter zu Grunde Legung eines pauschalen Ansatz durchschnittlicher Personalkosten (inkl. Arbeitsplatzkostenpauschale) in Höhe von 95.000 € pro VZÄ ergeben sich Kosten in Höhe von 190.000 € p.a. Diese Kosten werden in einem ersten Schritt zur Berechnung des EU-Anteils hälftig anhand der BIP-Quote³ in Höhe von 20,4% und in einem zweiten Schritt anhand der Relationen der unter die Verordnung (EWG) Nr. 561/2006 fallenden Fahrzeuge im Jahr 2011 innerhalb Deutschlands auf die BR Münster anteilig geschlüsselt.

Unter Berücksichtigung des Bestands der unter die Verordnung (EWG) Nr. 561/ 2006 fallenden Fahrzeuge im Bundesgebiet des Jahres 2011 in Höhe von 616.462 Fahrzeugen, dem Fahrzeugbestand im Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2011 in Höhe von 127.419 und dem Fahrzeugbestand im Einflussgebiet der Bezirksregierung Münster in Höhe von 20.673 ergeben sich folgende Anteile:

³ Quelle: World Economic Outlook Database des IWF (2012). Das BIP für Deutschland wird mit 3.577.031 Mio. US-\$, das BIP der Europäischen Union mit 17.577.691 Mio. US-\$ angegeben.

- Anteil Fahrzeuge NRW/ Bund, die unter VO (EG) Nr. 561/2006 fallen: **20,7%**
- Anteil Fahrzeuge BR Münster/ NRW, die unter VO (EG) Nr. 561/2006 fallen: **16,2%**

Die über diese vereinfachten Annahmen ermittelten anteiligen *Kosten auf EU-Ebene* betragen demnach 649,89 €, die Kosten auf Bundesebene bezogen auf die BR Münster betragen 3.185,73 €. Zusammen ergeben sich Kosten in Höhe von 3.835,62 €.

Die Kosten, die sich zurechenbar aus der Tätigkeit der Fachaufsicht des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) für den Bereich AZK - Überprüfung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr in NRW ergeben, werden ebenfalls grob auf 2 VZÄ (Referent und Mitarbeiter) abgeschätzt. Unter Berücksichtigung von durchschnittlichen Jahrespersonalkosten für die unterschiedlichen Beschäftigungsgruppen ergeben sich damit NRW-weite Kosten in Höhe von 132.251,11€. ⁴ Der auf die BR Münster entfallende Anteil wird anhand der Relation der unter die Verordnung (EWG) Nr. 561/2006 fallenden Fahrzeuge im Jahr 2011 bemessen. Dieser beträgt – wie bereits oben dargestellt - im Falle des Regierungsbezirks Münster 16,2%. Insofern liegt der anteilige zu berücksichtigende Betrag für die *landesweite Fachaufsicht des MAIS* bei der BR Münster bei 21.424,68 €. ⁵

Die anteiligen Kosten der BR Münster im *Bereich gesetzlicher Vorgaben* entsprechen demnach in Summe 25.260,30 €.

⁴ Unter Zugrundelegung von durchschnittlichen Personalkosten in Höhe von 78.168,14 € für einen Ministerialrat und 54.082,97 € für den Mitarbeiter aus der Übersicht des Finanzministeriums über die Personalkosten 2011 für den Einzelplan 11 (MAIS).

⁵ In diesem vereinfachten Ansatz werden keine Arbeitsplatz- und Overheadkosten berücksichtigt. Auf der anderen Seite kann unterstellt werden, dass die unterstellten Kapazitäten auch für andere Aufgabenbereiche innerhalb des Arbeitsschutzes tätig sind.

Die Kosten für die Beschaffung der Kontrollgerätekarten (Unternehmens- und Werkstattkarten) beim Kraftfahrt-Bundesamt wurden bei der Kostenanalyse in *Kapitel 3.1* über die Kostenrechnung der BR Münster bei der Leistung DigiKo berücksichtigt. Vereinfachend wird davon ausgegangen, dass über die entsprechenden Gebühren die Kosten für die Ausstellung und auch für die Verwaltung des zentralen Kontrollgrätekartenregisters abgedeckt sind. Die Kosten der Ausgabe der Unternehmens- und Werkstattkarten durch die BR Münster an die Unternehmen wurden ebenfalls isoliert und dargestellt. Diese in *Kapitel 3.1* aufgeschlüsselten *Gesamtkosten für DigiKo in Höhe* von 375.181,01 € (für NRW)⁶ werden ebenfalls anhand der Relation des Bestands der unter die Verordnung (EWG) Nr. 561/ 2006 fallenden Fahrzeuge auf das Einflussgebiet der BR Münster geschlüsselt. Somit ergeben sich anteilige DigiKo-Kosten der BR Münster in Höhe von 60.779,32 €.

Die Gesamtkosten der *Digiko-Service-Hotline direkt* (Nordrhein-Westfalen direkt) werden darüber hinaus mit 9.529,10€ in der Gesamtbetrachtung berücksichtigt. Die Kosten ergeben sich aus den summierten Gesprächszeiten in Höhe von 13.127,19 Minuten⁷ in 2011 und Kosten je Gesprächsminute i.H.v. 0,61€ netto⁸ sowie unter Berücksichtigung des gültigen Mehrwertsteuersatzes i.H.v. 19%. Anteilige Kosten der BR Münster entsprechen damit 1.543,71 €.

Die Kosten der Werkstätten für die *Konfiguration und Reparatur der Kontrollgeräte* werden unter folgenden vereinfachenden Annahmen in der Berechnung berücksichtigt. Der durchschnittliche Betrag für

⁶ Bei diesem Ansatz werden Kosten, die in der BR Arnsberg für die Verwaltung von Unternehmens- und Werkstattkarten entstehen, nicht berücksichtigt.

⁷ Gemäß Monatsbericht von arvato services. Die Anzahl der Gespräche wird mit 6.281 und einer durchschnittlichen Dauer von 2,09 Minuten angegeben.

⁸ Gemäß Auskunft der Staatskanzlei NRW vom 19.06.2012.

die Konfiguration/ Reparatur eines Gerätes beträgt 200 € brutto.⁹ Die Konfiguration erfolgt initial bei Beginn der Nutzung der Geräte für ein entsprechendes Fahrzeug und muss alle zwei Jahre erneut durchgeführt werden. Bei einer mittelfristig angestrebten Abdeckungsquote digitaler Kontrollgeräte von 100% werden jährlich durchschnittlich ca. 10.340 Fahrzeuge¹⁰ eine Konfiguration in einer Werkstatt vornehmen. Dies entspricht (zukünftigen) jährlichen Kosten in Höhe von 2.068.000,00 € für die Unternehmen im Einzugsgebiet der BR Münster.

Die *Lizenzkosten für IT-Fachanwendungen* werden auf Basis des jährlichen Haushaltsansatzes für die Nutzung und Weiterentwicklung der fachbezogenen IT-Komponenten in den Arbeitsschutzdezernaten der BezReg NRW (IFAS.NRW, @nton) kalkuliert. Der entsprechende Kostenanteil je registriertem Nutzer in 2011 beträgt 400,00 €.¹¹ Für die bis zu 16 Beschäftigten der BR Münster, welche im weitesten Sinne im Arbeitsbereich AZK bzw. im Bereich DigiKo eingesetzt werden, wird somit einmalig ein Betrag in Höhe von 6.400,00 € kalkuliert.

Die Kosten für den Bezug der Fahrerkarten bei den Führerscheinstellen werden wie folgt kalkuliert. Für die Fahrerkarte ist eine Gebühr in Höhe von 41€ zu entrichten. Im Direktversand beträgt die Gebühr 46€. Für die Ermittlung der Kosten wird daher ein Mischsatz in Höhe von 44€ zu Grunde gelegt. Bei einer unterstellten Relation in Höhe von 1:1 bei Fahrern und Fahrzeugen im Einflussgebiet der BR Münster, wären insgesamt 20.673 Fahrer betroffen. Da eine Fahrerkarte insgesamt 5 Jahre gültig ist, sind jährlich im Durchschnitt 4.135 Karten zu beziehen. Dies entspricht einem Betrag in Höhe von 181.940,00 €.

⁹ Nach Auskunft unterschiedlicher Werkstätten werden für die Konfiguration der Kontrollgeräte zwischen 150€ und 180€ netto in Rechnung gestellt.

¹⁰ Im Einzugsgebiet der BR Münster befinden sich 20.673 relevante Fahrzeuge.

¹¹ Gemäß Auskunft der BR Köln bei einem jährlichen Budget in Höhe von 300T€ und 750 Nutzern.

Die jährlichen anteiligen Kosten im Bereich der *Bereitstellung und Aufrechterhaltung einer Kontrollinfrastruktur* für den Bereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr betragen demnach 2.318.663,03 €.

Im Bereich der Kontrollaktivitäten werden die Kosten für eine *polizeiliche Kontrolle* sowie für eine Kontrolle durch das *Bundesamt für Güterverkehr (BAG)* mit 55,00€ angesetzt.¹² Zwecks Vereinfachung der Berechnung werden als Mengengerüst die ca. 3.500 eingehenden Anzeigen bei der Bezirksregierung zu Grunde gelegt.¹³ Diese Annahme führt zu zusätzlichen Kosten i.H.v. 192.500,00€.

Die gesamten zusätzlichen Kosten in Höhe von 2.533.887,49 € entsprechen knapp dem 4fachen der AZK-Vollzugskosten i.e.S. in Höhe von 640.666,47 € der BR Münster (vgl. *Kapitel 3.1*).

Die (vorläufigen) Gesamtkosten setzen sich damit zusammen aus:

- AZK-Vollzugskosten (i.e.S.) i.H.v.: 640.666,47 €,
- Kosten der gesetzlichen Vorgaben i.H.v.: 25.260,30 €,
- Infrastrukturkosten in Höhe von: 2.318.663,03 €,
- Kosten weiterer Kontrollaktivitäten i.H.v. 192.500,00€.

Es ergeben sich damit jährliche Kosten in Höhe von 3.177.089,80 €.

3.3 Erlöse im Bereich AZK

Neben den Kosten, die durch den Vollzug des AZK im Rahmen der Überwachung von Sozialvorschriften im Straßenverkehr entstehen,

¹² Grundlage dieser Kalkulation ist die Annahme eines mittleren Stundensatz in Höhe von 55,00€. Die durchschnittliche Dauer einer Kontrolle wird mit 30 Minuten angezeigt und es wird unterstellt, dass eine Kontrolle i.d.R. durch 2 Personen durchgeführt wird.

¹³ Auch wenn man unterstellen kann, dass nicht jede Kontrolle zu einer Anzeige führt, erscheint dieser vereinfachte Ansatz gerechtfertigt, da unterstellt werden kann, dass die originären Gründe für Kontrollen seitens des BAG und der Polizei auch aus anderen Betätigungsfeldern, außerhalb der Überprüfung der Sozialvorschriften, resultieren.

müssen auch Erlösbestandteile Berücksichtigung finden. Zu den maßgeblichen Positionen gehören:

- Gebühreneinnahmen aus Erteilung von Kontrollgerätkarten und
- Erlöse aus erhobenen Bußgeldern

Auf Basis der registrierten Vorgänge in 2011 im Bereich Unternehmenskarten betragen die Gebühreneinnahmen für die Kontrollgerätkarten 306.190,00€¹⁴ und im Bereich Werkstattkarten 66.240,00€¹⁵. Dieser Sachverhalt findet sich im Kostenträgerbericht 2011 in der Position Erlöse/ Werkstattkarten mit 370.349,00€ wieder. Die geringfügigen Abweichungen können durch die Buchung von kassenwirksamen Einzahlungen erklärt werden. Unter Berücksichtigung des o.g. Anteil in Höhe von 16,2% können der BR Münster pauschal 59.996,54 € an Erlösen zugerechnet werden.

Darüber hinaus erzielte die BR Münster über die Summe der aus den durchgeführten Sanktionsverfahren erhobenen Buß- und Verwarngeldern Erlöse im untersuchten Berichtsjahr i.H.v. 142.095,45€.

Zusammengenommen und unter Berücksichtigung von (geringfügigen) Korrekturbuchungen ergeben sich zurechenbare Gesamterlöse Bereich AZK in Höhe von 202.091,99€.

Diese Erlöse stellen aus Sicht der Unternehmen wiederum Kosten dar. Addiert man die in *Kapitel 3.2* ermittelten Kosten i.H.v. 3.174.553,96 € mit den in diesem Kapitel ermittelten Erlösbestandteilen, so ergeben sich über alle Beteiligten jährliche AZK-

¹⁴ Der Betrag der Unternehmenskarten setzt sich zusammen aus der Summe der Einnahmen aus Onlineanträgen in Höhe von 254.340,00€ (8.478 Stück á 30€) und Papieranträgen in Höhe von 51.850,00€ (1.525 Stück á 34€).

¹⁵ Der Betrag der Werkstattkarten setzt sich zusammen aus der Summe der Einnahmen aus Onlineanträgen in Höhe von 61.380,00€ (1.980 Stück á 31€) und Papieranträgen in Höhe von 4.860,00€ (135 Stück á 36€).

Vollzugskosten i.w.S. in Höhe von 3.379.181,79 € (vgl. *Abbildung 12*).

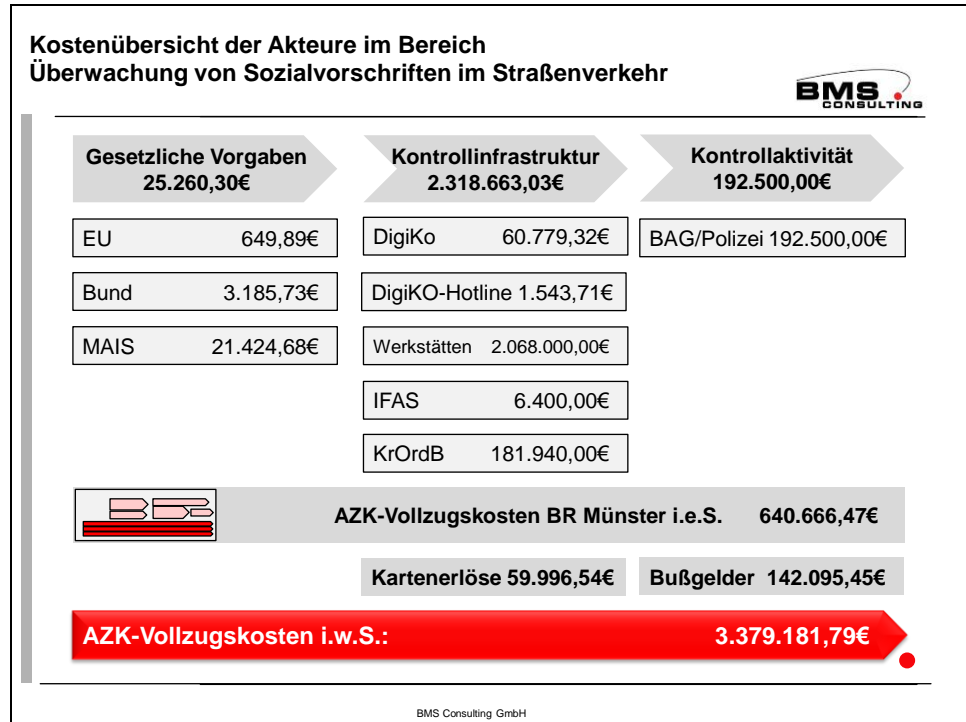


Abbildung 12: AZK-Vollzugskosten i.w.S. - Gesamtübersicht

3.4 Mengengerüste und Kennzahlen im Bereich AZK

Der Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie 2006/22/EG schreibt ab dem 01. Januar 2010 eine Kontrollquote in Höhe von mindestens 3% der Arbeitstage von Fahrern vor, deren Fahrzeuge unter den Geltungsbereich der Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 fallen. Die Kommission hat seit dem 01. Januar 2012 darüber hinaus das Recht, die Kontrollquote auf mindestens 4% anzuheben, sofern die nach Artikel 3 der o.g. Richtlinie erhobenen statistischen Daten zeigen, dass im Durchschnitt mehr als 90 % aller kontrollierten Fahrzeuge mit einem digitalen Fahrtenschreiber ausgerüstet sind.

Konkretisiert wird die Kontrollquote durch die Vorgabe, dass seit dem 01. Januar 2008 mindestens 30 % aller überprüften Arbeitstage bei

Straßenkontrollen und mindestens 50 % der überprüften Arbeitstage bei Kontrollen auf dem Betriebsgelände von Unternehmen zu prüfen sind.

Die folgende *Abbildung 13* fasst die relevanten Berechnungen zur Ableitung der mindestens zu kontrollierenden Fahrerarbeitstage zusammen.

Berechnungsgrundlage für die vorgeschriebenen Mindestkontrollen der Bezirksregierung Münster*		
(a)	Zahl der Arbeitstage pro Fahrer im Berichtszeitraum	240
(b)	Gesamtzahl der unter die Verordnung (EWG) Nr. 561/2006 fallenden Fahrzeuge	20.673
(c)	Gesamtzahl der geleisteten Arbeitstage [(a) x (b)]	4.961.520
(d)	Gesamtzahl der mindestens zu kontrollierenden Arbeitstage (3 % aus c)	148.846
(e)	Bei Straßenkontrollen zu überprüfende Arbeitstage (30 % aus d)	44.654
(f)	Bei Betriebskontrollen zu überprüfende Arbeitstage (50 % aus d)	74.423

*aus dem EG-Bericht 2011 der BR Münster

BMS Consulting GmbH

Abbildung 13: Mindestkontrollen der BR Münster für das Jahr 2011

Die Zahl der Arbeitstage pro Fahrer im Berichtszeitraum ist national mit 240 Tagen festgelegt. Die Gesamtzahl der unter die Verordnung (EWG) Nr. 561/ 2006 fallenden Fahrzeuge im Einzugsgebiet der BR Münster beträgt 20.673 Stück. Die daraus resultierende Gesamtanzahl an (potenziell) geleisteten Arbeitstagen ergibt eine Summe von knapp 5 Mio. Tagen. Unter Anwendung der Kontrollquote in Höhe von 3% ergeben sich für den Regierungsbezirk Münster insgesamt 148.846 zu kontrollierende Arbeitstage, wovon mindestens 74.423 bei Betriebskontrollen (50%) und 44.654 bei Straßenkontrollen (30%) zu überprüfen sind.

Das Arbeitsschutzdezernat der BR Münster hatte somit im Jahr 2011 *rund 75.000 Fahrerarbeitstage* bei Betriebskontrollen zu überprüfen. Wie der Prozess „Betriebskontrolle incl. Ahndung von Verstößen gegen die Sozialvorschriften im Straßenverkehr nach OWiG“¹⁶ zeigt, gibt es vier Ereignisse, welche die Durchführung einer Betriebskontrolle im Dezernat 55 auslösen können. Neben den eher seltener vorkommenden Auslösern in Form einer Betriebsrecherche (bspw. aufgrund von Neugründungen) können Beschwerden Dritter den Überwachungsprozess auslösen. Häufigste Auslöser sind jedoch die aus den eingegangenen Halteranzeigen¹⁷ unmittelbar erkennbaren schweren Verstöße oder die aufgrund einer Risikobewertung vorgenommene Priorisierung zu überprüfender Betriebe im Regierungsbezirk. Im Jahr 2011 hatte die BR Münster hinsichtlich der Risikobewertung ausschließlich den „AZK-Highscore“ genutzt. Diese Bewertung basiert auf einer Art "virtuellen Strichliste". Hierzu wird für alle eingehenden Halteranzeigen ein Vorgang in der IFAS-Datenbank angelegt. Über einen separat zur Verfügung stehenden Bericht kann die absolute Häufigkeit der Verstöße pro Unternehmen angezeigt werden, welche für das Berichtsjahr 2011 als maßgebliches Kriterium für die Priorisierung der Betriebskontrolle fungiert hatte. Nach Abschluss einer Betriebskontrolle wird der korrespondierende Eintrag im Highscore der IFAS-Datenbank zurückgesetzt (vgl. hierzu auch *Kapitel 6.2*). Wie aus dem EG-Bericht ersichtlich, wurden durch das Arbeitsschutzdezernat der BR Münster insgesamt *274 Betriebskontrollen* im Jahr 2011 durchgeführt.

Im Vorfeld wurden für die einzelnen Leistungen im Arbeitsbereich AZK für das Jahr 2011 folgende Mengengerüste und Bearbeitungsdauern geschätzt (vgl. auch *Abbildung 14*):

¹⁶ Der Prozess ist als Ablaufdiagramm der Anlage beigefügt.

¹⁷ Vgl. hierzu auch den Prozess „Anzeigenmanagement“ in den Anlagen.

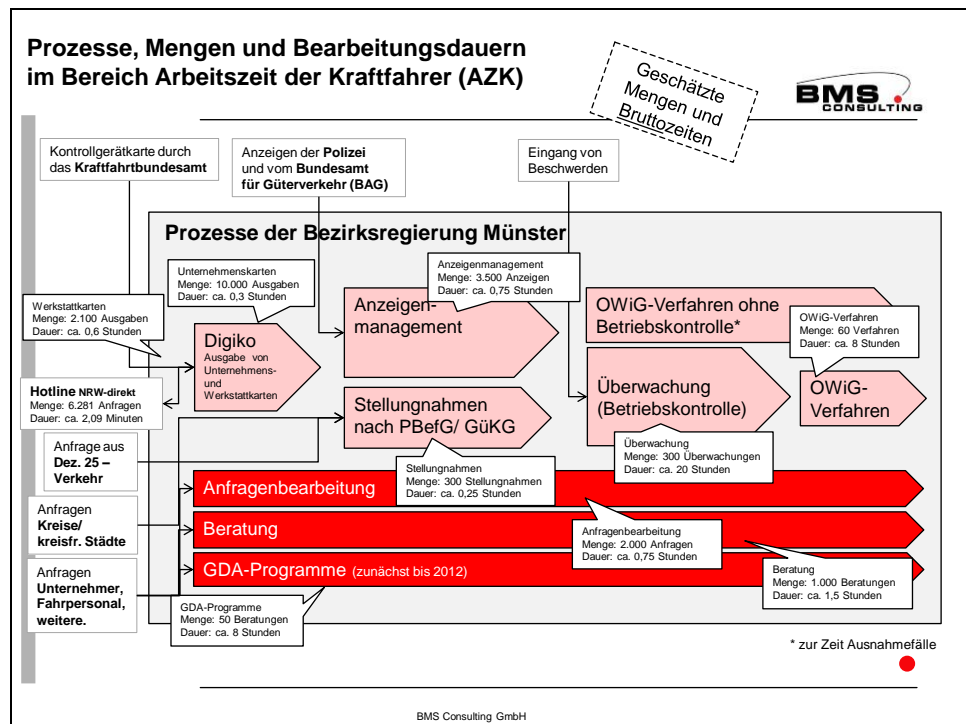


Abbildung 14: Prozesse, Mengen und Bearbeitungsdauern

- DigiKo – Ausgabe von Unternehmenskarten:
Mengengerüst (in Stück): ca. 10.000
Dauer (in Stunden pro Stück): ca. 0,3 Stunden
- DigiKo – Ausgabe von Werkstattkarten:
Mengengerüst (in Stück): ca. 2.100
Dauer (in Stunden pro Stück): ca. 0,6 Stunden
- Anzeigenmanagement
Mengengerüst (in Stück): ca. 3.500
Dauer (in Stunden pro Stück): ca. 0,75 Stunden
- Stellungnahmen nach PBeFG/ GüKG
Mengengerüst (in Stück): ca. 300
Dauer (in Stunden pro Stück): ca. 0,25 Stunden
- Überwachung/ Betriebskontrolle
Mengengerüst (in Stück): 300
Dauer (in Stunden pro Stück): ca. 20 Stunden
- OWiG-/Verwaltungsverfahren
Mengengerüst (in Stück): ca. 60

- Dauer (in Stunden pro Stück): ca. 8 Stunden

 - Anfragenbearbeitung
Mengengerüst (in Stück): ca. 2.000
Dauer (in Stunden pro Stück): ca. 0,75 Stunden
 - Beratung
Mengengerüst (in Stück): ca. 1.000
Dauer (in Stunden pro Stück): ca. 1,5 Stunden
 - GDA-Programmarbeit „Transport“
Mengengerüst (in Stück): ca. 50
Dauer (in Stunden pro Stück): ca. 8 Stunden

Abbildung 15 veranschaulicht die Verteilung der AZK-Kapazitäten auf Basis des erhobenen Ressourcenverbrauchs (ohne DigiKo).

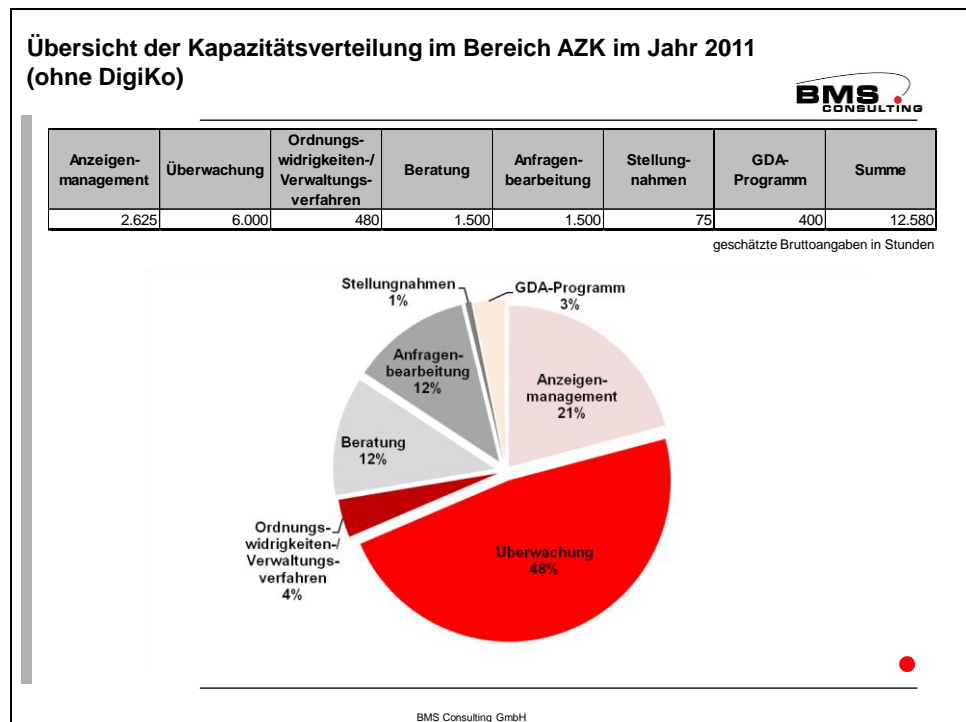


Abbildung 15: Kapazitätsverteilung im Bereich AZK

Demnach fließen 48% der Kapazitäten in den Bereich Überwachung/Betriebskontrolle. Das Anzeigenmanagement folgt mit 21%, die O-WiG-/Verwaltungsverfahren machen 4% der Gesamtleistung aus.

Zusammen wird auf die Tätigkeiten dieser Bereiche ca. 73% der verfügbaren Arbeitszeit verwendet.

Die Anfragenbearbeitung und die Beratung machen jeweils 12% des Tagesgeschäftes aus, während für Stellungnahmen ca. 1% der Tätigkeiten aufgewendet wird. Die Tätigkeiten für das temporäre GDA-Programm binden 3% der verfügbaren Ressourcen.

Zur weiteren Verdeutlichung der Arbeitsergebnisse des Dezernates 55 soll zunächst der obligatorische *EG-Bericht* der BR Münster für das Jahr 2011 dargestellt werden. Ergänzend werden weitere Kennzahlen und Relationen zum Bereich AZK – Überwachung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr thematisiert und dargestellt.

Insgesamt wurden in 2011 durch Beschäftigte der Bezirksregierung 91.614 Fahrerarbeitstage von 4.382 Fahrern kontrolliert. Somit wurden durchschnittlich 20,9 Arbeitstage pro kontrollierten Fahrer überprüft (vgl. *Abbildung 16*).

Während insgesamt ca. 5,5% aller kontrollierten Fahrer im gewerblichen Verkehr dem Personenverkehr zuzuordnen sind, entsprach der Anteil der im Personenverkehr kontrollierten Arbeitstage lediglich 1,83%. 6,21% aller Fahrerkontrollen entfielen auf den Werkverkehr, hier betrug der Anteil mit insgesamt 1.414 kontrollierten Fahrertagen, ca. 1,54% aller kontrollierten Fahrertage in 2011.

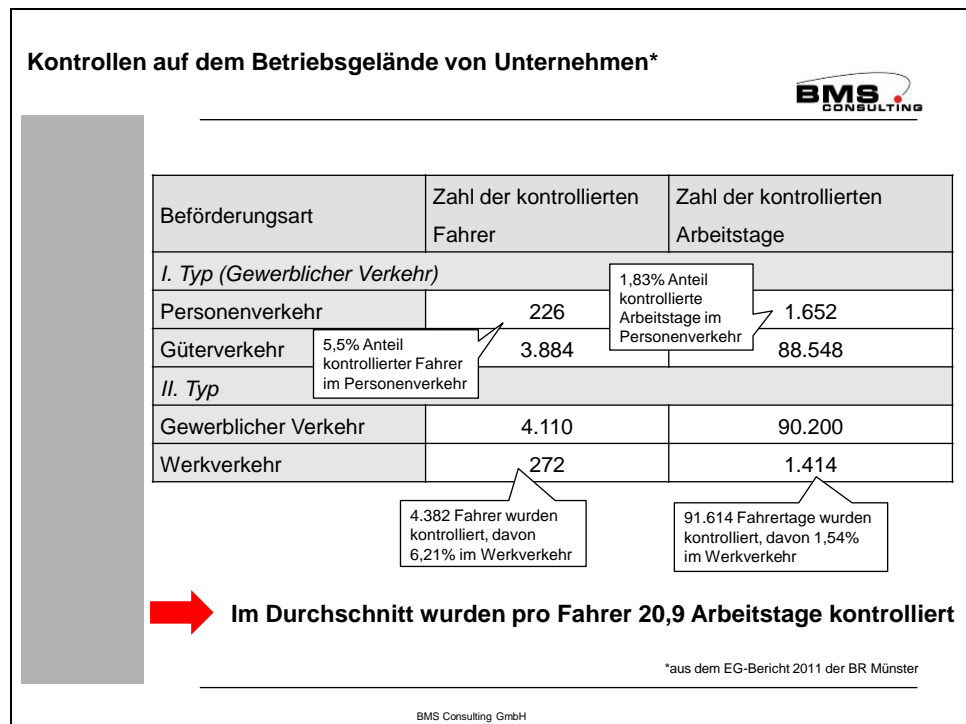


Abbildung 16: Betriebskontrollen – Übersicht 1

Von den insgesamt 91.614 kontrollierten Fahrerarbeitstagen wurden 88.548 im gewerblichen Güterverkehr überprüft, was einer Quote von ca. 96,65% entspricht.

Im Jahr 2011 wurden insgesamt 274 Betriebskontrollen durchgeführt. Knapp 60% aller Kontrollen wurden in Betrieben mit bis zu max. 5 Fahrzeugen durchgeführt. Bei den kontrollierten Fahrern wurden 32.948 Verstöße¹⁸ festgestellt. Die durchschnittlich kontrollierte Fahrerzahl pro kontrollierten Betrieb beträgt 16 Personen. Es wurden durchschnittlich 7,5 *Zu widerhandlungen pro Fahrer* bei einer durchschnittlichen Kontrolle von 20,9 Arbeitstagen pro Fahrer festgestellt, d.h. dass im Durchschnitt bei weniger als jedem dritten Arbeitstag Vergehen von Fahrern begangen wurden (vgl. *Abbildung 17*).

¹⁸ Das entspricht der Summe der festgestellten Zu widerhandlungen gegen die Verordnung (EG) Nr. 561/2006, der Zu widerhandlungen gegen die Richtlinie 2006/22/EG und der Zu widerhandlungen gegen die Richtlinie 2002/15/EG (Arbeitszeitrichtlinie).

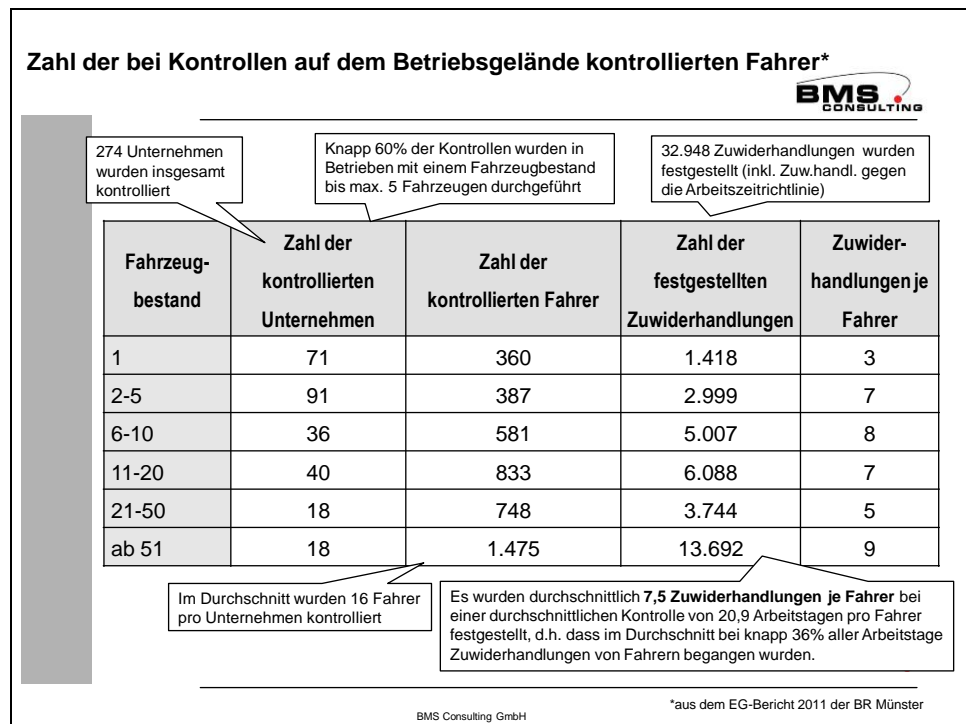



Abbildung 17: Betriebskontrollen – Übersicht 2

Eine differenzierte Darstellung der Verstöße gegen die Verordnung (EG) Nr. 561/2006 und die Richtlinie 2006/22/EG verdeutlicht den Unterschied zwischen den Bereichen Personen- und Güterverkehr (vgl. *Abbildung 18*). Während im Bereich Personenverkehr insgesamt 146 Zuwiderhandlungen festgestellt werden konnten, wurde im Bereich Güterverkehr insgesamt 27.303 Übertretungen registriert.

Das entspricht im *Bereich Personenverkehr* einem Anteil von ca. 0,6 Zuwiderhandlungen pro kontrollierten Fahrer sowie einem Anteil von 0,08 Zuwiderhandlungen pro kontrollierten Arbeitstag. Im Güterverkehr werden im Durchschnitt pro Fahrer mehr als 7 Zuwiderhandlungen sowie im Durchschnitt pro kontrollierten Arbeitstag ca. 0,3 Zuwiderhandlungen gegen die beiden o.g. Rechtsvorschriften ermittelt.

Zahl und Art der festgestellten Zuwiderhandlungen*



Artikel	Art der Zuwiderhandlung	Personenverkehr	Güterverkehr
R 6	Lenkzeit: – tägliche Lenkzeit – wöchentliche Lenkzeit – zweiwöchentliche Lenkzeit	18/ 12,33%	5.307/ 19,44%
R 6	Fehlende Aufzeichnungen zu anderen Arbeits- u und/oder Bereitschaftszeiten	0/ 0,00%	324/ 1,19%
R 7	Fahrtunterbrechungen (Lenkzeit über 4,5 Stunden ohne Unterbrechung oder mit zu kurzer Unterbrechung)	75/ 51,37%	14.878/ 54,49%
R 8	Ruhezeiten: – tägliche Ruhezeit – wöchentliche Ruhezeit	53/ 36,30%	6.641/ 24,32%
R 10 und 26	Lenkzeitunterlagen: – Einjährige Aufbewahrungsfrist – Schaublätter für die vorausgehenden 28 Tage	0/ 0,00%	124/ 0,45%
D Anhang I	Kontrollgerät: – fehlerhafte Funktion – Missbrauch oder Manipulation des Kontrollgeräts	0/ 0,00%	29/ 0,11%
Summe		146/ 100%	27.303/ 100%

●

BMS Consulting GmbH *aus dem EG-Bericht 2011 der BR Münster

Abbildung 18: Festgestellte Zuwiderhandlungen

Die Verteilung der Verstoßarten zwischen den beiden Bereichen ist strukturell ähnlich, wenn auch mit erkennbaren Unterschieden im Detail. In beiden Fällen sind die Zuwiderhandlungen gegen die Regelungen in Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 zum Bereich Fahrtunterbrechungen mit jeweils mehr als 50% dominierend (54,49% im Bereich Güter- und 51,37% im Bereich Personenverkehr). Danach folgen sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr die Zuwiderhandlungen gegen Artikel 8 „Ruhezeiten“ der o.g. VO. Insgesamt beträgt dieser Anteil im Bereich Personenverkehr 36,30%, im Bereich Güterverkehr hingegen 24,32%. Verstöße gegen Artikel 6 „Lenkzeiten“ der o.g. VO folgen mit 12,33% im Personenverkehr und 19,44% im Güterverkehr.

Ergänzt man die Analyse um die Zuwiderhandlungen gegen die Richtlinie 2002/15/EG (Arbeitszeitrichtlinie) so wurden weitere 11 Zuwiderhandlungen im Bereich Personenverkehr und 5.488 Zuwiderhandlungen im Bereich Güterverkehr festgestellt (vgl. *Abbildung 19*). Im Personenverkehr wurde alle Verstöße gegen die wöchentli-

che Höchst Arbeitszeit (Artikel 4), während im Güterverkehr knapp 77% aller Verstöße gegen Artikel 4 begangen wurden. Darüber hinaus wurden ca. 23% aller Zuwiderhandlungen gegen Artikel 5 „Ruhepausen“ festgestellt.

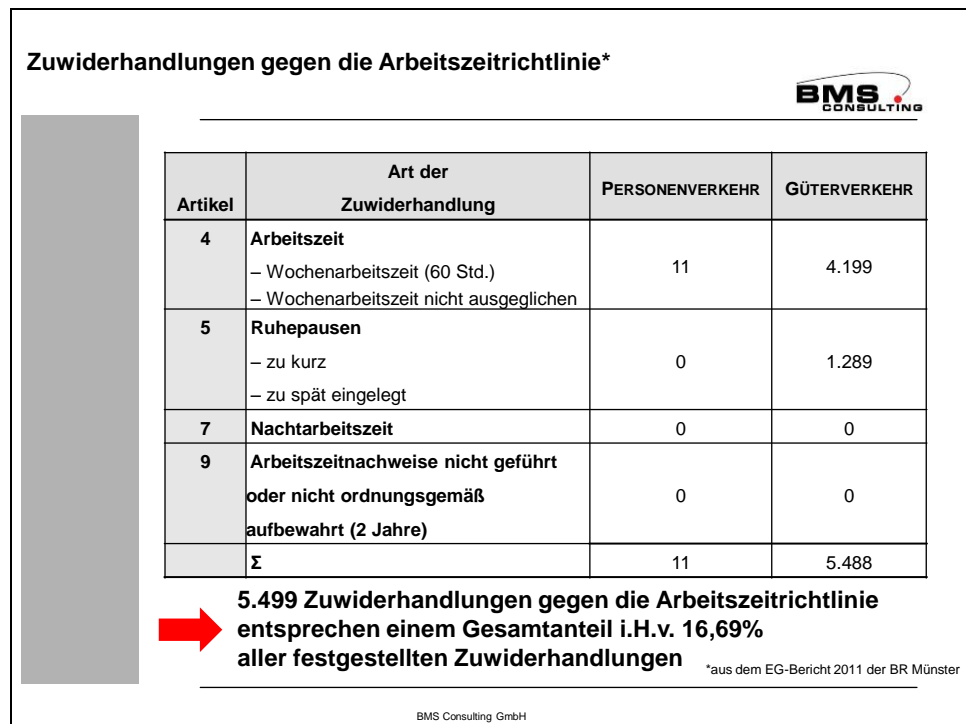


Abbildung 19: Zuwiderhandlungen gegen die Arbeitszeitrichtlinie

Neben den Darstellungen zu den Arten der festgestellten Zuwiderhandlungen sollen abschließend weitere Kennzahlen im Zusammenhang mit der Kontrolltätigkeit der BR Münster aufgezeigt werden.

Die Vorgabe zu den vorgeschriebenen Mindestkontrollen, dass bei Betriebskontrollen mindestens 74.423 Fahrerarbeitstage zu überprüfen sind, wurde mit insgesamt 91.614 (ca. 123,1%) kontrollierten Tagen erfüllt. Bei einer (fiktiven) Kontrollquote von 4% ergäbe sich auf Basis der 2011er Daten ein Anteil vom Kontroll-Soll in Höhe von ca. 92,3% aufgrund der insgesamt erhöhten Anzahl zu kontrollierender Arbeitstage (99.230).

Bei einem durchschnittlichen Kapazitätseinsatz von im Jahresmittel ca. 5,25 Vollzeitäquivalenten (VZÄ)¹⁹ bei den Leistungen Überwachung (Betriebskontrolle), Anzeigenmanagement und Ordnungswidrigkeiten-/ Verwaltungsverfahren werden damit durch die Beschäftigten der BR Münster pro VZÄ ca. 18.141 Fahrtage überprüft.

Mit 274 Betrieben wurden ca. 5% der im Regierungsbezirk ansässig relevanten Unternehmen (ca. 5.500) kontrolliert. Bei gleichbleibender Quote und konstantem Personaleinsatz könnten innerhalb von 20 Jahren rechnerisch alle Betriebe im Regierungsbezirk einmal kontrolliert werden.

Die Bezirksregierung Münster hatte im Jahr 2011 insgesamt 65 Bußgeldbescheide erstellt. In fünf Fällen basierten die Bußgeldbescheide auf schweren Verstößen gegen die Sozialvorschriften im Straßenverkehr. Hierzu werden gezählt:

- Überschreitung der täglichen, 6-tägigen oder 14-tägigen Höchstlenkzeiten um mindestens 20 %;
- Unterschreitung der täglichen oder wöchentlichen Mindestruhezeiten um mindestens 20 %;
- Unterschreitung der Mindestunterbrechung um mindestens 33 % und
- ein nicht gemäß den Anforderungen der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates eingebautes Kontrollgerät

64 der 65 Bußgeldbescheide wurden im Bereich Güterverkehr festgestellt. Darüber hinaus wurden insgesamt 3 Verwarnungen mit

¹⁹ Vgl. hierzu *Kapitel 3.1*. Zur Ermittlung des Wertes von 5,25 VZÄ wurden die geschätzten Zeitanteile der Produkte „Anzeigenmanagement“, „Überwachung“ sowie „Ordnungswidrigkeiten-/ Verwaltungsverfahren“ mit den durchschnittlichen Jahres-VZÄ der Beschäftigungsgruppen Sachbearbeitung und Assistenz multipliziert. Das entspricht einem Anteil in Höhe von ca. 77,5% der Gesamtkapazität von 6,77 VZÄ im Jahresdurchschnitt (ohne den Produktbereich DigiKo).

Verwarnungsgeld ausgesprochen. Somit wurde durchschnittlich mit ca. 2.000 €²⁰ sanktioniert.

Folgend sollen die wesentlichen *Leistungsmerkmale und Kennzahlen* der BR Münster im Bereich AZK zusammengefasst dargestellt werden:

- die BR Münster hat 274 Betriebskontrollen durchgeführt. Mit einem Anteil von 123,1% wird die vorgegebene Kontrollquote erfüllt,
- die BR Münster weist mit rechnerisch einen Anteil von 18.141 Tagen pro eingesetzten VZÄ im Bereich Überwachung auf,
- das Kerngeschäft „Überwachung“ bindet bei der BR Münster ca. $\frac{3}{4}$ der verfügbaren Kapazitäten (Überwachung, Anzeigenbearbeitung und Ahndung). Weniger als $\frac{1}{8}$ der verfügbaren Ressourcen sind dem Bereich Beratung zuzuordnen,
- bei den Betriebskontrollen in 2011 wurden durchschnittlich mehr als 7,5 Zuwiderhandlungen pro kontrollierten Fahrer festgestellt. Durchschnittlich werden damit an mehr als jedem 3. Arbeitstag Zuwiderhandlungen durch kontrollierte Fahrer im Güterverkehr begangen,
- die Überwachungshäufigkeit beträgt ca. $\frac{1}{20}$, d.h. bei gleichbleibender Kontrollintensität können die relevanten Unternehmen im Regierungsbezirk Münster (ca. 5.500) alle 20 Jahre einmal kontrolliert werden.

²⁰ Erträge aus Bußgeldbescheiden werden im Kostenträgerbericht 2011 mit ca. 142.000€ ausgewiesen.

4 Leistungsempfängerbezogene Wahrnehmung

Die in *Kapitel 3* dargestellten betriebswirtschaftlichen Analysen im Bereich AZK - Überwachung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr beschäftigen sich insbesondere mit den Ergebnisebenen Kosten und Output und damit mit der Erhebung der Vollzugskosten sowie der Quantifizierung leistungsbezogener Mengengerüste und Kennzahlen. Das vorliegende Kapitel erweitert den Fokus um die Ergebnisebene des Impact (vgl. *Abbildung 20*).

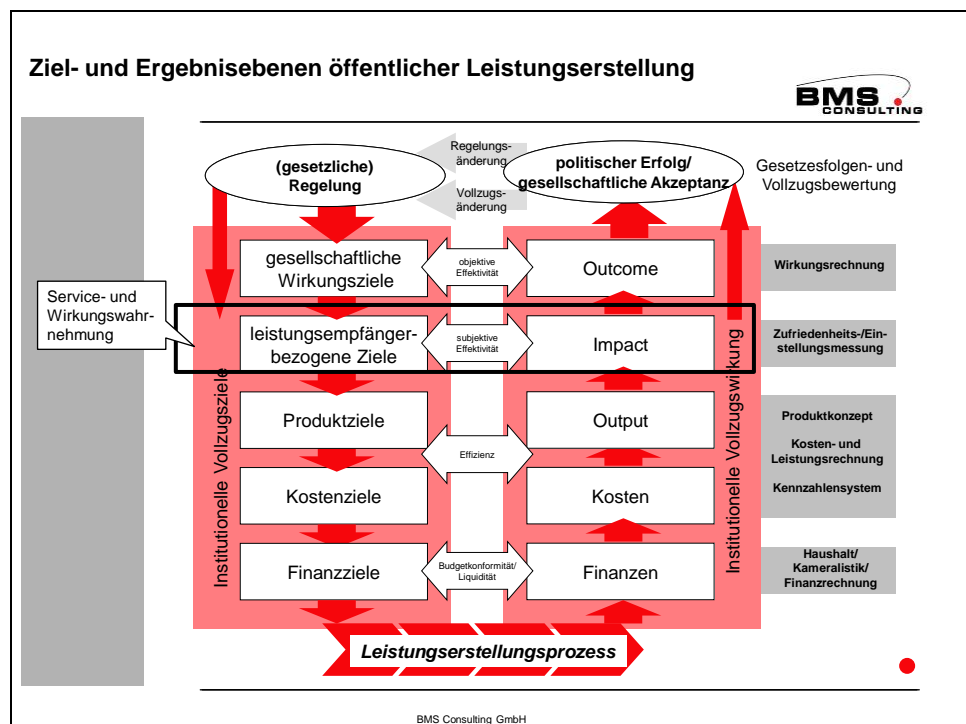


Abbildung 20: Impact als Analyseebene

Diese Ebene widmet sich der leistungsempfängerbezogenen Wahrnehmung der (Verwaltungs-)Vollzugsleistung sowie etwaigen daraus resultierenden Verhaltenswirkungen. Zwecks Ermittlung derartiger Erkenntnisse wurde eine schriftliche Befragung der Leistungsempfänger durchgeführt. Das sind solche Betriebe, die in 2011 Kontakt mit der BR Münster hatten.

4.1 Aufbau des Fragebogens

Mit der Befragung wurde den Leistungsempfängern die Gelegenheit gegeben, Einschätzungen zu ausgewählten Sachverhalten rund um das Thema Sozialvorschriften im Straßenverkehr sowie zur konkreten Arbeit des Dezernates 55 der BR Münster zu äußern. Darüber hinaus wurde den befragten Betrieben mit der Umfrage die Gelegenheit gegeben, Anregungen bzw. Verbesserungsvorschläge zu benennen.

Die Zielsetzung der Befragung lag in der Erhebung der leistungsempfängerbezogenen Wahrnehmung (Impact). Hierzu sollten neben Erkenntnissen über die *Grundeinstellung der Unternehmen zum Thema Sozialvorschriften im Straßenverkehr* auch Aussagen über das *Empfinden der Zusammenarbeit* mit dem Dezernat der BR Münster erhoben werden. Darüber hinaus sollten Erkenntnisse über etwaige *Verhaltenswirkungen*, welche sich aus der Zusammenarbeit mit dem Dezernat für Sozialvorschriften ergeben haben, ermittelt werden. Im Idealfall können Potenziale zur Verbesserung des Leistungsangebotes der Verwaltung durch die Befragung abgeleitet werden.

Im Rahmen der freiwilligen, anonymen Befragung wurden insgesamt 323 Betriebe angeschrieben, welche im Jahr 2011 mindestens einen Kontakt mit Beschäftigten des Dezernates für Sozialvorschriften im Straßenverkehr der Bezirksregierung Münster hatten. Der Zeitraum der Befragung betrug ca. 5 Wochen und lag zwischen Anfang Mai und Anfang Juni 2012. 72 ausgefüllte Fragebögen wurden fristgerecht zurückgesendet, wovon alle 72 in die Auswertung eingegangen sind.²¹ Das entspricht einer *Rücklaufquote von 22,3%*.

²¹ Auf Grund von fehlenden bzw. ungültigen Angaben konnten nicht bei jeder Frage immer alle 72 Fragebögen in der Auswertung berücksichtigt werden. Diese Vorgehensweise der Datenbereinigung wurde bei den entsprechenden Fragen bzw. in den folgenden Abbildungen vermerkt.

Abbildung 21 zeigt einen Ausschnitt des verwendeten Fragebogens. Der gesamte Fragebogen ist den Anlagen dieses Berichtes beigelegt.

Fragebogen - Ausschnitt

BMS CONSULTING

GrundEinstellung

1. Inwieweit sind Sie mit der Anwendung der nationalen und internationalen Rechtsnormen zum Thema "Sozialvorschriften im Straßenverkehr" vertraut?

sehr gut vertraut ++ + 0 - sehr schlecht vertraut --

2. Mit der Einhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr werden verschiedene Ziele verfolgt. Wie wichtig sind Ihrer Meinung nach die genannten Ziele?
[Bitte geben Sie zu jedem Ziel eine Antwort an!]

...aus meiner Sicht

sehr wichtig ++ + 0 - völlig unwichtig --

Steigerung der Verkehrssicherheit bei den betroffenen Verkehrsteilnehmern	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verbesserung der Arbeitsbedingungen des betroffenen Fahrpersonals	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erhöhung der Produktivität von Kraftfahrern/innen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bindung der Kraftfahrer/innen an das Unternehmen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Senkung gesamtgesellschaftlicher Kosten bspw. über die Reduktion von Ausfallzeiten von Kraftfahrern oder der Senkung von Verkehrsunfällen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

BMS Consulting GmbH

Abbildung 21: Fragebogen - Ausschnitt

Im Folgenden werden zunächst die wesentlichen Strukturdaten der in die Auswertung einbezogenen Unternehmen wiedergegeben, bevor auf die Ergebnisse zu den o.g. Zielsetzungen der Befragung eingegangen wird.

4.2 Strukturdaten der befragten Unternehmen

Das **Gründungsjahr** der befragten Unternehmen reicht bis zum Jahr 1901 zurück. Das jüngste Unternehmen wurde im Jahr 2011 gegründet. Das durchschnittliche Alter der befragten Unternehmen beträgt 30 Jahre.

Die **Transportstruktur** der befragten Unternehmen unterliegt einer breiten Streuung (vgl. *Abbildung 22*). Gut die Hälfte aller befragten Unternehmen (39) transportieren Stückgut, Gefahrgut oder agieren im Bereich der Spezialtransporte bzw. in einer Kombination der genannten Transportarten.

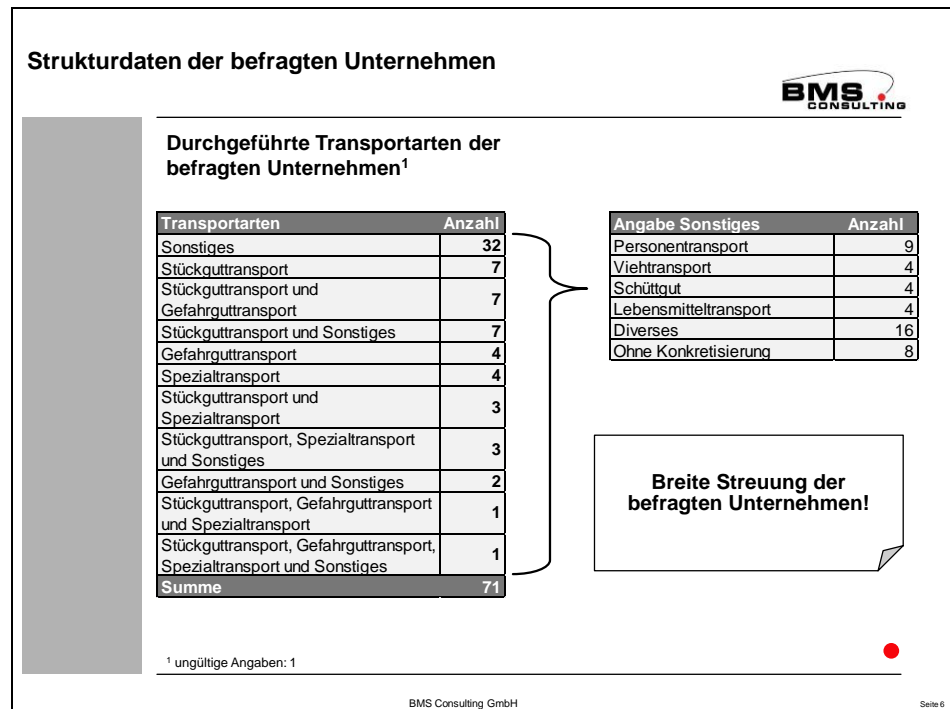


Abbildung 22: Strukturdaten - Transportarten

Im Bereich Sonstiges dominiert der Personentransport (9) vor den Transportarten Vieh-, Lebensmittel- und Schüttguttransport mit jeweils vier ausgewerteten Unternehmen.

Bei der Fragestellung, inwieweit Betriebe **Aufträge an Subunternehmer weitergeben bzw. ob die Unternehmen selber als Subunternehmer** tätig werden, zeigt sich das in *Abbildung 23* dargestellte Bild. So vergeben 33 % der befragten Unternehmen Aufträge an Subunternehmer, 21 % arbeiten als Subunternehmer. 25 % der Betriebe agieren als Subunternehmer und vergeben gleichzeitig Aufträge an Dritte, während 21 % ausschließlich im eigenen Auftrag arbeiten.

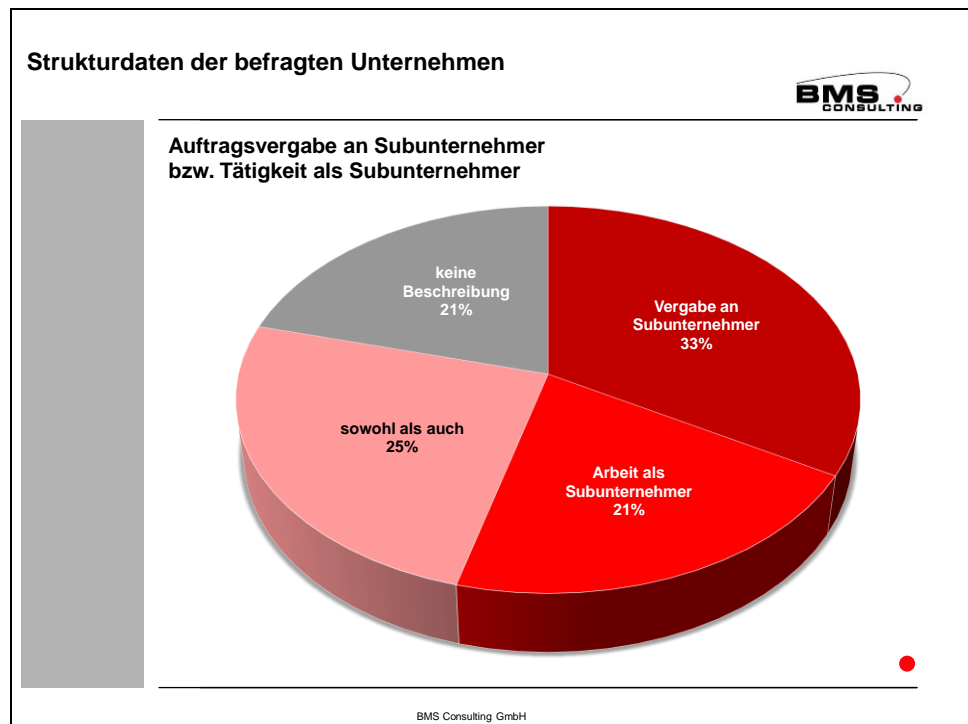


Abbildung 23: Subunternehmer

Zur Ermittlung der Strukturen im Personalbereich wurden neben der durchschnittlichen *Anzahl der Beschäftigten* im Bereich Fahrpersonal (vgl. *Abbildung 24*), die *Altersstruktur* des Fahrpersonals, die *Berufserfahrung* des Fahrpersonals sowie die *Beschäftigungsdauer* des Fahrpersonals im eigenen Unternehmen abgefragt. Darüber hinaus wurde der Anteil der Fahrer mit einem *staatlich anerkannten Ausbildungsabschluss* als Berufskraftfahrer sowie die *jährliche durchschnittliche Fahrleistung* je Fahrzeug im Rahmen der Befragung erhoben.

Mit der Abfrage des *Anteils digitaler Kontrollgeräte* am Gesamtanteil aller Kontrollgeräte, der Fragestellung zur *Einschätzung des Wettbewerbsdruckes* in der Branche sowie der Ermittlung, ob das befragte Unternehmen eine *Verbandszugehörigkeit* aufweist, wurden weitere strukturelle Unternehmensdaten im Rahmen der Befragung erhoben.

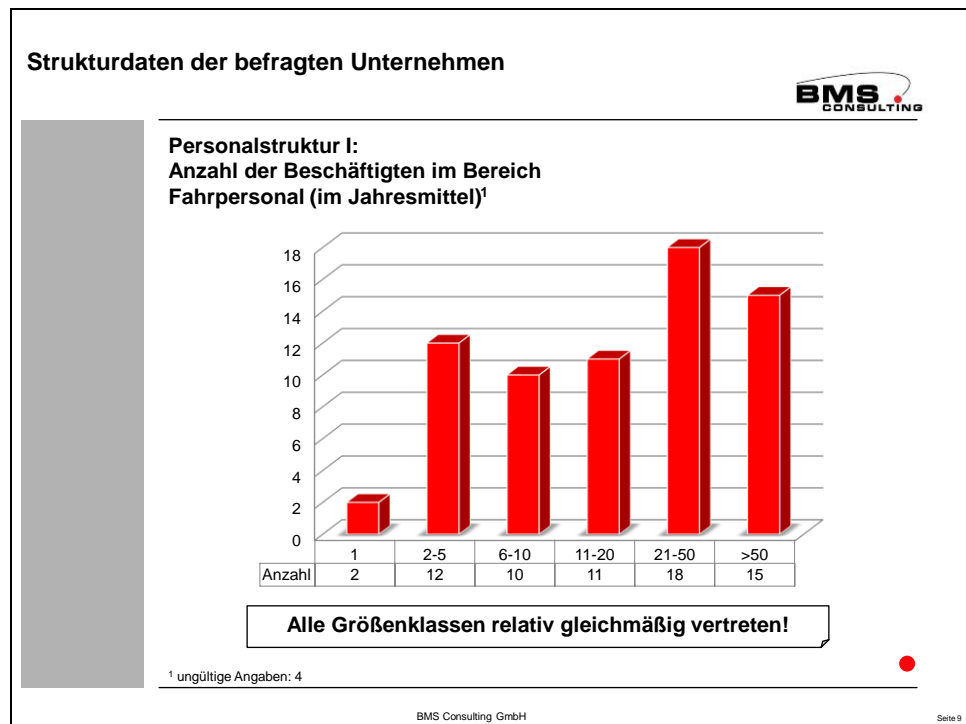


Abbildung 24: Personalstruktur – Anzahl Beschäftigte

Ein Charakteristikum für die Größe der befragten Unternehmen ist die **Anzahl der Beschäftigten** im Bereich Fahrpersonal. Neben zwei Unternehmen, welche einen Beschäftigten im Bereich Fahrpersonal²² einsetzen, ist die Verteilung innerhalb der weiteren Größenklassen (2-5, 6-10, 11-20, 21-50, >50) relativ gleichmäßig mit jeweils zehn bis 18 Zuordnungen zu den Größenklassen aufgeschlüsselt.

Die **Altersstruktur des Fahrpersonals** wurde über eine prozentuale Einordnung nach Alterskategorien ermittelt (bis 35 Jahre, 36-50 Jahre, > 50 Jahre). In der relevanten Grundgesamtheit sind 20% der Fahrer jünger als 36 Jahre, knapp die Hälfte aller Fahrer (49%) liegen zwischen 36 und 50 Jahren und 31% aller Fahrer sind älter als 50 Jahre. Damit ist die Altersstruktur der ausgewerteten Unternehmen ausgewogen.

²² Es wird vermutet, dass die Wahrscheinlichkeit zur Beantwortung des Fragebogens insbesondere bei ganz kleinen Betrieben aufgrund des hohen Aufwandes niedriger ist als bei größeren Betrieben. Mit Bezug auf die Verteilung der Anzahl der Beschäftigten ist die Umfrage damit im Bereich der Kleinstbetriebe eingeschränkt repräsentativ.

Die **Berufserfahrung** des beschäftigten Fahrpersonals wurde in fünf Intervallen abgefragt (bis 5 Jahre, 6-10 Jahre, 11-20 Jahre, 21-30 Jahre und > 30 Jahre). *Abbildung 25* gibt die Ergebnisse wieder.

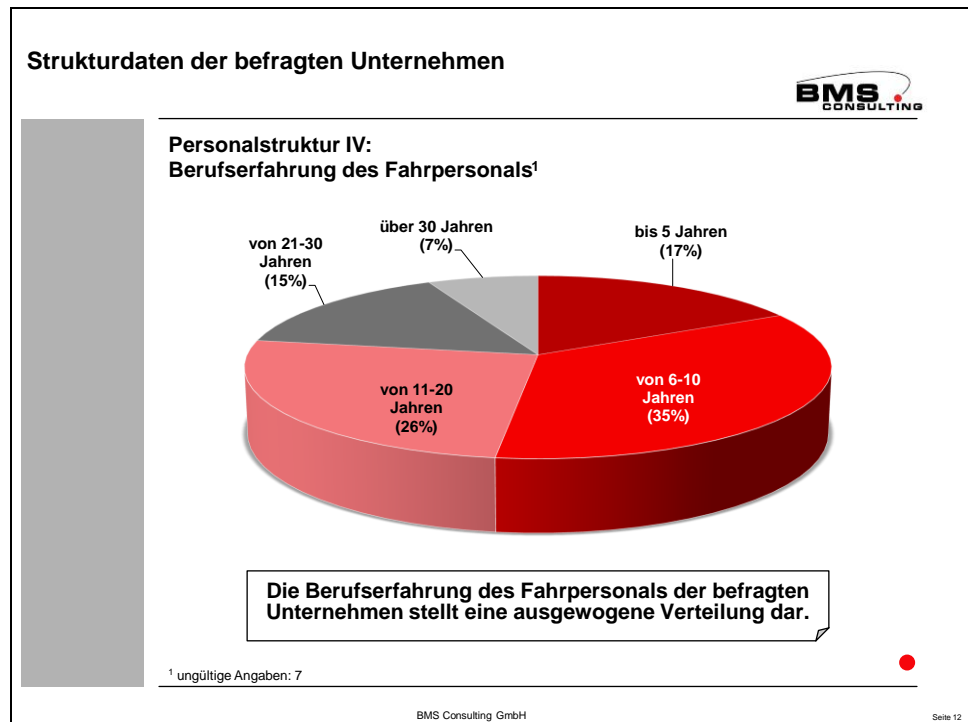


Abbildung 25: Personalstruktur - Berufserfahrung

Während 17 % des beschäftigten Fahrpersonals in der Grundgesamtheit über eine Berufserfahrung von bis zu 5 Jahren verfügen, weisen 35 % des Fahrpersonals eine Erfahrung von 6-10 Jahren auf. 26 % der Fahrer verfügen über eine Berufserfahrung zwischen 11-20 Jahren, während 15 % zwischen 21-30 Jahren sowie 7 % des Fahrpersonals mehr als 30 Jahre Berufserfahrung inne haben. Auch hier zeigt die Auswertung insgesamt eine ausgewogene Verteilung.

Hinsichtlich der **Beschäftigungsdauer** im eigenen Unternehmen wurden die in *Abbildung 26* dargestellten Werte ermittelt. Viele Beschäftigte haben ein langjähriges Arbeitsverhältnis bei einem Unternehmen. 60 % aller Beschäftigten arbeiten über 5 Jahre bei den betroffenen Unternehmen. Insgesamt zeigt sich eine ausgeglichene Verteilung.

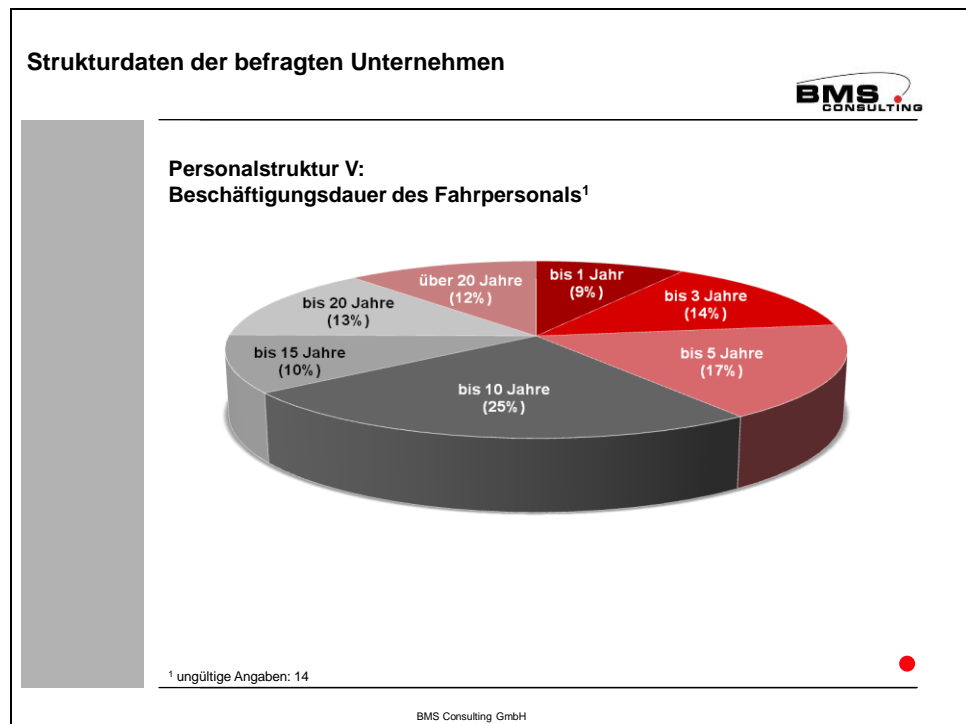


Abbildung 26: Personalstruktur - Beschäftigungsdauer

Mit der Frage nach dem Vorhandensein eines **Ausbildungsabschlusses als Berufskraftfahrer** wurde das Themenfeld Qualifizierung des Fahrpersonals vervollständigt. 29 % des Fahrpersonals der ausgewerteten Unternehmen verfügen über einen staatlich anerkannten Ausbildungsabschluss als Berufskraftfahrer, bei geschätzten 71 % liegt diese Zusatzqualifizierung nicht vor.

Die durchschnittliche **Kilometerleistung je Fahrzeug** im Jahr beträgt bei den ausgewerteten Unternehmen ca. 94.000 km²³. Der überwiegende Anteil der Unternehmen (70 %) setzt bereits **digitale Kontrollgeräte** ein. 30 % der Befragten arbeiten noch mit analogen Kontrollgeräten. Insgesamt sind 68 % der Unternehmen einem Verband angeschlossen.

²³ Dieser Wert bildet den gesamten Durchschnitt über alle Befragten und differenziert nicht nach Nah- oder Fernverkehr.

Insgesamt weisen die Strukturdaten der ausgewerteten Unternehmen darauf hin, dass die Umfrage repräsentative Rückschlüsse zulässt, da insbesondere:

- die Unternehmen aus unterschiedlichen Größenklassen stammen (Anzahl der Beschäftigten),²⁴
- sowohl ältere als auch jüngere Unternehmen befragt wurden,
- die Personalstruktur (Alter, Berufserfahrung, Beschäftigungsdauer) eine breite Verteilung darstellt und
- die Transportarten der Unternehmen eine heterogenen Struktur aufweisen und somit

ein ausgewogenes Bild der zu untersuchenden Branche abgebildet wird.

4.3 Ergebnisse der Fragebogenauswertung

Die folgenden Auswertungen beziehen sich zunächst auf die *Grund-einstellungen der Unternehmen* zum Thema Sozialvorschriften im Straßenverkehr. Inwieweit Unternehmen mit der **Anwendung der nationalen und internationalen Rechtsnormen zum Thema „Sozialvorschriften im Straßenverkehr“ vertraut** sind, beantwortet *Abbildung 27*.

²⁴ Mit einer Einschränkung für Betriebe mit einem Fahrer.

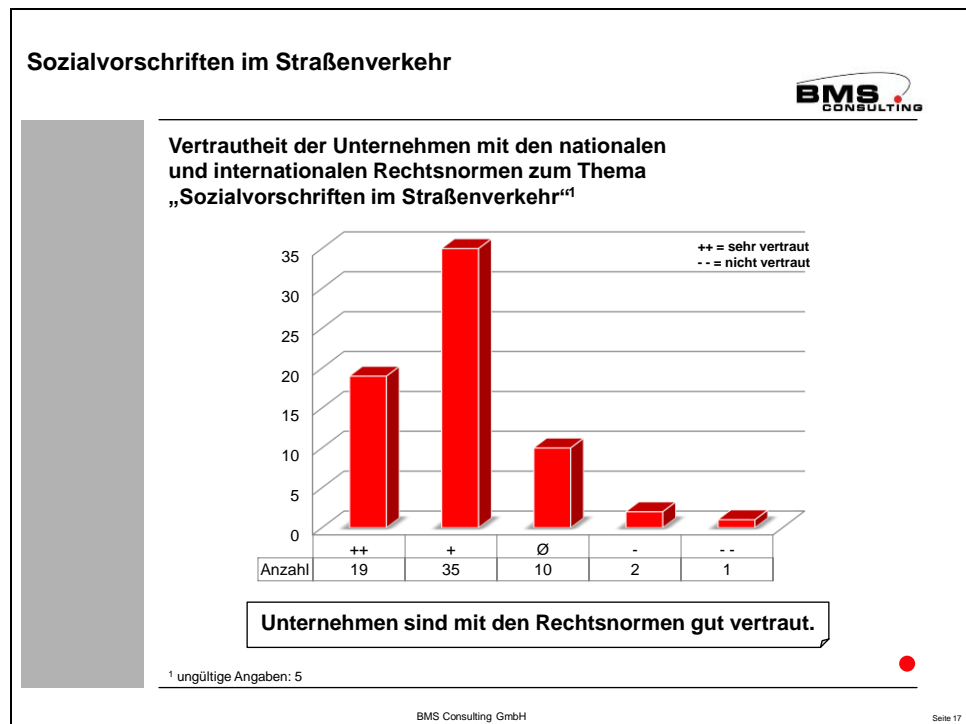


Abbildung 27: Vertrautheit mit Rechtsnormen

Von 67 auswertbaren Rückläufern zeigen sich 19 Unternehmen (28 %) sehr vertraut und 35 Unternehmen (52 %) vertraut mit den geltenden Rechtsnormen. Demnach sind 80 % aller ausgewerteten Unternehmen mit der rechtlichen Materie gut vertraut. Nur 3 Unternehmen (4 %) geben an, nicht bzw. nur wenig vertraut mit den Rechtsnormen zu sein.

Bei der Fragestellung zum **Informationsstand über Art und Umfang einzelner Bußgelder** im Bereich „Sozialvorschriften im Straßenverkehr“ zeigt sich hingegen ein abweichendes Bild (vgl. *Abbildung 28*).

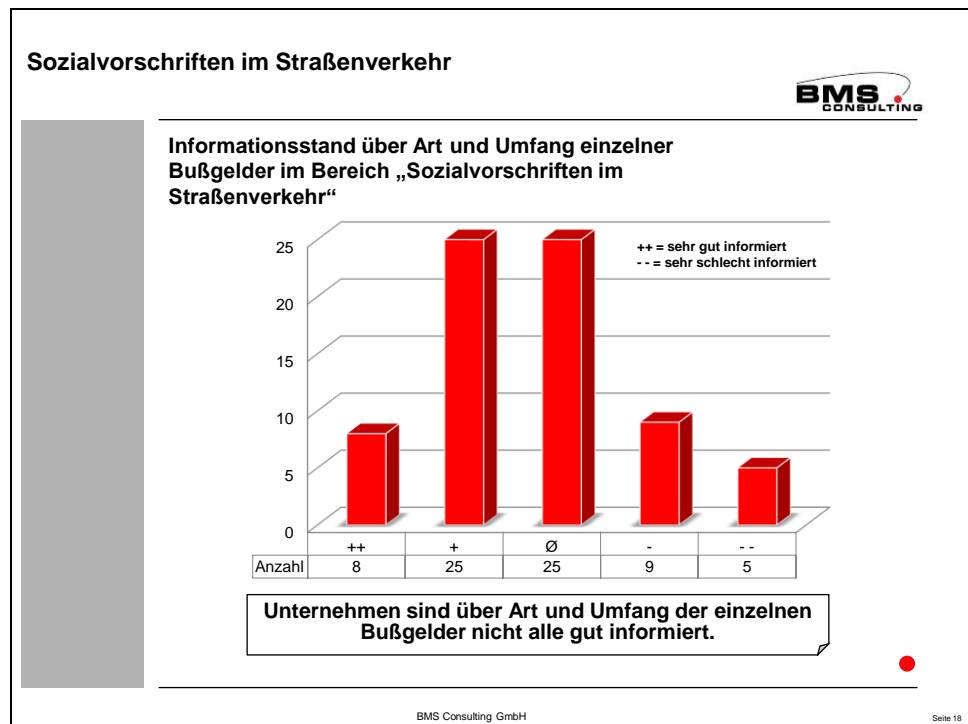


Abbildung 28: Informationsstand über Bußgelder

Hier beträgt der Anteil derjenigen, welche sich nicht gut informiert fühlen insgesamt 54 % (39 Rückläufer). Allerdings empfinden hiervon auch nur 19 % (14 Rückläufer) ihren Informationsstand als schlecht oder sehr schlecht. 35 % (25 Rückläufer) verfügen über einen durchschnittlichen Kenntnisstand. Von den 46% gut oder sehr gut Informierten geben 11 % (8 Rückläufer) an über einen sehr guten Kenntnisstand zu verfügen.

Befragt nach der **Abschreckungswirkung einzelner Bußgelder differenziert nach Verstoßarten** zeigt sich das in *Abbildung 29* wiedergegebene Bild.

Bußgelder, sofern bekannt, üben in allen Bereichen eine hohe Abschreckungswirkung aus. Dies gilt insbesondere bei Verstößen gegen die Lenk- und Ruhezeiten und Unterbrechungen sowie bei Verstößen gegen die Vorschriften über die Arbeitszeitzachweise. Hier geben jeweils ca. 75 % der Unternehmen, welche Kenntnis über die Höhe der Bußgelder in diesen Verstoßbereichen haben, eine hohe

oder sehr hohe Abschreckungswirkung an. Nur ca. 7 % der Befragten, die Kenntnis über die Höhe der Bußgelder in diesen Verstoßbereichen haben, empfinden eine geringe oder sehr geringe Abschreckungswirkung. 18 % (Lenk- und Ruhezeiten) bzw. 21 % (Arbeitszeitnachweise) der Befragten haben keine Kenntnis über Bußgelder in den genannten Bereichen.

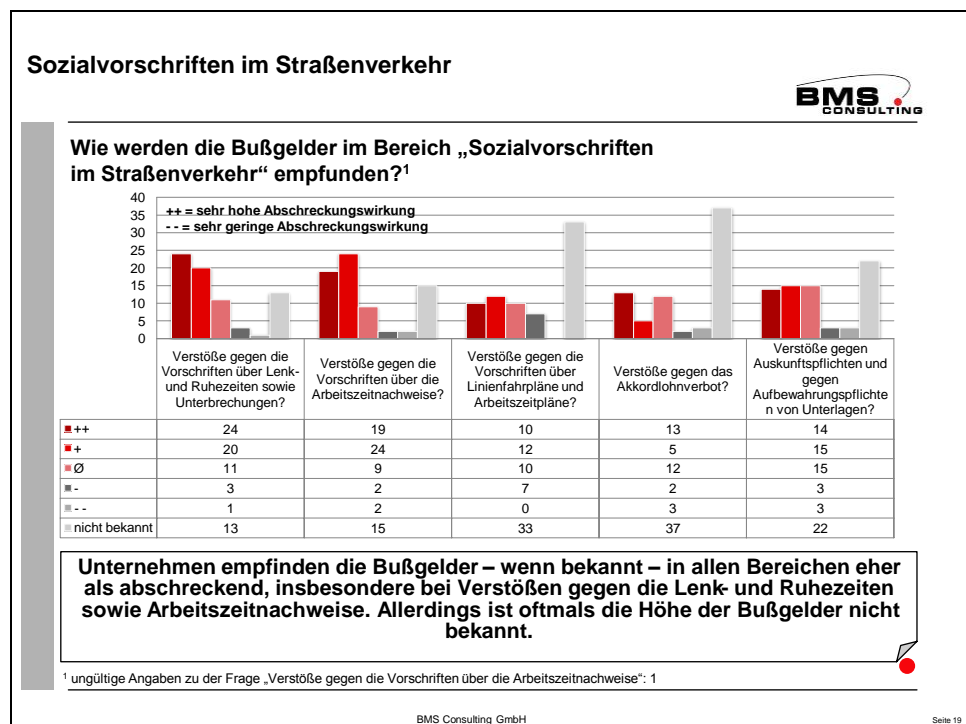


Abbildung 29: Abschreckungswirkung von Bußgeldern

Bei Verstößen gegen Auskunftspflichten und gegen Aufbewahrungspflichten von Unterlagen zeigt sich ebenfalls eine insgesamt höhere Abschreckungswirkung (58 % hohe oder sehr hohe Abschreckung, bei denjenigen, die Kenntnis über die Höhe haben). Allerdings geben auch 31 % (22 Rückläufer) der Unternehmen an, keine Kenntnis über diesen Verstoßartenbereich zu besitzen.

Bei den Verstößen gegen die Vorschriften über die Linienfahr- und Arbeitszeitpläne (46 %) sowie im Bereich der Verstöße gegen das Akkordlohnverbot (51 %) zeigen sich die größten Kenntnislücken über Art und Umfang von Bußgeldern. Allerdings geben wiederum

mehr als die Hälfte der Unternehmen, die Kenntnis über die Bußgeldhöhe besitzen, eine hohe oder sehr hohe Abschreckungswirkung an.

Befragt nach der **Sanktionshöhe ausländischer Bußgeldkataloge und deren Anwendung im Vergleich zum deutschen Bußgeldkatalog** zeigt sich, dass Unternehmen diese als deutlich strenger bewerten, sofern die Bußgeldkataloge bekannt sind (vgl. *Abbildung 30*).

Sind Kenntnisse über andere Länder vorhanden, empfinden 88 % im Falle von Frankreich, 77 % von Belgien, 70 % der Niederlande und 63 % im Fall von Luxemburg eine strengere oder deutlich strengere Ahndung. Allerdings geben 44 % (Frankreich, Niederlande) bis 62 % (im Falle Luxemburg) der Befragten an, keine Kenntnis über ausländische Bußgeldkataloge sowie deren Anwendung zu besitzen.

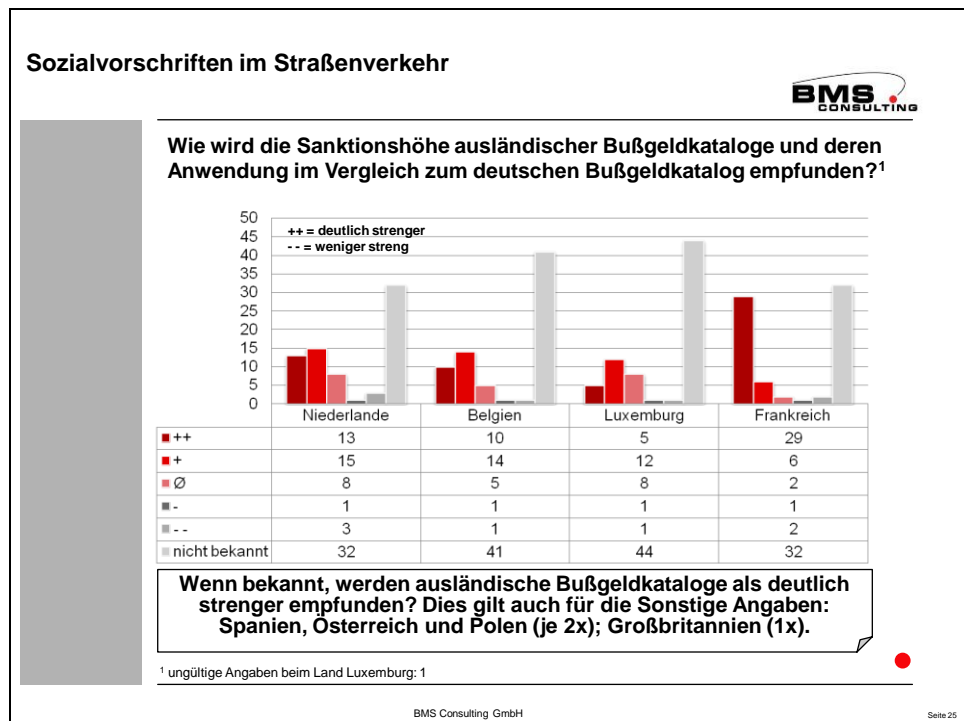


Abbildung 30: Sanktionshöhe im Ausland

Der **Wettbewerbsdruck in der Branche** wird als sehr intensiv beurteilt (vgl. *Abbildung 31*). 85 % der Unternehmen bewerten den Wettbewerbsdruck als sehr stark (65 %) oder stark (20 %).

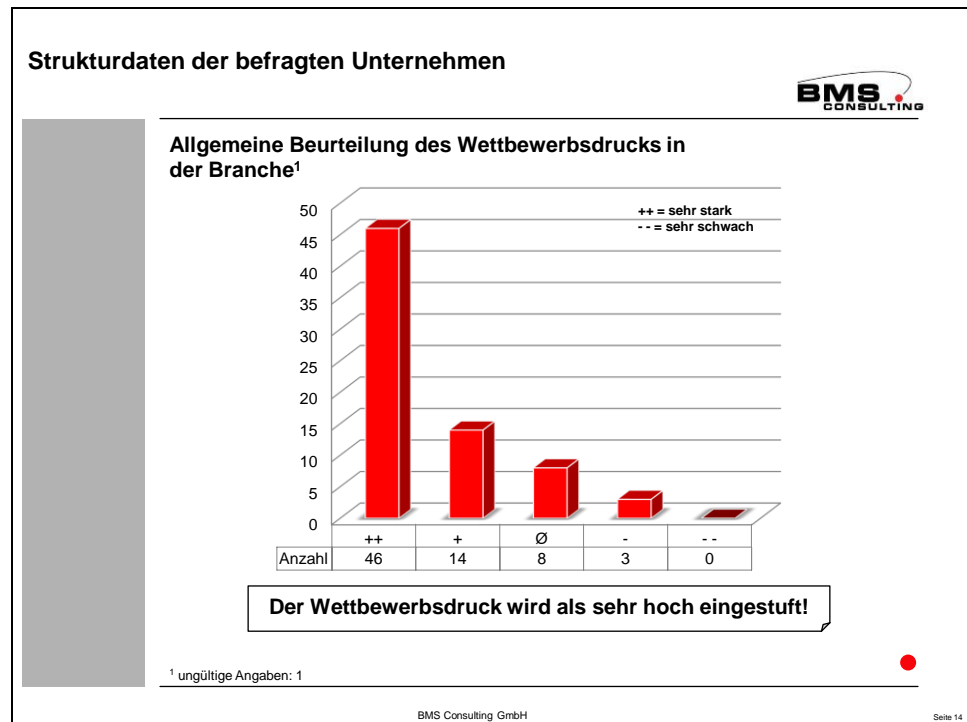


Abbildung 31: Wettbewerbsdruck

Aufgrund des Differenzierungsgrades der Befragung werden bereits in diesem Kontext zusammenfassend Aussagen zum Abschnitt **Grundeinstellungen** festgehalten. Eine Gesamtwürdigung der aus den Datenerhebungen resultierenden Empfehlungen erfolgt in *Kapitel 6.2*.

- die Unternehmen sind mit den Rechtsvorschriften im Bereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr gut vertraut,
- die Unternehmen sind über Art und Umfang der Bußgelder nicht alle gut informiert,
- sofern die Unternehmen über Art und Umfang der Bußgelder informiert sind, wirken diese abschreckend,

- Die Ahndung von Fehlverhalten und die Bußgeldhöhe werden insbesondere in Frankreich und den Benelux-Ländern als strenger eingestuft.
- Der Wettbewerbsdruck wird als sehr intensiv beurteilt.

Befragt nach der **Bedeutung von Institutionen und Medien als Informationsquellen** im Bereich „Sozialvorschriften im Straßenverkehr“ ergibt sich folgendes Bild.

Die höchste Bedeutung als Informationsquellen wird dem Internet und dem Bundesamt für Güterverkehr (BAG) beigemessen. Diese werden mit 61 % bzw. 58 % als bedeutend oder sehr bedeutend eingestuft. Das Dezernat 55.7 der BR Münster (49 %), Verbände (46 %), Berufsgenossenschaften²⁵ (34 %) und Kammern (20 %) folgen auf den weiteren Plätzen (vgl. *Abbildung 32*).

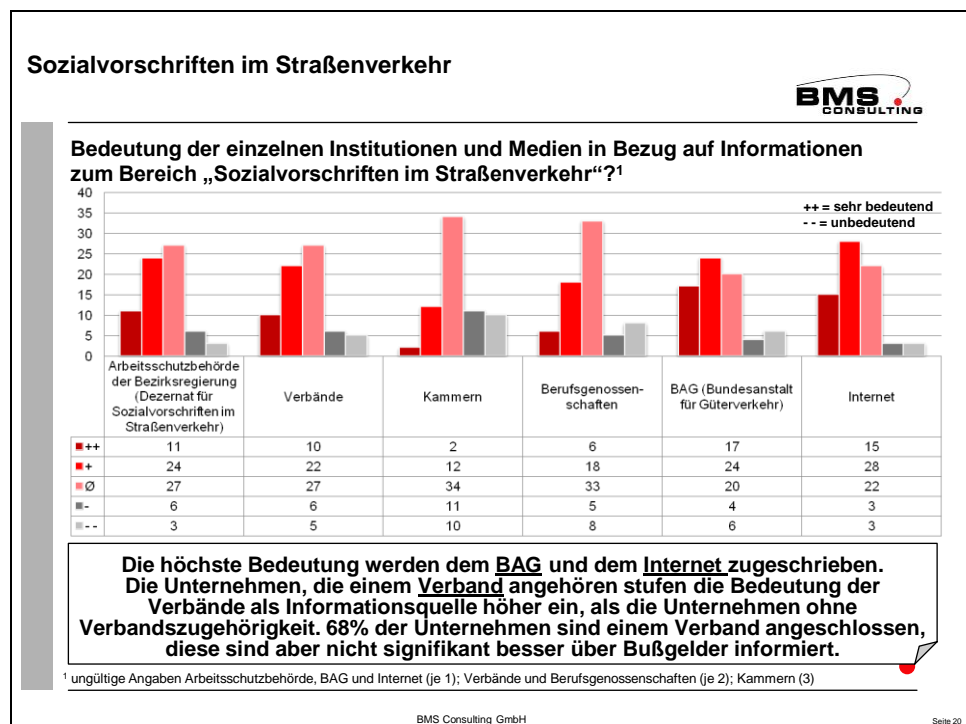


Abbildung 32: Informationsquellen

²⁵ Die Berufsgenossenschaften erhalten mit 34 % einen geringeren Wert. Allerdings sind diese auch nicht für den Bereich Überwachung zuständig.

Diejenigen Unternehmen, die einem Verband angehören (68 %), stufen die Bedeutung der Verbände als Informationsquelle signifikant höher ein, als Unternehmen ohne Verbandszugehörigkeit. Allerdings sind diese wiederum nicht besser über Bußgelder informiert als Unternehmen ohne Verbandszugehörigkeit.

Die **Beurteilung zu den mit den Sozialvorschriften im Straßenverkehr verfolgten Zielen** zeigt *Abbildung 33*.

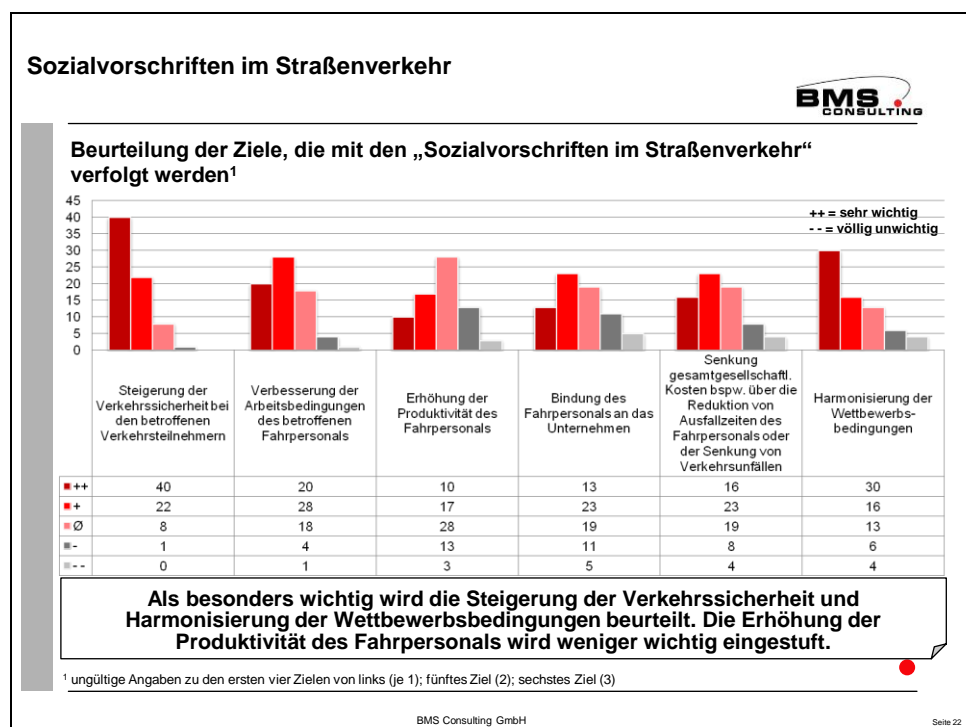


Abbildung 33: Zieleinschätzung

Als wichtigstes Ziel wird die *Steigerung der Verkehrssicherheit bei den betroffenen Unternehmen* eingestuft. Hier klassifizierten 87 % das Ziel als sehr wichtig (56 %) oder wichtig (31 %), nur 1 % der Unternehmen sehen diese Zielsetzung als unwichtig an.

Die *Verbesserung der Arbeitsbedingungen des betroffenen Fahrpersonals* wird von insgesamt 68 % als sehr wichtig (28 %) oder wichtig (39 %) wahrgenommen. Nur 7 % stufen dieses Ziel als unwichtig oder völlig unwichtig ein. Die *Harmonisierung der Wettbewerbsbedin-*

gungen wird von 67 % der Unternehmen als sehr wichtig oder wichtig beurteilt. Hiervon entfallen deutliche 43 % auf die Einschätzung sehr wichtig. 14 % der Unternehmen stufen dieses Ziel hingegen als unwichtig oder völlig unwichtig ein.

Die *Senkung gesamtgesellschaftlicher Kosten* wird von 56 % der Unternehmen als sehr wichtig oder wichtig eingestuft. Die *Bindung des Fahrpersonals an das Unternehmen* wird noch von mehr als der Hälfte der Unternehmen (51 %) als sehr wichtig oder wichtig genannt.

Als das am wenigsten bedeutsame Ziel gegenüber den anderen Zielsetzungen wird die *Erhöhung der Produktivität des Fahrpersonals* eingestuft. Hier stufen 38 % der Unternehmen das Ziel als sehr wichtig (14 %) oder wichtig (24 %) ein, 39 % beurteilen die Zielsetzung neutral und 23 % schätzen das Ziel als unwichtig bzw. als völlig unwichtig ein.

Abbildung 34 und *Abbildung 35* zeigen die Einschätzungen der Unternehmen hinsichtlich unterschiedlicher **Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen des Fahrpersonals**. Dabei wurden bewusst Maßnahmen abgefragt, welche sich im Kern auf unterschiedliche Adressaten beziehen können.

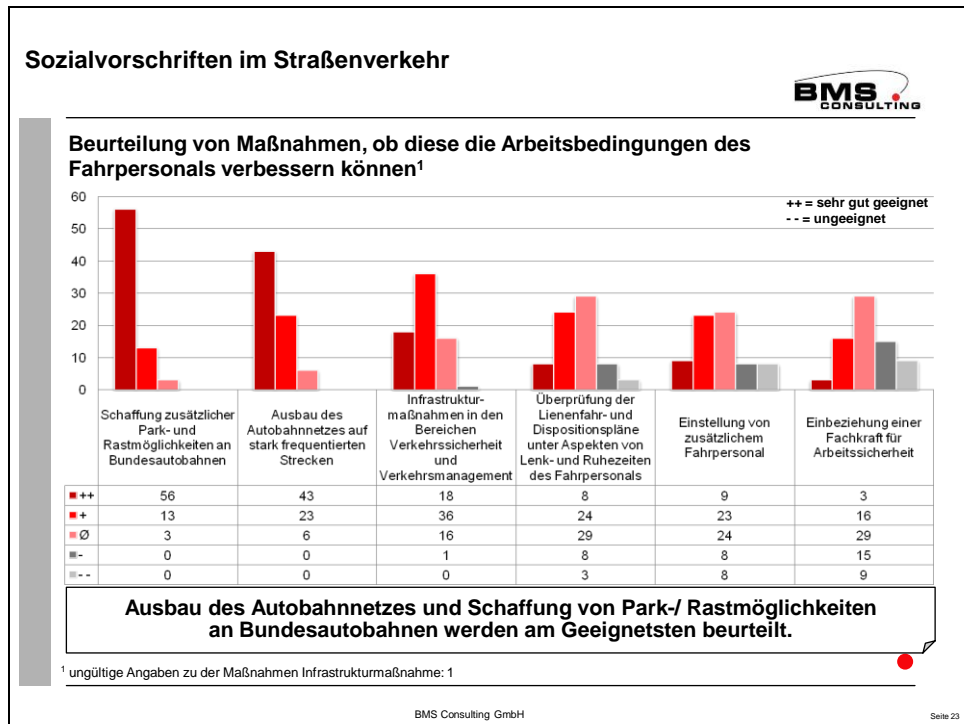


Abbildung 34: Verbesserung der Arbeitsbedingungen – Teil 1

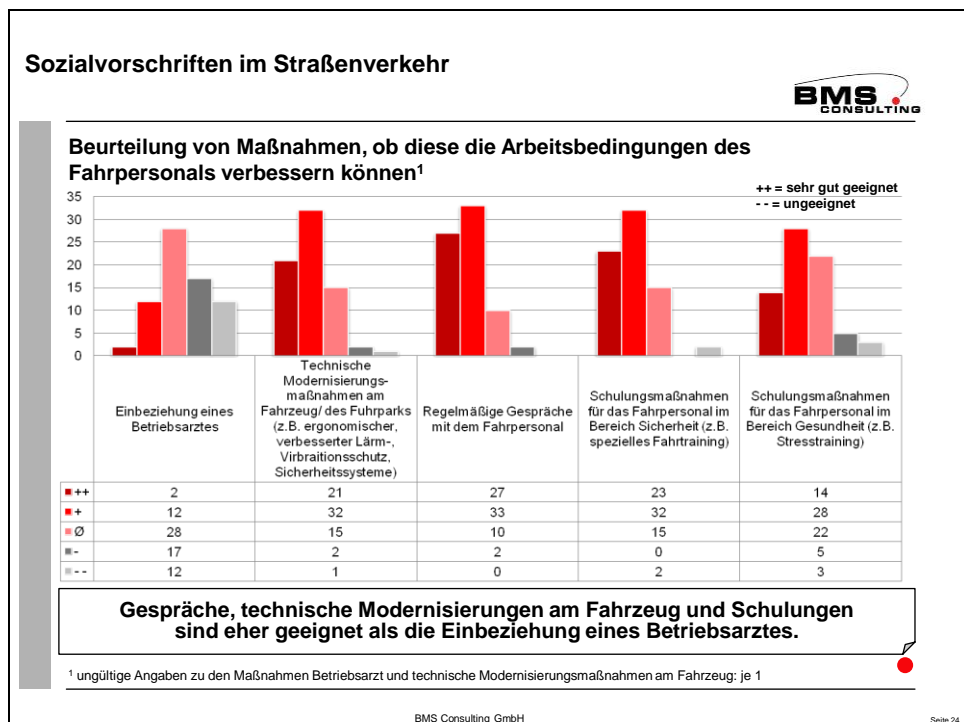


Abbildung 35: Verbesserung der Arbeitsbedingungen – Teil 2

Als wichtigste Maßnahme zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen des Fahrpersonals wird die *Schaffung zusätzlicher Park- und Rast-*

*möglichkeiten an Bundesautobahnen*²⁶ eingestuft. 96 % der Unternehmen sehen hierin eine sehr gute (78 %) oder gute Maßnahme (18 %).

Der *Ausbau des Autobahnnetzes auf stark frequentierten Strecken* wird von 60% als sehr gute und von 32 % als gute Maßnahme eingestuft. Insgesamt wird diese Maßnahme damit von 92 % der Unternehmen als sinnvoll eingeordnet.

Regelmäßige Gespräche mit dem Fahrpersonal werden von 83 % der Unternehmen als sehr gute (38 %) oder gute (46 %) Maßnahme angeführt.

76 % der Unternehmen stufen *Infrastrukturmaßnahmen in den Bereichen Verkehrssicherheit und Verkehrsmanagement* als sehr gut (25 %) oder gut (51 %) ein.

Technische Modernisierungsmaßnahmen am Fahrzeug/ des Fuhrparks werden mit 75 % als sehr gut (30 %) oder gut (45 %) geeignet eingestuft.

76 % der Unternehmen beurteilen *Schulungsmaßnahmen für das Fahrpersonal im Bereich Sicherheit* als sehr gut (32 %) oder gut (44 %). *Schulungsmaßnahmen für das Fahrpersonal im Bereich Gesundheit* werden dagegen mit 58 % insgesamt als weniger geeignet eingestuft (sehr gut: 19 %; gut: 39 %).

Die Überprüfung der Linienfahr- und Dispositionspläne unter Aspekten von Lenk- und Ruhezeiten des Fahrpersonals werden mit 44 %

²⁶ Der Unfallverhütungsbericht 2008 und 2009 aus dem Jahre 2010 gibt an, dass bis Ende 2012 bundesweit insgesamt 11.000 zusätzliche LKW-Parkstände auf Rastanlagen der Bundesautobahnen gebaut werden, um die Arbeitsbedingungen der LKW-Fahrer und die Verkehrssicherheit für alle Verkehrsteilnehmer zu verbessern. Quelle: Deutscher Bundestag (2010): Bericht über Maßnahmen auf dem Gebiet der Unfallverhütung im Straßenverkehr 2008 und 2009, S. 38.

als sehr gut (11 %) oder gut (33 %) geeignet eingestuft. 40 % der Unternehmen sind dieser Maßnahme allerdings neutral gegenüber eingestellt, 15 % halten diese Maßnahme für weniger geeignet (11 %) oder für ungeeignet (4 %).

Die *Einstellung von zusätzlichem Fahrpersonal* wird mit 44 % als sehr gut (13 %) oder gut (32 %) geeignet eingestuft. Hingegen halten immerhin 22 % diese Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitssituation des Fahrpersonals für weniger geeignet (11 %) oder für ungeeignet (11 %).


Die *Einbeziehung einer Fachkraft für Arbeitssicherheit* oder die *Einbeziehung eines Betriebsarztes* werden von allen abgefragten Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitssituation des Fahrpersonals als am wenigsten bedeutsam eingestuft. Die *Fachkraft für Arbeitssicherheit* wird mit 26 % als sehr gut (4 %) oder gut (22 %) geeignet eingestuft. Allerdings ordnen 33 % der Unternehmen diese Maßnahme auch als weniger geeignet (21 %) oder ungeeignet (13 %) ein.

Die am wenigsten bedeutsame Maßnahme stellt die *Einbeziehung eines Betriebsarzt* dar. Diese wird mit 20 % als sehr gute (3 %) oder gute (17 %) Maßnahme zur Verbesserung der Arbeitssituation eingestuft. 41 % der Unternehmen stufen diese Maßnahme hingegen als weniger geeignet (24 %) oder ungeeignet (17 %) ein.

Insgesamt sprechen die Unternehmen damit dem Ausbau der Parkmöglichkeiten und des Autobahnnetzes die höchste Eignung zu, die Arbeitsbedingungen des Fahrpersonals zu verbessern. Regelmäßige Gespräche, Sicherheitsschulungen, ein verbessertes Verkehrsmanagement und technisch modernisierte Fahrzeuge werden von 75% bis 83% der Unternehmen als sehr gut oder gut geeignet angesehen.

Dagegen werden die Einbeziehung einer Fachkraft für Arbeitssicherheit oder eines Betriebsarztes eher als kaum geeignet angesehen.

**Sozialvorschriften im Straßenverkehr
Verbesserung der Arbeitsbedingungen**



Maßnahme	++/+	Ø	-/-
Parkplätze	96%	4%	0%
BAB-Ausbau	92%	8%	0%
Gespräche	83%	14%	3%
Verkehrsmanagement	76%	23%	3%
Schulung Sicherheit	76%	21%	1%
LKW verbessern	75%	21%	4%
Schulung Gesundheit	58%	31%	11%
Pläne überprüfen	44%	40%	15%
zusätzliches Personal	44%	33%	22%
Fachkraft Arbeitssicherheit	26%	40%	33%
Betriebsarzt	20%	39%	41%

BMS Consulting GmbH

Abbildung 36: Verbesserung der Arbeitsbedingungen - Übersicht

Empfindung der Zusammenarbeit

Wie bereits skizziert, wurden in der Befragung Unternehmen kontaktiert, welche im Jahr 2011 mindestens einen Kontakt mit Beschäftigten des Dezernates für Sozialvorschriften im Straßenverkehr der BR Münster hatten. Die Frage nach dem **Kontaktanlass** dient der Gewinnung von Erkenntnissen in den Bereichen *Empfinden der Zusammenarbeit* und *Verhaltenswirkungen* (vgl. Abbildung 37).

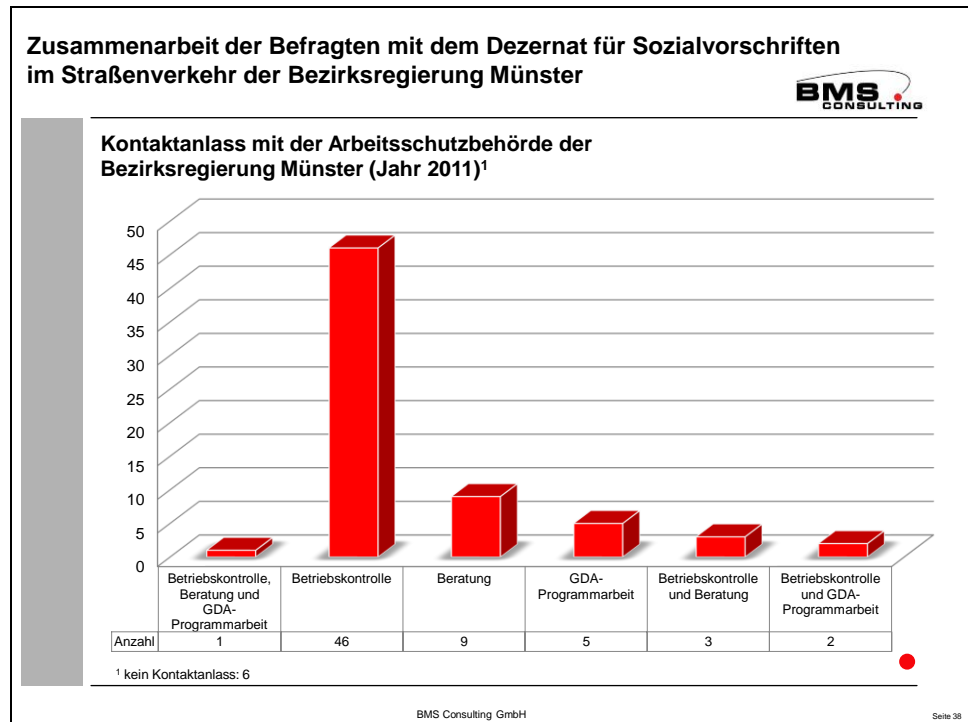


Abbildung 37: Kontaktkanlass

So ist der überwiegende Teil der Kontakte auf durchgeführte *Betriebskontrollen* (70 %) bzw. auf Kontaktkanlässe zurückzuführen, bei denen eine Betriebskontrolle Bestandteil der Vor-Ort-Besprechung (9 %) war. Einen reinen Beratungskontakt geben ca. 14 % der Unternehmen (9 Rückläufer) an, einen Kontakt resultierend aus der GDA-Programmarbeit weisen insgesamt knapp 8 % der Unternehmen (5 Rückläufer) aus.

Die Einschätzung, inwieweit über die **Ziele und den Ablauf des Kontaktes zufriedenstellend informiert worden ist**, gibt *Abbildung 38* wieder.

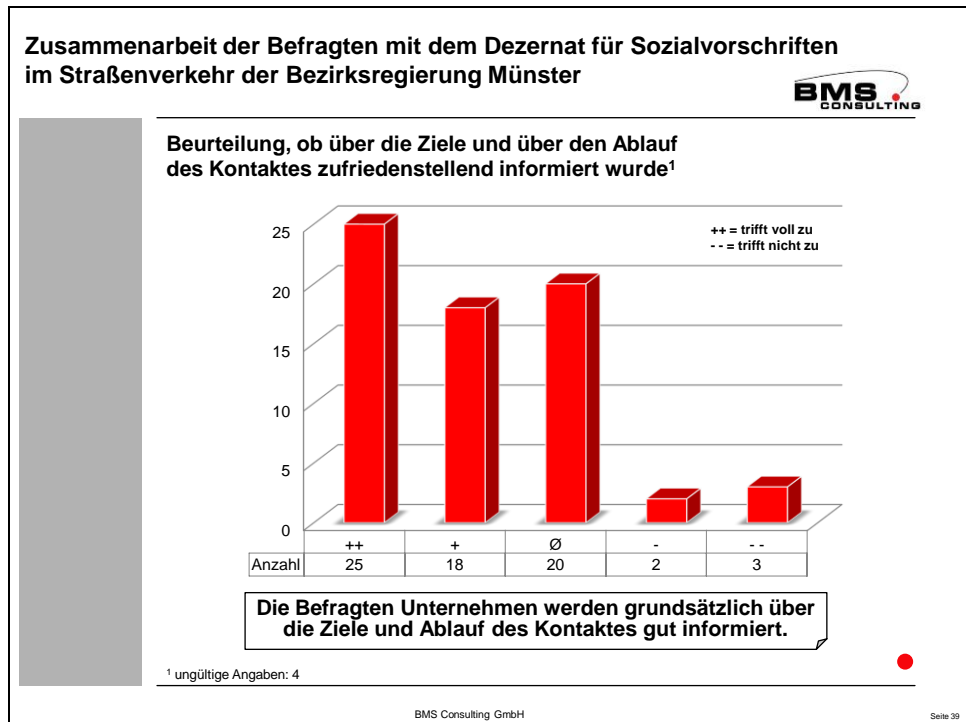


Abbildung 38: Informationen über Ziele und Ablauf

Es zeigen sich 63 % der Unternehmen als voll zufriedenstellend (37 %) bzw. zufriedenstellend (26 %) informiert. Nur 7% der Unternehmen fühlten sich über Ziele und Ablauf des Kontaktes weniger oder gar nicht zufriedenstellend informiert.

Die **Zufriedenheit der Unternehmen mit den Mitarbeiter/innen des Dezernates für Sozialvorschriften im Straßenverkehr** wurde getrennt nach den Kategorien Freundlichkeit, Engagement, Sachverstand und Erreichbarkeit abgefragt (vgl. *Abbildung 39*).

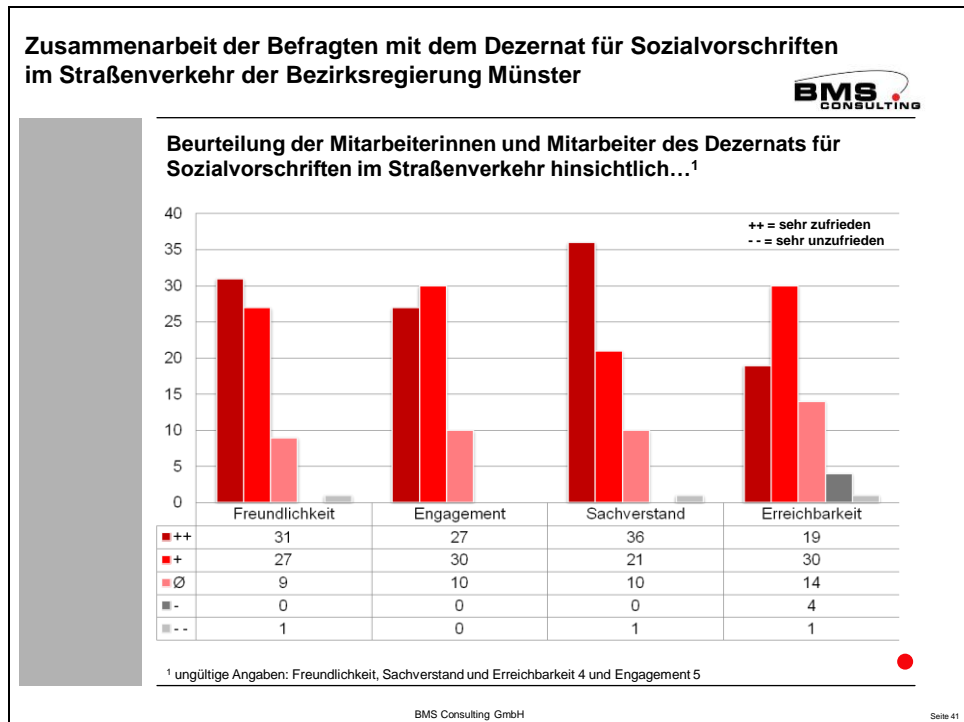


Abbildung 39: Zufriedenheit mit den Beschäftigten

In allen Bereichen werden den Beschäftigten hohe bis sehr hohe Werte attestiert. Insbesondere der *Sachverstand* der Beschäftigten mit 84 % (53 % sehr zufrieden und 31 % zufrieden), die *Freundlichkeit* mit 85 % (46 % sehr zufrieden und 40 % zufrieden) und das *Engagement* mit 85% (40 % sehr zufrieden und 45 % zufrieden) Zustimmung werden sehr positiv bewertet. Die *Erreichbarkeit* der Mitarbeiter/innen wird mit 72 % (28 % sehr zufrieden und 44 % zufrieden) positiv bewertet, 7 % sind mit der *Erreichbarkeit* unzufrieden (6 %) bzw. sehr unzufrieden (1 %).

Wertet man die Fragestellung über diejenigen Unternehmen aus, welchen **im Rahmen einer Betriebskontrolle auch ein Bußgeld verordnet** wurde, zeigt sich folgendes Bild (vgl. *Abbildung 40*).

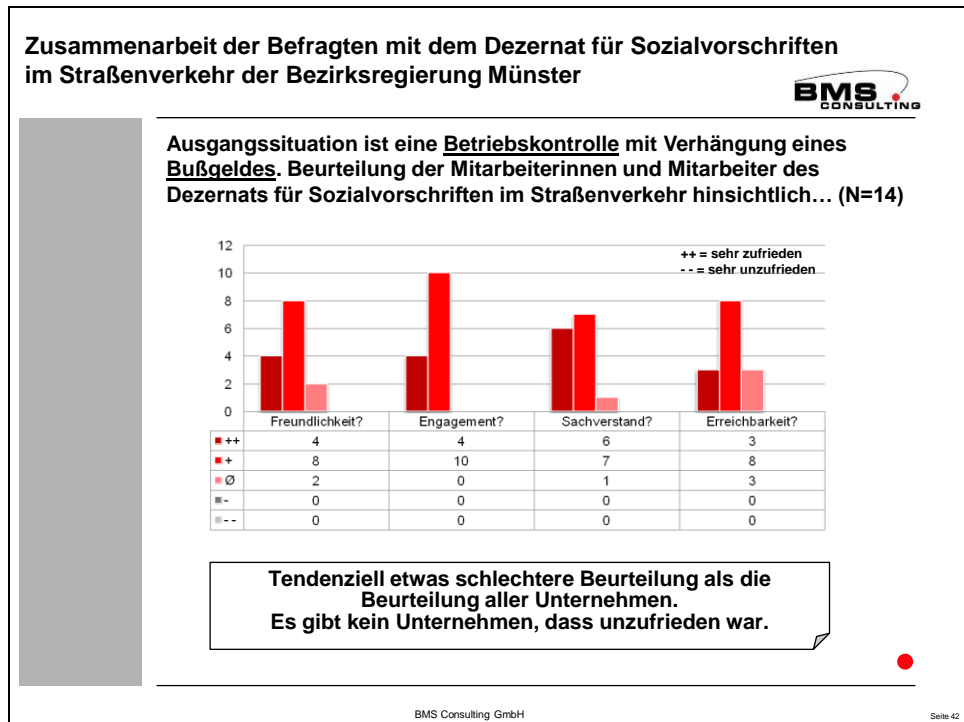


Abbildung 40: Zufriedenheitswerte mit Bußgeld

Die Gesamtzustimmung über alle Kategorien bleibt insgesamt sehr hoch. Die unmittelbare Gegenüberstellung der allgemeinen Zufriedenheit mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Dezernats für Sozialvorschriften im Straßenverkehr der Bezirksregierung Münster mit der Zufriedenheit der Unternehmen, die ein Bußgeld erhalten haben gibt *Abbildung 41* wieder.

In dieser Darstellung wird für jede Ausprägung ein Durchschnittswert der abgegebenen Antworten ermittelt, wobei folgende Annahmen der Berechnung zu Grunde liegen: sehr zufrieden (++) entspricht einem Wert von 5; zufrieden (+) dem Wert 4; durchschnittlich zufrieden (∅) einem Wert von 3; unzufrieden (-) einem Wert von 2 und sehr unzufrieden (--) einem Wert in Höhe von 1.

Es zeigt sich, dass unabhängig, ob ein Unternehmen ein Bußgeld bekommen hat oder nicht, die Zufriedenheit durchweg hoch ist. So werden für die Ausprägungen Freundlichkeit, Engagement und

Sachverstand Werte zwischen 4,14 und 4,36 erreicht. Die Erreichbarkeit wird mit 3,91 bzw. 4,00 bewertet.

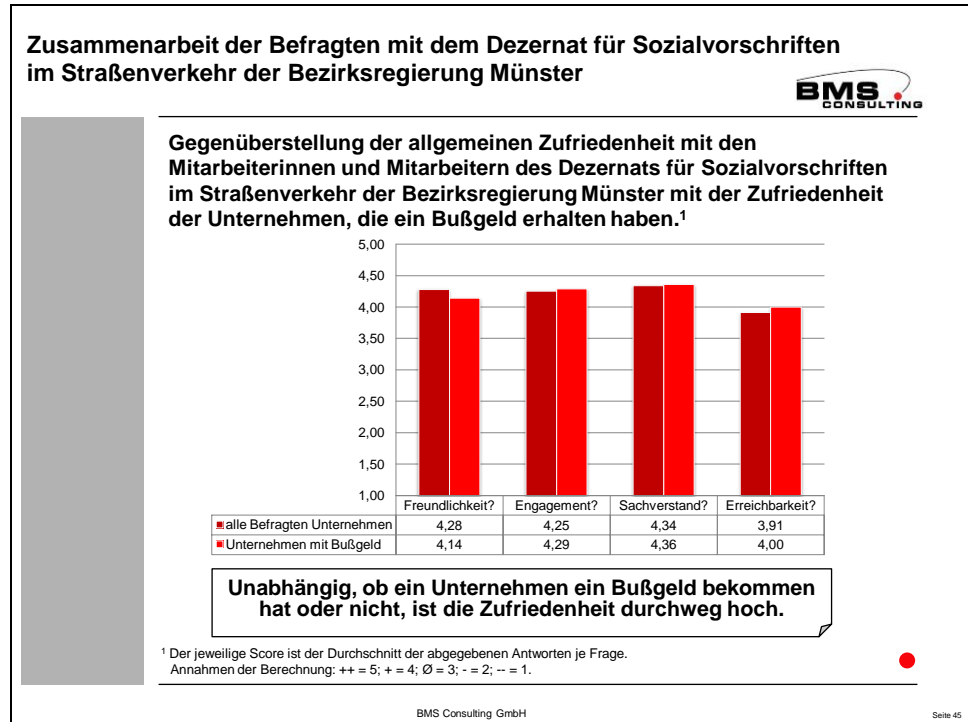


Abbildung 41: Zufriedenheit - Gegenüberstellung

Unternehmen, die als Kontaktpunkt eine Betriebskontrolle aufweisen, konstatieren der Zusammenarbeit mit der BR Münster ein hohes Maß an Konstruktivität (vgl. *Abbildung 42*).

Die Frage wie **die Betriebskontrolle vor Ort empfunden** wurde, beantworteten 72 % der Unternehmen (++) und (+) als „konstruktiven Austausch im Kontext bestehender Mängel“. Lediglich 9 % der Unternehmen klassifizieren die durchgeführte Betriebskontrolle eher als „hoheitliche Kontrolle mit Ahnungsandrohung“. 19 % der Unternehmen haben sich diesbzgl. neutral, d.h. zwischen den genannten Positionen eingeordnet.



Abbildung 42: Einordnung der Betriebskontrolle

Die **Zufriedenheit mit der Durchführung der Betriebskontrolle insgesamt** gibt *Abbildung 43* wieder.

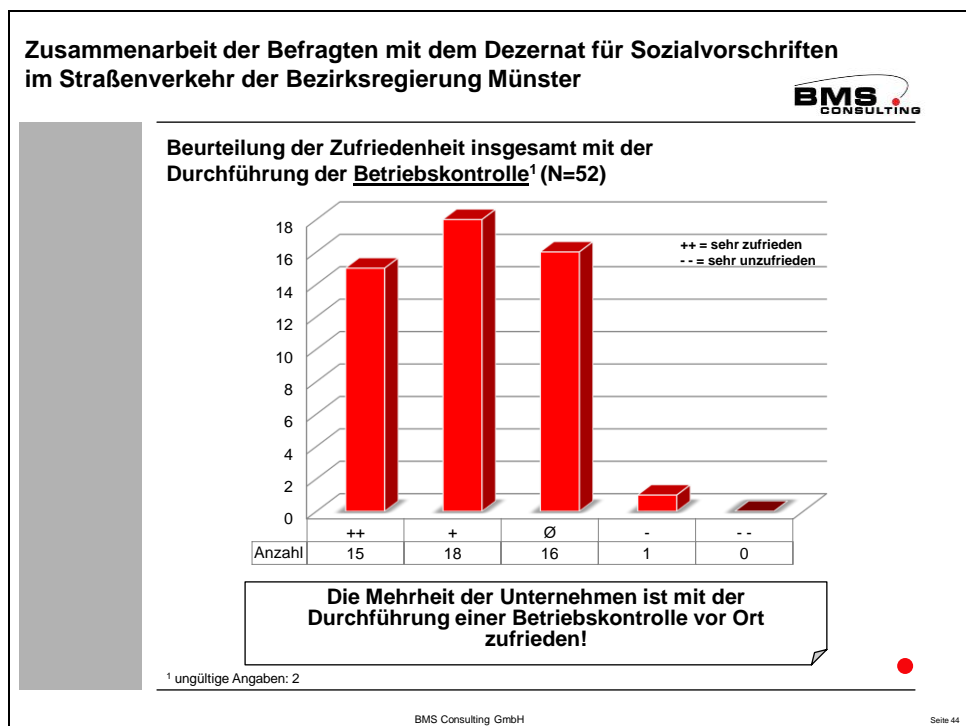


Abbildung 43: Zufriedenheit mit der Betriebskontrolle

66 % der Unternehmen sind sehr zufrieden (30 %) oder zufrieden (36 %). Lediglich 2 % (1 Rückläufer) zeigen sich unzufrieden mit der durchgeführten Betriebskontrolle.

Bei 29 % derjenigen Unternehmen, bei welchen eine Betriebskontrolle durchgeführt wurde, wurde ein Bußgeld erhoben. Bei der Frage nach der **Nachvollziehbarkeit der Höhe und des festgesetzten Zuwiderhandlungsgrundes** zeigt sich, dass die Beschäftigten des Dezernates 55 aus Sicht der Unternehmen überwiegend nachvollziehbar agieren (vgl. *Abbildung 44*).

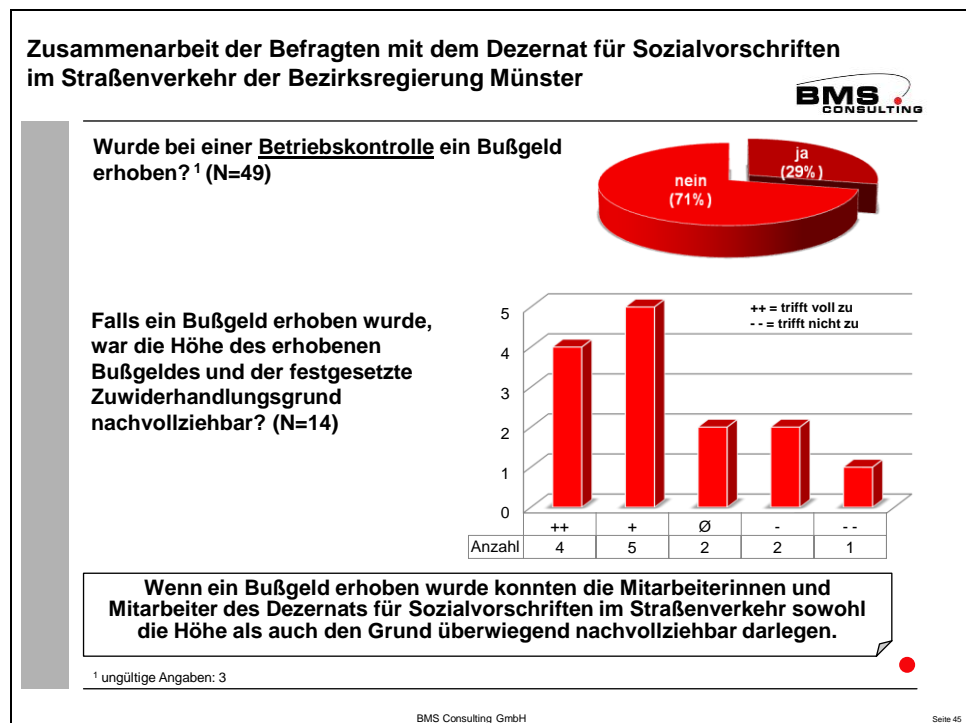


Abbildung 44: Nachvollziehbarkeit des erhobenen Bußgeldes

So haben 64 % der Unternehmen die Bußgelderhebung als vollständig nachvollziehbar (29 %) oder nachvollziehbar (36 %) eingestuft. 21 % der Unternehmen konnten die Bußgelderhebung hingegen nicht (7 %) oder nur eingeschränkt (14 %) nachvollziehen.

Unternehmen, die als **Kontaktanlass eine Beratung und/ oder GDA-Programmarbeit** (vgl. *Abbildung 37*) angegeben haben, zei-

gen sich hinsichtlich des individuellen Zuschnitts des Beratungsangebotes sowie hinsichtlich der Einschätzung des aufgewendeten Zeitumfanges gleichermaßen zufrieden (vgl. *Abbildung 45*). 68 % der Unternehmen beantworten die Fragen mit trifft voll zu (21 %) bzw. trifft zu (47 %), 32 % geben bezogen auf diese beiden Fragestellungen eine neutrale Antwort.

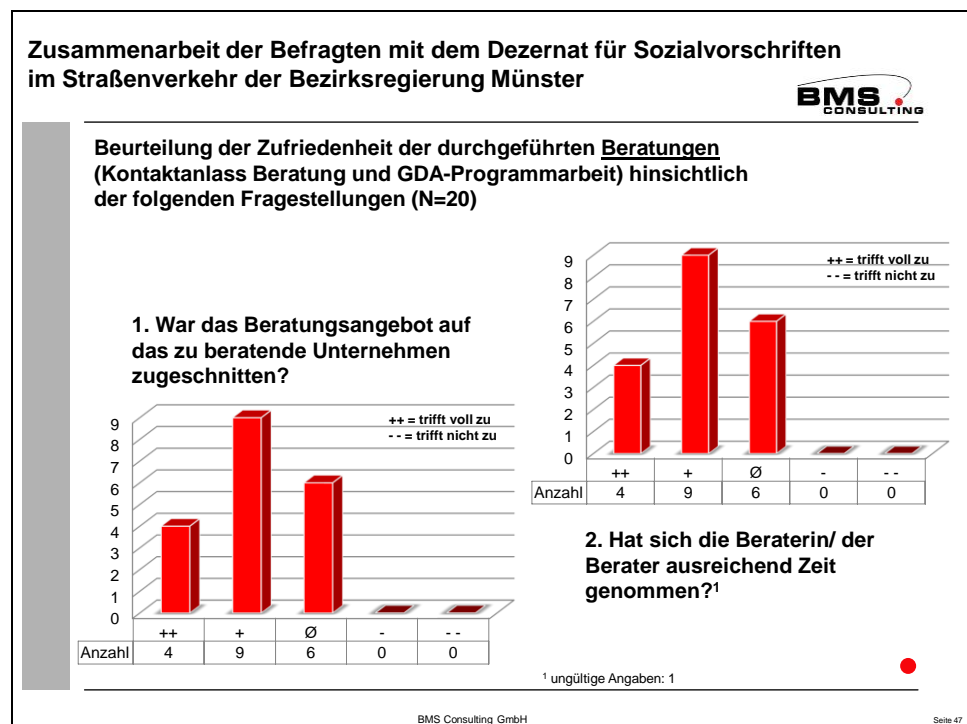


Abbildung 45: Zufriedenheit mit der Beratung – Teil 1

Die Gesamtzufriedenheit mit der Beratung liegt mit 79 % Zustimmung (sehr zufrieden (32 %), zufrieden (47 %)) noch höher. Kein Unternehmen zeigt sich unzufrieden mit den Beratungsleistungen (vgl. *Abbildung 46*).

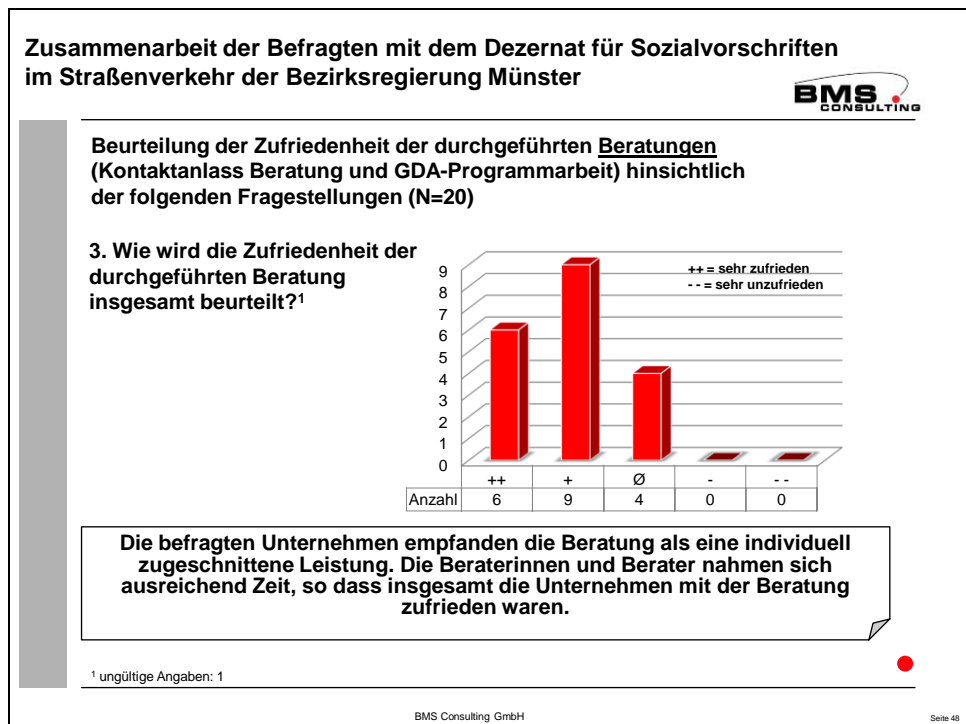


Abbildung 46: Zufriedenheit mit der Beratung – Teil 2

Befragt nach der grundsätzlichen Kenntnis über **Beratungsangebote durch das Dezernates 55** zeigt sich indes, dass mehr als der Hälfte aller befragten Unternehmen (56 %) das Beratungsangebot nicht bekannt ist.

Damit können zusammenfassend für den Bereich **Empfinden der Zusammenarbeit** folgende Aussagen festgehalten werden.

- die befragten Unternehmen fühlen sich unabhängig vom Kontakthanlass über die Ziele und Ablauf des Kontaktes gut informiert,
- eine Betriebskontrolle wird als konstruktiver Austausch geschildert und deren Ablauf als zufriedenstellend charakterisiert,
- Freundlichkeit, Engagement, Sachverstand und Erreichbarkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Dezernats für Sozial-

vorschriften werden sehr positiv beurteilt, wobei der Sachverständige die höchsten Zustimmungswerte erzielt,

- das Beratungsangebot der BR Münster ist der Mehrheit der Befragten nicht bekannt. Die Unternehmen, die eine Beratung erfahren haben, beurteilen die Beratungsleistung hingegen sehr positiv (individuelle Beratung, ausreichend Zeit, Gesamturteil).

Verhaltenswirkungen

Inwiefern der Kontakt dazu veranlasst hat, die in der Vergangenheit getroffenen organisatorischen Maßnahmen zur Einhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr zu überprüfen, gibt *Abbildung 47* wieder.

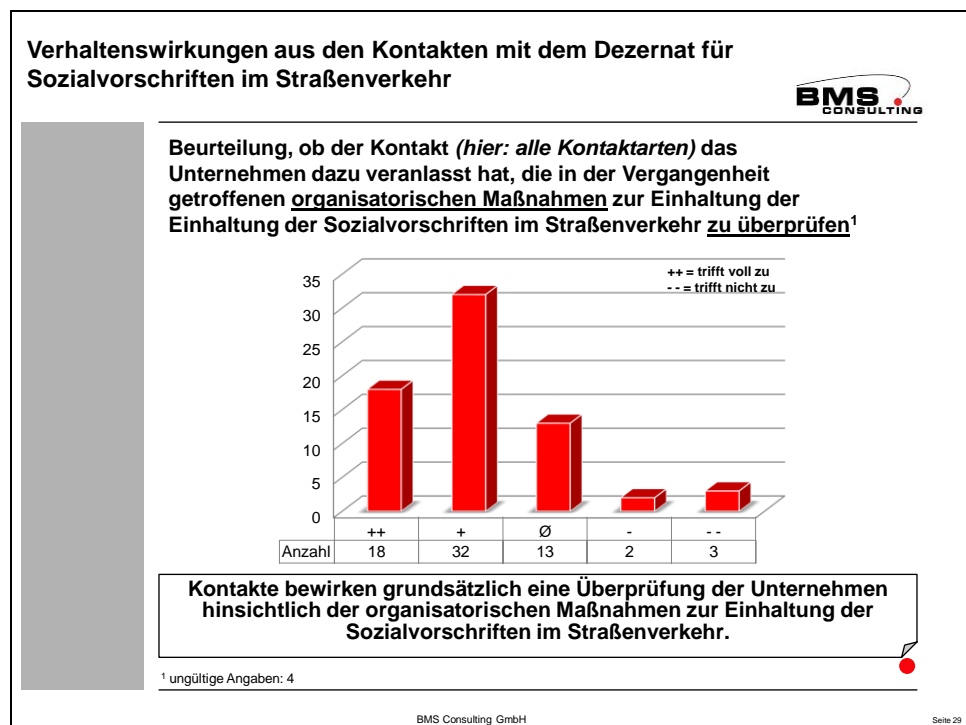


Abbildung 47: Überprüfung organisatorischer Maßnahmen – Teil 1

So hat der Kontakt mit dem Dezernat 55 74 % der Unternehmen (26 % trifft voll zu, 47 % trifft zu) dazu veranlasst, ihre eigenen orga-

nisatorischen Maßnahmen zu überprüfen. Auf nur ca. 7 % der kontaktierten Unternehmen trifft dies nicht zu.

Auf die Frage, **ob der Kontakt das Unternehmen dazu veranlasst hat, konkrete Maßnahmen einzuleiten**, zeigt sich das in *Abbildung 48* dargestellte Ergebnis.

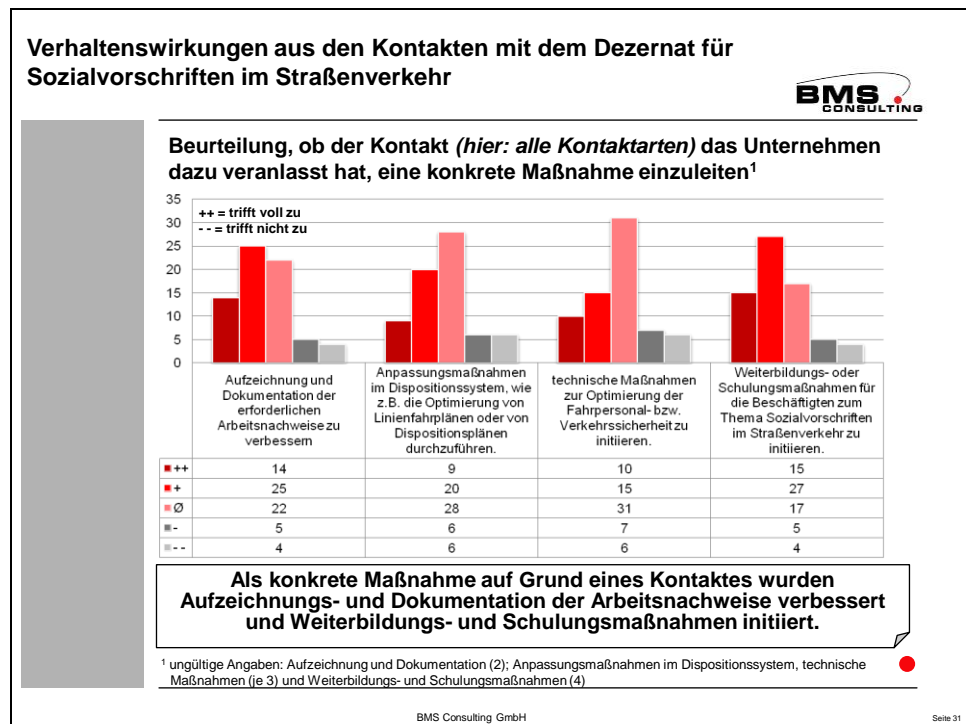


Abbildung 48: Einleitung von Optimierungsmaßnahmen – Teil 1

62 % der Unternehmen geben an, aufgrund des Kontaktes mit dem Dezernat 55 *Weiterbildungs- und Schulungsmaßnahmen für die Beschäftigten zum Thema Sozialvorschriften im Straßenverkehr* zu initiieren (22 % trifft voll zu, 40 % trifft zu). Auf 13 % der Unternehmen trifft dies eher nicht oder nicht zu.

Eine Verbesserung der Aufzeichnungen und Dokumentationen erforderlicher Arbeitsnachweise wird von 56 % der Unternehmen nach einem Kontakt mit der BR Münster durchgeführt (20 % trifft voll zu, 36 % trifft nicht zu).

42 % der Unternehmen führen Anpassungsmaßnahmen im Dispositionssystem, wie z.B. die Optimierung von Linienfahrplänen oder von Dispositionsplänen durch und 36 % initiierten aufgrund des Kontaktes technische Maßnahmen zur Optimierung der Fahrpersonal- bzw. Verkehrssicherheit.

Eine Auswertung zu der *Überprüfung organisatorischer Maßnahmen* sowie zur *Einleitung von Optimierungsmaßnahmen* wurde ebenfalls isoliert für diejenigen Unternehmen durchgeführt, welche als **Kontaktanlass ausschließlich eine Betriebskontrolle** (vgl. *Abbildung 37*) angegeben haben. Die diesbezüglichen Ergebnisse werden in *Abbildung 49* und *Abbildung 50* wiedergegeben.

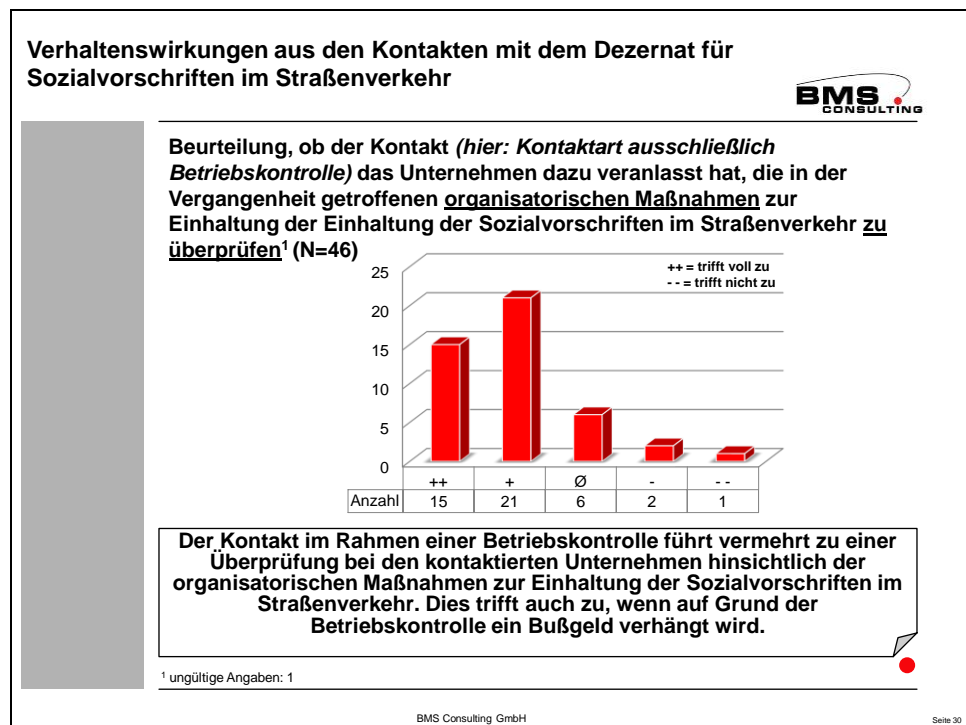


Abbildung 49: Überprüfung organisatorischer Maßnahmen – Teil 2

80 % der ausschließlich kontrollierten Unternehmen (33 % trifft voll zu, 47 % trifft zu) geben an, aufgrund des Kontaktes eigene organisatorische Maßnahmen überprüft zu haben. Auf ca. 7 % der Unternehmen, bei denen eine Betriebskontrolle durchgeführt wurde, trifft dies nicht zu.

Die Auswirkungen einer Betriebskontrolle auf die Veranlassung konkreter Maßnahmen ergibt folgendes Bild.

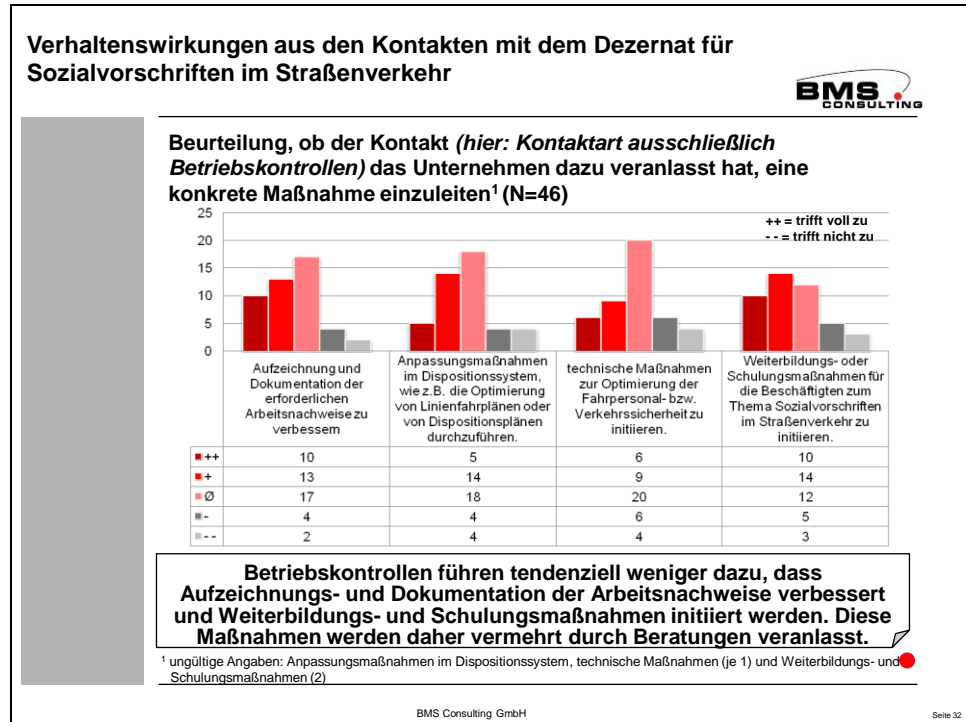


Abbildung 50: Einleitung von Optimierungsmaßnahmen – Teil 2

55 % der kontrollierten Unternehmen initiieren Weiterbildungs- und Schulungsmaßnahmen (gegenüber 62 % bei allen Befragten). 50 % der kontrollierten Unternehmen haben Maßnahmen im Bereich Aufzeichnung und Dokumentation der erforderlichen Arbeitsnachweise angestoßen (gegenüber 56 % bei allen Befragten). Geringfügig weniger wurden technische Maßnahmen zur Optimierung der Fahrpersonal- bzw. Verkehrssicherheit initiiert bzw. verbessert. Im Umkehrschluss werden die genannten Bereiche damit stärker durch Beratungen veranlasst.

Darüber hinaus zeigt sich, dass **Betriebskontrollen mit verhängtem Bußgeld** tendenziell verstärkt dazu führen, dass Aufzeichnungen und Dokumentationen der Arbeitsnachweise sowie Anpassungsmaßnahmen im Dispositionssystem verbessert werden (vgl. *Abbildung 51*).

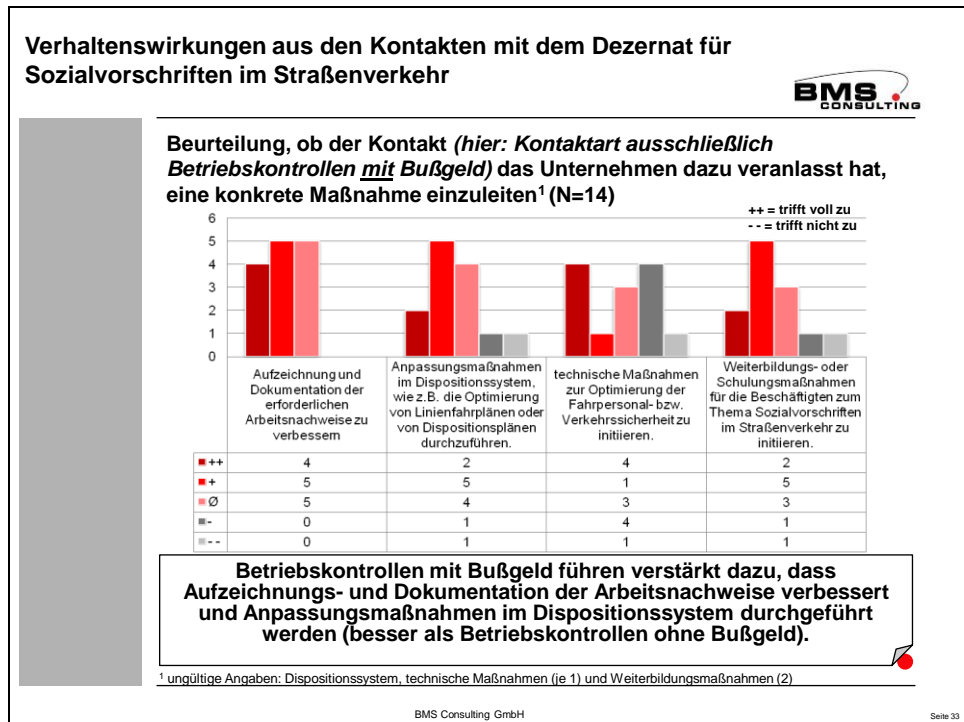


Abbildung 51: Einleitung von Optimierungsmaßnahmen – Teil 3

Zusammenfassend können für den Bereich Verhaltenswirkung folgende Aussagen festgehalten werden:

- Kontakte bewirken eine Überprüfung der organisatorischen Maßnahmen zur Einhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr.
- Kontakte bewirken, dass konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der vorliegenden Situation angegangen werden.
- Eine Bußgeldverhängung wird stärker auf einzelne Maßnahmen (Arbeitsnachweise werden besser dokumentiert und Anpassungen im Dispositionssystem werden durchgeführt), als eine Betriebskontrolle ohne Bußgeld.
- Aus Beratungskontakten werden verstärkt Weiterbildungs- und Schulungsmaßnahmen initiiert.

Befragt nach dem **Beitrag des Dezernates 55 zu den gesetzlichen und speziell formulierten Zielen im Untersuchungsbereich**, wurden folgende Antworten gegeben (vgl. *Abbildung 52*).

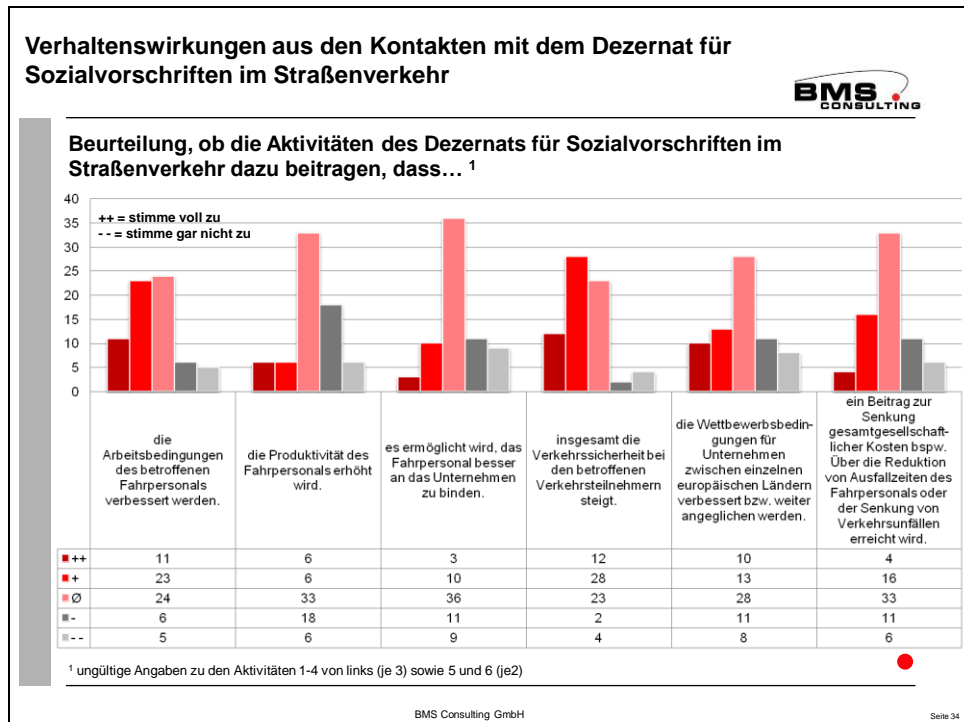


Abbildung 52: Zielbezogene Wirkungen

In erster Linie werden aus Sicht der Unternehmen durch Aktivitäten des Dezernates für Sozialvorschriften im Straßenverkehr

- *die Verkehrssicherheit bei den betroffenen Verkehrsteilnehmern gesteigert* (hier stimmen 58 % voll zu (17 %) oder stimmen zu (41 %), nur 9 % stimmen eher nicht (3 %) oder gar nicht zu (6 %)) und
- *die Arbeitsbedingungen des betroffenen Fahrpersonals verbessert* (49 % stimmen voll zu (16 %) oder stimmen zu (33 %), 16 % stimmen eher nicht (9 %) oder gar nicht zu (7 %)).

Die **Gegenüberstellung der allgemeinen Bedeutung der Ziele mit dem Beitrag zur Zielerreichung**, welcher dem Dezernat für Sozialvorschriften im Straßenverkehr der Bezirksregierung Münster beige-messen wird, gibt *Abbildung 53* wieder.

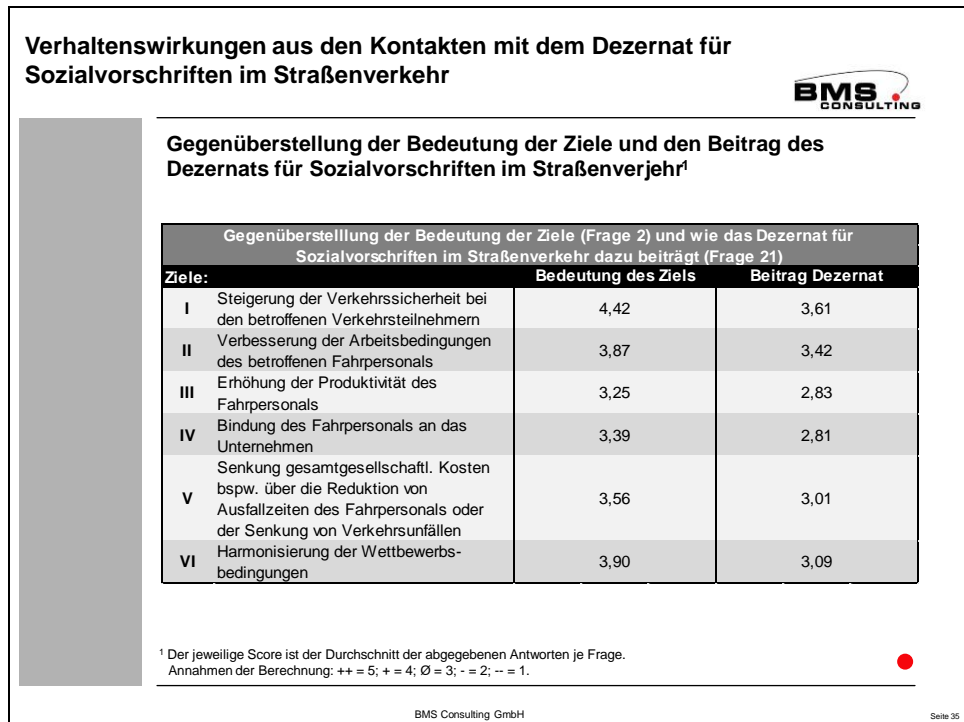


Abbildung 53: Zielbedeutung und Zielbeitrag

In dieser Darstellung wurde für jedes Ziel ein Durchschnittswert der abgegebenen Antworten ermittelt, wobei folgende Annahmen der Berechnung zu Grunde liegen: sehr wichtig/ stimme voll zu (++) entspricht einem Wert von 5; wichtig/ stimme eher zu (+) dem Wert 4; durchschnittlich (Ø) einem Wert von 3; eher unwichtig/ stimme eher nicht zu (-) einem Wert von 2 und völlig unwichtig/ stimme gar nicht zu (--) einem Wert in Höhe von 1.

Dem Ziel der *Steigerung der Verkehrssicherheit* bei den betroffenen Verkehrsteilnehmern wird mit einem Wert von 4,42 die höchste Bedeutung beigemessen. Mit einem Wert von 3,90 bzw. 3,87 folgen die Ziele *Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen* sowie *Verbesserung der Arbeitsbedingungen* des betroffenen Fahrpersonals.

Das Ziel einer *Senkung gesamtgesellschaftlicher Kosten* wird mit einem Score von 3,56 eingeordnet, die *Bindung des Fahrpersonals* an das Unternehmen mit einem Wert in Höhe von 3,39. Das Ziel *Erhöhung der Produktivität* des Fahrpersonals wird die geringste Bedeu-

tung bezogen auf die abgefragten Ziele beigemessen. Dieses Ziel erhält einen Wert von 3,25 Punkten.

Den Aktivitäten des Dezernates für Sozialvorschriften im Straßenverkehr werden insbesondere hohe Beiträge zur Zielerreichung bei den Zielen *Steigerung der Verkehrssicherheit* bei den betroffenen Verkehrsteilnehmern (3,61) sowie *Verbesserung der Arbeitsbedingungen* des betroffenen Fahrpersonals (3,42) beigemessen.

Ein eher ausgeglichenes Bild zeigt sich sowohl bei der *Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen* (3,09) als auch bei dem *Beitrag zur Senkung gesamtgesellschaftlicher Kosten* (3,01). In Summe wird der Arbeit der BR Münster in diesen Zielfeldern eine noch geringfügige Wirkung zugewiesen. Den Aktivitäten des Dezernates 55 wird eher keine Wirkung in den Zielfeldern *bessere Bindung des Fahrpersonals an das Unternehmen* (2,81) und *Erhöhung der Produktivität des Fahrpersonals* (2,83) zugesprochen.

Zur Verdeutlichung der Ergebnisse werden die erzielten Werte in der folgenden *Abbildung 54* noch einmal grafisch gegenübergestellt:

- *den Aktivitäten des Dezernates 55 der BR Münster wird der höchste Zielerreichungsbeitrag in Bezug auf das am bedeutsamsten eingestufte Ziel einer **Steigerung der Verkehrssicherheit** (Ziel 1) beigemessen.*
- *den Aktivitäten des Dezernates 55 der BR Münster wird der zweithöchste Zielerreichungsbeitrag in Bezug auf das sehr bedeutsam eingestufte Ziel einer **Verbesserung der Arbeitsbedingungen** des betroffenen Fahrpersonals (Ziel 2) beigemessen.*

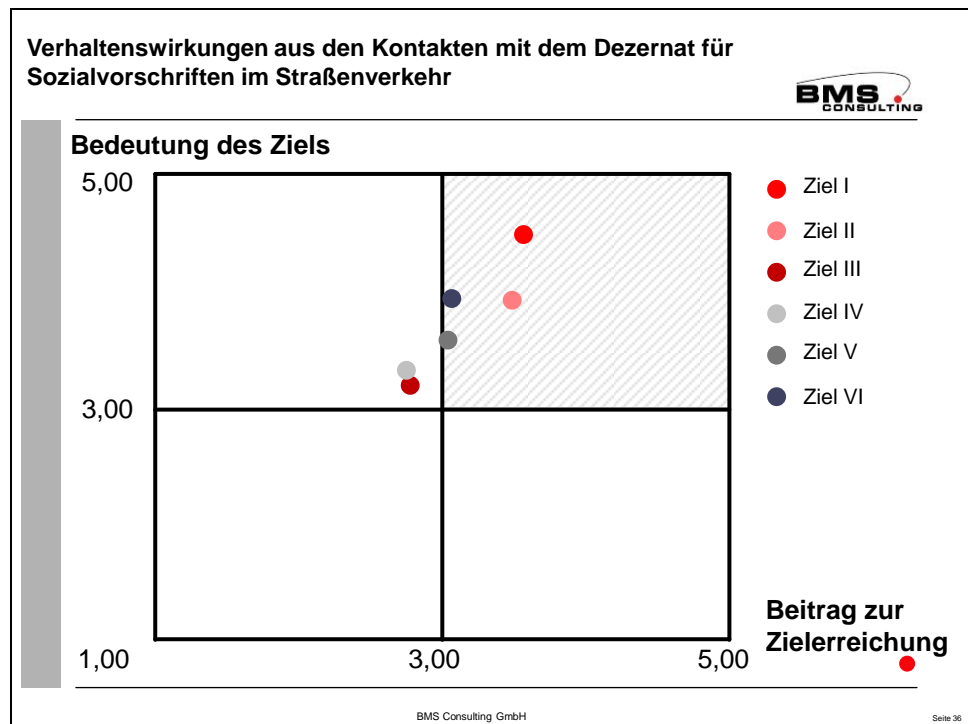


Abbildung 54: Zielmatrix

Nachfolgend wird eine Analyse ausgewählter volkswirtschaftlicher Zusammenhänge vorgenommen. Hier werden insbesondere messbare Wirkungszusammenhänge dargestellt, welche sich durch eine Optimierung der Verkehrssicherheit und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen beeinflussbar zeigen. Eben jenen Aspekten, denen auch aufgrund der Einschätzung der befragten Unternehmen, durch die Arbeit des Dezernates für Sozialvorschriften im Straßenverkehr der BR Münster eine besondere Relevanz, bzw. Verhaltenswirkung zugewiesen wird.

5 Analyse ausgewählter volkswirtschaftlicher Zusammenhänge

Während sich die vorangegangenen Ausführungen insbesondere mit den betriebswirtschaftlichen Ergebnisebenen des Analyseansatzes beschäftigt haben, widmet sich dieses Kapitel der primär volkswirtschaftlich geprägten Ergebnisebene, dem Outcome (vgl. *Abbildung 55*). Hierzu werden zunächst elementare Wirkungszusammenhänge dargestellt sowie daraus resultierende Wirkungsfelder im Bereich der Sozialvorschriften im Straßenverkehr abgeleitet (vgl. *Kapitel 5.1*). Die diesen Wirkungsfeldern zurechenbaren volkswirtschaftlichen Schadenspotenziale werden in den *Kapiteln 5.2 bis 5.5* monetär quantifiziert. *Kapitel 5.6* beschreibt weitere zugemessene Wirkungen qualitativ, während sich *Kapitel 5.7* der Systematisierung weiterer Maßnahmen widmet, welche primär anderen Institutionen zugeordnet werden.

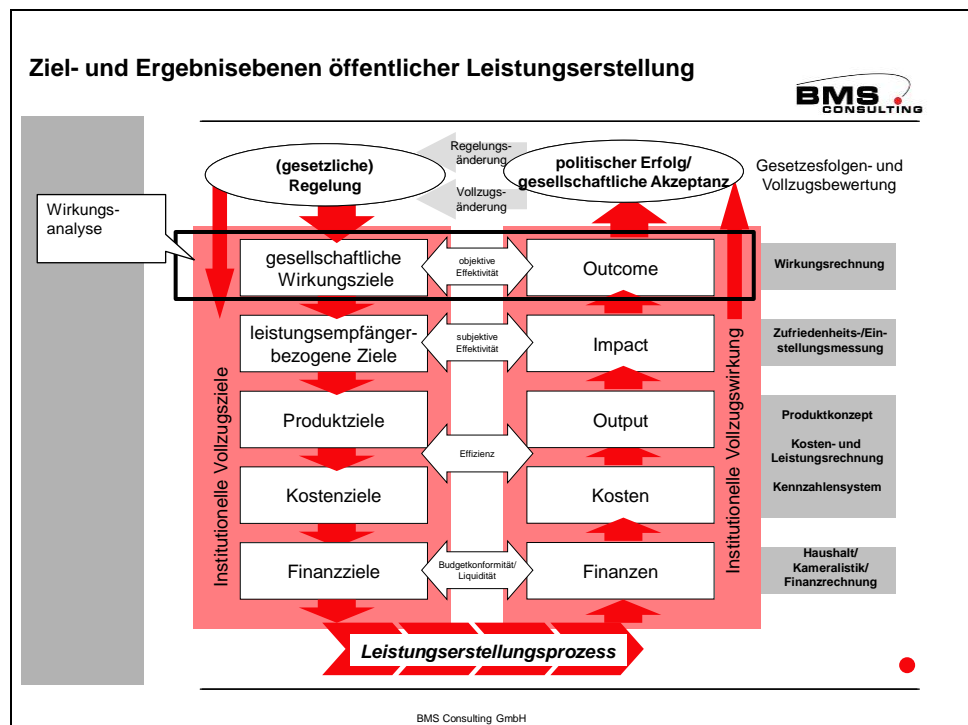


Abbildung 55: Outcome als Analyseebene

5.1 Nichteinhaltung von Sozialvorschriften im Straßenverkehr

In diesem Kapitel wird eine Wirkungskette zu den Folgen einer **Nichteinhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr** dargestellt, um darauf basierend konkrete Wirkungsfelder abzuleiten, die einer quantitativen Analyse unterzogen werden sollen.²⁷

Ausgangspunkt dieser Überlegungen bilden die geplanten wie die ungeplanten Ursachen, die dazu führen, dass *(dauerhaft) eine Überschreitung der zulässigen Arbeits- oder Lenkzeit bzw. die Nichteinhaltung von Ruhe- und Unterbrechungszeiten* zu beobachten ist (vgl. *Abbildung 56*).

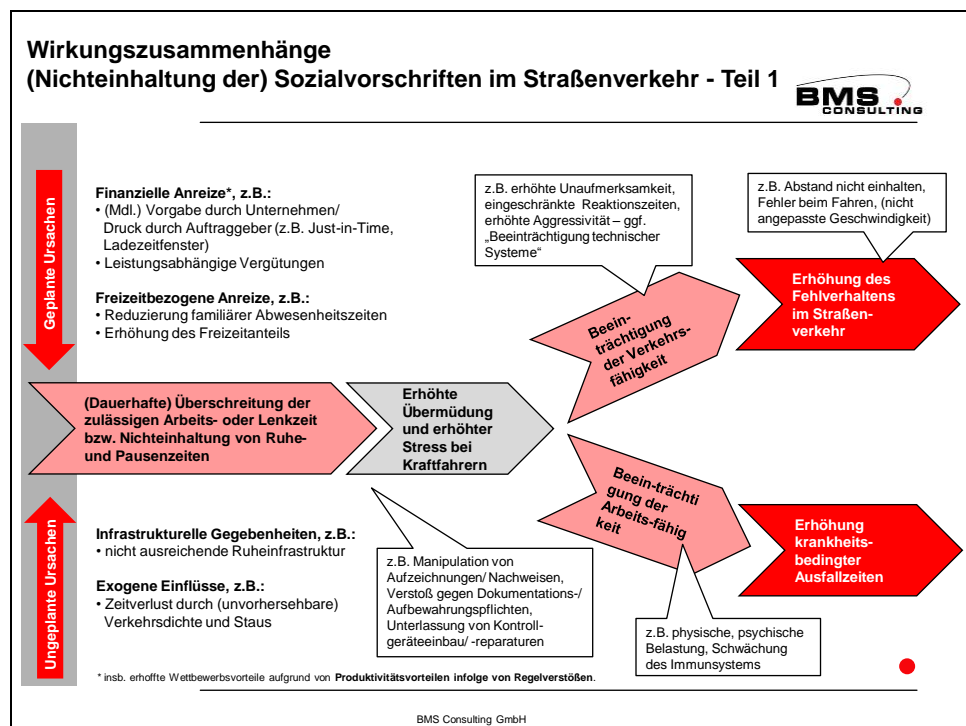


Abbildung 56: Wirkungsbeziehungen – Teil 1

Zu den geplanten Ursachen werden *finanzielle Anreize* gezählt, wie z.B.:

²⁷ Aufgrund der Vielzahl an endogenen und exogenen Einflussfaktoren in einer derartigen Wirkungskette kann die Intensität einzelner Einflussfaktoren sowie deren Wirkungsbeiträge auf die dargestellten Wirkungsfelder nicht abschließend trennscharf abgebildet werden.

- Direkte/ indirekte Vorgaben durch das Unternehmen (insb. aufgrund erhoffter Wettbewerbsvorteile durch Produktivitätsvorteile infolge von Regelverstößen²⁸)
- Druck durch den Auftraggeber (z.B. Ladezeitfenster, Just-in-Time)
- Leistungsabhängige Vergütungen

oder *freizeitbezogene Anreize*, wie z.B.:

- Reduzierung familiärer Abwesenheitszeiten
- Erhöhung des eigenen Freizeitanteils

Zu den ungeplanten Ursachen zählen infrastrukturelle Gegebenheiten, wie z.B.:

- eine nicht ausreichende Ruheinfrastruktur

oder weitere *exogene Einflüsse*, wie z.B.

- Zeitverlust durch (unvorhersehbare) Verkehrsdichte und Staus

Um einer Ahndung zu entgehen, werden in der Praxis häufig Sachverhalte wie die Manipulation von Aufzeichnungen/ Nachweisen, der Verstoß gegen Dokumentations-/ Aufbewahrungspflichten sowie die Unterlassung von Kontrollgeräteeinbau/ -reparaturen festgestellt.

Die (dauerhafte) Überschreitung der zulässigen Arbeits- oder Lenkzeit bzw. die Nichteinhaltung von Ruhe- und Unterbrechungszeiten führt dazu, dass *Übermüdung und erhöhter Stress beim Fahrpersonal* ausgelöst wird.

Dieser Sachverhalt führt auf der einen Seite zu einer *Beeinträchtigung der Verkehrsfähigkeit* in Form von erhöhter Unaufmerksamkeit, eingeschränkter Reaktionszeiten und erhöhter Aggressivität. Darüber

²⁸ Vgl. hierzu Prognos (2003): Quantifizierung einer Nichteinhaltung von Sozialvorschriften auf der Straße.

hinaus wird die eingeschränkte Verkehrsfähigkeit ggf. auch aufgrund der Manipulation von Aufzeichnungssystemen hervorgerufen, wenn in diesem Zusammenhang weitere technische Sicherheitssysteme im Fahrzeug beeinträchtigt werden.

Auf der anderen Seite wird die *Arbeitsfähigkeit* z.B. in Form physischer und/ oder psychischer Belastungen und einer Schwächung des Immunsystems *beeinträchtigt*.

Die genannten Beeinträchtigungen führen damit einerseits zu einer **Erhöhung des Fehlverhaltens im Straßenverkehr** bspw. aufgrund nicht eingehaltenem Sicherheitsabstand, allgemeinen Fehlern beim Fahren oder nicht bzw. zu spät angepasster Geschwindigkeit. Andererseits kann durchschnittlich eine **Erhöhung krankheitsbedingter Ausfallzeiten** unterstellt werden.

Das erhöhte Fehlverhalten im Straßenverkehr führt wiederum zu einem erhöhtem Risiko insbesondere als ermittelter Hauptverursacher in *Straßenverkehrsunfälle verwickelt* zu werden, was wiederum volkswirtschaftliche Kosten (z.B. für Verunglückte wie Getötete, Schwerverletzte oder Leichtverletzte, für schwere Sachschäden und übrige Sachschäden) nach sich zieht (vgl. *Abbildung 57*).

Auf der anderen Seite entstehen dem *Unternehmen unfallunabhängige Schäden* aufgrund eines erhöhten nicht ökonomischen Fahrverhaltens der Betroffenen. Dies äußert sich bspw. durch die Erhöhung des Benzinverbrauches oder einem erhöhten Verschleiß.

Neben den aus Verkehrsunfällen resultierenden o.g. Schäden, können weitere volkswirtschaftliche Kosten hervorgerufen werden. Hier sind insbesondere die *Stauschäden* zu nennen, welche aufgrund der Unfälle entstehen, die der Betroffene als ermittelter Hauptverursacher auf Bundesautobahnen zu verantworten hat. Im Rahmen von

Staukostenberechnungen werden insbesondere Kosten für zusätzliche Wartezeiten/ Zeitverluste, Kosten eines erhöhten Kraftstoffverbrauches sowie zusätzliche Umweltkosten in Form eines erhöhten CO2-Ausstoßes genannt.

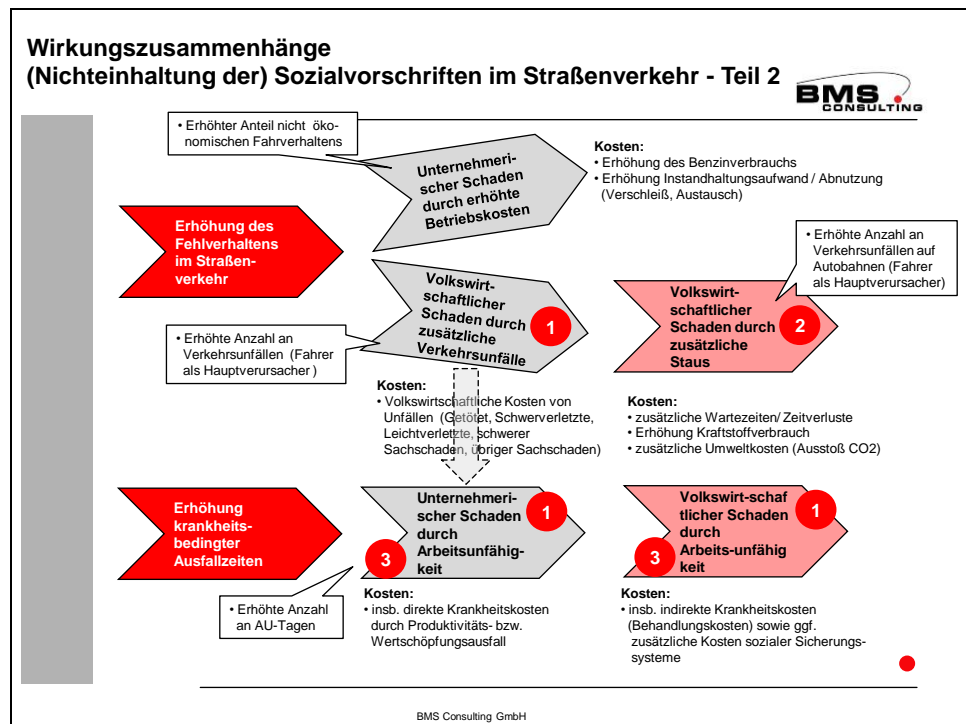


Abbildung 57: Wirkungszusammenhänge – Teil 2

Die Erhöhung krankheitsbedingter Ausfallzeiten führt daneben zu *gesellschaftlichen Schäden aufgrund von Arbeitsunfähigkeit* in Form von indirekten (Produktivitätsausfall) und direkten (medizinische Krankheitsbehandlung) Krankheitskosten. Dies spiegelt sich z.B. in (Produktions-)Ausfallkosten sowie einer damit verminderten gesellschaftlichen Wertschöpfung wieder. Daneben spielen insbesondere Behandlungskosten der entsprechenden Krankheiten eine bedeutende Rolle. Nachgelagert werden weitere volkswirtschaftliche Ressourcen tangiert, indem bspw. soziale Sicherungssysteme (Krankengeld, Verletztengeld, Versicherungen) zusätzlich belastet und ggf. Kosten für zusätzliche Frühverrentung im Einzelfall berücksichtigt werden müssen.

Die Darstellung der Wirkungskette zeigt, dass aus der (dauerhaften) Nichteinhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr vielfältige unternehmerische und volkswirtschaftliche Schäden resultieren können.

Um ein Gefühl für die Größenordnungen der vorliegenden volkswirtschaftlichen Schäden zu erlangen, beschäftigten sich die folgenden Ausführungen im Einzelnen mit der Quantifizierung von Schäden, die insbesondere und mutmaßlich auf die Nichteinhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr zurückzuführen sind (vgl. *Kapitel 5.2 bis 5.5*). Da eine Quantifizierung derartiger Schäden nicht in allen Wirkungsbereichen möglich ist, werden ausgewählte Wirkungsaspekte zusätzlich qualitativ beurteilt (vgl. *Kapitel 5.6*). *Kapitel 5.7* systematisiert darüber hinaus weitere diskutierte Maßnahmen im Bereich der Sozialvorschriften im Straßenverkehr, welche sich indes primär anderen Adressaten zuordnen lassen.

5.2 Volkswirtschaftliche Kosten von Verkehrsunfällen

In den Analyseansätzen der *Kapitel 5.2* und *5.3* wurden sowohl Daten des STATISTISCHEN BUNDESAMTES als auch Daten der BUNDESANSTALT FÜR STRAßENWESEN ausgewertet und miteinander in Beziehung gesetzt. Zwecks Übertragung ermittelter Daten auf den Einflussbereich der BR Münster, wurde als Verteilungsschlüssel der Anteil an Fahrzeugen, die unter die VO (EG) Nr. 561/2006 fallen, festgelegt (vgl. hierzu auch *Kapitel 3.1*). Im Anschluss wurde derjenige Anteil isoliert, welcher mutmaßlich auf Übermüdung als Hauptunfallursache von Straßenverkehrsunfällen zurückzuführen ist (*Kapitel 5.4*). *Abbildung 58* skizziert den Analyseansatz im Zusammenhang mit den Folgewirkungen von Straßenverkehrsunfällen.

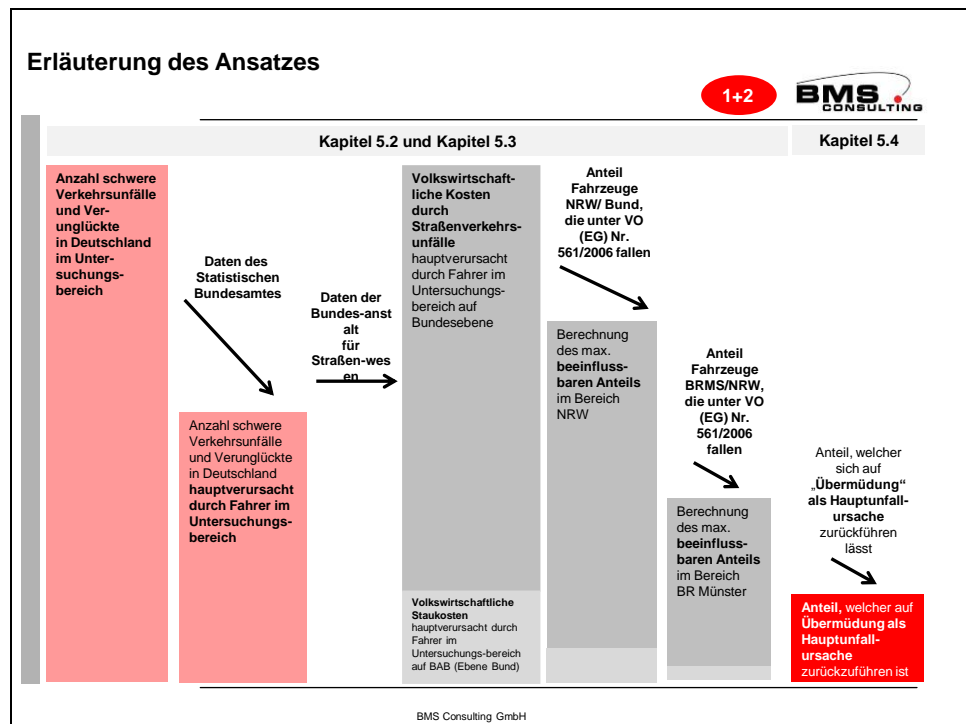


Abbildung 58: Analyseansatz

Zwecks Ermittlung volkswirtschaftlicher Kosten von Verkehrsunfällen, wurde zunächst aus den Straßenverkehrsunfalldaten in Deutschland für das Jahr 2010²⁹ des STATISTISCHEN BUNDESAMTES (2011) das für den Bereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr relevante Mengengerüst in Form der *Hauptverursacher nach Art der Verkehrsbeteiligung* und die entsprechende *Unfallfolgenstruktur* isoliert. Die deutschlandweiten Fallzahlen beinhalten Unfallzahlen ausländischer Fahrer, dafür werden Unfälle deutscher Fahrer im Ausland nicht berücksichtigt.

Der Anwendungsbereich der Sozialvorschriften gilt im Kern für folgende Beförderungen im Straßenverkehr:

²⁹ Die Zahl der Verkehrstoten hat sich in Deutschland in 2011 im Vergleich zu 2010 um 9,4%, die Zahl der Verunglückten um 5,5% erhöht. Die Berechnungen erfolgen indes bewusst auf Basis der veröffentlichten Daten des Statistischen Bundesamt für das Jahr 2010, da zum Zeitpunkt der durchgeführten Analysen das statistische Datenmaterial des Jahres 2011 noch nicht vollständig vorlag.

- Gemäß VO(EG) 561/2006 für Fahrer von Fahrzeugen mit einer zulässigen Höchstmasse inkl. Anhänger von über 3,5 t im gewerblichen Güter- oder Personenverkehr (Beförderung von mehr als 9 Personen)
- Durch die Fahrpersonalverordnung (FPersV) werden in Deutschland zudem Fahrzeuge ab 2,8 t erfasst sowie Personenbeförderungsfahrzeuge (> 9 Personen) im Linienverkehr bis zu einer Länge von 50 km.
- Ausnahmen sind u.a. in Artikel 3 VO(EG) 561/2006 geregelt, bspw. gilt die Regelung nicht für Behördenfahrzeuge oder Spezialfahrzeuge und in der nicht-gewerblichen Güterbeförderung erst ab 7,5 t Gesamtgewicht. Darüber hinaus gelten die Regelungen nur für Fahrten auf öffentlichen Straßen sowie für Fahrzeuge mit einer zulässigen Höchstgeschwindigkeit von mehr als 40 km/h.
- Darüber hinaus sind Ausnahmen in der FPersV für Fahrzeuge zwischen 2,8 t und 3,5 t geregelt, wie bspw. die „Handwerkerregelung“, Auslieferungsfahrten, Hilfstätigkeiten, Landwirtschaftliche Zugmaschinen oder Postdienstleistungen gemäß PUDLV.

Zwecks Ermittlung relevanter Fallzahlen³⁰ wurden insofern Daten der o.g. Statistik aus dem Bereich Liefer- und Lastkraftwagen als Hauptverursacher ab einem zulässigen Gesamtgewicht > 3,5 t zu Grunde gelegt, Fallzahlen von Liefer- und Lastkraftwagen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von < 3,5 t wurden vollständig nicht berücksichtigt (vgl. *Abbildung 59*).

³⁰ Die derart ermittelten Fallzahlen können als Mindestfallzahlen für den vorliegenden Untersuchungsbereich interpretiert werden.

Hauptverursacher nach Art der Verkehrsbeteiligung und Unfallfolgen in Deutschland – Teil 1

Ausschnitt
1

Insgesamt galten 59% aller unfallbeteiligten Fahrer eines Güterkraftfahrzeugs als Hauptverursacher eines Unfalls mit Personenschaden

3 Beteiligte an Straßenverkehrsunfällen 2010

3.5 Hauptverursacher

4 Nach Ortslage, Art der Verkehrsbeteiligung und Unfallfolgen

Art der Verkehrsbeteiligung	Unfälle mit Personenschaden				Verunglückte				Schwerwiegende Unfälle mit Sachschaden (i.e.S.)
	insgesamt	mit Getö-ten	mit Schwer-verletzten	mit Leicht-verletzten	insgesamt	Getötete	Schwer-verletzte	Leicht-verletzte	
Innerhalb und außerhalb von Ortschaften									
Kraftomnibussen	2 265	27	346	1 892	3 517	32	434	3 051	308
Oberleitungsmnibussen	6	-	1	5	11	-	1	10	-
Liefer- und Lastkraftwagen ohne Anhänger	15 310	194	2 307	12 809	19 532	202	2 657	16 673	5 777
davon:									
mit zulässigem Gesamtgewicht									
bis 2 000 kg	1 603	20	238	1 345	2 051	20	283	1 748	581
2 001 - 3 500 kg	9 253	98	1 424	7 731	11 810	103	1 651	10 056	3 331
3 501 - 7 500 kg	1 573	24	227	1 322	1 982	24	254	1 704	508
7 501 - 9 000 kg	25	-	5	20	31	-	5	26	11
9 001 - 12 000 kg	556	10	74	472	694	10	79	605	182
12 001 - 16 000 kg	79	1	9	69	96	1	11	84	32
16 001 und mehr kg	1 084	31	147	906	1 413	34	161	1 218	327
Ohne Angabe	1 137	10	183	944	1 455	10	213	1 232	805
Liefer- und Lastkraftwagen mit Anhänger	1 925	41	386	1 498	2 597	42	456	2 099	1 187
davon:									
mit zulässigem Gesamtgewicht des Zugfahrzeuges									
bis 2 000 kg	25	-	6	19	30	-	6	24	16
2 001 - 3 500 kg	310	4	60	246	385	4	63	318	182
3 501 - 7 500 kg	146	1	22	123	190	1	25	164	85
7 501 - 9 000 kg	4	-	-	4	4	-	-	4	4
9 001 - 12 000 kg	57	1	16	40	68	1	16	51	32
12 001 - 16 000 kg	14	1	1	12	22	1	1	20	10
16 001 und mehr kg	936	24	198	714	1 352	25	246	1 081	473
Ohne Angabe	433	10	83	340	546	10	99	437	385
Liefer- und Lastkraftwagen zusammen	17 235	235	2 693	14 307	22 129	244	3 113	18 772	6 964
dar. mit Tankauflagen	69	2	11	56	97	2	13	82	43

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 7, 2010 (Juli 2011), S. 137

BMS Consulting GmbH

Abbildung 59: Hauptverursacher – Teil 1

Darüber hinaus fanden Unfallzahlen landwirtschaftlicher Zugmaschinen sowie die Verkehrsbeteiligungsart übrige Kraftfahrzeuge als Hauptverursacher ebenfalls keinen Eingang in die weiteren Berechnungen.

Über die derart skizzierte Vorgehensweise konnten die bundesweit relevanten *Unfallmengengerüste für das Jahr 2010* ermittelt werden (vgl. Abbildung 60).

**Hauptverursacher nach Art der Verkehrsbeteiligung
und Unfallfolgen in Deutschland – Teil 2**

Ausschnitt 1 **BMS CONSULTING**

3 Beteiligte an Straßenverkehrsunfällen 2010
3.5 Hauptverursacher
3.5.4 Nach Ortslage, Art der Verkehrsbeteiligung und Unfallfolgen

Art der Verkehrsbeteiligung	Unfälle mit Personenschaden				Verunglückte				Schwer- wiegende Unfälle mit Sachschaden (i.e.S.)
	insgesamt	mit Getöte- ten	mit Schwer- verletzten	mit Leicht- verletzten	insgesamt	Getötete	Schwer- verletzte	Leicht- verletzte	
Sattelschleppern	3 718	100	769	2 849	5 002	110	937	3 955	2 098
dar. mit Tankauflagen	155	7	34	114	204	8	37	159	61
Landwirtschaftlichen Zugmaschinen ...	1 023	38	302	683	1 347	38	341	968	294
anderen Zugmaschinen	295	8	67	220	392	8	73	311	104
dar. mit Tankwagen	4	-	2	2	4	-	2	2	3
Tankkraftwagen	15	-	1	14	18	-	1	17	8
Lastkraftwagen mit Spezialaufbau	486	11	100	375	643	11	109	523	199
Güterkraftfahrzeugen, ohne landwirt- schaftl. Zugmaschinen zusammen	21 749	354	3 630	17 765	28 184	373	4 233	23 578	9 373
Kraft- und Oberleitungsbusse	2.271	27	347	1.897	3.528	32	435	3.061	308
Güterkraftfahrzeuge > 3,5t, ohne landwirt. Zugmaschinen	10.558	232	1.902	8.424	13.908	246	2.230	11.432	5.263
Summe „Sozialvorschriften im Straßenverkehr“	12.829	259	2.249	10.321	17.436	278	2.665	14.493	5.571

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 7, 2010 (Juli 2011), S. 137
Quelle: Statistische Bundesamt, Unfälle von Güterkraftfahrzeugen 2010 (Nov. 2011) S. 19

BMS Consulting GmbH

Abbildung 60: Hauptverursacher – Teil 2

Für die monetäre volkswirtschaftliche Quantifizierung von Unfallkosten (Personalkosten) sind insbesondere die Anzahl der Verunglückten dieser Unfälle bedeutsam. Verunglückte sind Personen (auch Mitfahrer), die beim Unfall verletzt oder getötet wurden. Demnach differenziert die o.g. Statistik Verunglückte in Getötete, Schwerverletzte und Leichtverletzte. Darüber hinaus werden Fallzahlen für schwerwiegende Sachschadensunfälle i.e.S., d.h. ohne Personenschaden pro Verkehrsbeteiligungsart ausgewiesen.

Die durch die BUNDESANSTALT FÜR STRAßENWESEN [BASt 2010] veröffentlichten Unfallkostensätze pro Verunglücktem bzw. pro Sachschadensfall, welche dieser Analyse zu Grunde gelegt werden, setzen sich aus unterschiedlichen Kostenkategorien zusammen. Die Struktur für die Unfallkosten durch Personenschäden liefert *Abbildung 61*.

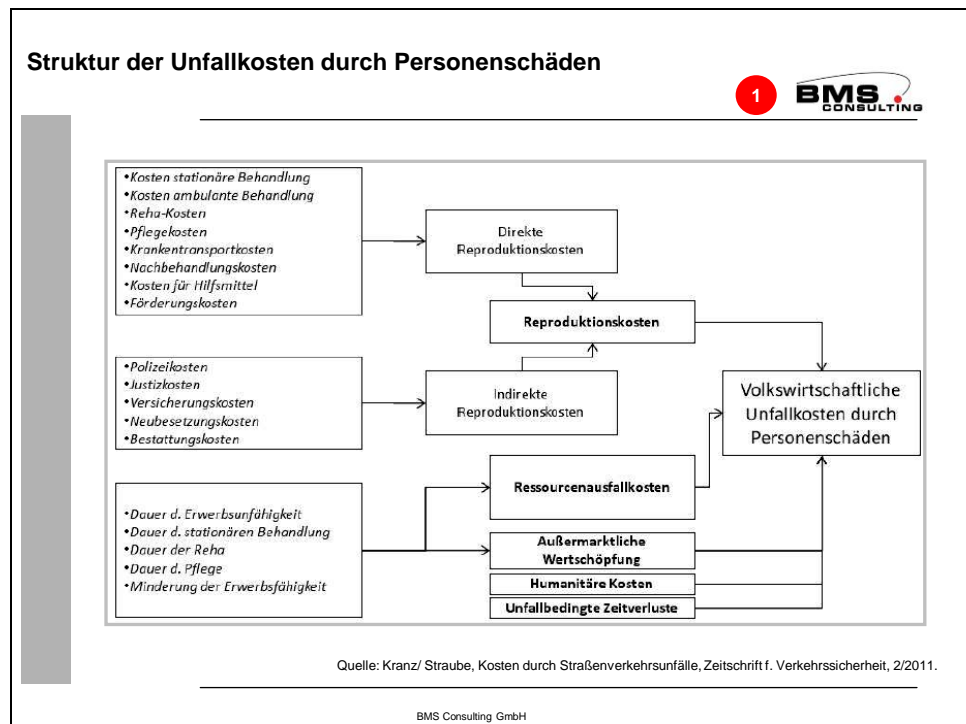


Abbildung 61: Unfallkosten durch Personenschäden

KRANZ/STRAUBE (2011) definieren die *Reproduktionskosten* als Kosten derjenigen Ressourcen, die zur Wiederherstellung des Zustandes vor dem Unfall eingesetzt werden und unterscheiden zwischen direkten und indirekten Reproduktionskosten. Während die direkten Reproduktionskosten z.B. Fahrzeugreparaturen, Behandlungs- oder Rehabilitationskosten von Verunglückten beinhalten, zielen die indirekten Reproduktionskosten auf die Wiederherstellung des Rechtsstands vor dem Unfall z.B. in Form der Berücksichtigung von polizeilichen und juristischen Abwicklungs- oder Versicherungskosten ab.

Zu den *Ressourcenausfallkosten* werden entgangene Erträge in Form von eingeschränkten Produktionsmöglichkeiten der Volkswirtschaft gezählt, welche durch Minderung oder das nicht mehr Vorhandensein produktiver Kapazitäten, z.B. Erwerbsunfähigkeit, entstehen.

Kosten der *außermarktlichen Wertschöpfung* berücksichtigen entgangene Produktionsmöglichkeiten außerhalb institutionalisierter

Märkte. Hierzu zählen z.B. die Haushaltsproduktion oder die Schat-
tenwirtschaft. Die *humanitären Kosten* berücksichtigen soziale Belas-
tungen in Form eingeschränkter Leistungsfähigkeit von Verunglück-
ten oder Angehörigen nach einem Unfall. Als Beispiele werden psy-
chische Traumata oder die Umstellung der Lebensplanung genannt.

Im Ergebnis ermitteln die Autoren Kostensätze für Personenschäden
(je verunglückter Person) in Höhe von 996.412 € bei Getöteten,
110.571 € bei Schwerverletzten³¹ und 4.416 € bei Leichtverletzten
(vgl. *Abbildung 62*).

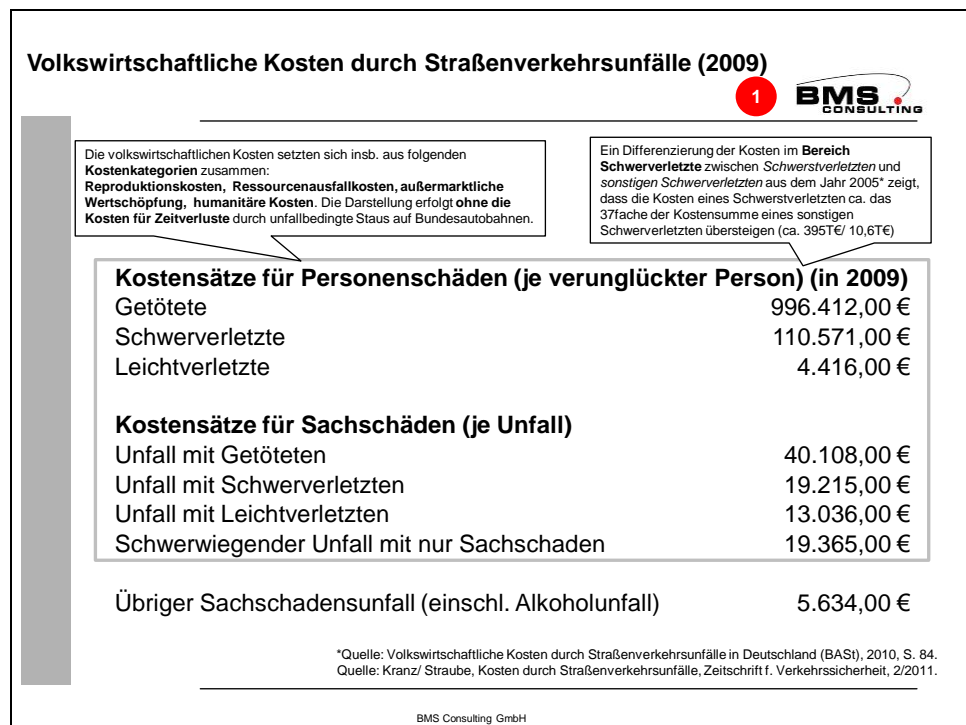


Abbildung 62: Einzelkosten von Straßenverkehrsunfällen 2009³²

Die Kostensätze für Sachschäden (je Unfall) werden mit 40.108 € für
einen Unfall mit Getöteten, 19.215 € für einen Unfall mit Schwerver-


³¹ Eine Differenzierung der Kosten im Bereich Schwerverletzte zwischen *Schwerstverletzten* und *sonstigen Schwerverletzten* aus dem Jahr 2005 zeigt, dass die Kosten eines Schwerverletzten ca. das 37 fache der Kostensumme eines sonstigen Schwerverletzten übersteigen (ca. 395.000 € zu 10.600 €).

³² Die Darstellung erfolgt ohne die Kosten für Zeitverluste durch unfallbedingte Staus auf Bundesautobahnen. Diese Kostenbestandteile werden in *Kapitel 5.3* thematisiert.

letzten, 13.036 € für einen Unfall mit Leichtverletzten und 19.365 € für einen schwerwiegenden Unfall mit nur Sachschaden errechnet. Übrige Sachschadensunfälle werden mit 5.634 € ermittelt.

Unter Berücksichtigung der für den Bereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr ermittelten Mengengerüste lassen sich bundesweit folgende *Kosten* ermitteln (vgl. *Abbildung 63*):

Berechnung der volkswirtschaftlichen Kosten schwerer Unfälle auf Basis der ermittelten Mengengerüste



	Verunglückte Person/ Unfall			Schwerwiegende Unfälle mit Sachschaden
	Getötete	Schwerverletzte	Leichtverletzte	
Kostensatz für Personenschaden Verunglückten-Mengengerüste 2010	996.412,00 € 278	110.571,00 € 2.665	4.416,00 € 14.493	
Kostensatz für Sachschaden Unfall-Mengengerüste 2010	40.108,00 € 259	19.215,00 € 2.249	13.036,00 € 10.321	19.365,00 € 5.571
Kosten für Personenschäden	277.002.536 €	294.671.715 €	64.001.088 €	
Kosten für Sachschäden	10.387.972 €	43.214.535 €	134.544.556 €	107.882.415 €
Gesamtkosten pro Kategorie	287.390.508 €	337.886.250 €	198.545.644 €	107.882.415 €
Gesamtkosten Bereich	931.704.817 €			

Die volkswirtschaftlichen Kosten durch schwere Straßenverkehrsunfälle in Deutschland hauptverursacht durch Fahrer von Kraftomnibussen und Güterkraftfahrzeugen > 3,5t betragen im Jahr 2010 ca. **931,7 Mio. €**.

Die **durchschnittlichen Kosten** eines **schweren Unfalls** betragen ca. **50.636 €***.

* Gesamtkosten/ (Anzahl Unfälle mit Personenschaden i.H.v. 12.829 + Anzahl schwerwiegende Unfälle mit Sachschaden i.H.v. 5.571)

Die Kosten pro Unfall variieren zwischen ca. 17,5T€ (mit einem Leichtverletzten) und ca. 1 Mio.€ pro Unfall (mit einem Getöteten)

BMS Consulting GmbH

Abbildung 63: Kosten schwerer Unfälle in Deutschland

- Getötete: ca. 287,4 Mio. €, davon ca. 277 Mio. € für Personenschäden, 10,4 Mio. € für Sachschäden
- Schwerverletzte: ca. 337,9 Mio. €, davon ca. 294,7 Mio. € für Personenschäden, 43,2 Mio. € für Sachschäden
- Leichtverletzte: ca. 198,5 Mio. €, davon ca. 64 Mio. € für Personenschäden, 134,5 Mio. € für Sachschäden
- Schwerwiegende Unfälle nur mit Sachschaden: ca. 107,8 Mio. €

Summiert ergeben sich volkswirtschaftliche Kosten schwerer Straßenverkehrsunfälle in Höhe von ca. 931,7 Mio. €. ³³ Rechnerisch ergeben sich durchschnittliche Kosten eines schweren Unfalls in Höhe von ca. 50.636 € (Gesamtkosten/ Anzahl Unfälle i.H.v. 18.400).

Neben den Fallzahlen schwerer Unfälle werden jährlich auch Zahlen für die *übrigen Sachschadensfälle* durch das STATISTISCHE BUNDESAMT veröffentlicht. Diese werden allerdings nicht nach Hauptverursacher und Art der Verkehrsbeteiligung aufgeschlüsselt.

Zur Ermittlung des diesbzgl. relevanten Mengengerüstes werden somit die 12.829 Unfälle (mit 17.436 Verunglückten) zzgl. der 5.571 schweren Unfälle mit nur Sachschaden im Untersuchungsbereich den 288.297 Unfällen zzgl. den 92.107 schweren Unfällen mit nur Sachschaden deutschlandweit ³⁴ über alle Verkehrsteilnehmer gegenübergestellt. Dies ergibt einen Anteil von ca. 4,84 %. Dieser Anteil wird folgend auf den Bereich der übrigen Sachschadensfälle übertragen, sodass sich eine relevante Fallzahl für das Jahr 2010 in Höhe von 98.232 übrigen Sachschadensfällen (bei 2.030.867 übrigen Sachschadensfällen über alle Verkehrsteilnehmer) für den Bereich der Sozialvorschriften im Straßenverkehr ergibt. Da die Kosten mit 5.634 € pro übrigen Sachschadensunfall angegeben werden, ermitteln sich in diesem Bereich volkswirtschaftliche Kosten durch Straßenverkehrsunfälle in Höhe von ca. 553,4 Mio. € (vgl. *Abbildung 64*).

³³ Unter Zugrundelegung der Mengengerüste des Jahres 2010 und der Kostensätze aus dem Jahr 2009.

³⁴ Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 7, 2010 (Juli 2011), S. 137

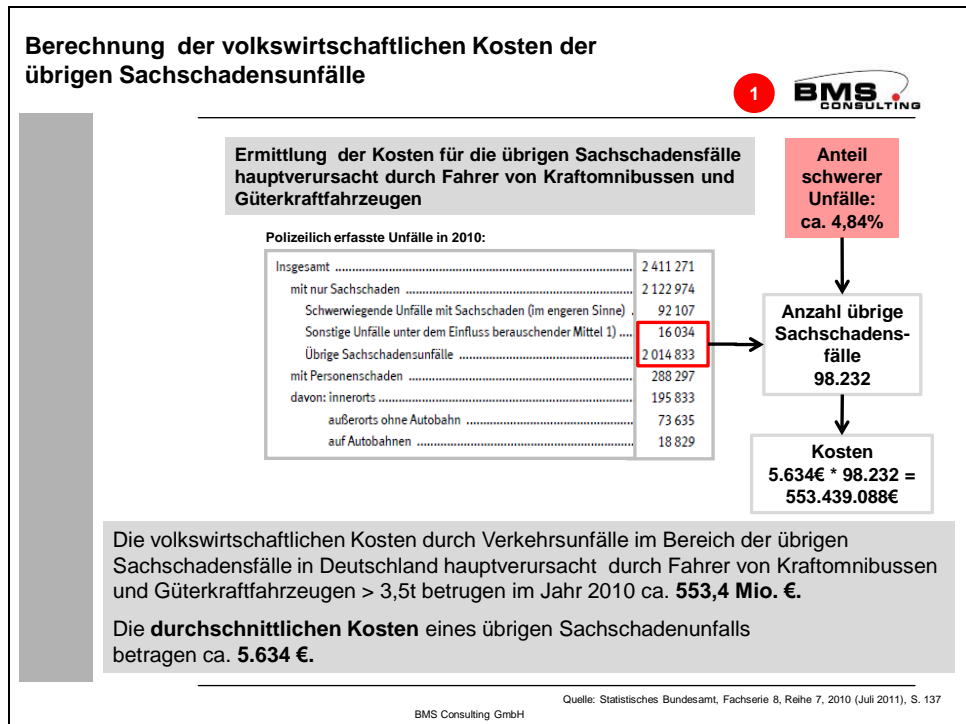


Abbildung 64: Kosten der übrigen Sachschadensfälle

Um das *potenziell beeinflussbare Schadenpotenzial im Einzugsgebiet der BR Münster ermitteln zu können, werden die* unter die Verordnung (EWG) Nr. 561/ 2006 fallenden Fahrzeuge als Indikator³⁵ herangezogen. Im Bereich der BR Münster beträgt die Anzahl der o.g. Fahrzeuge für das Jahr 2011 20.673 Einheiten.³⁶ Mit der Annahme, dass das Fahrpersonal dieser Einheiten auch außerhalb des Regierungsbezirks Unfälle verursachen kann, ergibt sich das in *Abbildung 65* dargestellte Bild.

³⁵ Die Verwendung dieser Fallzahlen stellt bewusst einen pragmatischen Ansatz dar und verteilt die Schadenspotenziale proportional zu den diesbzgl. Gesamtfall- bzw. Gesamtschadenzahlen.

³⁶ Aus den Daten des EG-Berichtes 2011 der BR Münster.

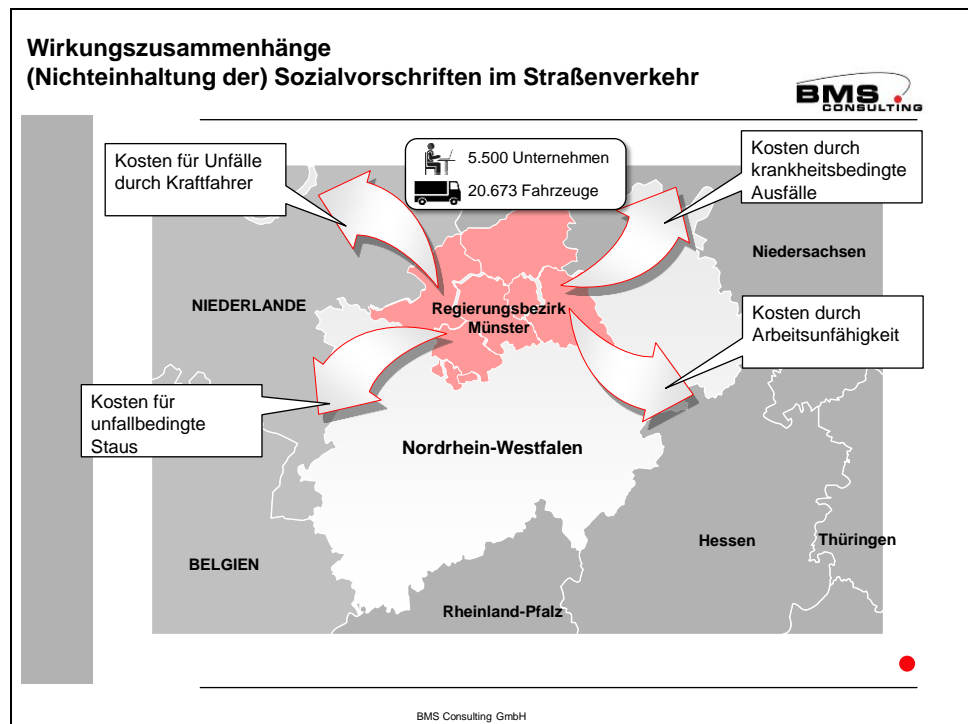


Abbildung 65: Einflussparameter der BR Münster

Unter Berücksichtigung des Bestands der unter die Verordnung (EWG) Nr. 561/ 2006 fallenden Fahrzeuge im Bundesgebiet des Jahres 2011 in Höhe von 616.462 Fahrzeugen und dem Fahrzeugbestand im Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2011 in Höhe von 127.419 ergeben sich folgende Anteile:

- Anteil Fahrzeuge NRW/ Bund, die unter VO (EG) Nr. 561/2006 fallen: **20,7 %**
- Anteil Fahrzeuge BR Münster/ NRW, die unter VO (EG) Nr. 561/2006 fallen: **16,2 %**

Die auf das Land Nordrhein-Westfalen sowie auf das Einzugsgebiet der BR Münster entfallenden Anteile (anteilige Fallzahlen und Schadenpotenziale) an den volkswirtschaftlichen Kosten hauptverursacht durch Straßenverkehrsunfälle durch Akteure aus dem Untersuchungsbereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr werden durch *Abbildung 66* wiedergegeben.

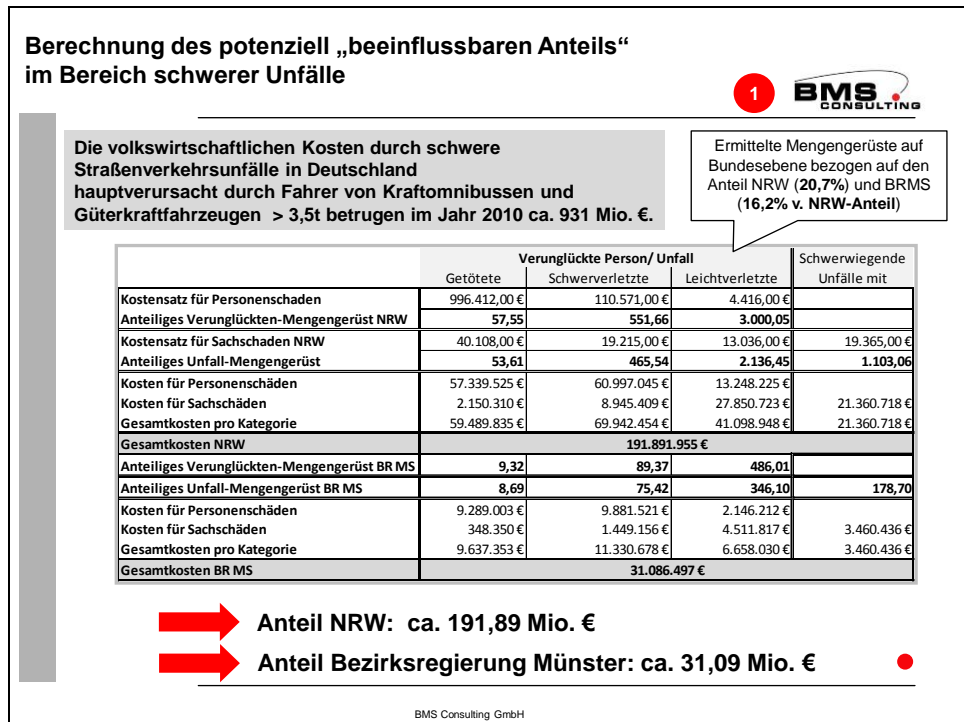


Abbildung 66: Schwere Unfälle - beeinflussbarer Anteil

Somit beträgt der beeinflussbare Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen ca. 191,89 Mio. € und der beeinflussbare Anteil der BR Münster aus dem Bereich der schweren Unfällen ca. 31,09 Mio. €.

Bei der Anwendung der o.g. Relationen auf den Bereich der übrigen Sachschadenfälle ergeben sich weitere beeinflussbare Schadenpotenziale in Höhe von ca. 114,54 Mio. € für das Land Nordrhein-Westfalen sowie weitere Potenziale in Höhe von ca. 18,56 Mio. € für den Bereich der BR Münster.

Die errechneten volkswirtschaftlichen Unfallkosten (und damit das Gesamtpotenzial) hauptverursacht durch Fahrer von Kraftomnibussen und Güterkraftfahrzeugen > 3,5 t im Einflussgebiet der BR Münster betragen demnach ca. 49,65 Mio. € (vgl. *Abbildung 67*).

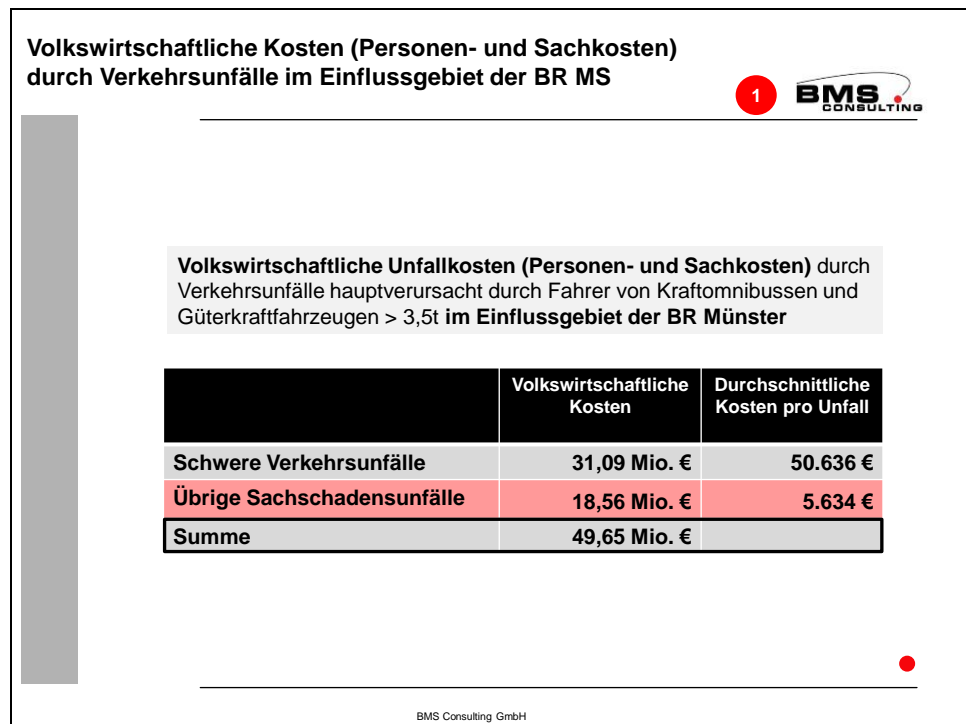


Abbildung 67: Unfallkosten im Einflussgebiet der BR Münster

5.3 Volkswirtschaftliche Staukosten hervorgerufen durch Verkehrsunfälle

Wie bereits in *Kapitel 5.1* bei der Darstellung der Wirkungskette zur Nichteinhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr skizziert, bilden volkswirtschaftliche Staukosten einen eigenen Analyse- und Wirkungsbereich im Rahmen dieser Untersuchung. Zwecks Ermittlung valider und plausibler Kostenwerte wurde eine ausführliche Literaturrecherche zu dem Thema durchgeführt. Die in der Literatur diskutierten volkswirtschaftlichen Staukosten weisen dabei eine enorm große Spannbreite aus. Dies ist sicherlich z.T. auf die Unterschiedlichkeit der zu Grunde gelegten Annahmen und Parameter der jeweiligen Untersuchung zurückzuführen.

Das vorliegende Kapitel widmet sich zunächst einem Rechenansatz, welcher primär die *Quantifizierung von Zeitverlustkosten* zu Grunde legt. Im Anschluss werden weitere in der Literatur veröffentlichte Stu-

dien vorgestellt, welche den Fokus der Betrachtung teilweise deutlich erweitert haben. In diesem Zusammenhang wird auch begründet, welcher Ansatz für die weiteren Aussagen der vorliegenden Untersuchung als zielführend angesehen wird.

KRANZ/ STRAUBE (2010) differenzieren gemäß dem in *Kapitel 5.2* bereits dargestellten Ansatz ebenfalls in Zeitverlustkosten für Personenschäden je verunglückter Person auf BAB sowie in Zeitverlustkosten für Sachschäden je Unfall auf BAB (vgl. *Abbildung 68*).

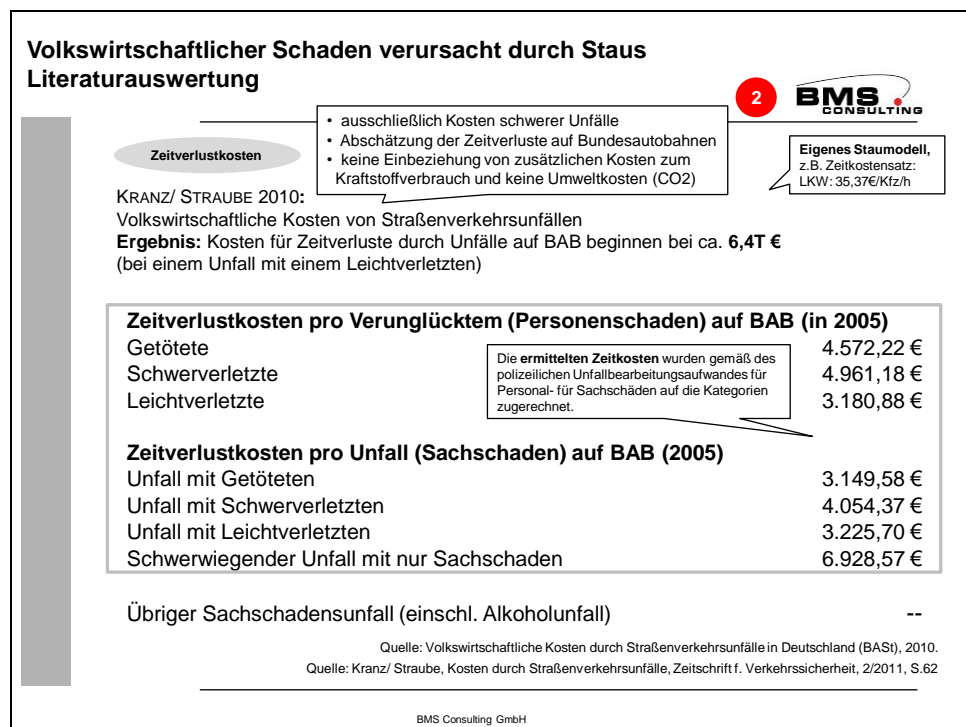


Abbildung 68: Zeitverlustkosten durch Unfälle auf BAB

Demnach belaufen sich diese Kosten bei Getöteten auf 4.572,22 €, bei Schwerverletzten auf 4.961,18 € und bei Leichtverletzten auf 3.180,88 €. Die Zeitverlustkosten für reine Sachschadensunfälle werden mit 3.149,58 € für einen Unfall mit Getöteten, mit 4.054,37 € für einen Unfall mit Schwerverletzten, mit 3.225,70 € für einen Unfall mit Leichtverletzten und mit 6.928,57 € für einen schwerwiegenden Unfall mit nur Sachschaden errechnet.

Die Ermittlung des für dieses Wirkungsfeld relevanten Mengengerü-
tes erfolgt ebenfalls über die Auswertung von Verkehrsunfalldaten
des STATISTISCHEN BUNDESAMTES für das Jahr 2010. So wurden für
die Analyse die entsprechenden bundesweiten Unfall- und Verun-
glücktenzahlen sowie die Zahlen derjenigen Kraftomnibusse und Gü-
terkraftfahrzeuge isoliert, welche als Hauptverursacher von Unfällen
auf Autobahnen in der Statistik geführt werden (vgl. *Abbildung 69*).

Ermittlung der Anzahl Unfälle mit Personenschaden und der schwerwiegenden Unfälle mit Sachschaden hauptverursacht von Kraftomnibussen und Güterkraftfahrzeugen auf Autobahnen

Ausschnitt **2** **BMS CONSULTING**

3 Beteiligte an Straßenverkehrsunfällen 2010
3.5 Hauptverursacher
3.5.4 Nach Ortstage, Art der Verkehrsbeteiligung und Unfallfolgen

Art der Verkehrsbeteiligung	Unfälle mit Personenschaden				Verunglückte			Schwer- wiegende Unfälle mit Sachschaden (i.e.S.)	
	insgesamt	mit Getöte- ten	mit Schwer- verletzten	mit Leicht- verletzten	insgesamt	Getötete	Schwer- verletzte		
		auf Autobahnen							
Sattelschleppern dar. mit Tankauflagen	1 592 63	54 5	370 15	1 168 43	2 302 89	63 6	500 16	1 739 67	1 245 38
Landwirtschaftlichen Zugmaschinen	4	1	-	3	7	1	1	5	2
anderen Zugmaschinen dar. mit Tankwagen	29 1	1 -	5 1	23 -	49 1	1 -	6 1	42 -	24 -
Tankkraftwagen	1	-	1	-	2	-	1	1	-
Lastkraftwagen mit Spezialaufbau	43	-	8	35	64	-	8	56	35
Güterkraftfahrzeuge, ohne landwirt- schaftl. Zugmaschinen zusammen	3 870	111	853	2 906	5 730	126	1 124	4 480	3 354
Kraft- und Oberleitungsomnibusse	52	6	7	39	256	10	56	190	36
Güterkraftfahrzeuge > 3,5t, ohne landwirt. Zugmaschinen	2.794	88	643	2.063	4.106	101	853	3.152	2.403
Unfallbeteiligte Gesamt „Sozialvorschriften im Straßenverkehr“	2.846	94	650	2.102	4.362	111	909	3.342	2.439
		Unfälle Gesamt: 5.285 (Anteil: 14,88%)							
Unfallbeteiligte Gesamt Bundesebene	18.829	374	3.682	14.773	29303	430	4.924	23.949	16.684
		Unfälle Gesamt: 35.513							

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 7, 2010 (Juli 2011), S. 140

BMS Consulting GmbH


Abbildung 69: Ermittlung der Fallzahlen

In Summe wurden 2010 bundesweit 35.513 schwere Unfälle auf Bundesautobahnen registriert, wovon 5.285 Unfälle auf Unfälle hauptverursacht durch Fahrer von Fahrzeugen entfallen, welche dem Bereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr³⁷ zuzuordnen sind. Das entspricht einem Mengenanteil von 14,88 %.

³⁷ Die in diesem Zusammenhang durchgeführte Eingrenzung der Arten der Verkehrsbeteiligung wurde in Kapitel 5.2 erläutert.

In Verbindung mit den o.g. Kostensätzen ergeben sich damit folgende volkswirtschaftliche Staukosten (als Zeitverlustkosten) auf Bundesebene (vgl. *Abbildung 70*).

Zeitverlustkosten auf Bundesebene

2 

	Verunglückte Person/ Unfall			Schwerwiegende Unfälle mit
	Getötete	Schwerverletzte	Leichtverletzte	
Kostensatz für Personenschaden	4.572,22 €	4.961,18 €	3.180,88 €	
Verunglückten-Mengengerüste 2010	111	909	3.342	
Kostensatz für Sachschaden	3.149,58 €	4.054,37 €	3.225,70 €	6.928,57 €
Unfall-Mengengerüste 2010	94	650	2.102	2.439
Kosten für Personenschäden	507.516 €	4.509.713 €	10.630.501 €	
Kosten für Sachschäden	296.061 €	2.635.341 €	6.780.421 €	16.898.782 €
Gesamtkosten pro Kategorie	803.577 €	7.145.053 €	17.410.922 €	16.898.782 €
Gesamtkosten Bereich		42.258.335 €		

Bezogen auf Unfälle hauptverursacht durch Kraftomnibusse und Güterkraftfahrzeuge > 3,5t auf Autobahnen belaufen sich die Kosten auf Bundesebene auf **ca. 42,258 Mio. €**.

BMS Consulting GmbH

Abbildung 70: Ermittlung der Zeitverlustkosten auf Bundesebene

Die Kosten der durch Kraftomnibusse und Güterkraftfahrzeuge > 3,5 t auf Autobahnen hauptverursachten Unfälle belaufen sich auf Bundesebene auf ca. 42,26 Mio. €.

Zwecks Ermittlung der anteiligen Kosten für Nordrhein-Westfalen und für den Einflussbereich der BR Münster wird auch hier auf:

- den Anteil Fahrzeuge NRW/ Bund, die unter VO (EG) Nr. 561/2006 fallen: **20,7 %** sowie
- den Anteil Fahrzeuge BR Münster/ NRW, die unter VO (EG) Nr. 561/2006 fallen: **16,2 %**

zurückgegriffen. Damit ergeben sich Stauschäden (als Zeitverlustkosten) im Einflussgebiet von NRW hauptverursacht von Kraftomnibussen und Güterkraftfahrzeugen > 3,5 t in Höhe von ca. 8,75 Mio. € und Staukosten (als Zeitverlustkosten) im Einflussbereich der BR Münster hauptverursacht von Kraftomnibussen und Güterkraftfahrzeugen > 3,5 t in Höhe von ca. 1,42 Mio. €. Die durchschnittlichen Staukosten (als Zeitverlustkosten) eines schweren Unfalls belaufen sich auf ca. 7.996 €³⁸ (vgl. *Abbildung 71*).

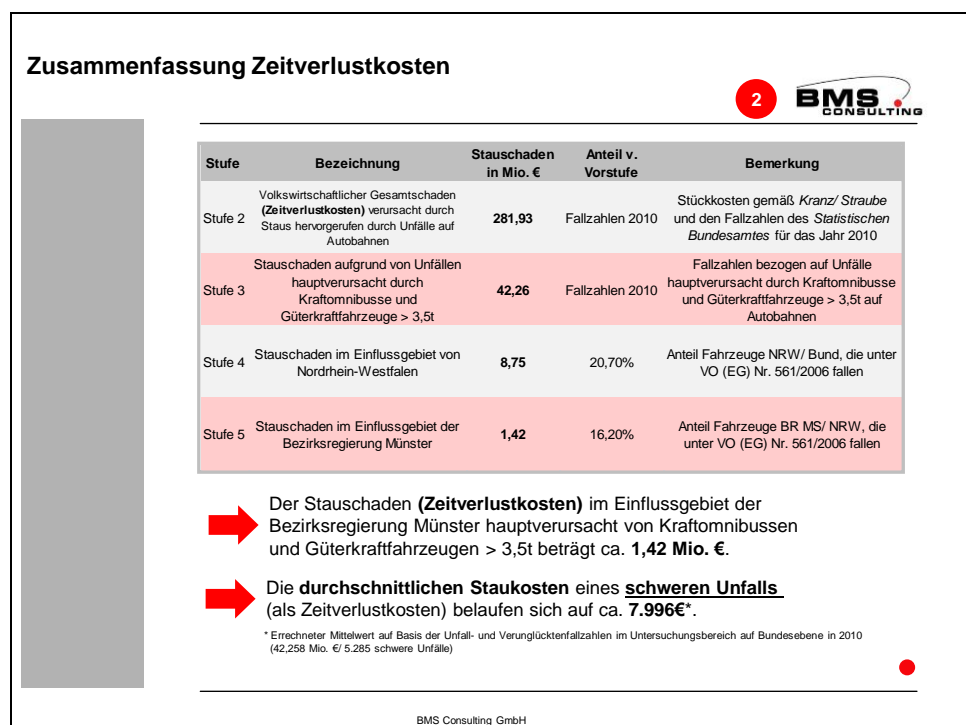


Abbildung 71: Zusammenfassung Zeitverlustkosten

Bei gleichzeitiger Betrachtung von volkswirtschaftlichen Unfall- und Stauschäden ergeben sich somit für das Einflussgebiet der BR Münster jährliche potenziell beeinflussbare Gesamtkosten, welche hauptverursacht von Kraftomnibussen und Güterkraftfahrzeugen > 3,5 t entstehen, in Höhe von ca. 51,07 Mio. € (vgl. *Abbildung 72*).

³⁸ Errechneter Mittelwert auf Basis der Unfall- und Verunglücktenfallzahlen im Untersuchungsbereich auf Bundesebene in 2010 (42,258 Mio. €/ 5.285 schwere Unfälle).

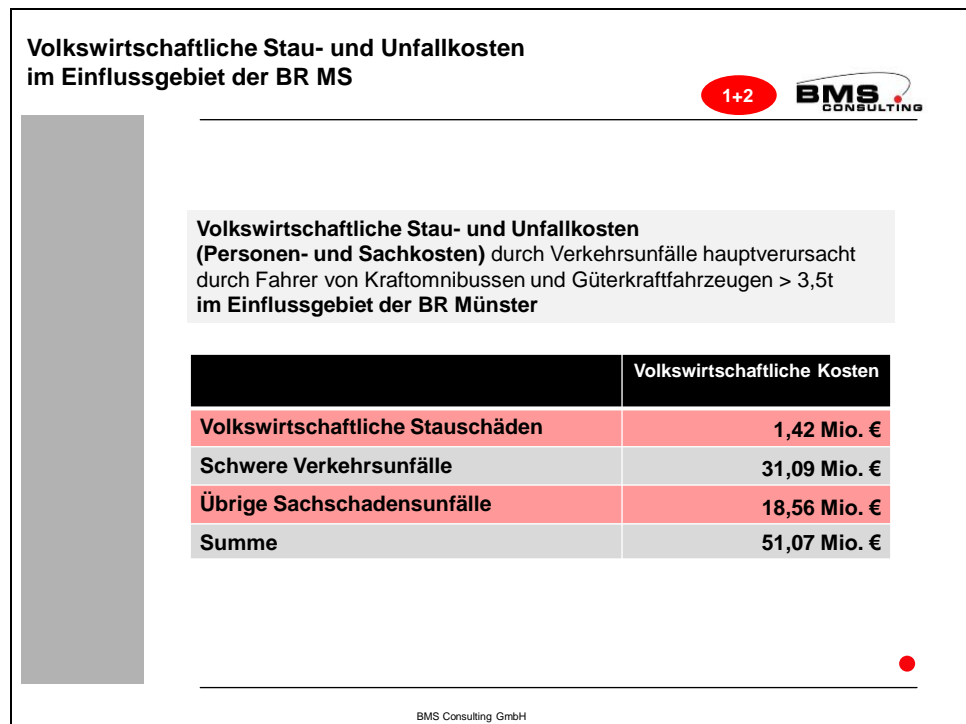


Abbildung 72: Stau- und Unfallkosten im Gebiet der BR Münster

Zeitverlustkosten sind ein wesentlicher Parameter bei der Ermittlung von Staukosten. Für eine vollumfängliche Betrachtung wären im Idealfall weitere Kostenkategorien zu berücksichtigen. In der Literatur existieren Ansätze, die neben der Verwendung von Zeitverlustkosten z.B. auch Umweltkosten wie z.B. zusätzlichen Kraftstoffverbrauch und CO₂-Kosten integrieren.

Die EU-KOMMISSION (2001)³⁹ beziffert bereits 2001 die volkswirtschaftlichen Folgen von Verkehrsstaus europaweit auf 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) eines Landes und prognostiziert einen Anstieg auf annähernd 1,0 Prozent des BIP zum Jahr 2010 („external costs of road traffic congestion alone amount to 0.5 % of community GDP ... will increase significantly to approximately 1.0 % of community GDP in 2010“). Dies entspräche alleine in Deutschland einem Schaden i.H.v. ca. 12,5 bis ca. 25 Mrd. €⁴⁰ im Jahr 2010.

³⁹ Quelle: White Paper – European Transport Policy for 2010: time to decide

⁴⁰ Gemessen am BIP des Jahres 2010 in Höhe von 2.497,6 Mrd. €.

In einer von der Allianz pro Schiene in Auftrag gegebenen Studie werden von INFRAS/IER/ISI (2005)⁴¹ volkswirtschaftliche Schäden in Höhe von 19,6 Mrd. € beziffert.

Die wohl am meisten zitierte Studie in diesem Zusammenhang von FRANK/ STUMPF (1997) [„BMW-Studie“] geht unter Einbeziehung von Opportunitätskosten von jährlichen Staukosten für die deutsche Volkswirtschaft in Höhe von 102,96 Mrd. €⁴² sowie von einem Kraftstoffmeherverbrauch in Höhe von ca. 8,5 Mrd. € aus.

In einer Studie im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen analysieren GEISTEFELDT/ LOHOFF (2011) nationale und internationale Literaturquellen zur Entstehung und Beschreibung von Staus auf Autobahnen sowie zur Quantifizierung der Auswirkungen von Staus anhand verkehrstechnischer und volkswirtschaftlicher Parameter. Mittels einer eigenen empirischen Analyse des Staugeschehens auf den Autobahnen in Nordrhein-Westfalen werden wesentliche Engpässe im Autobahnnetz identifiziert und hinsichtlich des Ausmaßes und der Ursachen der dort auftretenden Überlastungen bewertet.

GEISTEFELDT/ LOHOFF führen die wesentlichen Unterschiede bei den untersuchten nationalen und internationalen Staustudien auf die Verwendung unterschiedlicher Annahmen, Wertansätze und Definitionen, wie z.B.:

- unterschiedliche Zeitkostensätze,
- unterschiedliche Parameter zur Ermittlung von Zeitverlusten,
- unterschiedliche (Kraftwagen-)Besetzungsquoten sowie
- unterschiedliche Ansätze zur Ermittlung der Staustunden

⁴¹ Quelle: Doll, u.a. (2005): Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland, Aufdatierung 2005.

⁴² Quelle: Abschätzung volkswirtschaftlicher Kosten durch Behinderungen im Straßenverkehr (1997)

zurück. Darüber hinaus wird in den analysierten Vergleichsstudien stets das gesamte Straßennetzes (Autobahnen und Landstraßen) zu Grunde gelegt.

Die Autoren nehmen in ihrer Studie auf Basis empirisch analysierter Streckenabschnitte eine Hochrechnung auf das gesamte NRW-weite Streckennetz vor. Demnach beträgt im Jahr 2010 die Summe der staubedingten Zeitkosten auf Autobahnen in NRW 257 Mio. €. Die durch Unfälle verursachten Kosten betragen 17,1 Mio. €, was einem Anteil von ca. 6,7 % entspricht. Unter Berücksichtigung von geschätzten Pufferzeiten als indirekte Staukosten würden sich die Gesamtkosten in NRW auf ca. 560 Mio. €⁴³ erhöhen.

Die skizzierten Studien und Aussagen zur Ermittlung der Staukosten weisen sehr hohe Kostenunterschiede auf. Bezogen auf den Untersuchungsbereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr wäre zudem eine Abschätzung erforderlich, wie hoch der Anteil an Staukosten ist, *welcher auf einen Unfall als Ursache* zurückzuführen ist. Hier variieren die Berechnungen unterschiedlicher Autoren stark. Während GEISTEFELDT/ LOHOFF Unfälle der Kategorie 1-4 als Ursache von Staus auf Autobahnen mit ca. 5 % in Bezug auf die Stauausdehnung angeben und Unfälle/ Pannen (inkl. der Kategorie 5) mit ca. 12 %, werden bei anderen Studien Unfälle als Ursache von Staus auf Autobahnen mit ca. 20 %-25 % ermittelt.⁴⁴

Die große Bandbreite der ermittelten Schadenpotenziale sowie auch die Bandbreite der Angaben zu den Verursachern von Staus in der Literatur machen eine seriöse Alternativberechnung auf Basis einer der zitierten Studien oder eines Mittelwertes aller Studien nicht möglich. Gegenüber dem Ansatz des Zeitkostenverlustes von KRANZ/

⁴³ Im Rahmen dieser Studie erfolgen keine Einbeziehung von Zeitverlusten und Zeitkosten, die durch das Ausweichen auf das nachgeordnete Netz entstehen sowie keine Einbeziehung von zusätzlichen Kosten zum Kraftstoffverbrauch und keine Umweltkosten.

⁴⁴ Quelle: Geistefeldt/ Lohhoff (2011), S.14 und S. 47ff.

STRAUBE wird aber deutlich, dass mit Ausnahme des Ansatzes von GEISTEFELDT/ LOHOFF (welcher geringfügig niedrigere Kosten bei einer fiktiven Weiterberechnung auf den Sachverhalt der Sozialvorschriften im Straßenverkehr ausweisen würde), alle anderen Ansätze sehr deutlich über den Kosten der Systematik von KRANZ/ STRAUBE ermittelten Werten liegen. Insofern können die im Rahmen dieses Gutachtens bis dato getätigten Berechnungen, insbesondere im Bereich der Staukostenermittlung als Minimalansatz bezeichnet werden.

5.4 Unfallursache Übermüdung

Bislang beschränkte sich die Analyse auf die Ermittlung von Unfall- und Staukosten hervorgerufen durch Fahrpersonal im Bereich der Sozialvorschriften im Straßenverkehr als Hauptverursacher eines Unfalls. Im Folgenden wird eine Analyse der maßgeblichen Fehlverhaltensursachen von Verkehrsunfällen vorgenommen.

So wird z.B. in den Statistiken des STATISTISCHEN BUNDESAMTES über Güterkraftfahrzeuge die Ursache Übermüdung als Bestandteil des Verhaltensmerkmals Verkehrstüchtigkeit ausgewiesen. Für das Jahr 2010 wurde Übermüdung offiziell in 0,9 % aller Fälle als Fehlverhaltenshauptursache protokolliert (vgl. *Abbildung 73*).

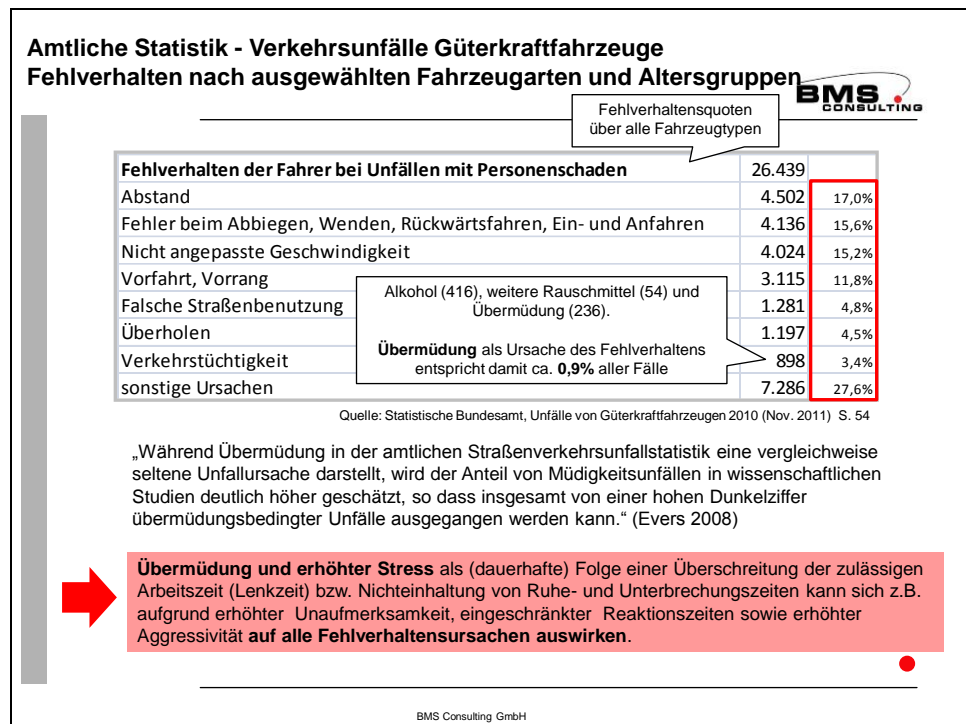


Abbildung 73: Verkehrsunfälle – Fehlverhalten

EVERS (2008) konstatiert in diesem Zusammenhang: „Während Übermüdung in der amtlichen Straßenverkehrsunfallstatistik eine vergleichsweise seltene Unfallursache darstellt, wird der Anteil von Müdigkeitsunfällen in wissenschaftlichen Studien deutlich höher geschätzt, so dass insgesamt von einer hohen Dunkelziffer übermüdungsbedingter Unfälle ausgegangen werden kann.“

Diese Aussage stützt die These, dass Übermüdung und erhöhter Stress als (dauerhafte) Folge einer Überschreitung der zulässigen Arbeitszeit (Lenkzeit) bzw. Nichteinhaltung von Ruhe- und Pausenzeiten sich z.B. aufgrund erhöhter Unaufmerksamkeit, eingeschränkter Reaktionszeiten sowie erhöhter Aggressivität auf alle Fehlverhaltensursachen auswirken kann.

Dies wird auch durch zwei internationale Studien gestützt. In der ETAC-STUDIE⁴⁵ beträgt der Anteil an Alleinunfällen aufgrund von

⁴⁵ Quelle: IRU – A Scientific Study „ETAC“ – European Truck Accident Causation

Müdigkeit verursacht durch LKW 18,6 %. Über alle 624 Unfalldaten betrug der Anteil an Unfällen aufgrund von Müdigkeit 6 %. Auch in dieser Studie wird konstatiert: „However, it must be stated that it is hard to prove that fatigue is the main course of the accident. There are various stages of vigilance, from slight fatigue to sleeping and fatigue is often linked to other causes such as being inattentive. Last but not least the experts can only base their judgement on what they saw at the accident scene and what the drivers/ witnesses told them”.

Nach Aussage der EU-Kommission⁴⁶ hingegen spielt etwa bei 20 % aller Unfälle mit schweren Nutzfahrzeugen die Ermüdung des Fahrers eine bedeutende Rolle.

Im Rahmen einer 3-monatigen Totalerhebung aller schweren LKW-Unfälle auf Bundesautobahnen klären EVERS/ AUERBACH (2006) den Einfluss von Übermüdung und Ablenkung auf die Unfallentstehung.

Folgende zentrale Ergebnisse konnten erzielt werden:

- Erfasste Unfälle: N = 219, LKW > 7,5 t als Hauptverursacher = 126, Alleinunfälle LKW = 33
- Übermüdung als zweithäufigste Unfallursache mit einem Anteil von 19 % (**LKW-Fahrer als Hauptverursacher: 16 %**, Alleinunfälle LKW > 7,5 t: 44 %)
- Zusammenhang zwischen Tageszeit und müdigkeitsbedingten Unfällen (42 % der Übermüdungsunfälle waren Nachtunfälle).
- Zusammenhang zwischen Abkommen von der Fahrbahn und Übermüdung (85 % der übermüdungsbedingten Unfälle, sofern LKW-Fahrer Hauptverursacher war).

⁴⁶ Quelle: EU-Kommission unter: http://ec.europa.eu/transport/road_safety/topics/behaviour/professional-drivers/index_de.htm.

- Knapp ein Drittel aller Unfälle (32 %) sind auf Müdigkeit und mangelnde Aufmerksamkeit zurückzuführen.
- Bei 14 % der von LKW-Fahrern verursachten Unfälle wurde mindestens ein Verstoß gegen die Sozialvorschriften (Lenk- und Ruhezeiten) ermittelt, in der Hälfte dieser Fälle wurde Übermüdung als Ursache angegeben.
- Bei 40 % derjenigen Fahrer, bei denen Übermüdung als Unfallursache registriert wurde, wurde mindestens ein Verstoß gegen die Sozialvorschriften festgestellt.
- Die Gurtanlegequote bei den Hauptverursachern betrug 75 %, bei den LKW-Fahrern als Hauptverursacher 64 % (PKW: 94 %).
- In knapp 5 % der Fälle in denen der LKW-Fahrer als Hauptverursacher ermittelt wurde, wurde eine unzureichende Ladungssicherung festgestellt.

Um die volkswirtschaftlichen Unfall- und Staukostenpotenziale der BR Münster zu ermitteln, welche auf die Ursache Übermüdung zurückzuführen sind, wird demnach der in der o.g. Studie ermittelte Anteil in Höhe von 16 % (bei LKW-Fahrern) zu Grunde gelegt.

Demnach ergeben sich *volkswirtschaftliche Stauschäden* hauptverursacht durch Fahrer von Kraftomnibussen und Güterkraftfahrzeugen > 3,5 t im Einflussgebiet der BR Münster welche auf Übermüdung zurückzuführen sind in Höhe von 227.200 €.

Es ergeben sich aufgrund von *schweren Verkehrsunfällen* volkswirtschaftliche Schäden hauptverursacht durch Fahrer von Kraftomnibussen und Güterkraftfahrzeugen > 3,5 t im Einflussgebiet der BR Münster welche auf Übermüdung zurückzuführen sind in Höhe von 4.974.400 €.

Aufgrund von *übrigen Sachschadensunfällen* entstehen volkswirtschaftliche Schäden hauptverursacht durch Fahrer von Kraftomnibussen und Güterkraftfahrzeugen > 3,5 t im Einflussgebiet der BR Münster welche auf Übermüdung zurückzuführen sind in Höhe von 2.969.600 €.

Die *gesamten volkswirtschaftlichen Schäden im Einflussgebiet der BR Münster welche sich auf Übermüdung zurückführen lassen* betragen demnach 8.171.200 €. (vgl. *Abbildung 74*). Dieses Potenzial wird in den folgenden Betrachtungen (vgl. insbesondere *Kapitel 6.1*) als max. zu beeinflussende Größe der bis hierhin dargestellten Wirkungsbereiche angesehen.

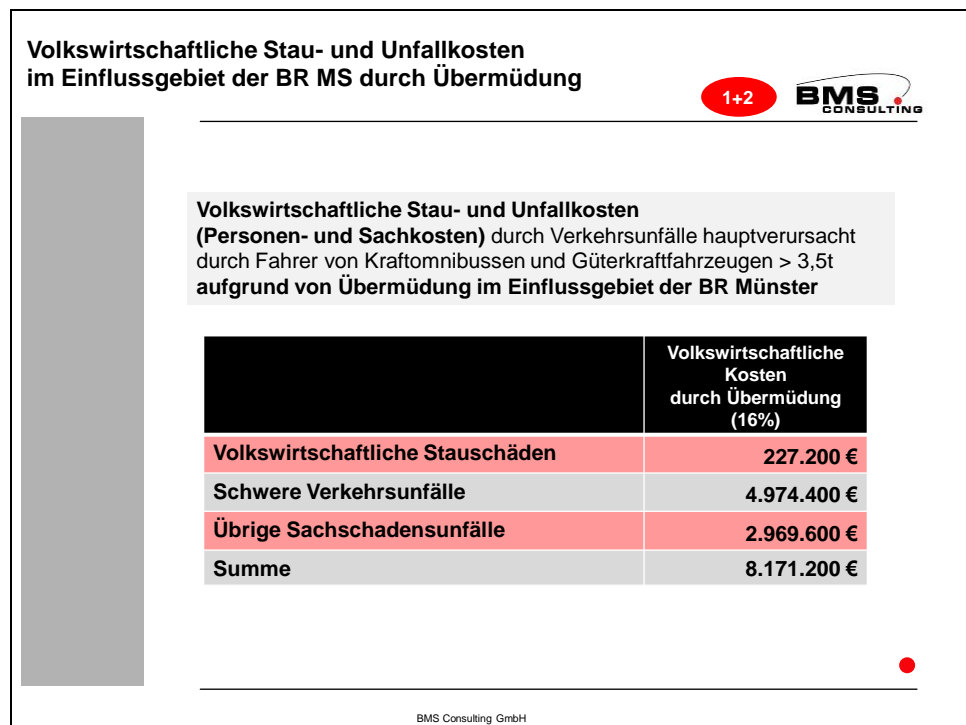


Abbildung 74: Stau- und Unfallkosten aufgrund von Übermüdung

Zur Validierung der abgeleiteten monetären Werte soll an dieser Stelle eine Aussage der EU-KOMMISSION aus dem Jahr 2011 zitiert werden: „Die Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Mindestruhezeiten und die daraus resultierende Ermüdung der Fahrer führen zu gesamtgesellschaftlichen Unfallkosten von schätzungsweise 2,8 Mrd. €

pro Jahr. Darüber hinaus erlangen Unternehmen, die solche Rechtsverstöße begehen, ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile, was sich nachteilig auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirkt und eine ernste gesundheitliche Folge für die Fahrer nach sich zieht⁴⁷.

Unter der vereinfachten Annahme, dass der bundesweite Anteil der gesamtgesellschaftlichen Kosten über die Relation des BIP⁴⁸ Bund/EU in Höhe von ca. 20,4 % wiedergegeben werden kann, beträgt der entsprechende monetäre Anteil der Bundesrepublik 571,2 Mio. €. Unter Berücksichtigung des NRW-Anteils in Höhe von 20,7 % ergeben sich 118,2 Mio. € Stauschäden auf Ebene von NRW. Die Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Mindestruhezeiten und die daraus resultierende Ermüdung der Fahrer würden damit zu Unfallkosten im Einflussgebiet der BR Münster in Höhe von ca. 19,2 Mio. € führen (Anteil in NRW von 16,2 %).

Die der BR Münster über diesen vereinfachten Ansatz zugeordneten Kosten in Höhe von 19,2 Mio. € entsprechen damit dem 2,3 fachen derjenigen Kosten, die im Rahmen dieses Berichtes als Schadenspotenzial ermittelt wurden.

5.5 Kosten durch Arbeitsunfähigkeit

Die Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Mindestruhezeiten und die daraus resultierende Ermüdung der Fahrer zieht ernste gesundheitliche Folgen für die Fahrer nach sich.⁴⁹

⁴⁷ Quelle: EU-Kommission (Juli 2011): Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und der Verordnung (EG) Nr. 561/2006.

⁴⁸ Quelle: World Economic Outlook Database des IWF (2012). Das BIP für Deutschland wird mit 3.577.031 Mio. US-\$, das BIP der Europäischen Union mit 17.577.691 Mio. US-\$ angegeben.

⁴⁹ Quelle: EU-Kommission (Juli 2011)

Darüber hinaus werden Verkehrsberufe gemäß einer aktuellen Studie⁵⁰ zur Identifikation von Berufen mit besonderen Präventionsbedarfen grundsätzlich als besonders gefährdet, gemessen an der *Krankheitslast*, d.h. an der Inanspruchnahme medizinischer Versorgung, der Arbeitsunfähigkeit sowie dem Vorkommen von Arbeitsunfällen sowie der *Expositionslast*, d.h. gemessen an wissenschaftlich gesicherten Risikofaktoren, eingestuft.

Verkehrsberufe bzw. der Beruf des Kraftfahrzeugführers weisen u.a. folgende statistische Merkmale und Charakteristika auf:

- die Branche *Verkehr und Transport* weist die höchsten Steigerungsraten im Bereich psychischer Erkrankungen gemessen an den Arbeitsunfähigkeits-Tagen (AU-Tage) je 100 Versicherten im Zeitraum 1995-2007 auf,⁵¹
- die Branche *Verkehr und Transport* weist den zweithöchsten Anteil an Langzeiterkrankungen gemessen an den Arbeitsunfähigkeitstagen eines Jahres auf,⁵²
- ein im Vergleich zu anderen Branchen sehr geringer Anteil der Beschäftigten kann sich vorstellen, den Beruf bis zum 65. Lebensjahr auszuüben,
- es besteht ein sehr hoher Anteil bei Antidepressiva-Verordnungen im Beruf des Kraftfahrzeugführers, insbesondere bei den Kraftfahrzeugführerinnen,
- der Beruf des Kraftfahrzeugführers gehört zu den Berufen mit den meisten AU-Tagen,⁵³ die Kraftfahrzeugführer liegen parallel konstant über dem Durchschnitt der eigenen Branche.⁵⁴

⁵⁰ Quelle: iga-Report 22, November 2011.

⁵¹ Quelle: AOK-Fehlzeiten-Report 2008.

⁵² Quelle im Folgenden: 2. Anlage zum iga.Report 17, S. 17, 26 und 35.

⁵³ Quelle: BKK Gesundheitsreport 2011, S. 103.

⁵⁴ Quelle: Bundesamt für Güterverkehr – Marktbeobachtung Güterverkehr 2010, S. 42.

Das Arbeitsumfeld, in dem sich Berufskraftfahrer bewegen, ist gekennzeichnet durch einen permanent hohen Zeit- und Termindruck. Eine Auswertung der von Berufskraftfahrern abverlangten „Soft skills“ zeigt,⁵⁵ dass u.a. ein hohes Maß an Belastbarkeit und Ausdauer, Fitness und Mobilität vorausgesetzt wird (vgl. *Abbildung 75*).

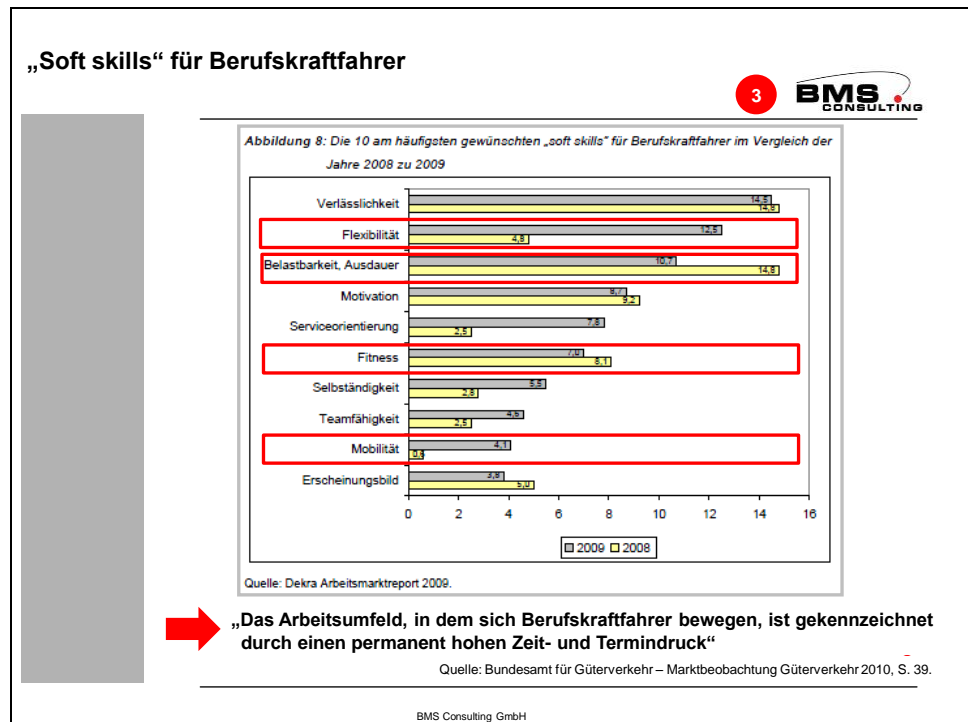


Abbildung 75: Soft skills für Berufskraftfahrer

Die Gründe für die vergleichsweise hohe Anzahl an Fehltagen dürften neben den hohen psychischen Belastungen auch in der körperlichen Beanspruchung der Fahrer, insbesondere durch die Be- und Entladevorgänge sowie durch langes Sitzen liegen.⁵⁶

Der BKK GESUNDHEITSREPORT 2011 weist die durchschnittlichen AU-Tage je Mitglied im Beruf „Kraftfahrzeugführer (Schlüssel 714)“ im Jahr 2010 mit **20,4 Tagen** aus. Bei Kraftfahrzeugführerinnen beträgt der Wert 25,4 Tage, bei Kraftfahrzeugführern 20,2 Tage. Die durch-

⁵⁵ Quelle: Dekra Arbeitsmarktreport 2009.

⁵⁶ Quelle: Bundesamt für Güterverkehr – Marktbeobachtung Güterverkehr 2010, S. 43.

schnittlichen AU-Tage je Mitglied lagen im Jahr 2010 bei insgesamt 14,8 Tagen (vgl. *Abbildung 76*).⁵⁷

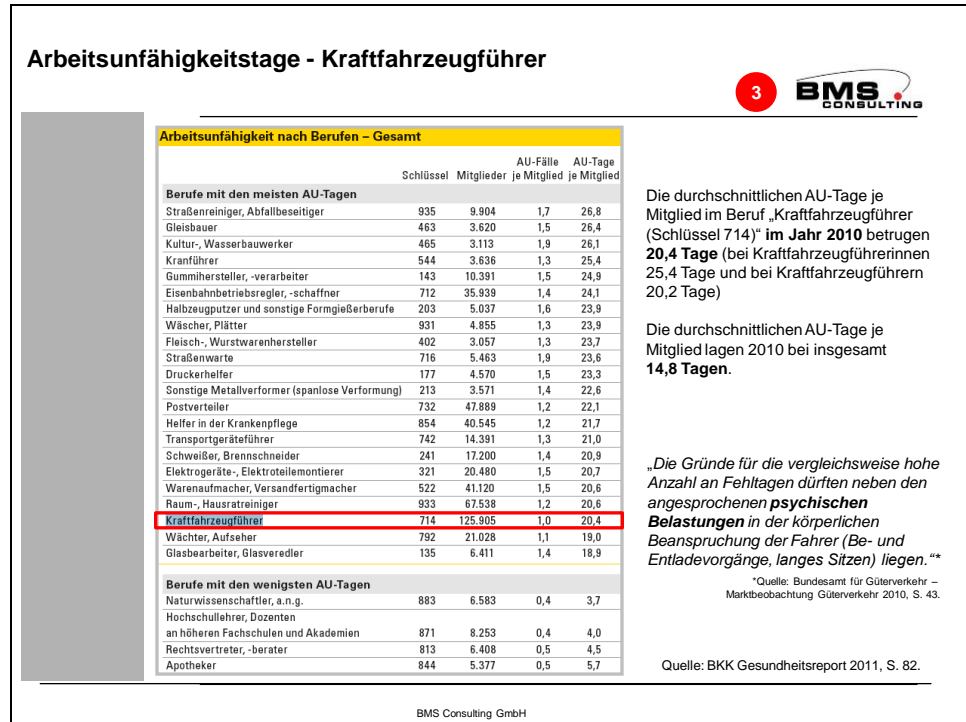


Abbildung 76: AU-Tage - Kraftfahrzeugführer

Die Ermittlung der *indirekten Krankheitskosten* gibt den für die Gesellschaft entstehenden Ressourcenverlust (Produktivitätsausfall) wieder, welcher bspw. durch Arbeitsunfähigkeit entsteht. Diese Kosten sollen für den Bereich der Kraftfahrzeugführer⁵⁸ anhand eines von der IGA⁵⁹ veröffentlichten Ausfallkostenkalkulators ermittelt werden (vgl. *Abbildung 77*).⁶⁰ Hierbei wird der Wert ermittelt, der sich aus

⁵⁷ Quelle: BKK Gesundheitsreport 2011, S. 82.

⁵⁸ Zur Vereinfachung der Berechnungen werden für die durchschnittlichen AU-Tage der Kraftfahrzeugführer als repräsentativ für das gesamte betroffene Fahrpersonal im Untersuchungsbereich AZK - Sozialvorschriften im Straßenverkehr verwendet.

⁵⁹ Quellen: iga-Report 6, 2005-2011, iga-Ausfallkostenkalkulator 2011 und Lüdeke 2006.

⁶⁰ Alternativen zur Ermittlung von betrieblichen Schadenspotenzialen aufgrund von Arbeitsunfähigkeit sind Ansätze, die die Produktionsausfallkosten bzw. den Ausfall an Bruttowertschöpfung anhand bundesweiter Mengengerüste volkswirtschaftlich hochrechnen. Vgl. hierzu die Ansätze des BUNDESMINISTERIUMS FÜR ARBEIT UND SOZIALES sowie der BUNDESANSTALT FÜR ARBEITSSCHUTZ UND ARBEITSMEDIZIN, in: Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2010, Unfallverhütungsbericht Arbeit, S.43 f.

der Differenz an Kraftfahrzeugführer-AU-Tagen ergibt, welche über dem Gesamtschnitt des Jahres 2011 aller Beschäftigten liegt.

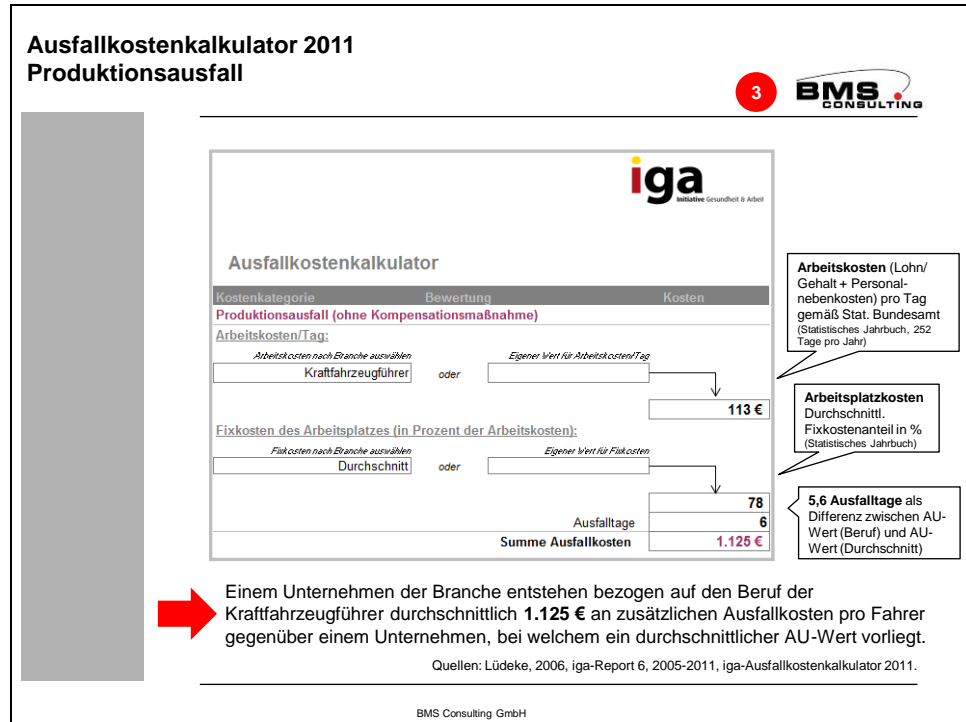


Abbildung 77: Betriebliche Ausfallkostenberechnung

Folgende Annahmen liegen der Berechnung zu Grunde:

- zu Grunde gelegt wird ein durchschnittlicher Bruttojahresverdienst von Kraftfahrzeugführern in Höhe von 28.534 €⁶¹ und damit Arbeitskosten von ca. 113 € pro Tag (bei 252 Arbeitstagen pro Jahr, AU-Tage entsprechen originär Kalendertagen)
- Ansatz von durchschnittlichen Fixkosten des Arbeitsplatzes in Höhe von 77,8 %.⁶²

⁶¹ Quelle: Statistisches Jahrbuch 2006.

⁶² Der Wert entspricht dem durchschnittlichen Wert des iga-Ausfallkostenkalkulators bezogen auf die dort hinterlegten Branchenwerte. Dieser Wert stellt eher eine Unterschätzung der tatsächlichen Arbeitsplatzfixkosten im Bereich Kraftfahrzeugführer dar. Alternativ wäre eine Berechnung der indirekten Krankheitskosten über den Ansatz der Bruttowertschöpfung denkbar. Die durchschnittliche Bruttowertschöpfung liegt nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ca. 25% über dem in diesem Ansatz beigemessenen Bruttolohn. Aufgrund der hohen Fixkostenintensität in dem vorliegenden Untersuchungsfeld erscheint daher der Ansatz über den iga-Ausfallkalkulator zielführender.

- Ansatz von 5,6 Tagen als Differenzwert zwischen dem AU-Wert der Kraftfahrzeugfahrer und dem Durchschnitt über alle Versicherten im BKK-Gesundheitsreport (der Differenzwert, d.h. die Beschränkung auf eine Teilmenge der gesamten AU-Tage soll das maximal beeinflussbare Potenzial im Bereich der indirekten Krankheitskosten abbilden).

Bei der Berechnung werden keine Überstunden als Kompensationsmaßnahme angesetzt, da unterstellt wird, dass zusätzliche Überstunden (des bestehenden Fahrpersonals) häufig nur auf Kosten von Verstößen gegen die Lenk- und Ruhezeitvorschriften zu realisieren wären. Auf der anderen Seite wird der Einsatz von Ersatzpersonal als Kompensationsmaßnahme im Rahmen dieser Untersuchung ebenfalls als nicht zweckmäßig eingestuft. Somit werden keine zusätzlichen Kosten für die Personalbeschaffung (Wiederbeschaffungskosten einer Stelle) und die Einarbeitung von neuem Personal berücksichtigt. Darüber hinaus abstrahiert die Berechnung von Vertragsstrafen für etwaige Terminverletzungen aufgrund von Personalausfällen.

Unter Berücksichtigung der skizzierten Annahmen und Parameter entstehen einem Unternehmen durchschnittlich 1.125,00 € an zusätzlichen Ausfallkosten pro Kraftfahrer gegenüber einem Unternehmen, bei welchem der Fahrer bzw. die Arbeitskraft einen über alle Branchen durchschnittlichen AU-Wert in Höhe von 14,8 Tagen pro Jahr aufweist.⁶³

Bei 20.673 Fahrzeugen⁶⁴ die unter die VO (EG) Nr. 561/2006 fallen entstehen demnach gesellschaftliche Mehrkosten durch indirekte Krankheitskosten im Einflussgebiet der BR Münster im Vergleich zu

⁶³ 1 Ausfalltag verursacht demnach zusätzliche Kosten in Höhe von ca. 201 €, 20,4 Tage verursachen damit betriebliche Schäden in Höhe von 4.101 € pro Fahrer.

⁶⁴ Unterstellt wird eine Fahrzeug/ Fahrerbesetzungsrelation von 1:1.

einem über alle Branchen durchschnittlichen AU-Wert in Höhe von **23.257.125,00 €**. Dieser Betrag kann als maximales Gesamtpotenzial im Bereich der indirekten Krankheitskosten interpretiert werden.

Grundsätzlich ist bei Zugrundelegung dieses Ansatzes zu berücksichtigen, dass die Verwendung von Arbeitsunfähigkeitsdaten nicht alle Arbeitsunfähigkeitstage der Beschäftigten umfassen, sondern lediglich die mit einer Krankschreibung durch einen Arzt an die Krankenkassen gemeldeten. Dadurch kommt es zu einer Unterschätzung im Bereich der Kurzzeit-Arbeitsunfähigkeit.

Neben den indirekten Krankheitskosten beschreiben die *direkten Krankheitskosten* den Mittelverbrauch im Gesundheitswesen, welcher bspw. unmittelbar mit einer medizinischen Krankheitsbehandlung anfällt. Eine Studie des BKK aus dem Jahre 2009 weist die durchschnittlichen Kosten für Krankheitsbehandlungen pro Einwohner und Jahr mit 2.870,00 € aus.⁶⁵ Die durchschnittlichen Kosten einer Behandlung steigen grundsätzlich mit dem Alter an, wobei die Kosten für die Alterskategorie Männer zwischen 45-65 Jahren mit durchschnittlich 2.800,00 € angegeben wird. Die Behandlungskosten liegen in den ausgewiesenen Alterskategorien im Durchschnitt bei Frauen höher als die Behandlungskosten für Männer der gleichen Alterskategorie.

Die Befragung der Unternehmen hat bezogen auf die Altersstruktur des Fahrpersonals eine ausgewogene Verteilung ergeben, wobei die Mehrheit der Beschäftigten in der Alterskategorie 36-50 Jahre eingestuft wurde (vgl. *Kapitel 4.2*). Eine deutliche Mehrheit des Fahrpersonals ist männlich. Aus diesem Grund wird für die weiteren Berechnungen der durchschnittliche Kostensatz in Höhe von 2.800,00 € zu Grunde gelegt.

⁶⁵ Quelle: BKK Faktenspiegel (2009): Schwerpunktthema ältere Menschen.

Analog zu der Vorgehensweise bei den indirekten Krankheitskosten muss auch bei der Ermittlung der direkten Krankheitskosten das grundsätzliche Reduktionspotenzial zu Grunde gelegt werden. Es wird unterstellt, dass die durchschnittlichen Kosten für die Krankheitsbehandlung proportional zu den AU-Tagen verlaufen. Bei der maximalen Reduktion der AU-Tage wurde von einem Potenzial in Höhe 5,6 Tagen bzw. von 27,5%⁶⁶ der Grundgesamtheit ausgegangen. Übertragen auf den durchschnittlichen Kostensatz von 2.800 € ergibt sich ein max. Reduktionspotenzial pro Fahrer und Jahr in Höhe von ca. 770,00 €. Pro Tag ergeben sich Kosten in Höhe von ca. 137,50 €.

Bei den 20.673 Fahrzeugen⁶⁷ die unter die VO (EG) Nr. 561/2006 fallen entstehen demnach gesellschaftliche Mehrkosten (im Vergleich zu dem Durchschnitt über alle Branchen) im Bereich direkte Krankheitskosten im Einflussgebiet der BR Münster in Höhe von **15.918.210,00 €**. Dieser Betrag kann als maximales Gesamtpotenzial im Bereich der direkten Krankheitskosten interpretiert werden.

Ist ein Arbeitnehmer > als 6 Wochen krank, erfolgt die Entgeltfortzahlung durch die Krankenkassen mittels der Zahlung von Krankengeld. In diesem Fall entstehen weitere *Folgekosten für die Krankenversicherungen*. Allerdings entfallen in diesem Fall auch die Arbeitgeberbeiträge, sodass sich der Kosteneffekt gesamtgesellschaftlich teilweise kompensiert und damit verringert. Darüber hinaus sind die Fallzahlen vergleichsweise gering, sodass auf eine anteilige durchschnittliche Quantifizierung dieser zusätzlich entstehenden Folgekosten der Krankenversicherungen im Rahmen dieses Berichtes verzichtet wird.

⁶⁶ Das entspricht einer maximalen Reduktion der AU-Tage von im Durchschnitt 20,4 Tagen auf den branchenübergreifenden Durchschnitt in Höhe von 14,8 AU-Tagen.

⁶⁷ Unterstellt wird eine Fahrzeug/ Fahrerbesetzungsrelation von 1:1.

Dauerhafte Arbeitsunfähigkeit kann zu einer frühzeitigen Erwerbsunfähigkeit führen, was *Folgekosten für die Rentenversicherungsträger* in Form frühzeitiger Rentenzahlungen und entgangener Beitragszahlungen nach sich ziehen würde. Darüber hinaus entstünden ggf. weitere Folgekosten für die Unternehmen, bspw. durch Kosten einer Neubesetzung der Stelle. Da der Effekt der Arbeitsunfähigkeit aber sowohl über die Ermittlung der indirekten als auch die Ermittlung der direkten Krankheitskosten Berücksichtigung gefunden hat, wird auch bei diesem Effekt auf eine zusätzliche monetäre Quantifizierung der durchschnittlichen anteiligen Folgekosten für die Rentenversicherungsträger verzichtet.

Neben den bis zu diesem Punkt monetär quantifizierten Effekten wurden in *Kapitel 5.1* bereits weitere Effekte und Wirkungsbereiche anhand der Wirkungskette einer Nichteinhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr identifiziert, welche im folgenden *Kapitel 5.6* einer qualitativen Würdigung unterzogen werden.

5.6 Qualitative Würdigung weiterer Wirkungsbereiche

In diesem Kapitel werden weitere Aspekte einer *(Nicht-) Einhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr* einer qualitativen Analyse unterzogen. Hierzu gehören die Wirkungsbereiche:

- Kosten nicht ökonomischen Fahrverhaltens,
- Umweltkosten,
- Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen

In der in *Kapitel 5.1* dargestellten Wirkungskette wurde unterstellt, dass dem Unternehmen aufgrund einer erhöhten Beeinträchtigung der Verkehrsfähigkeit der Fahrer und einer Erhöhung des Fehlverhaltens im Straßenverkehr verursacht durch die *Nichteinhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr* auch unfallunabhängige Schäden

durch *erhöhtes nicht ökonomisches Fahrverhalten* der Betroffenen entstehen. Dies äußert sich bspw. durch einen erhöhten Benzinverbrauchs oder einem erhöhten Verschleiß an den abnutzbaren Fahrzeugbestandteilen.

Dieser Wirkungszusammenhang kann naturgemäß nicht pauschal für alle Unternehmen und deren Fahrpersonal gleichermaßen unterstellt werden. So drosseln bspw. Unternehmen, die den Benzinverbrauch und den Verschleiß möglichst niedrig halten möchten, die Fahrzeuge technisch auf begrenzte Höchstgeschwindigkeiten. Darüber werden eine Vielzahl an freiwilligen Qualifizierungsmaßnahmen, die darauf abzielen, ökonomische Aspekte des Fahrverhaltens in das Schulungs-, Aus- oder Weiterbildungscurriculum zu integrieren, in unterschiedlicher Intensität durch die Unternehmen genutzt.

Obligatorisch sind die in diesem Zusammenhang aus dem *Berufskraftfahrer-Qualifikations-Gesetzes* (BKrFQG) resultierenden Regelungen. Das BKrFQG setzt eine europäische Vorgabe (in Form der Richtlinie 2003/59/EG) in nationales Recht um und gibt vor, dass Fahrer, die gewerblichen Güterkraft- oder Personenverkehr auf öffentlichen Straßen durchführen und die ihre Fahrerlaubnis der Klassen D1, D1E, D, DE, C1, C1E, C oder CE nach dem 10. September 2008 (Personenverkehr) bzw. 10. September 2009 (Güterkraftverkehr) erworben haben, eine Grundqualifikation oder beschleunigte Grundqualifikation benötigen. Diese wird erworben durch erfolgreiche Ablegung einer *Prüfung bei der Industrie- und Handelskammer*.

Fahrer, denen vor dem 10. September 2008 bzw. 10. September 2009 eine Fahrerlaubnis erteilt worden ist, unterliegen gemäß § 3 BKrFQG keiner Qualifikationspflicht. In diesen Fällen besteht nur eine *Pflicht zur Weiterbildung* gemäß § 5 BKrFQG im Umfang von insgesamt 35 Stunden, wobei die Weiterbildung im Abstand von jeweils fünf Jahren zu wiederholen ist.

Die primären Ziele des BKrFQG liegen in der *Erhöhung der Verkehrssicherheit* und der *Verbesserung des Umweltschutzes* durch zusätzliche Qualifizierungen. In diesem Zusammenhang werden insbesondere auch ökonomische Fahrweisen sowie das Fahren mit angepasster Geschwindigkeit geschult.

Die unterschiedliche Intensität freiwilliger Optimierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen durch die Unternehmen sowie die sich im Zeitablauf flächendeckend etablierende Weiterbildungs- und Prüfungspraxis resultierend aus dem BKrFQG erschweren eine monetäre Quantifizierung dieser Wirkungsfacette. Hingegen bleibt die Wirkungsrichtung eindeutig: die fortlaufende, verstärkte Sensibilisierung der Unternehmen bzw. des Fahrpersonals über das Thema ökonomisches Fahrverhalten führt über den Einsatz geeigneter Maßnahmen zu einer Senkung betrieblicher Kosten im Einzelfall und damit auch im gesamtgesellschaftlichen Kontext.

Die sich insbesondere aus erhöhten (nicht zulässigen) Lenkzeiten sowie aus Staus (resultierend aus Verkehrsunfällen auf Autobahnen hauptverursacht durch Fahrpersonal, welches dem Bereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr unterliegt) ergebenden *zusätzlichen Umweltkosten* in Form erhöhten Kraftstoffverbrauchs sowie damit verbundene zusätzliche CO₂-Kosten werden nicht quantifiziert.

Die bereits zitierte BMW-STUDIE indes zeigt, dass die Höhe des Kraftstoffmeherverbrauchs an den ermittelten Gesamtkosten von Verkehrsstörungen einen nicht unerheblichen Anteil ausmacht. Im Rahmen der o.g. Studie wird ein Anteil von knapp 8,5% ausgewiesen.⁶⁸ Grundsätzlich können neben einem erhöhten Kraftstoffverbrauch

⁶⁸ Im Rahmen dieser Studie wurden die Kosten für den Kraftstoffmeherverbrauch mit 17 Mrd. DM bei einem Gesamtschadenpotenzial in Höhe von 202 Mrd. DM errechnet. Der in dieser Studie unterstellte mittlere Kraftstoffpreis wurde seinerzeit mit durchschnittlich 1,21 DM angesetzt, so dass davon auszugehen ist, dass unter der Annahme überproportionaler Preissteigerungen im Kraftstoffbereich, der heutige Kraftstoffanteil an den gesamten Kosten für Verkehrsstörungen signifikant höher ist.

auch zusätzliche Kosten für den Co2-Ausstoß sowie Kosten zeitabhängigen Abschreibungen der betroffenen Fahrzeuge in diesem Zusammenhang unterstellt werden.

Das gesetzliche intendierte Oberziel *Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen* (vgl. *Kapitel 2.1*) dient der Schaffung eines international fairen Wettbewerbs bzw. insbesondere der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen. Aufgrund der Erhöhung der Chancengleichheit kann dies grundsätzlich als gesellschaftlicher Wert angesehen werden. Parallel werden Rahmenbedingungen gesetzt, um Anreize zu konterkarieren, welche bei Nichteinhaltung der Sozialvorschriften wirtschaftliche Vorteile versprechen (vgl. hierzu auch *Kapitel 5.1*).

Soweit es Konsens für diese Rahmenbedingungen gibt, muss die Einhaltung der Sozialvorschriften flächendeckend kontrolliert werden, da sich die intendierte Wirkung nur entfaltet, sofern flächendeckend und im Wesentlichen einheitlich die Überwachung praktiziert wird. Eine etwaige Unterlassung in einzelnen Regionen führt aufgrund des hohen Anteils an grenzüberschreitenden Verkehr im Prinzip automatisch zu Nachteilen Betroffener in anderen Regionen. Eine Einschränkung erfährt dieser Tatbestand, da ausländische Fahrer auch den Kontrollen anderer Länder ausgesetzt sind.

Neben den bereits skizzierten Maßnahmen und Wirkungen im Einflussbereich der BR Münster, existieren eine Reihe weiterer Maßnahmen, welche regelmäßig im Kontext der Sozialvorschriften im Straßenverkehr diskutiert werden. *Kapitel 5.7* systematisiert diese weiteren Maßnahmen und ordnet diese darüber hinaus unterschiedlichen Adressaten zu.

5.7 Systematisierung von weiteren Maßnahmen


Die vorausgegangenen Ausführungen haben sich mit denjenigen Aktivitäten und Wirkungen auseinandergesetzt, welche in einen direkten Wirkungszusammenhang mit dem Vollzug der BR Münster gestellt werden können. Darüber hinaus sollen im Folgenden Aktivitäten und potenzielle zukünftige Maßnahmen weiterer Akteure dargestellt werden, welche mit einer ähnlichen Zielsetzung verfolgt werden. Die Vielzahl der in diesem Kontext erwähnenswerten Tatbestände zeigt, dass eine Marginalbetrachtung der Wirkungen der BR Münster nur eingeschränkt gelingen kann.

Diese Maßnahmen werden unterschiedlichen (institutionellen) Ebenen/ Adressaten zugeordnet. Das Kriterium für diese Zuordnung ist die Verantwortlichkeit/ Beeinflussbarkeit der entsprechenden Maßnahme.⁶⁹ Darüber hinaus erfolgt eine Darstellung der mit den Maßnahmen (vermutet) verbundenen Ziele sowie eine Zuordnung zu denjenigen Zielbereichen, welche sich aus den rechtlichen Grundlagen herleiten lassen (vgl. *Kapitel 2.1*). Weiterhin werden vereinzelt Beispiele genannt, welche die Effekte einer Maßnahme weiter konkretisieren.

Abbildung 78 fasst Maßnahmen zusammen, welche insbesondere durch die *politische Ebene*, z.B. Europäische Kommission oder nationale Politik initiiert werden könnten.

⁶⁹ In Einzelfällen wurde eine pragmatische Abgrenzung vorgenommen. In Einzelfällen lassen sich dargestellte Maßnahmen gleichzeitig auch anderen Ebenen zuordnen.

Wirkungsstrukturen im Bereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr



Ebenen	Maßnahmen	Ziele	Wirkungsziel	Beispiele
EU, nationale Politik	<ul style="list-style-type: none"> • Sozialvorschriften weiter vereinheitlichen • Kontrollvorgaben weiter erhöhen • Intelligente Fahrtenschreiber • Anpassung/ Optimierung der nationalen Kontrollstrategien • Infrastrukturmaßnahmen • (techn.) Sicherheitsvorschriften verpflichtend vorgeben 	<ul style="list-style-type: none"> • Sanktionen vereinheitlichen, ggf. erhöhen • weniger (nationale) Ausnahmen zulassen • Reduktion von Zuwiderhandlungen • Reduktion von Verkehrsunfällen • Senkung von Kontroll- u. Unternehmenskosten 	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen • Steigerung der Verkehrssicherheit • Senkung gesamtgesellschaftlicher Kosten 	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisierung der Sanktionen schwerwiegender Verstöße • (temp.) Stilllegung von Betrieben • Highscore u. Risikoeinstufungssystem • Ausbau von Parkplätzen an Autobahnraststätten • Berufskraftfahrer-Qualifikations-Gesetz • Notbrems- und Spurverlassungswarnsysteme ab 2013/2015

●

BMS Consulting GmbH

Abbildung 78: Maßnahmen – Politik

Das gesetzlich indentierte Wirkungsziel *Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen* ist Bestandteil einer Gesamtstrategie der EU-KOMMISSION (2011). Diese verfolgt die Vision, bis zum Jahr 2050 die Zahl der Unfalltoten im Straßenverkehr auf annähernd Null zu reduzieren, bis zum Jahr 2020 sollen die Zahlen bereits halbiert werden.

Erreicht werden soll diese Vision durch einen zukünftig einheitlichen europäischen Verkehrsraum, der frühzeitigen Einführung neuer Technologien sowie der Weiterentwicklung einer angemessenen Infrastruktur. Insbesondere bei der Überwachung und Harmonisierung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen wird weiterhin ein höheres Maß an Konvergenz und Durchsetzung von Sozialvorschriften, aber auch von Sicherheits-, und Umweltvorschriften, Mindestservicestandards und Nutzerrechten angestrebt.

Für den Bereich des Güterverkehrs bspw. sind Initiativen wie die Überprüfung des Maßes an Übereinstimmung bei den Sozialvorschriften geplant. Darüber hinaus sollen die Vorschriften zum Fahr-

tenschreiber geprüft werden, mit der Zielsetzung, diese kostengünstiger zu machen. Polizei und Vollzugsbeamte bei Straßenkontrollen sollen Zugang zum EU-Register der Kraftverkehrsunternehmen erhalten. Darüber hinaus wird eine Harmonisierung der Sanktionen bei Verstößen gegen die EU-Vorschriften für den gewerblichen Güterkraftverkehr sowie eine Harmonisierung der Schulung von Vollzugsbeamten angestrebt.⁷⁰

Weiterhin könnten die konkreten *Kontrollvorgaben weiter erhöht* werden. Die Richtlinie 2006/22/EG Artikel 2 (3) erlaubt eine Anhebung der Kontrollquote von 3% auf 4% ab dem 01.01.2012 unter der Prämisse, dass im Durchschnitt mehr als 90% aller kontrollierten Fahrzeuge mit einem digitalen Fahrtenschreiber ausgerüstet sind. Darüber hinaus sind zukünftige Vorgaben beschlossen bzw. in der Diskussion, wie z.B. die *Einführung von intelligenten Fahrtenschreibern* oder die obligatorische Ausrüstung von Fahrzeugen mit *technischen Sicherheitsvorkehrungen*, wie z.B. Notbrems- und Spurverlassungswarnsysteme ab 2013 bzw. 2015.⁷¹

In dem Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 listet die EU-Kommission folgende vorgesehene Hauptänderungen auf:

- Fernkommunikation von Fahrtenschreiber zu Kontrollzwecken

⁷⁰ Quelle: Weissbuch der Europäischen Kommission (2011): Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem.


⁷¹ Die EU-KOMMISSION (2011) formuliert als Ziele für die Straßenverkehrssicherheit die Harmonisierung und Anwendung von Technologien für die Straßenverkehrssicherheit. Hierzu gehören u.a. intelligente Geschwindigkeitsbegrenzer, Systeme zur Fahrerunterstützung, Gurtwarner, eCall, kooperative Systeme und Fahrzeug-Infrastruktur-Schnittstellen. Darüber hinaus wird auch die Entwicklung einer einheitlichen Strategie für Maßnahmen zu Verkehrsunfällen und Rettungsdiensten angeführt, wozu auch einheitliche Definitionen und Einstufungen von Verletzungen und Todesfällen mit Blick auf die Formulierung von Zielvorgaben stattfinden sollen. Quelle: Weissbuch der Europäischen Kommission (2011): Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem.

- Zusammenführung der Funktionsmerkmale von Fahrerkarte und Führerschein
- Automatische Aufzeichnung des genauen Standortes durch GNSS-Anbindung
- Gewährleistung der Integration digitaler Fahrtenschreiber in intelligente Verkehrssysteme (IVS)
- Erhöhung der Vertrauenswürdigkeit der Werkstätten
- Mindestmaß an Harmonisierung der Sanktionen
- Aus- und Fortbildung der Kontrolleure
- Einschränkung des Anwendungsbereiches der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 zwecks Verringerung der Verwaltungslasten insbesondere bei KMU

Auf der nationalen Ebene werden häufig weitere *Angleichungen* oder *die Optimierung nationaler Kontrollstrategien* genannt. Inhaltlich betrifft dies z.B. national geltend gemachte Ausnahmetatbestände oder die Umsetzung von einheitlichen Kontrollstandards und -abläufen innerhalb eines bzw. zwischen Bundesländern. Die mit den Maßnahmen auf dieser Ebene verbundenen Zielsetzungen betreffen in erster Linie die weitere *Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen* sowie die *Steigerung der Verkehrssicherheit*.

Darüber hinaus werden fundamental veränderte Anreizsysteme bspw. die *Einführung von Sozialzertifikaten* für Unternehmen bzw. auch *Bonussysteme bei Versicherungen*, z.B. durch Prämienstaffelung in Abhängigkeit des Sozialverhaltens der Unternehmen oder eine an die Zuverlässigkeit gekoppelte Kreditvergabe diskutiert. Diese ergänzenden oder substituierenden Organisationsformen einer Überwachung weisen oftmals einen privatwirtschaftlichen Charakter auf (vgl. *Abbildung 79*).

Wirkungsstrukturen im Bereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr



Ebenen	Maßnahmen	Ziele	Wirkungsziel	Beispiele
Verbände/ Versicherungen/ Banken	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung von Sozialzertifikaten/ Bonussystem bei Versicherungen • Spez. Kreditvergaben • Arbeitswissenschaftl. Erkenntnisse in Tarifverträgen umsetzen • Öffentlichkeitsarbeit • Netzwerkarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Reduktion von Zuwiderhandlungen • Erhöhung der Produktivität von Beschäftigten 	<ul style="list-style-type: none"> • Steigerung der Verkehrssicherheit • Verbesserung der Arbeitsbedingungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Prämienstaffelung bei Versicherungen • Fernfahrerstammtisch

●

BMS Consulting GmbH


Abbildung 79: Maßnahmen – Weitere Akteure

Daneben wird vereinzelt gefordert, verstärkt aktuelle *arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse* in (Tarif-)Verträgen zu integrieren, um negative gesundheitliche Auswirkungen körperlicher und physischer Belastungen bei Fahrpersonal zu minimieren.

Über eine verbesserte *Öffentlichkeits- und Netzwerkarbeit*, soll verstärkt sensibilisiert und ein laufender Austausch der Akteure gewährleistet werden. So werden *Fernfahrerstammtische* z.B. durch die Polizei organisiert und begleitet.

Die im unternehmerischen Bereich diskutierten Maßnahmen dienen im Wesentlichen der Erreichung von Zielen zur *Reduktion von Zuwiderhandlungen*, zur Reduktion von Verkehrsunfällen sowie zur *Senkung krankheitsbedingter Ausfallzeiten* und somit zur *Erhöhung der Produktivität* der Beschäftigten. Damit sind die Aktivitäten letztendlich ebenfalls auf die gesetzlichen Zielbereiche *Steigerung der Verkehrssicherheit* und *Verbesserung der Arbeitsbedingungen* ausgerichtet (vgl. *Abbildung 80*).

Wirkungsstrukturen im Bereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr



Ebenen	Maßnahmen	Ziele	Wirkungsziel	Beispiele
Betrieb	<ul style="list-style-type: none"> Organisatorische Maßnahmen, z.B. neue Fahrer, Arbeitsplatzgestaltung, Arbeitssicherheit, Kontroll-, Qualitätszirkel Dispositionsmaßnahmen, z.B. optimierter Linienfahr- o. Dispositionsplan Lohnausgestaltung Fahrzeugtechnische Maßnahmen Schaffung von Qualifizierungsstrukturen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen Schulungs- und Kommunikationsmaßnahmen Maßnahmen zur Mitarbeiterbindung 	<ul style="list-style-type: none"> Reduktion von Zuwiderhandlungen Senkung von Ausfallzeiten Reduktion von Verkehrsunfällen Erhöhung der Produktivität von Beschäftigten Reduktion der Fluktuation 	<ul style="list-style-type: none"> Steigerung der Verkehrssicherheit Verbesserung der Arbeitsbedingungen Senkung gesamtgesellschaftlicher Kosten 	<ul style="list-style-type: none"> Optimierung von Lenk- und Ruhezeiten, Reduzierung von geteilten Zeiten, Senkung Anteil Nachtfahrten u. Sonntagsfrühstarts, Anteil digitaler Kontrollgeräte, Unfallschutz-, Sicherheits-, Lärm-, Vibrationssysteme, Ergon. Arbeitsplatz Geschwindigkeitsbegrenzung Akkord- und Prämienlohnverbot Beschäftigung von Fahrlehrern Übernahme der Kosten für den Führerschein Servicepunkte f. Fahrer

●

BMS Consulting GmbH

Abbildung 80: Maßnahmen - Betrieb

So werden organisatorische Maßnahmen wie die *Einstellung von neuem Fahrpersonal*, die *Verbesserung der Arbeitsplatzgestaltung*, z.B. in Form ergonomischer Sitze in Fahrer кабинен sowie die Etablierung von Maßnahmen im *Bereich Arbeitssicherheit* und die Durchführung von *Kontroll- oder Qualitätszirkeln* zu den möglichen Optimierungsmaßnahmen gezählt.


Im dispositiven Bereich werden Maßnahmen zur *Gestaltung der Linienfahr- bzw. Arbeitspläne* insbesondere vor dem Hintergrund der Optimierung von Lenk- und Ruhezeiten, der Reduzierung von (unnötigen) geteilten Zeiten oder die (fahrerbezogene) Senkung des Anteils von Nachtfahrten vorgeschlagen.

Im technischen Bereich dienen Systeme zur Geschwindigkeitsbegrenzung, für den Unfall- und den Lärmschutz sowie Sicherheits- und Vibrationssysteme als geeignete Maßnahmen zur Erreichung o.g. Ziele.

Weiterhin gelten allgemein Aktivitäten zur Schaffung von *Qualifizierungsstrukturen* im Unternehmen und Maßnahmen zur *Erhöhung der Mitarbeiterqualifizierung* und der *Mitarbeiterbindung*, wie z.B. der (anteiligen) Kostenübernahme von Grundqualifikationen, dem Führerschein oder von Weiterbildungs- und Schulungsmaßnahmen sowie die Beschäftigung von Fahrlehrern als zielführend.

Konkrete Beispiele insbesondere für den letztgenannten Maßnahmenbereich sind in *Abbildung 81* wiedergegeben.

Wirkungsstrukturen im Bereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr



Ebenen	Maßnahmen	Ziele	Wirkungsziel	Beispiele
Fahrer	<ul style="list-style-type: none"> • Weiterbildungs-, Schulungs- und Kommunikationsmaßnahmen im Bereich Sicherheit und Gesundheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Senkung von Ausfallzeiten • Reduktion von Verkehrsunfällen • Erhöhung der Produktivität von Beschäftigten 	<ul style="list-style-type: none"> • Steigerung der Verkehrssicherheit • Verbesserung der Arbeitsbedingungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Fahrertyp- und Altersstrukturbezogene Maßnahmen, z.B. Öko-/Sicherheitstraining, Stresstraining, Gesundheitsseminare, (fakultative) Fahreignungsprüfungen

●

BMS Consulting GmbH

Abbildung 81: Maßnahmen - Fahrer

Diese können sowohl von den Unternehmen als auch vom Fahrpersonal initiiert werden. Hierzu zählen bspw. fahrertyp- und altersstrukturbezogene Maßnahmen wie z.B. kombinierte Öko- und Sicherheitstrainings, Stresstraining oder Gesundheitsseminare. Ebenfalls gelten fakultative Fahreignungsprüfungen als Maßnahmen zur Erreichung der Ziele.

Die nicht abschließenden Darstellungen der Maßnahmen, der zugeordneten Ziele sowie der damit implizit unterstellten Wirkungszusammenhänge im Kontext der Sozialvorschriften im Straßenverkehr verdeutlichen die Komplexität des Untersuchungsfeldes und deuten auf eine Vielzahl potenzieller Einflussfaktoren im Rahmen der Identifikation von etwaigen Ursache-Wirkungszusammenhängen sowie von Wirkungstreibern innerhalb des vorliegenden Untersuchungsfeldes an.

Das folgende *Kapitel 6* erörtert neben der Gegenüberstellung von Ressourcen- und Wirkungsbetrachtung auch Schadenminderungspotenziale, welche im Idealfall durch das Dezernats 55 der Bezirksregierung Münster auch vor dem Hintergrund der gewonnenen Befragungserkenntnisse bei den Leistungsempfängern (vgl. *Kapitel 4*) erkannt und realisiert werden könnten.

6 Zusammenführung von Ressourcen- und Wirkungsbetrachtung

Dieses Kapitel führt die Ergebnisse der betriebswirtschaftlichen Ressourcenbetrachtung und der volkswirtschaftlichen Wirkungsbetrachtung in Form einer Wertschöpfungsbilanz zusammen. Szenariorechnungen sollen bei der Beurteilung der Plausibilität faktischer Wirkungspotenziale des Dezernates 55 unterstützen (*Kapitel 6.1*). In *Kapitel 6.2* werden schließlich Gestaltungspotenziale für die BR Münster erörtert.

6.1 Wertschöpfungsbilanz und Szenariorechnungen

Bei der Zusammenführung von Ressourcen und Wirkungsbetrachtung werden die ermittelten Gesamtkosten für den Vollzug bzw. die AZK-Kosten als Teilbereiche den ermittelten Wirkungen bzw. Wirkungspotenzialen im Einflussgebiet der BR Münster gegenübergestellt (vgl. *Abbildung 82*).

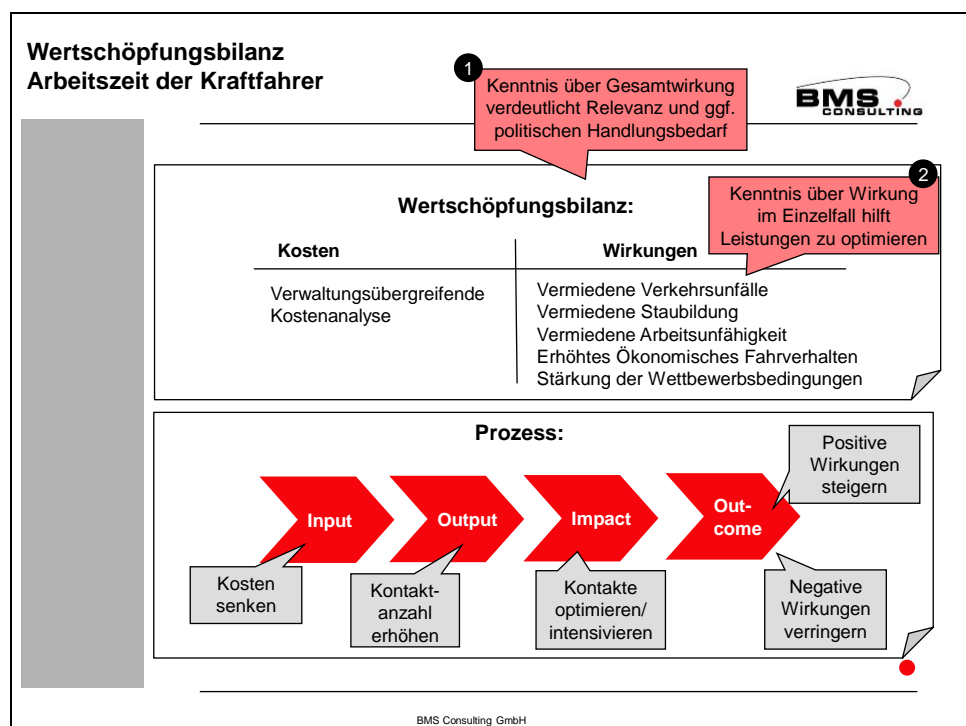


Abbildung 82: Wertschöpfungsbilanz allgemein

Generell kann eine Erhöhung der Wertschöpfung z.B. über die Steigerung der Effizienz erreicht werden, d.h. zum einen durch eine Senkung von Vollzugskosten, zum anderen durch die Erhöhung des Leistungsoutputs bzw. einer Erhöhung der Kontaktanzahl. Im Wirkungsbereich kann eine Verbesserung der Wertschöpfung z.B. durch die Verringerung negativer Einzelwirkungen oder durch Steigerung positiver Wirkungen erreicht werden.

Die Effektrelevanz wird aus Sicht der BR Münster dargestellt. Die Kenntnis über Einzelwirkungen kann im Idealfall dazu beitragen, Vollzugskontakte, wie z.B. die Überwachung oder die Beratung wirkungsorientiert zu optimieren. Die folgende *Abbildung 83* stellt die AZK-Wertschöpfungsbilanz der BR Münster differenziert dar.

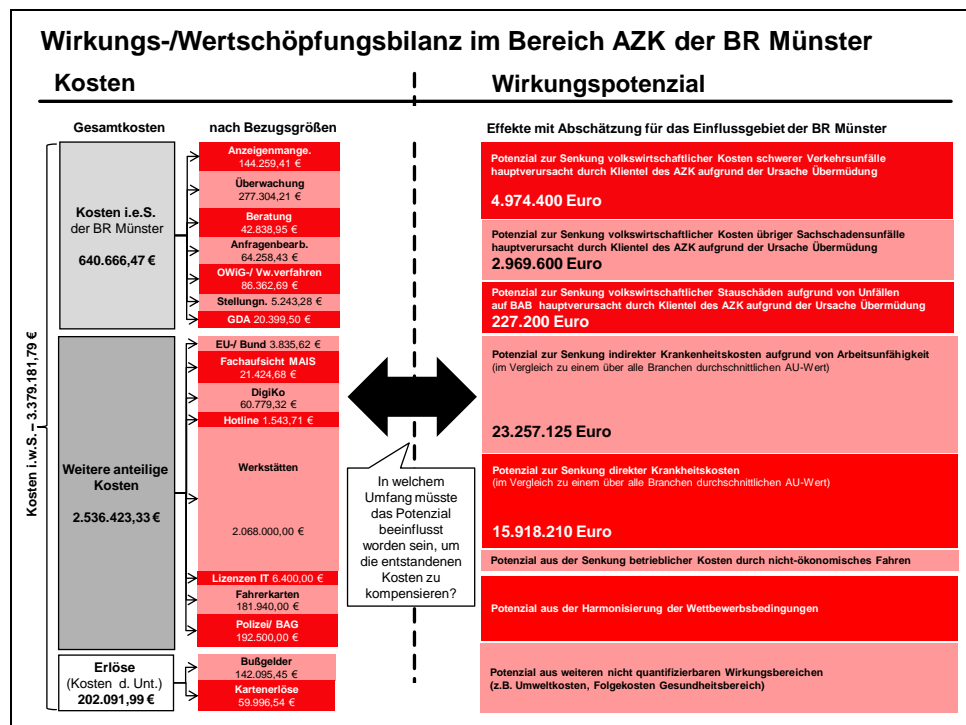


Abbildung 83: AZK-Wertschöpfungsbilanz der BR Münster

Die Gesamtkosten in Höhe von 3.379.181,79 € ergeben sich aus den Vollzugskosten i.e.S. in Höhe von 640.666,47 €, den anteiligen Kosten der weiteren Beteiligten in Höhe von 2.536.423,33 € sowie den anteiligen Erlösen in Höhe von 202.091,99 €.

Die Vollzugskosten i.e.S. verteilen sich wie folgt auf die Leistungen des Bereiches AZK:

- Anzeigenmanagement: 144.259,41 €
- Überwachung: 277.304,21 €
- Beratung: 42.838,95 €
- Anfragenbearbeitung: 64.258,43 €
- Stellungnahmen: 5.243,28 €
- GDA-Programme: 20.399,50 €

Die weiteren anteiligen Kosten setzen sich aus folgenden Bereichen zusammen:

- EU-Ebene und Bund: 3.835,62 €
- Fachaufsicht MAIS: 21.424,68 €
- DigiKo: 60.779,32 €
- DigiKo Service-Hotline: 1.543,71 €
- Werkstätten: 2.068.000,00 €
- Lizenzen IT: 6.400,00 €
- Fahrerkarten: 181.940,00 €
- Polizei, BAG: 192.500,00 €

Die ausgewiesenen Erlöse in Höhe von 202.091,99 € ergeben sich aus der Verhängung von Buß- und Verwarngeldern in Höhe von 142.095,45€ sowie den anteiligen Erlösen aus der Vergabe von Unternehmens- und Werkstattkarten in Höhe von 59.996,54 €.

Der Wirkungsbereich der Wertschöpfungsbilanz stellt die in *Kapitel 5* beschriebenen Einzelwirkungen im Einflussbereich der BR Münster dar:

- Das Potenzial zur Senkung volkswirtschaftlicher Kosten schwerer Verkehrsunfälle hauptverursacht durch Klientel des AZK aufgrund der Ursache Übermüdung wurde mit 4.974.400 € ermittelt.

- Das Potenzial zur Senkung volkswirtschaftlicher Kosten der übrigen Sachschadensunfälle hauptverursacht durch Klientel des AZK aufgrund der Ursache Übermüdung mit 2.969.600 €.
- Das Potenzial zur Senkung volkswirtschaftlicher Stauschäden aufgrund von Unfällen auf BAB hauptverursacht durch Klientel des AZK aufgrund der Ursache Übermüdung wurde mit 227.200 € errechnet.
- Das Potenzial zur Senkung indirekter Krankheitskosten aufgrund von Arbeitsunfähigkeit (im Vergleich zu einem über alle Branchen durchschnittlichen AU-Wert) wurde mit einem Wert von 23.257.125 € ermittelt.
- Das Potenzial zur Senkung direkter Krankheitskosten wurde mit einem Wert von 15.918.210 € ermittelt.

Somit ergeben sich unmittelbare Potenziale aus der Reduzierung von Straßenverkehrsunfällen aufgrund von Müdigkeit in Höhe von 8.171.200 € sowie ein grundsätzliches Gesamtpotenzial aus der Reduzierung von Arbeitsunfähigkeitstagen in Höhe von 39.175.335 €. Zusammen betrachtet ergibt sich ein maximales Gesamtpotenzial in Höhe von 47.346.535 €.

Weitere Schadensminimierungspotenziale, welche sich aus der dargestellten Wirkungskette ergeben (vgl. *Kapitel 5.1*), konnten aufgrund der Komplexität der Einflussfaktoren monetär nicht quantifiziert werden. Hierzu zählen bspw. die Bewertung entstehender Umweltkosten oder die monetären Auswirkungen nicht-ökonomischen Fahrens. Ebenso wurden unterstellte positive Effekte aus dem Bereich der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen nicht quantifiziert. In *Kapitel 5.7* wurden weitere Maßnahmen genannt, welchen eine zielbezogene Wirkung im Bereich der Einhaltung der Sozialvorschriften zugeschrieben werden kann. Auch hier ist zumindest bei ausgewählten Maßnahmen eine mittelbare Beeinflussung durch die BR Münster bspw. über die Ausübung von Beratungstätigkeiten denkbar. *Insofern*

ist davon auszugehen, dass das monetäre Gesamtpotenzial der BR Münster über den in diesem Bericht ausgewiesenen Werten liegt.

Die Befragung der Unternehmen hat gezeigt, dass sich aus dem Kontakt eines Unternehmens mit dem Dezernat 55 der BR Münster unmittelbar Verhaltensänderungen ergeben, welche sich auch auf die Bereiche der Verkehrssicherheit und der Arbeitsbedingungen des Fahrpersonals niederschlagen können (vgl. Kapitel 4.3).

Abbildung 84 beschreibt den unterstellten Wirkungsmechanismus zwischen Unternehmenskontakten (insbesondere aus der Überwachung und der Beratung) und den aus diesen Kontakten erzeugten Wirkungen.

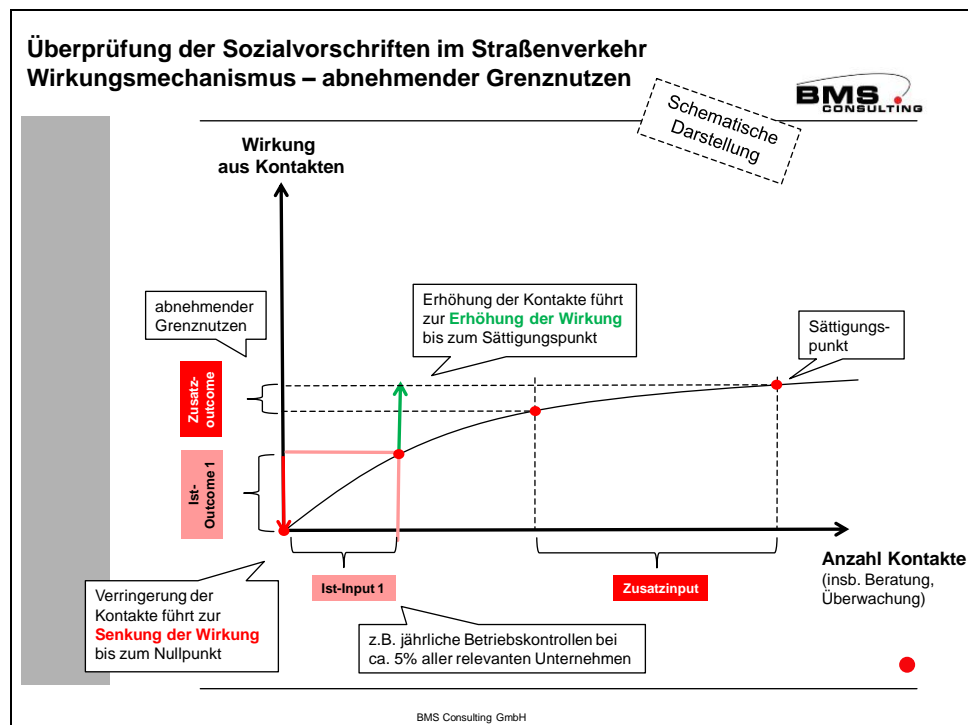


Abbildung 84: Unterstellter Wirkungsmechanismus

So kann unterstellt werden, dass bspw. durch die im Jahr 2011 durchgeführten 274 Betriebskontrollen sowie die weiteren Kontakte (Ist-Mengengerüst) ein positiver Ist-Outcome im Sinne der gesetzlichen Zielsetzungen erzeugt wurde. Der dargestellte Wirkungsme-

chanismus unterstellt unter der Annahme eines abnehmenden Grenznutzens, dass eine Erhöhung dieses Mengengerüstes auch zu einer Erhöhung der aus diesen Kontakten resultierenden Wirkungen bis zu dem Punkt führt, an dem die Sättigungsgrenze erreicht ist. Auf der anderen Seite bedeutet dies, dass eine Reduktion des Mengengerüstes zu einer Senkung der zugewiesenen Wirkung führt.

Würde das Dezernat 55 der BR Münster theoretisch die Arbeit einstellen, so ist also davon auszugehen, dass sämtliche aus den Kontakten resultierenden Wirkungen ebenfalls verloren gehen würden.

Auf der anderen Seite kann durchaus unterstellt werden, dass der Sättigungspunkt in der Praxis noch nicht erreicht ist. Ein Indikator hierfür ist die jährliche Kontaktquote in Höhe von ca. 5%. Unter Beibehaltung dieser Überwachungshäufigkeit zu den Unternehmen benötigt die BR Münster ca. 20 Jahre um alle relevanten Unternehmen zumindest einmal in Form einer Betriebskontrolle zu überprüfen.

Es ist evident, dass die mit den ausgewiesenen Wirkungspotenzialen verknüpften Schäden sich nicht vollständig zurückführen lassen. Auch kann ein ausschließlich auf die Tätigkeiten des Dezernates 55 der BR Münster abstellender Marginaleffekt nicht abschließend ermittelt werden.

Nichts desto trotz ist eine Verknüpfung von Kosten- und Wirkungsbeurteilung sinnvoll, um die Bedingungen darzustellen, unter welchen die Wertschöpfung der Verwaltung positiv ist. *Abbildung 85* fasst die diesbzgl. relevanten Wertschöpfungszusammenhänge im Bereich AZK zusammen.

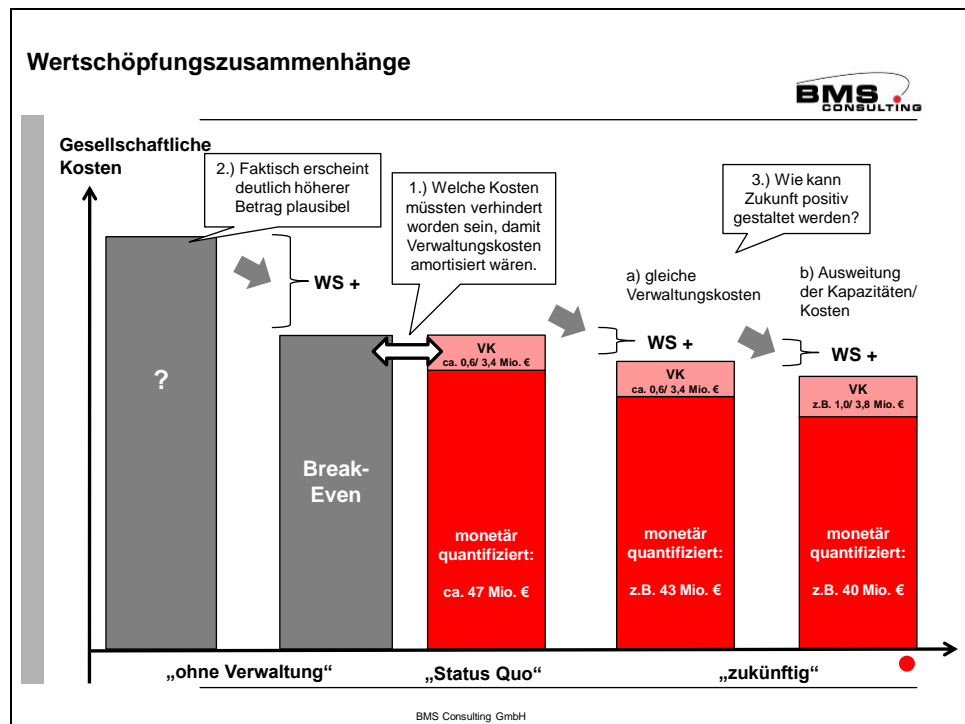


Abbildung 85: Wertschöpfungszusammenhänge AZK

Um die Frage zu beantworten, **wie groß die Reduzierung des Schadensumfanges mindestens sein müsste, um die Kosten des Verwaltungsvollzugs zu rechtfertigen**, soll ausgehend vom „Status Quo“ untersucht werden, welche (volkswirtschaftlichen) Kosten bzw. welche damit zusammenhängende Mengengerüste verhindert worden sein müssten, um die ermittelten Vollzugskosten der Verwaltung (sowohl im engeren als auch im weiteren Sinn) zu amortisieren.

Hierfür werden zunächst auf Basis der monetär bewerteten Einzeleffekte annahmebasierte *Szenariorechnungen* für das Einflussgebiet der BR Münster vorgenommen, um die diesbzgl. beispielhaften Mengengerüste der Einzeleffekte bzw. von Effektkombinationen zu ermitteln. Im Anschluss werden diese Szenariorechnungen um den nicht zu quantifizierenden Wirkungsbereich ergänzt.

Unter der in *Kapitel 5.4* hergeleiteten Annahme, dass 16 % der in den offiziellen Statistiken ausgewiesenen und durch Kraftfahrer ver-

ursachten Unfälle auf die Ursache von Übermüdung zurückzuführen sind, ergeben sich für den Wirkungsbereich der *Schäden aus Straßenverkehrsunfällen* folgende für das Jahr 2011 anteiligen Mengendaten im Bereich der BR Münster:⁷²

- 1,39 Unfälle mit 1,49 Getöteten
- 12,07 Unfälle mit 14,30 Schwerverletzten
- 55,38 Unfälle mit 77,76 Leichtverletzten
- 28,59 schwere Sachschadensunfälle
- 527,06 Unfälle mit leichtem Sachschaden⁷³

Die anteiligen Fallzahlen für das Jahr 2011 im Bereich der BR Münster für den Wirkungsbereich der *Schäden aufgrund von Staus* liegen bei 28,36 stauverursachenden Unfällen.⁷⁴

Darüber hinaus werden im Einflussbereich der BR Münster vom relevanten Fahrpersonal durchschnittlich 421.729 AU-Tage⁷⁵ eingereicht. Das diesbezügliche maximale Gesamtpotenzial wurde sowohl für die Ermittlung der indirekten als auch für die Ermittlung der direkten Krankheitskosten mit 5,6 Tagen pro Fahrer ermittelt, dies entspricht Arbeitsunfähigkeitstagen in Höhe von 115.768⁷⁶ (vgl. *Kapitel 5.5*).

Die den Schadensberechnungen zu Grunde liegenden Stückkosten der untersuchten Wirkungsbereiche wurden in den *Kapiteln 5.2 bis*

⁷² Die an dieser Stelle ausgewiesenen Werte entsprechen 16 % der für die BR Münster berechneten Mengengerüste in *Abbildung 66*.

⁷³ Die Anzahl an ausgewiesenen Unfällen ergibt sich auf Basis der ermittelten Anzahl leichter Sachschadensfällen auf Bundesebene in Höhe von 98.232 (vgl. *Abbildung 64*) sowie unter zu Grunde Legung der in diesem Bericht verwendeten Relationen (20,7 % NRW/ Bund, 16,2 % BR Münster/ NRW sowie 16 % Unfallursache Übermüdung).

⁷⁴ Der an dieser Stelle ausgewiesene Wert entspricht der Summe der relevanten Unfallzahlen (vgl. *Abbildung 70*) unter zu Grunde Legung der in diesem Bericht verwendeten Relationen (20,7 % NRW/ Bund, 16,2 % BR Münster/ NRW sowie 16 % Unfallursache Übermüdung).

⁷⁵ Die Summe der AU-Tage errechnet sich über die durchschnittliche Ausfallzeit in Höhe von 20,4 AU-Tagen (vgl. *Kapitel 5.5*) pro Fahrer bei unterstellten 20.673 Fahrern im Einflussbereich.

⁷⁶ Bei einer Anzahl von 20.673 Fahrern im Einflussgebiet der BR Münster.

5.5 ermittelt und ausgewiesen. Zusammenfassend sind dies im Einzelnen:

- 5.634,00 €: Ø-Kosten eines übrigen Sachschadensunfalls
- 19.365,00 €: Ø-Kosten eines schweren Unfalls mit (nur) Sachschaden
- 4.416,00 €: Ø-Personalkosten für einen Leichtverletzten
- 110.571,00 €: Ø-Personalkosten für einen Schwerverletzten
- 996.412,00 €: Ø-Personalkosten für einen Getöteten
- 13.036,00 €: Ø-Sachkosten für einen Unfall mit Leichtverletzten
- 19.215,00 €: Ø-Sachkosten für einen Unfall mit Schwerverletzten
- 40.108,00 €: Ø-Sachkosten für einen Unfall mit Getöteten
- 7.996,00 €: Ø-Staukosten eines schweren Autobahnunfalls
- 201,00 €: Ø-Kosten eines AU-Ausfalltages (indirekte Krankheitskosten)
- 137,50 €: Ø-Kosten eines AU-Ausfalltages (direkte Krankheitskosten)

Die für den Einflussbereich der BR Münster ausgewiesenen Mengengerüste verursachen somit unter Zugrundelegung der dargestellten Stückkosten das maximal beeinflussbare Gesamtschadenspotenzial in Höhe von ca. 47,4 Mio. € (vgl. *Abbildung 83*).⁷⁷

Die folgenden Szenariodarstellungen beschreiben die Auswirkungen von Mengengerüstveränderungen (bspw. über einen Kontakt des Dez. 55) sowohl bei den singulären Wirkungseffekten als auch bei Effektkombinationen. **Simuliert werden die (monetär bewertbaren) durchschnittlichen Mengengerüste, welche durch Tätigkeiten des Dezernates 55 zu beeinflussen sind, um unter Berücksichtigung der AZK-Vollzugskosten i.e.S. (vgl. Kapitel 3.1), kostenmäßig einen Break-Even herzustellen.** Darüber hinaus werden zusätzlich die durchschnittlichen Mengengerüste ausgewiesen, welche für eine Erreichung des Break-Even unter Zugrundelegung der AZK-Vollzugskosten i.w.S. notwendig wären.

⁷⁷ Es ergeben sich geringfügige Rundungsdifferenzen zu den in der Wertschöpfungsbilanz dargestellten Werten.

Wichtig ist bereits an dieser Stelle zu erwähnen, dass alle Effekte grundsätzlich zusammen wirken, d.h. eine Amortisierung nur eines Effektes ist in der Realität nicht notwendig. Die Modellberechnungen dienen daher primär zur Veranschaulichung der Sensitivitäten einzelner Effekte.

Abbildung 86 simuliert die notwendigen Mengengerüstveränderungen im Bereich von Straßenverkehrsunfällen zur Erreichung des Break-Even. Um die *AZK-Vollzugskosten i.e.S.* durch (die ausschließlich) monetär messbaren volkswirtschaftlichen Effekte aus den Wirkungsbereichen Verkehrsunfälle und Staukosten zu kompensieren (Break-Even), ist eine Beeinflussung des Ist-Mengengerüsts durch die unmittelbare oder mittelbare Tätigkeit des Dezernates 55 im Bereich AZK um durchschnittlich ca. 7,85 %⁷⁸ notwendig.

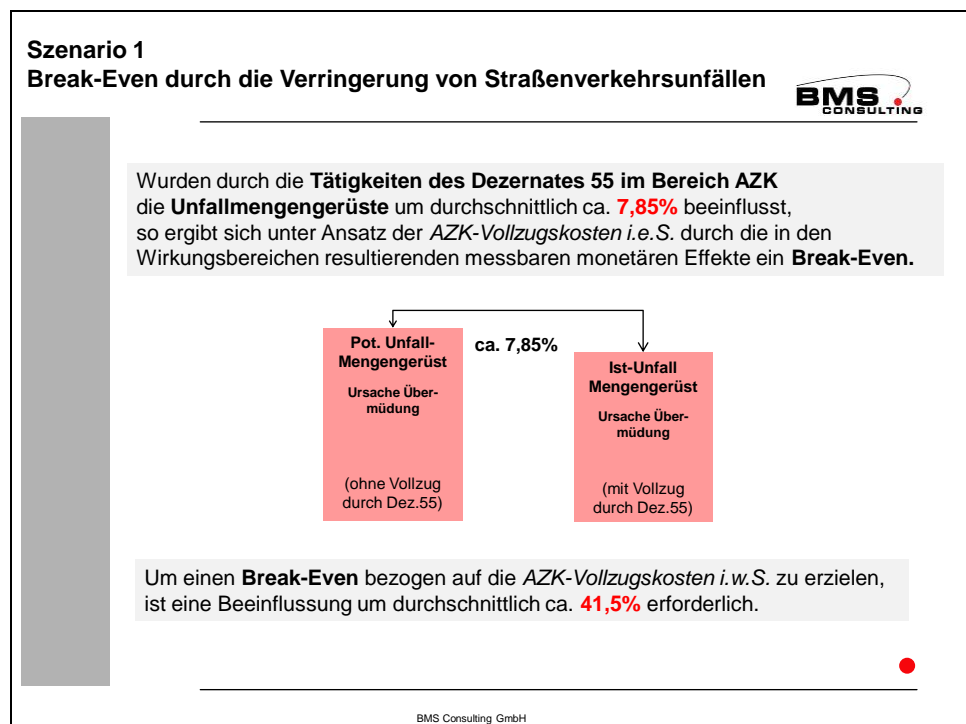


Abbildung 86: Break-Even – Szenario 1

⁷⁸ Rechnerisch wären durchschnittlich ca. 0,11 Unfälle mit 0,12 Getöteten, 0,95 Unfälle mit 1,12 Schwer-verletzten, 4,35 Unfälle mit 6,1 Leichtverletzten, 2,24 schwere Sachschadensunfälle, 41,4 übrige Sachschadensunfälle sowie 2,23 stauverursachenden Unfälle auf Autobahnen betroffen.

Um einen Break-Even bezogen auf die *AZK-Vollzugskosten i.w.S.* zu erzielen, ist eine Beeinflussung in Höhe von durchschnittlich ca. 41,5 %⁷⁹ erforderlich.

Wird der Wirkungseffekt der Arbeitsunfähigkeit isoliert und zwecks Ermittlung des Break-Even die korrespondierenden Mengengerüste simuliert, zeigt sich das in *Abbildung 87* dargestellte Ergebnis.

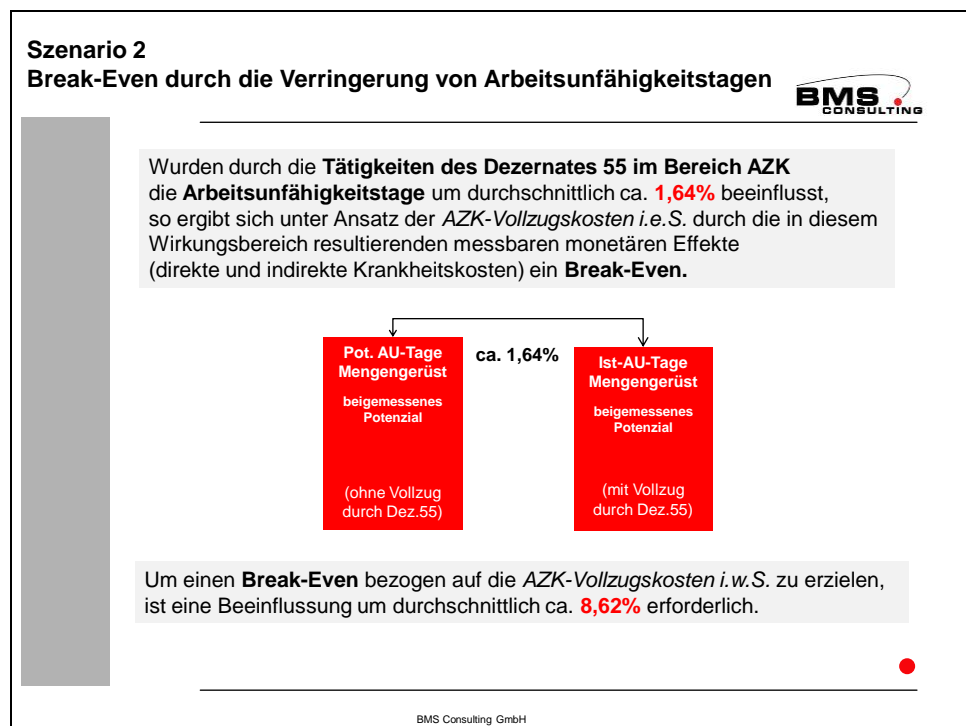


Abbildung 87: Break-Even – Szenario 2

Um hier die *AZK-Vollzugskosten i.e.S.* durch (die ausschließlich) monetär messbaren volkswirtschaftliche Effekte zu kompensieren, ist eine Beeinflussung des beigemessenen Arbeitsunfähigkeitspotenzials (Ist-Mengengerüst) durch Tätigkeit des Dezernates 55 um durchschnittlich ca. 1,64 % notwendig. Somit sind ca. 1.899 AU-Tage bei 20.673 Fahrern betroffen. Das entspricht einer durchschnittlichen

⁷⁹ Rechnerisch wären durchschnittlich ca. 0,58 Unfälle mit 0,62 Getöteten, 5,01 Unfälle mit 5,93 Schwerverletzten, 22,98 Unfälle mit 32,27 Leichtverletzten, 11,86 schwere Sachschadensunfälle, 218,7 übrige Sachschadensunfälle sowie 11,77 stauverursachende Unfälle auf Autobahnen betroffen.

Beeinflussung von ca. 1 AU-Tag bei jedem 11 Fahrer bzw. von ca. 0,7 Std. bei jedem Fahrer (1 AU-Tag = 8 Stunden) im Einflussbereich der BR Münster.

Um einen Break-Even bezogen auf die *AZK-Vollzugskosten i.w.S.* zu erzielen, ist eine Beeinflussung des Potenzials in Höhe von durchschnittlich ca. 8,62 % erforderlich. Hier wären insgesamt ca. 9.979 AU-Tage betroffen. Das entspricht wiederum einer durchschnittlichen Beeinflussung von ca. 1 AU-Tag bei jedem 2 Fahrer bzw. von ca. 4 Std. bei jedem Fahrer im Einflussbereich der BR Münster.

Ein realistischeres Bild wird durch eine (beispielhafte) **Simulation einer Kombination der Einzeleffekte** erzielt, da wie bereits skizziert, die Effekte grundsätzlich zusammen wirken (vgl. *Abbildung 88*).

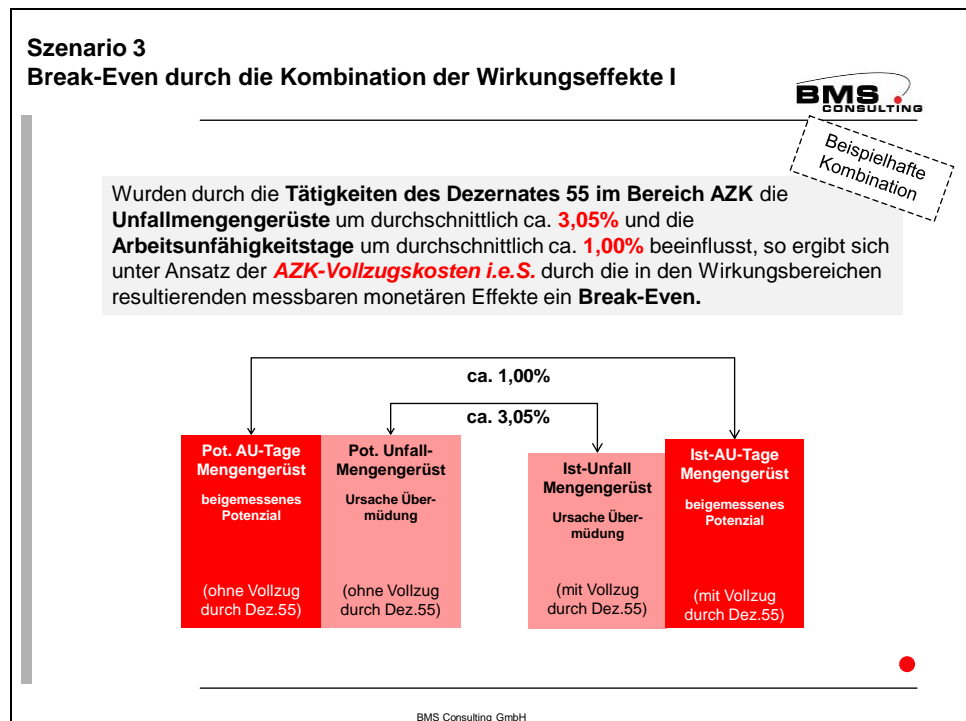


Abbildung 88: Break-Even – Szenario 3

Um den gewünschten Break-Even-Effekt mit den *AZK-Vollzugskosten i.e.S.* zu simulieren, ist z.B. eine Beeinflussung der

Unfallmengengerüste um 3,05%⁸⁰ in Kombination mit einer Beeinflussung der AU-Tage in Höhe von 1,00%⁸¹ erforderlich. Dieses Beispiel-Szenario weist gegenüber den Szenarien 1 und 2 durch die Kombination der messbaren Effekte deutlich kleinere zu beeinflussende Mengengerüste aus.

Gleiches gilt für das vierte Szenario, welches beispielhaft eine **Break-Even-Situation als Kombinationseffekt unter Berücksichtigung der AZK-Vollzugskosten i.w.S.** simuliert (vgl. *Abbildung 89*).

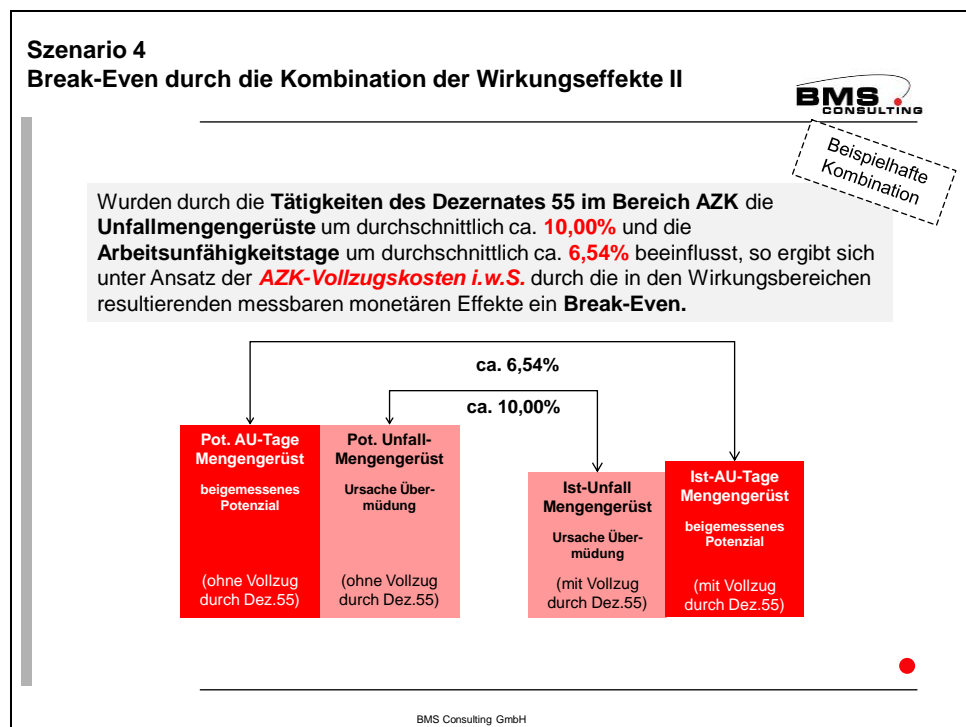


Abbildung 89: Break-Even – Szenario 4

⁸⁰ Rechnerisch wären durchschnittlich 0,04 Unfälle mit 0,05 Getöteten, 0,37 Unfälle mit 0,44 Schwerverletzten, 1,69 Unfälle mit 2,37 Leichtverletzten, 0,87 schwere Sachschadensunfälle, 16,1 übrige Sachschadensunfälle sowie 0,86 stauverursachende Unfälle auf Autobahnen betroffen.

⁸¹ Rechnerisch wären ca. 1.158 AU-Tage betroffen. Das entspricht einer Beeinflussung von ca. 1 AU-Tag bei ca. jedem 18 Fahrer bzw. von ca. 0,4 Std. bei jedem Fahrer im Einflussbereich der BR Münster (1 AU-Tag = 8 Stunden).

So müssten in diesem Fall durchschnittlich ca. 10,00 %⁸² der Unfallmengerüste sowie 6,54 %⁸³ der Arbeitsunfähigkeitstage beeinflusst werden, um den Kosten-Nutzen-Ausgleich zu erzielen.

Eine andere Form der Darstellung des **Szenario 3** wird in *Abbildung 90* wiedergegeben.

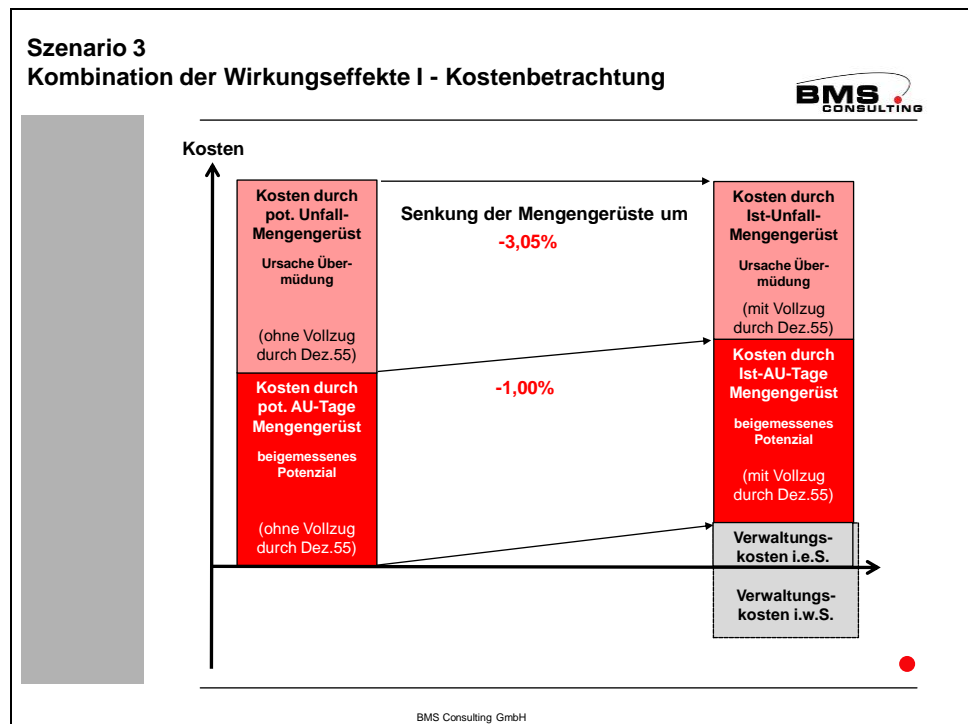


Abbildung 90: Szenario 3 - Kostenbetrachtung

Mit Vollzug des Dezernates 55 im Bereich AZK fallen die im Rahmen dieses Berichtes zu Grunde gelegten Mengengerüste sowie die daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Kosten im Einflussgebiet der BR Münster an (rechter Kostenbereich). Der linke Bereich stellt die durch einen fehlenden Vollzug beispielhaft simulierten erhöhten Mengengerüste sowie die daraus resultierenden volkswirtschaftli-

⁸² Rechnerisch wären durchschnittlich 0,14 Unfälle mit 0,15 Getöteten, 1,21 Unfälle mit 1,41 Schwerverletzten, 5,54 Unfälle mit 7,78 Leichtverletzten, 2,86 schwere Sachschadensunfälle, 52,7 übrige Sachschadensunfälle sowie 2,84 stauverursachende Unfälle auf Autobahnen betroffen.

⁸³ Rechnerisch wären ca. 7.571 AU-Tage betroffen. Das entspricht einer Beeinflussung von ca. 1 AU-Tag bei jedem 2,7 Fahrer bzw. von ca. 2,9 Std. bei jedem Fahrer im Einflussbereich der BR Münster (1 AU-Tag = 8 Stunden).

chen Kosten dar (Break-Even-Situation). Ein stärkerer Anstieg der (kombinierten) Mengengerüste (ohne Vollzug des Dezernats 55) als ausgewiesen, würde unmittelbar zu einer Erhöhung des volkswirtschaftlichen Schadens führen.

Abbildung 91 fasst den skizzierten Zusammenhang auch für das Szenario 4 zusammen.

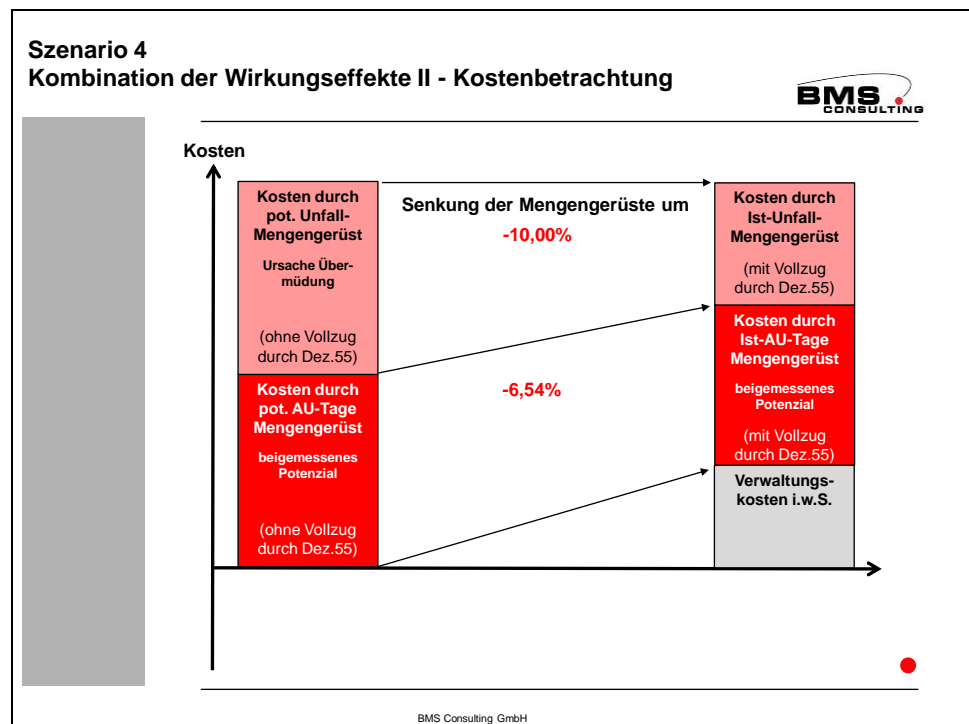


Abbildung 91: Szenario 4 - Kostenbetrachtung

Die bis hierhin dargestellten Szenariorechnungen sind allesamt als Beispielrechnungen zu interpretieren, unter welchen ein Kosten-Nutzen-Ausgleich im Bereich AZK durch die Tätigkeiten des Dezernates 55 bei Zugrundelegung der *monetär quantifizierbaren Wirkungen* eintreten würde. Wie bereits ausgeführt, **werden die tatsächlichen Wirkungen einer Verminderung von Schadenspotenzialen insbesondere bei den Staukosten als bedeutend höher eingeschätzt**. Darüber hinaus wurden in *Kapitel 5.6* weitere Wirkungen gewürdigt, wobei insbesondere auch ein vermuteter Beitrag der Tä-

tigkeiten des Dezernates 55 zum Oberziel *Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen* unterstellt werden kann.

Die folgenden beiden Darstellungen skizzieren daher den **kombinierten Wirkungseffekt aller dem Dez. 55 potenziell zuzuschreibenden Wirkungen**. Es wird deutlich, dass sich durch die Hinzunahme weiterer Nutzeneffekte, die ermittelten Mengengerüste - zwecks Erreichung des Break-Even unter Betrachtung der AZK-Vollzugskosten i.e.S. - in den bislang betrachteten Zielbereichen verringern (vgl. *Abbildung 92*). Die Annahme hierbei ist pauschal, dass der monetäre Nutzen der Verringerung von Wettbewerbsverzerrungen ähnlich groß ist wie der durchschnittliche Nutzen aus der Verringerung der Unfall- sowie der Arbeitsunfähigkeitsmengengerüste.

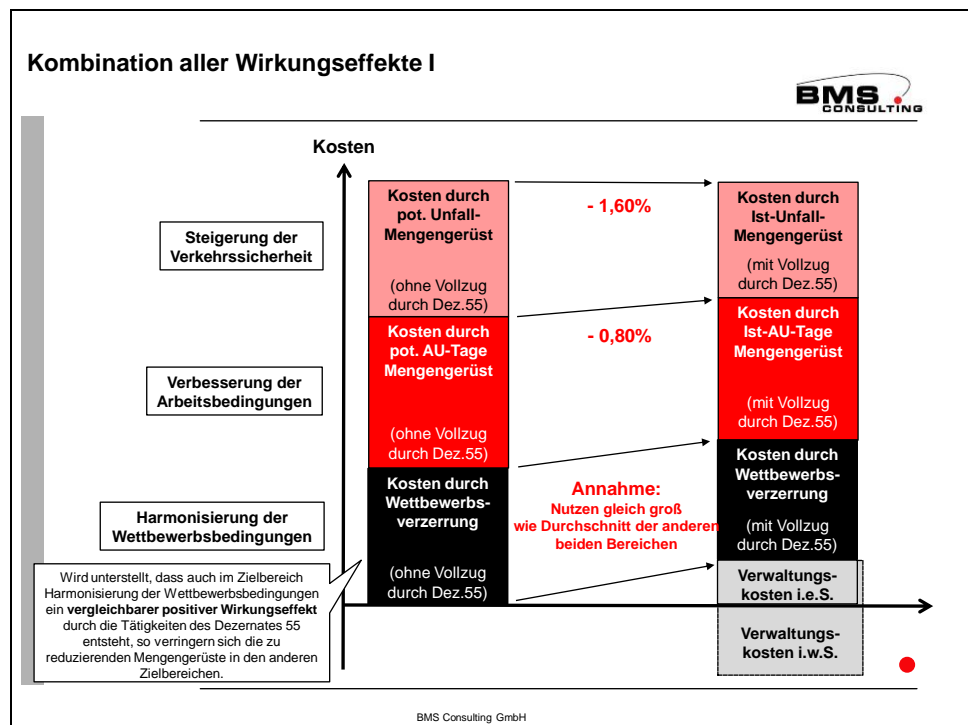


Abbildung 92: Kombination aller Wirkungseffekte I

Abbildung 93 skizziert den **kombinierten Wirkungseffekt aller Wirkungen unter Berücksichtigung der AZK-Vollzugskosten i.w.S.**

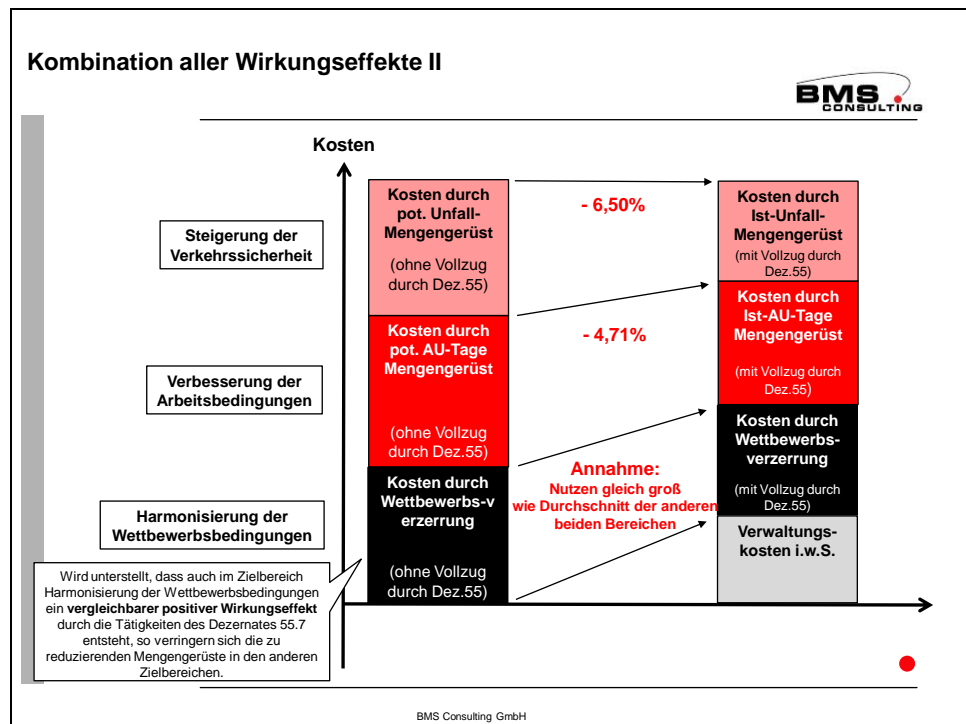


Abbildung 93: Kombination aller Wirkungseffekte II

Wie bereits erwähnt kann ein Marginalerfolg der Tätigkeiten des Dezernates 55 auf die Wirkungsbereiche nicht exakt isoliert werden, der grundsätzliche Zusammenhang konnte indes nachgewiesen werden. Insbesondere deshalb wurde ein besonderer Wert auf die Darstellung der Beispielrechnungen gelegt, da somit differenziert verdeutlicht werden kann, unter welchen Bedingungen die ermittelten AZK-Vollzugskosten durch positive Wirkungsbeiträge der Verwaltung amortisiert bzw. überkompensiert werden. Dass die Wertschöpfung der BR Münster faktisch positiv ist, ist auf Grundlage der absoluten Wirkungspotenziale sehr plausibel.

In diesem Kontext werden nachfolgend weitere beispielhafte Aussagen zusammenfassend dargestellt:

- Die jährlichen monetär nachweisbaren volkswirtschaftlichen Kosten von Straßenverkehrsunfällen auf Autobahnen hauptverursacht durch Fahrer von Kraftomnibussen und Güterkraftfahrzeugen > 3,5 t im Einflussgebiet der Bezirksregierung

Münster, welche aufgrund von Übermüdung des Fahrpersonals im Einflussgebiet der BR Münster entstehen (8.171.200 €), entsprechen annähernd dem 13 fachen der jährlichen AZK-Vollzugskosten der BR Münster i.e.S.

- *Die durchschnittlichen Kosten eines schweren Unfalls (50.636 €) entsprechen ungefähr den jährlichen Personalkosten eines Sachbearbeiters im mittleren Dienst, welcher durchschnittlich ca. 18.141 Fahrtage p.a. kontrolliert und damit durchschnittlich ca. 6.000 Zuwiderhandlungen des kontrollierten Fahrpersonals aufdeckt.*
- *Das monetäre Nutzenpotenzial durch Reduktion von Arbeitsunfähigkeitstagen im Bereich Fahrpersonal ist mit ca. 39 Mio. € knapp 5x so hoch wie das ausgewiesene monetäre Potenzial aus der Reduktion von Straßenverkehrsunfällen. Dieses Potenzial ist auch für weitere Aufgabenbereiche der Arbeitsschutzverwaltung als sehr bedeutend und ggf. beeinflussbar einzustufen.*

Abschließend werden die wesentlichen Aussagen der Analysen über das Dezernat 55 der BR Münster im Bereich AZK zusammengefasst:

- Die Vorgaben aus der gesetzlichen Kontrollquote werden erfüllt.
- Die BR Münster realisiert eine durchschnittlich sehr hohe Anzahl an kontrollierten Fahrerarbeitstagen pro eingesetzten VZÄ.
- Die Unternehmen sind trotz des Eingriffscharakters der Tätigkeiten mit den Leistungen (Überwachung und Beratung) des Dezernates 55 durchschnittlich sehr zufrieden.

- Die Kontakte (Überwachung und Beratung) mit den Unternehmen im Bereich AZK führen zu konkreten Verhaltensänderungen in den Betrieben.
- Diese Verhaltensänderungen in den Betrieben können insbesondere zu einer erhöhten Verkehrssicherheit und zu verbesserten Arbeitsbedingungen des Fahrpersonals führen.

Basierend auf den dargestellten Erkenntnissen werden im Folgenden *Kapitel 6.2* identifizierte Gestaltungspotenziale und Handlungsempfehlungen für die BR Münster abgeleitet.

6.2 Gestaltungspotenziale der BR Münster

Zielsetzung der Bezirksregierung Münster sollte sein, durch die Steuerung der Ausführung des AZK-Vollzuges, d. h. über die kontinuierliche Optimierung der gesamten Wertschöpfungskette, den gesamtgesellschaftlichen Nutzen gegenüber dem aktuellen Status Quo weiter zu erhöhen.

Folgend sollen deshalb konkrete Gestaltungsoptionen und Maßnahmen dargestellt werden, welche u.a. die Intensität der skizzierten Verhaltensbeeinflussung eines Unternehmens zu verbessern helfen und somit verstärkt positive Auswirkungen auf die genannten Nutzenpotenziale ausüben können. Zuvor werden die **aus der Befragung der Unternehmen abgeleiteten Handlungsempfehlungen** (vgl. *Kapitel 4*) kompakt dargestellt:

- *Unternehmen sollten noch besser über Art und Umfang von Bußgeldern informiert werden, damit das Potenzial und die Höhe der durch den Bußgeldkatalog induzierten Abschreckungswirkung ausgeschöpft und weiter erhöht werden.*

- *Um dem Anspruch der BR Münster als kompetenter Ansprechpartner und Informationsquelle im Bereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr gerecht zu werden, sollte das diesbzgl. Profil weiter geschärft und die Kommunikation verstärkt werden.*
- *Die BR Münster sollte im Rahmen der Schärfung des Profils als Informationsquelle im Bereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr verstärkt auf die Möglichkeiten zur Durchführung von (individuellen) Beratungen (rechtliche Anwendungsberatung und systembezogene Organisationsberatung) aufmerksam machen (sowohl die Leistungen Beratung als auch Überwachung zeigen positive Verhaltenswirkungen bei den Leistungsempfängern).*

Neben den sich unmittelbar aus der Befragung ergebenden Empfehlungen für die BR Münster werden folgend weitere Optimierungsmöglichkeiten und Problemfelder skizziert sowie ausgewählte Unterscheidungsmerkmale zu anderen Bezirksregierungen dargestellt. Diese Aspekte lassen sich den Bereichen *Optimierung bestehender Aufgabenfelder*, *Optimierung des Ressourceneinsatzes*, *organisatorische Implikationen des Verwaltungsvollzugs* sowie *zukünftige Entwicklungen* im Bereich AZK zuordnen.

Optimierung bestehender Aufgabenfelder

Betroffene Unternehmen unterliegen einer gesetzlichen Verpflichtung der Selbstkontrolle bei der Einhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr. Die dafür notwendige (Kontroll-)Infrastruktur wird durch die entsprechenden Akteure, wie bspw. der BR Münster zur Verfügung gestellt (vgl. *Kapitel 3*). Die Bezirksregierungen greifen bei etwaigen Betriebskontrollen (Überwachungen) auf die erstellte Über-

wachungsstruktur des Unternehmens zurück. Auslöser einer Überwachung werden in *Kapitel 2* dargestellt.

Bei der Risikobewertung hat die BR Münster im Jahr 2011 den „AZK-Highscore“ als maßgebliches Kriterium für die Priorisierung der Betriebskontrollen genutzt. Diese Bewertung basiert wie in *Kapitel 2* dargestellt ausschließlich auf der *Häufigkeit der Verstöße pro Unternehmen*.

Seit Anfang 2012 steht der BR Münster ein neues Risikoeinstufungssystem zur Steuerung der Betriebskontrollen zur Verfügung, welches neben der *Häufigkeit der Verstöße* auch die *Höhe der jährlich erteilten Bußgelder* berücksichtigt.⁸⁴ Das neue Punktesystem wertet IFAS-Daten der jeweils letzten 24 Monate aus. Eine Aktualisierung erfolgt alle drei Monate. Die beiden Risikokriterien *Höhe der Bußgelder*⁸⁵ (Klassen bis 90 Punkte p.a.) und Anzahl relevanter Verstöße (Klassen bis 70 Punkte p.a.) gehen gewichtet in die Gesamtpunktzahl ein.

Es ergeben sich folgende Probleme bzw. Optimierungspotenziale insb. aus der Risikoeinstufung bzw. im Leistungsbereich Überwachung:

- Die verfügbaren Personalressourcen sind mit der Bearbeitung des „roten und gelben Bereiches“ der Risikoliste ausgelastet.
Raum für Eigeninitiativen ist damit begrenzt vorhanden.
- Eine Erweiterung der Kriterien zur Ermittlung der Risikolisten um quantitative und qualitative Aspekte, wie z.B. der schwere

⁸⁴ Die Aussagekraft entspricht aktuell noch nicht den qualitativen Ansprüchen. Zwar hat die BR Münster durch Nachpflege relevanter Daten bezogen auf die Ergebnisse der Betriebskontrollen eine Verbesserung der Datenqualität erzielt, jedoch werden mit Blick auf die Anzeigen erst seit Anfang des Jahres die digitalen Schaublattdaten in die Risikoeinstufung eingepflegt. Daher wird die Aussagekraft dieses Systems frühestens Ende 2012 ausreichend sein, um hierrüber die Überwachungstätigkeit zu steuern. Bis zu diesem Zeitpunkt wird der „AZK-Highscore“ weiterhin der Bewertungsmaßstab sein.

⁸⁵ Die Bußgeldberechnung erfolgt automatisch. Es werden alle einzelnen Verstöße sowie die Summe über alle Verstöße pro Unternehmen gemäß Bußgeldkatalog angezeigt.

der Verstoßart oder dem Gefährdungspotenzial des Unternehmens (z.B. Branchenzugehörigkeit, Tätigkeit als Subunternehmer, Flottengröße des Unternehmens) ist mittelfristig zwecks Optimierung des Ressourceneinsatzes anzustreben. **Insbesondere der fehlende Bezug der Verstoßhäufigkeit zur Unternehmensgröße** (Anzahl pro Fahrzeug) **erscheint problematisch**. Auch sollten direkte oder indirekte Erfahrungswerte der Mitarbeiter Berücksichtigung bei der Priorisierung finden.

- Die Abschreckungswirkung von Bußgeld ist in Einzelfällen nicht gegeben.⁸⁶ Bei vorsätzlichen kontinuierlichen Verstößen⁸⁷ gegen die Vorschriften sollte die **Möglichkeit zur Verhängung weiterer Sanktionen, wie z.B. eines Lizenzentzuges (über Kreise/ kreisfreie Städte), geprüft werden** (vgl. *EU-Norm 1071/2009*).
- Im Rahmen der Befragung der Unternehmen wurde indes eine recht hohe **Abschreckungswirkung durch Bußgeld** festgestellt. **Das diesbzgl. Potenzial könnte fallweise ggf. weiter ausgeschöpft werden**, da durchschnittlich "nur" ca. 2T€ pro Bußgeldbescheid erhoben werden (vgl. *Kapitel 3.4*)
- Die Kontrollquote richtet sich an der Anzahl zu kontrollierender Fahrerarbeitstage aus. Ohne die Einbeziehung weiterer Risikokriterien (wie z.B. der Flottengröße, s.o.) könnten bei knapper Kapazität nicht zielführende Steuerungsanreize gesetzt werden. Hier könnte auch eine **Vorgabe der Anzahl der mindestens aufzusuchenden Betriebe** (z.B. 10 % der Betriebe im Aufsichtsbezirk) zielführend sein.
- In Abhängigkeit der Höhe des festgesetzten Bußgeldes erfolgt eine Empfehlung der BR Münster zur Optimierung der inner-

⁸⁶ Gespräche mit Beschäftigten der Arbeitsschutzverwaltung haben gezeigt, dass Unternehmen in der Praxis in Einzelfällen die max. 15.000€ Bußgeld bewusst einkalkulieren.

⁸⁷ Die bewusste Manipulation von Daten ist ein großes und häufig anzutreffendes Problem in der Praxis („Manipulation ist Standard, man findet immer etwas“). Häufige Formen der Manipulation sind der Einsatz einer zweiten oder dritten Fahrerkarte (z.B. des Kollegen), der Einsatz von Magneten bei der Aufzeichnung (Aufzeichnung wird verhindert) oder das Fahren ohne Karte.

betrieblichen Arbeitsschutzorganisation des Unternehmens.
Im Einzelfall könnte eine derartige Optimierung auch angeordnet werden.

- Die im Rahmen von Betriebskontrollen erstmalig **festgestellten Fahrerverstöße werden nicht an die zuständigen Behörden weitergegeben** und können somit nicht weiterverfolgt werden.⁸⁸ Bußgeld als Abschreckungsinstrument auf Ebene der Fahrer könnte verstärkt Verhaltensänderungen erwirken.⁸⁹
- Die **polizeiliche Weitergabe von Informationen über tödliche und schwere Unfälle** von Fahrern aus dem Einflussgebiet der BR Münster an das Dezernat 55 könnte Auswirkungen auf die interne Risikoklassifizierung haben.
- Verringerung von Medienbrüchen hinsichtlich der Kommunikation der BR MS mit Polizei/BAG auf der einen Seite und den Bußgeldstellen der Kreise/kreisfreien Städte auf der anderen Seite durch **Nutzung des DOI-Netzes** (Anzeigenmanagement).

Optimierung des Ressourceneinsatzes

Vor dem Hintergrund eines wirkungsorientierten Einsatzes bestehender Personalressourcen sollte eine Überprüfung der Aufgabenverteilung innerhalb des Bereiches AZK vorgenommen werden. Die direkten Kontakte des Dezernates 55 führen zu Verhaltensanpassungen der Unternehmen (vgl. *Kapitel 4*). Insofern sollte zum Einen geprüft werden, inwieweit Beschäftigte der betroffenen AZK-Leistungen von bisherigen, allgemeinen Aufgaben entlastet werden können, um die wirkungsvollen Direktkontakte (Überwachung/ Beratung) weiter zu forcieren:

⁸⁸ Fahrerverstöße sind in Abhängigkeit der Verstoßart nach sechs bis zwölf Monaten verjährt.

⁸⁹ Im Rahmen der Befragung konnte bereits ermittelt werden, dass Bußgeld eine hohe Abschreckungswirkung auf die Unternehmen ausübt (vgl. *Kapitel 4*).

- Bereits im letzten Jahr wurden der BR Münster bspw. über 6.000 Anfragen über KomNet (zentrales Kompetenznetz) oder die DigiKo-Hotline (Fragen zur Antragstellung) abgenommen. Eine **vorgelagerte „Servicestelle“ zu allgemeinen Fragestellungen** des Bereiches AZK (First-Level-Support) könnte für eine Entlastung betroffener Mitarbeiter sorgen und damit zusätzliche Ressourcen im Bereich Überwachung oder der qualifizierten Beratung schaffen.
- Die **Optimierung der IT-Infrastruktur**, bspw. in Form direkter Zugriffsmöglichkeiten auf das Verwaltungsnetz von außerhalb, könnte die Arbeit der Beschäftigten erleichtern.

Zum anderen könnte fallweise eine Priorisierung der Ressourcen zwischen oder innerhalb der Leistungen „Überwachung“ und „Beratung“ stattfinden. Eine derartige Priorisierung ist derzeit weder über externe Vorgaben noch im Rahmen einer internen Einschätzung oder Festlegung realisiert.⁹⁰

- Vor diesem Hintergrund sind Überwachungen oder Beratungen, insbesondere bei denjenigen Unternehmen vor- bzw. in Betracht zu ziehen, welche auf Basis einer **(individuell) erweiterten⁹¹ Risikoeinschätzung** eine entsprechend bedeutende Position erlangen.
- Überwachungs- und Beratungskontakte erzeugen eine gewünschte Wirkung bei den Leistungsempfängern. Es kann unterstellt werden, dass die Erhöhung der Kontaktdichte zu einem weiteren Anstieg der Wirkung führt, da bei der aktuellen Frequenz der Überwachungen im Bereich AZK, relevante Betriebe durchschnittlich lediglich alle 20 Jahre kontrolliert wer-

⁹⁰ Dies wäre unter den gegebenen Voraussetzungen bereits aktuell denkbar, solange die vorgegebene gesetzliche Kontrollvorgabe durch die BR Münster eingehalten wird (vgl. hierzu *Kapitel 3*).

⁹¹ Vgl. hierzu die Ausführungen zu den Optimierungspotenzialen bei den Risikokriterien in diesem Kapitel.

den.⁹² Sofern **Kapazitäten** vorhanden (z.B. durch die Umorganisation von Aufgaben), **sollten** diese daher **primär für zusätzliche Überwachungen oder Beratungen eingesetzt werden**.

- In diesem Zusammenhang könnte fallweise geprüft werden, inwieweit **Kontakte** mit Unternehmen (bzw. Unternehmern und/ oder Disponenten) **auch am/ an den Verwaltungsstandort(en)** durchgeführt werden könnten. Ggf. könnte der Ressourceneinsatz damit effizienter (z.B. Reduktion von Fahrtzeit und Fahrtkosten) gesteuert werden.

Über eine weitere Intensivierung der Kontakte wird parallel das **Profil als Informationsquelle** im Bereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr weiter gestärkt.⁹³

Organisatorische Implikationen

Darüber hinaus existieren strukturelle und organisatorische Aspekte, welche Auswirkungen auf den Aufgabenvollzug im Bereich AZK haben können und damit ggf. indirekt den Kontaktablauf sowie etwaig damit verbundene Verhaltensanpassungen der Leistungsempfänger beeinflussen könnten:

Die Art der *Integration der Bußgeldstelle* ist bei den Bezirksregierungen unterschiedlich organisiert. Die BR Münster arbeitet ohne separate Bußgeldstelle im Bereich AZK; andere Bezirksregierungen sind über separate Bußgeldstellen organisiert.

Zu den Vorteilen einer Bearbeitung „aus einer Hand“ gehört die Reduktion der internen Bearbeitungs- bzw. Einarbeitungskomplexität aufgrund der Verringerung von möglichen Kontaktschnittstellen (im

⁹² Vgl. hierzu *Kapitel 3*.

⁹³ Vgl. hierzu die Einschätzung der befragten Unternehmen in *Kapitel 4*.

Falle einer Bearbeitung von Einsprüchen) durch lediglich einen Ansprechpartner. Darüber hinaus kann ein Ansprechpartner als Generalist zum Leistungsempfänger das Vertrauensverhältnis stark beeinflussen. Eine Bußgeldsetzung vor Ort begünstigt ggf. die Abschätzung des vorliegenden Sachverhaltes (Form des sachlichen Gehaltes der Tat, Gewicht der Tat, besondere Umstände, ggf. wirtschaftlicher Vorteil). Ggf. sinkt hierdurch die Gefahr von Einsprüchen, was wiederum eine Reduzierung von Ressourcen für die Bearbeitung nach sich zieht.⁹⁴ Dieses Vertrauensverhältnis kann zu einer verstärkten Bindung führen, was sich positiv auf Verhaltensanpassungen resultierend aus Kontroll- oder Beratungsansätzen auswirken kann. Ein weiterer positiver Aspekt der Bearbeitung „aus einer Hand“ wird in dem Erzielen von unmittelbaren Erfolgserlebnissen gesehen, was sich positiv auf die Motivation der betroffenen Beschäftigten auswirken kann.

Auf der anderen Seite ermöglicht die Trennung der o.g. Aufgabenbereiche den Einsatz von Spezialisten, was i.d.R. eine erhöhte Effizienz bei der Bearbeitung der Aufgabenbereiche nach sich zieht. Darüber hinaus empfiehlt sich dieser Ansatz häufig in Bereichen, in denen juristisches Wissen in Form von Verwaltungsrecht angewendet werden muss.

Indikatoren für eine Bewertung dieses Sachverhaltes liefern zum einen die Einspruchs-/Widerspruchsquoten der Bezirksregierungen in Verbindung mit der Höhe des erzielten Bußgeldes. Darüber hinaus müssten bspw. die Anzahl untersuchter Fahrerarbeitstage pro VZÄ sowie die Anzahl untersuchter Unternehmen pro VZÄ miteinander in Beziehung gesetzt werden.⁹⁵

⁹⁴ Theoretisch könnte die Ersparnis aus der Anzahl verringerter Verwaltungsverfahren die Summe der über das Einvernehmen verhandelten Abschlüsse überkompensieren.

⁹⁵ Darüber hinaus würde die Verwendung derartiger Indikatoren unterstellen, dass das Verhalten bei den Unternehmen in den Einflussgebieten der Bezirksregierungen im Durchschnitt gleichgelagert ist.

Die Etablierung einer **landesweit einheitlichen Vorgehensweise**, z.B. in Form einer *landesweiten Bußgeldstelle* wäre in diesem Kontext ggf. zu prüfen. Ebenfalls könnte **vor dem Hintergrund zu erwartender Synergieeffekte** geprüft werden, inwieweit **Teilbereiche**, wie z.B. das Anzeigenmanagement **zukünftig landesweit zentral organisiert** werden könnte. Insbesondere standardisierbare Tätigkeiten könnten mittelfristig einer derartigen Prüfung unterzogen werden.

Neben der Art der Integration der Bußgeldstellen sind die *Anzahl der Verwaltungsstandorte* der Bezirksregierungen unterschiedlich ausgestaltet. Die BR Münster arbeitet mit den Standorten in Coesfeld und Herten, andere Bezirksregierungen agieren bspw. mit einem Standort.

Die Trennung in mehrere Standorte verursacht i.d.R. eine erhöhte Komplexität in Fragen innerorganisatorischer Abläufe. Aus Sicht der Leistungsempfänger ist hingegen häufig das Kriterium der Kundennähe von großer Bedeutung. Dadurch, dass die Leistungserbringung im Kern vor Ort bei dem Unternehmen stattfindet, erscheint eine Beeinflussung der Standortanzahl auf potenzielle Verhaltensanpassung unwahrscheinlich. Die Auswirkungen der Organisationsunterschiede spiegeln sich letztendlich über die Kostenrechnung sowie über ausgewählte Leistungskennzahlen und Indikatoren wider (vgl. *Kapitel 3*).

Ein weiterer organisatorischer Aspekt betrifft den Ausdifferenzierungsgrad der Arbeitsteilung innerhalb des Bereiches der Arbeitsschutzverwaltung. So sind **Synergien unterschiedlicher Teilbereiche des Arbeitsschutzes bei Vor-Ort-Kontakten** zumindest denkbar. An dieser Stelle wäre zu prüfen, inwieweit der bestehende Fokus erweitert werden kann, indem bspw. Themen wie die Transport-sicherheit z.B. über Kontrollen der Fahrzeugladung bei Vor-Ort-

Kontakten mit den Aufgaben des Bereiches AZK integriert bearbeitet werden könnte.

Privatwirtschaftlich organisierte Überwachungsformen als flankierende oder substituierende Systeme werden in Form von Maßnahmen, wie z.B. einer Prämienstaffelung bei Versicherungen, spezifischen Prämienbonussystemen, der Vergabe von Sozialzertifikaten, oder einer an die Zuverlässigkeit gekoppelte Kreditvergabe für Unternehmensinvestitionen in unterschiedlicher Intensität diskutiert (vgl. *Kapitel 5.7*). Eine Abwägung diesbezüglicher Wirkungsbeiträge auf das Verhalten der Leistungsempfänger wäre Bestandteil zukünftiger Analysen zum Bereich Sozialvorschriften im Straßenverkehr.

Neben der *Optimierung bestehender Aufgabenfelder*, der *Optimierung des Ressourceneinsatzes* sowie ausgewählten *organisatorischen Implikationen* sollen abschließend ausgewählte **zukünftige Entwicklungen im Bereich AZK** - Sozialvorschriften im Straßenverkehr thematisiert werden. Hierzu gehören:

- die technische Weiterentwicklung,
- die potenzielle Anhebung der Kontrollquote auf 4%,
- die Entwicklung der Verkehrsdichte.

Abschließend wird die *Repräsentativität der Wertschöpfungsbetrachtung* zur Übertragbarkeit auf andere Bezirksregierungen bzw. zur Integration weiterer Aufgabenfelder der Arbeitsschutzverwaltung skizziert.

Aufgrund der Einführung des digitalen Kontrollgerätes benötigen die Betriebe Unternehmenskarten. Derzeit besitzen im Regierungsbezirk Münster ca. 4.500 relevante Unternehmen eine Unternehmenskarte. Geschätzt 1.000 Betriebe arbeiten derzeit noch ohne Unterneh-

menskarte, d.h. hier kommen Fahrzeugen mit analogem Kontrollgeräten ("Fahrtschreiber") zum Einsatz.⁹⁶

Die Bearbeitung von Unterlagen resultierend aus digitalen Kontrollgeräten erfolgt effizienter als die Bearbeitung analoger Schaublätter.⁹⁷ Bis zu einer flächendeckenden Umstellung auf digitale Kontrollgeräte bei allen Unternehmen im Einflussbereich der BR Münster ist daher **mit weiteren Effizienzsteigerungen** zu rechnen.⁹⁸

Die auf EU-Ebene in der Diskussion befindlichen Veränderungen im Zusammenhang mit dem *digitalen Fahrtschreiber* und Optimierungsmaßnahmen am technischen System verfolgen als Ziele die Erhöhung der Vertrauenswürdigkeit des Kontrollgerätes,⁹⁹ die Steigerung der Effizienz von Kontrollen zur Einhaltung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr sowie die Senkung der Kosten des Einsatzes von Kontrollgeräten (zum Teil auch durch Verringerung der damit zusammenhängenden Verwaltungslasten).

Als operative Ziele werden konkret formuliert:¹⁰⁰

- Beseitigung der „schwersten Verstöße“ gegen die Fahrtschreibervorschriften bis 2020
- Verdoppelung der Aufdeckungsquote straßenseitig kontrollierter Fahrzeuge im Vergleich zu 2008

⁹⁶ Nach dieser Schätzung verfügen im Regierungsbezirk Münster gut 80% der Unternehmen über digitale Kontrollgeräte. Im Rahmen der Befragung wurde ein Anteil von derzeit ca. 70% digitaler Geräte an der Gesamtsumme der Kontrollgeräte erhoben (vgl. *Kapitel 4*).

⁹⁷ Eine Beschreibung der entsprechenden Arbeitsschritte zur Auswertung der Unternehmensdaten kann der Handlungsanleitung IFAS entnommen werden. Diese ist der Anlage des Berichtes beige-fügt.

⁹⁸ Bei den Straßenkontrollen z.B. durch das Bundesamt für Güterverkehr führte die Einführung der digitalen Kontrollgeräte Anfangs zu aufwändigeren Abläufen aufgrund von Problemen beim Auslesen der Daten über die Schnittstelle im Auto. Quelle: Deutscher Bundestag (2010): Bericht über Maßnahmen auf dem Gebiet der Unfallverhütung im Straßenverkehr 2008 und 2009, S. 25.

⁹⁹ So sollen bspw. harmonisierte Normen für die Sicherheitsverplombung von Fahrtschreibern entwickelt werden, welche eine Veränderung von Daten verhindert.

¹⁰⁰ Quelle: EU-Kommission II (Juli 2011): Digitaler Fahrtschreiber: Fahrplan für zukünftige Tätigkeiten.

- Verringerung der Verwaltungslasten im Zusammenhang mit dem Einsatz des digitalen Fahrtenschreibers um 20% bis 2020 im Vergleich zum Jahr 2010¹⁰¹

Im Idealfall ließen sich gemäß EU-KOMMISSION II (2011) bspw. über die Einführung einer speziellen Kombination von Politikmaßnahmen bis zu 515 Mio. € an Verwaltungslasten und KMU-Kosten reduzieren, potenziell große Auswirkungen auf die Einhaltung der Sozialvorschriften erzielen sowie die Wettbewerbsfähigkeit betroffener Beteiligter positiv beeinflussen.

Auswirkungen, welche sich konkret auf Tätigkeiten im Rahmen von Betriebskontrollen ergeben würden, sind nicht formuliert und können nach derzeitigem Stand aus den vorgeschlagenen Maßnahmen auch nicht eingeschätzt werden.

Wie bereits in *Kapitel 3.4* dargestellt, würde sich bei einer Anhebung der *Kontrollquote von 3% auf 4%* die Anzahl zu kontrollierender Arbeitstage auf 99.230 erhöhen. Aktuell würde die BR Münster auf Basis der 2011er Ist-Daten einen Anteil vom Kontroll-Soll in Höhe von ca. 92,3% ausweisen. **Für die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben besteht daher zukünftig ggf. zusätzlicher Personalbedarf.** Parallel reduziert sich aufgrund natürlicher Fluktuation der Personalbestand zum 31.12.2016 um > 50% von derzeit ca. 6,77 VZÄ auf ca. 3,35 VZÄ (exkl. DigiKo). Der Bedarf an qualifiziertem Fachpersonal im Bereich AZK der BR Münster ist somit kurzfristig hoch.

¹⁰¹ Die Zahl basiert auf Schätzungen der STOIBER-GRUPPE und von CAP GEMINI (2009). Empfehlungen aus dem EU-Projekt: EU project on baseline measurement and reduction of administrative costs“ lauten bezogen auf den Transportsektor im Einzelnen: “make broader use of wireless downloading of driver card data, integrate the digital tachographs into the on-board computers, remove the obligation for drivers to keep onboard records of sickness and holidays, decrease the minimum period for keeping the driver card information in the vehicle from 28 to 7 days, make broader national use of all exception categories defined in the EU Regulation, increase the current exception of 50km radius limitation for trade and craft business that do not have transport as their core business to at least 150km, define the requirements and formats for the submission of a safety report more clearly“.

Dieser Aspekt wird bei der Betrachtung einer Prognose über die *zunehmende Verkehrsdichte* in Deutschland weiter verschärft. In diesem Zusammenhang sind regionale Verkehrsentwicklungen und zukünftige Veränderungen des Transportwesens bedeutend.

In einer Studie von ACATECH aus dem Jahre 2006 wird ein Verkehrsszenario 2020¹⁰² entworfen, in welchem ein starker Anstieg der Verkehrsbelastung vorausgesagt wird. **Die Hauptlast des Verkehrs und der Verkehrszuwächse trägt dabei die Straße. U.a. für den Lkw-Verkehr wird eine Zunahme in Höhe von 34 % gegenüber dem Jahr 2002 prognostiziert.** Ein hoher Anteil davon wird auf einen Anstieg des Verkehrs auf den Bundesautobahnen entfallen, insbesondere entlang des so genannten C-Bereichs (Hamburg, Ruhrgebiet, Frankfurt Rhein/Main, Mannheim, Stuttgart/Karlsruhe, München) sowie in Berlin mit dem umliegenden Speckgürtel. Anderen Regionen wird eine stagnierende oder abnehmende Verkehrsbelastung prognostiziert. Kernaussage der Studie ist, dass trotz beschlossener Maßnahmen deutliche Engpässe bei der Infrastruktur bestehen bleiben werden.

Die EUROPÄISCHE KOMMISSION (2011) geht davon aus, dass der Güterverkehr insbesondere über kurze und mittlere Strecken (bis zu 300 km) weiterhin in erheblichem Maße¹⁰³ mit LKW erfolgen wird, hingegen ist geplant, 30% des Straßengüterverkehrs über 300 km bis zum Jahr 2030 und 50% bis zum Jahr 2050 auf Verkehrsträger wie Eisenbahn- oder Schiffsverkehr zu verlagern.¹⁰⁴

¹⁰² Quelle: Mobilität 2020. Perspektiven für den Verkehr von morgen. Die Studie basierend auf dem Bundesverkehrswegeplan 2003, welcher einen Netzausbau bis zum Jahr 2015 vorsieht.

¹⁰³ Bei Entfernungen < 50 km wird (gewichtsmäßig) mehr als die Hälfte aller Güter, bei Entfernungen < 150 km werden mehr als drei Viertel aller Güter im Straßenverkehr befördert.

¹⁰⁴ Quelle: Weissbuch der Europäischen Kommission (2011): Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem.

Die skizzierte Entwicklung führt zumindest in den nächsten Jahren dazu, **dass die Anzahl der Fahrten bzw. die durchschnittliche erbrachte Strecke von Fahrzeugen im Kontrollbereich AZK weiter ansteigen** wird. In Verbindung mit der eher problematischen Situation auf dem Arbeitsmarkt (Attraktivität, Verfügbarkeit von geeignetem Personal) werden die psychischen und physischen Belastungen aktiver Kraftfahrzeugführer mutmaßlich weiter ansteigen. Dies könnte insbesondere bei regelmäßigen Touren entlang der o.g. aufkommensstarken Verkehrsbereiche auftreten.

Um zukünftig weiterhin die aktuellen Kontrollanteile im Bereich Überwachung zu garantieren, müssten aufgrund des steigenden Gesamtaufkommens tendenziell auch mehr Ressourcen im Bereich der Betriebskontrolle bzw. vorhandene Ressourcen effizienter eingesetzt werden.

Übertragbarkeit der Analysesystematik

Vorliegende Analysen wurden derart aufbereitet, dass eine potenzielle **Übertragbarkeit** der Systematik **auf die AZK-Bereiche der übrigen Bezirksregierungen** durchgeführt werden könnte:

- Die Visualisierung von *Prozessen* wurde auf Basis gängiger Verfahren (PICTURE-Methode, MS Visio) durchgeführt. Bestehende Prozessdarstellungen wurden um weitere relevante Informationen angereichert.
- Im Bereich der *Kostenanalyse* wurde auf die Ergebnisse der Kostenrechnung der BR Münster zurückgegriffen. Weitere Kosten wurden über objektiv hergeleitete Schlüssel anteilig der BR Münster zugeordnet.

- Die Erhebung *relevanter Kennzahlen* wurde im Kern aus der Analyse des obligatorischen EG-Berichts des Jahres 2011 sowie einer ergänzenden qualifizierten Schätzung von Mengen zu den definierten Leistungsbereichen (auf der Basis der LASI-Statistik 2011) durchgeführt.
- Der dem Bereich *Befragung* zugrunde liegende Fragebogen wurde gemeinsam mit den Beschäftigten der BR Münster erstellt. Dieser ist der Anlage zu diesem Bericht beigelegt.
- Die mittels Literaturanalyse monetär quantifizierten *Wirkungspotenziale* wurden unter Berücksichtigung des Bestands der unter die Verordnung (EWG) Nr. 561/ 2006 fallenden Fahrzeuge auf das Einflussgebiet der BR Münster geschlüsselt.

Im Ergebnis lassen sich aufgrund der Strukturverwandtheit der einzelnen Bezirksregierungen die **Erkenntnisse des Projektes der BR Münster mit vertretbarem Aufwand auf die übrigen Bezirksregierungen übertragen**. Individualisierte Prozessschaubilder und standardisierte Kosten und Kennzahlenkalkulationen ermöglichen so interessante Erkenntnisse. Darüber hinaus wäre eine landesweite Hochrechnung der Wirkungen von besonderem Interesse.

Insbesondere die prognostizierten Wirkungspotenziale im Bereich Arbeitsunfähigkeit weisen deutlich darauf hin, dass neben dem Bereich AZK, weitere Aufgabenfelder der Arbeitsschutzverwaltung mutmaßlich stark auf dieses Wirkungspotenzial einwirken. **Eine Ausdifferenzierung des vorliegenden Ansatzes auf weitere Bereiche der Arbeitsschutzverwaltung ist** nicht zuletzt deswegen nicht nur **systematisch möglich**, sondern aufgrund inhaltlicher Überschneidungen empfehlenswert.

Anlagen

Anlage 1 Prozess Anzeigenmanagement

Anlage 2 Prozess Betriebskontrolle incl. Ahndung von Verstößen gegen die Sozialvorschriften im Straßenverkehr nach OWiG

Anlage 3 Prozess Beratungen zur Anwendung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr

Anlage 4 Prozess Anfragenbearbeitung zur Anwendung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr

Anlage 5 Prozess Stellungnahmen nach Personenbeförderungs- und Güterkraftverkehrsgesetz

Anlage 6 Fragebogen

Anlage 7 Bearbeitung von Anzeigen aus Straßenkontrollen

Anlage 8 IFAS-SBA Handlungsanleitung für Betriebskontrollen

Anlage 9 Foliensatz des Berichtes