KREIS UNNA

DER LANDRAT

21.10.2011

Sitzungsvorlage Nr. 187/11

Dezentralisierung der Kfz-Zulassung
- Bericht zur Konsolidierungsoption 36-02 -

Gremien	Kreisausschuss	**Sitzungsdatum**	14.11.2011
Gremien	Kreistag	**Sitzungsdatum**	15.11.2011

Organisationseinheit	Straßenverkehr	**Berichterstattung**	Hahn, Norbert
Beratungsstatus	**öffentlich**		
Budget-Nr.	36 , Straßenverkehr	**Haushaltsjahr**	2011
Produktgruppen-Nr.	36.02 , Zulassungsstelle	**Finanzielle Auswirkungen**	
Produkt-Nr.	36.02.01 , Zulassung		

Beschlussvorschlag

Der Bericht des Landrates wird zur Kenntnis genommen.

Begründung der Vorlage

Vor dem Hintergrund der auf eine möglichst orts- und damit bürgernahen dezentralen Aufgabenwahrnehmung ausgerichteten nahezu deckungsgleichen Anträge der CDU-Fraktion und der FDP-Fraktion hat der Kreistag im Rahmen der Beratungen der Optionen zur Konsolidierung des Haushaltes des Kreises Unna in seiner Sitzung am 29.03.2011 die Verwaltung beauftragt, konzeptionelle Überlegungen für eine dezentrale Wahrnehmung der Aufgaben der Kfz-Zulassung in den Bürgerämtern/-büros der kreisangehörigen Städte und Gemeinden anzustellen. Im Rahmen der Beratungen dieser Anträge wurde seitens der Verwaltung bereits herausgestellt, dass es sich bei der Frage nach einer dezentralisierten Aufgabenwahrnehmung in den Bürgerämtern/-büros der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zunächst vorrangig um eine Rechtsfrage handelt, deren Klärung allen anderen evtl. nachgelagerten Überlegungen vorangestellt werden muss.

Die Verwaltung hatte sich zuletzt in den Jahren 2000 und 2004/2005 intensiv mit der seit 1976 wiederholt an sie herangetragenen Frage nach einer Dezentralisierung der Kfz-Zulassung in Form einer (ganzheitlichen) ortsnahen Aufgabenwahrnehmung in den Bürgerämtern/-büros der Städte und Gemeinden unter Einbindung der dort tätigen städtischen/gemeindlichen Bediensteten auseinandergesetzt. Diesbezüglich wird auf die als **Anlagen 3 und 4** beigefügten damaligen Sitzungsvorlagen Nr. 148/04 und 148-1/04 verwiesen. Es ist – zusammenfassend betrachtet - s.Z. im Rahmen einer rechtlichen Würdigung herausgestellt worden, dass

- eine Delegation und Verlagerung von den den Kreisen in Nordrhein-Westfalen als Kreisordnungsbehörden zugewiesenen Aufgaben nach der Fahrzeugzulassungs-Verordnung, bei denen es sich um sog. sonderordnungsbehördliche Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung handelt, auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden nicht zulässig ist (keine vertikale Aufgabenverschiebung möglich) und dass
- vor diesem eindeutigen rechtlichen Hintergrund eine Einbeziehung der Städte und Gemeinden allenfalls über eine Vereinbarung zum sog. Zwei-Hüte-Modell möglich ist, für das allerdings äußerst einschränkende ministerielle Vorgaben bestehen. Das Rechts- und Organisationsinstrumentarium „Zwei-Hüte-Modell“ bedeutet, dass Bedienstete der Kommunen vor Ort in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden z.B. per Teilabordnung zusätzlich zu den originär städtischen Aufgaben auch Kreisaufgaben in Bezug auf einzelne Geschäftsvorfallarten der Kfz-Zulassung im Namen und Auftrage des Kreises wahrnehmen; der Kreis bleibt also derjenige, der offiziell gegenüber dem Bürger auftritt und verantwortlich zeichnet. Die das „Zwei-Hüte-Modell“ regelnden ministeriellen Vorgaben sind einem Erlass vom 17.07.2001 des damaligen nordrhein-westfälischen Verkehrsministeriums zu entnehmen, der auf die s.Z. landesweit geführte Diskussion über eine Dezentralisierung der Aufgaben der Kfz-Zulassung zurückzuführen ist.

Diese rechtliche Würdigung einer dezentralisierten Aufgabenwahrnehmung ist aufgrund der aktuellen Beschlusslage des Kreistages einer erneuten Überprüfung unterzogen worden. Die Verwaltung hat mit dem als **Anlage 1** beigefügten Schreiben das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr NRW um Stellungnahme gebeten, worauf hin das Ministerium mit Erlass vom 23.08.2011 -hier über die Bezirksregierung am 15.09.2011 eingegangen- geantwortet hat (**s. Anlage 2**). Im Ergebnis führt die Stellungnahme des Ministeriums zu der Erkenntnis, dass sich an den rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Einbindung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in die Wahrnehmung der Aufgaben der Kfz-

Zulassung bis heute nichts geändert hat. Der angeführte Erlass des Ministeriums aus dem Jahre 2001 hat somit weiterhin Gültigkeit.

Demzufolge ließe sich eine dezentralisierte Aufgabenwahrnehmung in den Kommunen weiterhin nur über folgende Varianten realisieren:

a) Einrichtung von mit Kreispersonal ausgestatteten Nebenstellen des Kreises (z.B. angegliedert an die Bürgerbüros der Städte und Gemeinden), in denen ein „Komplettangebot“ (ausgenommen steuerungsrelevante Aufgaben, Backoffice-Arbeiten und Aufgaben im Rahmen der „Überwachung der Halterpflichten“) vorgehalten wird; ggfls. ergänzt um Variante b)
b) Wahrnehmung von einzelnen Zulassungsaufgaben in den Bürgerbüros der Städte und Gemeinden auf der Basis eines Zwei-Hüte-Modells.

Zu a) Nebenstellenlösungen

Die Verwaltung verzichtet darauf, nochmals in eine detaillierte Bewertung bzw. Berechnung eines Nebenstellenmodells einzutreten. Allein schon aus finanziellen Gründen sollte ein Nebenstellenmodell nicht weiter verfolgt werden. Zuletzt im Rahmen der Beratungen 2004/2005 ist -ergänzt um eine Berechnung des Controllings und beispielhaft dokumentiert u.a. an die im Kreis Recklinghausen und im Landkreis Uckermark bereits vor Jahren gemachten Erfahrungen- herausgestellt worden, dass die Einrichtung von Nebenstellen zu Mehrkosten führen würde, die über die Allgemeine Kreisumlage zu finanzieren wären. Diese Feststellung wird auch mit den Erkenntnissen, die zu dem im Kreis Soest in 2010 ausgelaufenen „Modell Warstein“ vorliegen, untermauert. Das Ministerium hat mit seinem Erlass vom 23.08.2011 dargelegt, dass lt. Bericht des Kreises Soest zum „Modell Warstein“ eine „*…..derartige dezentrale Bearbeitung zu erheblichen zusätzlichen Personalkosten und zu zusätzlichen technischen Ausrüstungen mit hohen Kosten führt…“* und „*dass es in einer größeren Kreisverwaltung erheblich einfacher ist, die entsprechenden personellen und auch technischen Ressourcen vorzuhalten“*. Andere Kreise (z.B. Ennepe-Ruhr-Kreis) kommen zu ähnlichen Einschätzungen und Bewertungen im Rahmen von in Vorjahren angestellten Dezentralisierungsüberlegungen. Auch die im Rahmen der Konsolidierungsstrategie für den Kreis Unna beratene Konsolidierungsoption „Aufgabe des Standortes der Zulassungsstelle im Kreishaus Lünen“, mit der die Möglichkeit eines Abbaus von bis zu drei Vollzeitstellen aufgezeigt worden ist, belegt, dass Nebenstellenmodelle - egal in welcher personellen Konstellation und Ausprägung (Einsatz von Kreispersonal, ergänzende oder ausschließliche Einbindung des städtischen Personals wie beim Modell Warstein) - prinzipiell mit einem finanziellen Mehraufwand einhergehen.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass mit zunehmender Dezentralität z.B. in Form von zusätzlichen Nebenstellen auch nicht unerhebliche logistische, verfahrenstechnische und personalwirtschaftliche Problemstellungen zu meistern sind. Damit geht ein deutlich erhöhter Aufwand in Bezug auf Abstimmungen, Informationsaustausch (z.B. Teamgespräche), Organisation und Koordination (incl. Personaleinsatzplanung) sowie regelmäßige Schulungen/Einarbeitungen einher (z.B. hinsichtlich Abrechnungen; Siegel- und Dokumentenverwaltung; Kundensteuerung; programmtechnische Abläufe; rechtliche, fachliche und verfahrenstechnische Notwendigkeiten und Weiterentwicklungen). Dieser erhöhte Aufwand stellt darauf ab sicherzustellen, dass hohe Fehlerquoten und daraus resultierende aufwendige,

personalintensive Nachbearbeitungen bzw. haftungsrechtliche Problemstellungen möglichst vermieden werden, die erforderliche Fachlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und die damit einhergehende erforderliche „kreiseinheitliche Linie“ und damit Gleichbehandlung der Kunden gewährleistet wird sowie der bisher grundsätzlich gute Qualitätsstandard gehalten werden kann. Entsprechende Erfahrungen sind z.B. mit dem Modell Warstein gesammelt worden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Kfz-Zulassungswesen ein „Massenverfahren“ darstellt, das nicht zuletzt aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben, der Einbindung zulassungsfremder Aufgaben (z.B. hinsichtlich der Erhebung und Überwachung der Kfz-Steuer) sowie nahezu jährlicher inhaltlicher und auch ablauftechnischer Änderungen (auch in Bezug auf das KBA und sonstiger in das Gesamtverfahren eingebundener Institutionen wie GDV, Finanzverwaltung, technische Überwachungsvereine) ein Aufgabengebiet mit zunehmenden Anforderungen an das Detailwissen geworden ist. So waren z.B. allein seit März 2007, also seit Einführung der neuen Fahrzeugzulassungs-Verordnung mindestens 35 teilweise sehr weitreichende und umfangreiche inhaltliche und ablauftechnische Veränderungen innerbetrieblich umzusetzen und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bei gleichzeitig hoher Personalfluktuation zu vermitteln.
Die Kfz-Zulassung mit den zahlreichen unterschiedlichen Geschäftsvorfallarten ist ein „sensibles“ Aufgabengebiet, was sich bereits daran ablesen lässt, dass das Zulassungsgeschäft nicht selten Konfliktpotential im Kundenkontakt mit sich bringt. Aufgrund (nicht selten) gefälschter Dokumente und Sachverständigengutachten, aufgrund unvollständiger, fehlerhafter oder falscher Unterlagen, aufgrund unklarer Eigentums- und Besitzverhältnisse in Bezug auf das Fahrzeug oder aufgrund rückständiger Zulassungsgebühren oder Kraftfahrzeugsteuern (sind im Zulassungsverfahren zu überwachen) sind oftmals vom Kunden beantragte Zulassungsvorgänge – auch solche, die unter ein Zwei-Hüte-Modell fallen – abzulehnen oder es sind im laufenden Zulassungsverfahren zeitaufwändige Abklärungsgespräche mit der Polizei, dem KBA, dem Finanzamt, der Zollbehörde, technischen Überwachungsvereinen oder benachbarten Zulassungsbehörden zu führen.

Zu b) Zwei-Hüte-Modell
Die Ausgangslage stellt sich unverändert dar. Der Erlass des Ministeriums vom 17.07.2001 räumt die Möglichkeit ein, im Wege einer Vereinbarung zwischen dem Kreis und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden einzelne Aufgaben der Zulassungsbehörde des Kreises z.B. durch zum Kreis (teil-) abgeordnete Beamte der Gemeinde/Stadt in den Räumen der Gemeinde/Stadt und damit ortsnah erledigen zu lassen. Für dieses Zwei-Hüte-Modell kommen gemäß Erlasslage allerdings weiterhin nur folgende Aufgaben in Betracht, die nur einen relativ kleinen Ausschnitt aus dem Geschäftsvorfallaufkommen im Zulassungswesen darstellen:

1. Annahme von Anträgen auf Ersatzausfertigung von Fahrzeugscheinen, Fahrzeugbriefen und Führerscheinen nach Verlust
2. Reservierung von Wunschkennzeichen
3. Änderung der Anschrift des Fahrzeughalters innerhalb des Kreisgebietes
4. Änderung des Fahrzeughalters innerhalb des Kreisgebietes
5. Stilllegung = Außerbetriebsetzung des Fahrzeugs
6. Wiederzulassung eines Fahrzeugs innerhalb des Kreisgebietes (= Umschreibung innerhalb)
7. Zuteilung eines Kurzzeitkennzeichens.

Bereits seit Jahrzehnten wird den Bürgerinnen und Bürgern im Kreis Unna nicht nur in den (Zulassungs-) Dienststellen des Kreises in Unna und Lünen, sondern auch in den städtischen/gemeindlichen Bürgerämtern/-büros die Erledigung der unter Ziffer 3 (Änderung der Anschrift des Fahrzeughalters innerhalb des Kreisgebietes) und Ziffer 5 (Außerbetriebsetzung des Fahrzeugs) aufgeführten „einfachen Schnellgeschäften" angeboten (in den Bürgerämtern/-büros der Städte Unna und Lünen nur die Adressänderungen wg. den an diesen Standorten vorgehaltenen Zulassungsstellen des Kreises).
Dieses Angebot wird speziell bezogen auf die Änderung der Halteradresse im Fahrzeugschein (ZB I) gut angenommen, da diese von den Bürgerinnen und Bürgern nicht selten mit der ohnehin erforderlichen Ummeldung des Wohnsitzes verbunden und damit ein zweiter Behördengang vermieden wird. So werden nach aktuellen Erkenntnissen 72,5 % der insgesamt im Zulassungsgeschäft anfallenden Änderungen der Halteradresse über die Bürgerämter/-büros der Städte und Gemeinden vorgenommen (mit erforderlichen Nacherfassungen in der Zulassungsstelle des Kreises). Außerbetriebsetzungen von Fahrzeugen hingegen werden – trotz des bestehenden ortsnahen Angebotes - weiterhin überwiegend den Zulassungsstellen des Kreises in Unna und Lünen angedient. Nur 20,5% der Stilllegungen von Fahrzeugen mit „heimischen" Kennzeichen und 32,6% der Stilllegungen von Fahrzeugen mit externen Kennzeichen erfolgen über die Bürgerbüros/-ämter.
Allerdings ist anzumerken, dass selbst bei den zuvor genannten beiden einfachen Schnell-/Kurzgeschäften erfahrungsgemäß nicht selten in der Zulassungsstelle des Kreises Nacharbeiten erforderlich werden. Dabei sind mit einem personellen Mehraufwand verbundene Nachbesserungen vorzunehmen, da z.B. die übermittelten Fahrzeug- oder Halterdaten unvollständig oder fehlerhaft sind, was nachgelagert im Kundenkontakt (z.B. bei der Wiederzulassung eines zuvor stillgelegten Kraftfahrzeugs) zu nicht unerheblichen Schwierigkeiten führt und was einen erhöhten Abstimmungsbedarf mit dem Kraftfahrtbundesamt – KBA – mit sich bringt (z.B. wg. verzögerter Eintragung der Zulassungsvorgänge in die Fahrzeugregister). Um hier zumindest teilweise gegenzusteuern, wird aktuell in Zusammenarbeit mit dem FD 16 ein browsergestütztes Modul (online-Erfassung von Vorgängen) entwickelt, das den Bürgerämtern/-büros zur Verfügung gestellt werden soll.

Die Dezentralisierung der Reservierung von Fahrzeugkennzeichen ist im Kreis Unna ebenfalls Tradition. So ist die Reservierung von Wunschkennzeichen bereits seit 1999 über ein entsprechendes Internetangebot möglich. Auch im Rahmen der Außerbetriebsetzung eines Fahrzeuges können die Bürgerinnen und Bürger vor Ort in den Städten und Gemeinden Fahrzeug-Kennzeichen reservieren lassen.

Die im ministeriellen Erlass darüber hinaus angeführten vier sonstigen Geschäftsvorgänge (Annahme von Anträgen auf Ersatzdokumente; Änderung des Fahrzeughalters innerhalb des Kreisgebietes; Wiederzulassung eines Fahrzeugs innerhalb des Kreisgebietes; Zuteilung eines Kurzzeitkennzeichens) sind bislang nicht für ein Zwei-Hüte-Modell herangezogen worden und sollten nach Auffassung der Verwaltung weiterhin nicht dezentralisiert, sondern ausschließlich in den Zulassungsstellen des Kreises in Unna und Lünen erledigt werden. Aus Sicht der Verwaltung sprechen neben den bereits teilweise zur Nebenstellenvariante angeführten Gründen unverändert auch noch folgende Gründe für die zuvor getroffene Feststellung:

- Die Bearbeitung von Anträgen auf Ersatzausfertigung von Fahrzeugdokumenten und Führerscheinen (siehe Punkt 1 des Erlasses) setzt aus sicherlich nachvollziehbaren Gründen eine genaue Prüfung eines jeden Einzelfalles voraus. Mit der „Entgegennahme des Antrages“ über die Bürgerämter/-büros der Städte/Gemeinden und der nachgelagerten Ausstellung des Ersatzdokumentes durch den Kreis ist es nicht getan. In vielen Einzelfällen sind Verlusterklärungen oder Eidesstattliche Versicherungen vom Kunden abzufordern. Dieses setzt nähere Informationen über den Antragsteller/Fahrzeughalter und ggfls. der „Vorgeschichte“ voraus (z.B. existieren offene Gebührenforderungen oder Kfz-Steuerforderungen; sind wiederholt Anträge auf Ausstellung von Ersatzdokumenten seitens der betroffenen Person aufgetreten; liegen privatrechtliche Auseinandersetzungen vor; besteht eine Sicherungsübereignung für das betroffene Fahrzeug?). Eine Entgegennahme von Anträgen auf Ersatzausstellung ohne diese Kenntnisse wird im Nachhinein für den Kreis zu einem zusätzlichen Aufklärungsaufwand und auch für den Bürger zu einem zusätzlichen und ärgerlichen Zeit- und Kostenaufwand (Aufsuchen der Zulassungsstelle wird erforderlich) führen.

- Eine Dezentralisierung von Einzelaufgaben würde zu einer dem Bürger kaum verständlichen Aufsplittung und damit Unübersichtlichkeit der Aufgabenwahrnehmung führen. Ein derart eingeschränktes Dienstleistungsangebot vor Ort wird dem Bürger nur sehr schwer zu vermitteln sein (für den Bürger unklare Zuständigkeiten). Beispiel: Es würde auf völlige Unverständnis stoßen, dass bei einer Wiederzulassung eines mit UN-Kennzeichen ausgestatteten Fahrzeuges diese Wiederzulassung nicht über ein städtisches/gemeindliches Bürgeramt/-büro erledigt werden kann (obwohl vom Grundsatz her im Aufgabenkatalog für ein Zwei-Hüte-Modell enthalten), sobald eine Umkennzeichnung damit einhergehen sollte oder eine eintragungspflichtige technische Veränderung am stillgelegten Fahrzeug vorgenommen worden ist. Denn melde- und damit eintragungspflichtige Änderungen der Fahrzeugtechnik (z.B. Nachrüstung mit Partikelfiltern, Einbau einer Gasanlage, Änderung der Fahrzeugklasse oder Aufbauart) sind nicht im Aufgabenkatalog des ministeriellen Erlasses enthalten. Kundenfehlsteuerungen (und damit u.U. mehrere Behördengänge) mit nachgelagerten Abstimmungserfordernissen wären die Folge einer auf relativ wenige Einzelaufgaben ausgerichteten Dezentralisierung. Der Serviceaspekt und das mit einer dezentralisierten Aufgabenwahrnehmung verfolgte Ziel würden „verwässert“. Bürgerbeschwerden wären die Folge.

- Auch müsste vor Ort in den an einer Dezentralisierung gelegenen Städten und Gemeinden sichergestellt werden, dass sich Schildermacher niederlassen. Andernfalls würde sich bei den Geschäftsvorgängen „Änderung des Fahrzeughalters innerhalb des Kreisgebietes“ und „Wiederzulassung eines Fahrzeugs innerhalb des Kreisgebietes“ das Problem stellen, dass diese nur ortsnah durchgeführt werden können, wenn die alten Kennzeichenschilder noch vorhanden sind und der Kunde nicht auf ein neues Wunschkennzeichen, das die Prägung neuer Kennzeichenschilder voraussetzt, zurückgreifen möchte. Es ist äußerst fraglich, ob sich angesichts zu erwartender vergleichsweise sehr geringer Fallzahlen Schildermacher auch in der Nähe der städtischen/gemeindlichen Bürgerämter/-büros niederlassen.

U.a. aufgrund vorstehend beschriebener Probleme ist im Kreis Gütersloh ein auf das Zwei-Hüte-Modell ausgelegtes Projekt, das auch die Zuteilung von Kurzzeitkennzeichen, die Umschreibung innerhalb sowie die Wiederzulassung von Fahrzeugen zum Inhalt hatte, in 2009 eingestellt worden.

Fazit:
Eine dezentralisierte Wahrnehmung der Aufgaben der Kfz-Zulassung empfiehlt sich weiterhin nicht. Rechtliche, finanzielle, logistische und fachliche Gründe sprechen gegen ein orts- und damit bürgernäheres Dienstleistungsangebot „der kurzen Wege“. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass ein Großteil der Zulassungsgeschäftsvorgänge über Kfz-Händler und Zulassungsdienste abgewickelt wird (je nach Geschäftsvorfallart bis zu 60 %), viele Bürgerinnen und Bürger nur relativ selten (durchschn. ca. alle vier Jahre) den Weg zur Zulassungsstelle antreten müssen oder sich ggfls. über eine bevollmächtigte Person bei der Kfz-Zulassung vertreten lassen können.