

Innenministerium

13. Haushalts- und Wirtschaftsführung der Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und für die Bereitschaftspolizei Schleswig-Holstein

Grundsätze einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung müssen bei der Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und für die Bereitschaftspolizei Schleswig-Holstein stärker als bisher beachtet werden.

Die Folgen finanzwirksamer Maßnahmen sind rechtzeitig durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu ermitteln. Dies ist bei der Umorganisation der bisherigen Unterkunftswache zu einem "Service-Point" nicht geschehen. Durch die Beschäftigung zusätzlichen Personals entstehen Mehrausgaben von über 300 T€Jahr.

Die Auswahl der Nachwuchskräfte erfordert einen hohen Personalaufwand, weil die Zahl der Getesteten die der Einzustellenden um das 10fache und mehr überschreitet. Die Zahl der Einstellungstests sollte daher durch Konzentration auf die am ehesten geeigneten Bewerber reduziert werden.

Um einen wirtschaftlichen Betrieb von Polizeiküchen sicherzustellen, muss die Polizei die derzeitigen Kosten ermitteln und die Leistung ausschreiben.

Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung muss mit klaren Vorstellungen über die damit verfolgten Ziele und den Steuerungsbedarf verbunden werden. Da dies seit Herbst 2000 nicht gelungen ist, sollte das Innenministerium prüfen, ob ein weiterer Einsatz von Mitteln noch gerechtfertigt ist oder das Projekt zur Vermeidung weiterer Ausgaben eingestellt werden sollte.

Für die Aus- und Fortbildung muss der Personaleinsatz optimiert werden. Dazu trägt die Bündelung gleichartiger Aufgaben, eine bedarfsgerechte Regelung der Pflichtstunden der Lehrkräfte und deren Kontrolle bei.

13.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH hat in der 2. Jahreshälfte 2003 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und für die Bereitschaftspolizei Schleswig-Holstein (PD AFB) geprüft.

Die PD AFB ist für die Ausbildung, hier in erster Linie für die Ausbildung der Anwärter des mittleren Polizeivollzugsdienstes, und die Fortbildung der Beschäftigten der Landespolizei zuständig. Sie unterstützt die Behörden und Dienststellen der Polizei, wenn die Erfüllung der diesen obliegenden Aufgaben es erforderlich macht. Gegliedert ist sie in den Führungsstab, die Fachinspektion Ausbildung, die Fachinspektion Fortbildung und die Fachinspektion Einsatz/Bereitschaftspolizei.

Einrichtungen der PD AFB befanden sich z. B. der Prüfung in erster Linie in Eutin, des Weiteren in Kiebitzhörn (Gemeinde Malente) und in Kiel. Am 01.04.2004 hatte die PD AFB 604 Beschäftigte, und zwar 469 Polizeivollzugsbeamte, 20 Verwaltungsbeamte, 60 Angestellte und 55 Arbeiter.

Die PD AFB bleibt - auch nach den Ergebnissen der Reformkommission III - in bisheriger Struktur und mit entsprechenden Aufgaben erhalten.

13.2 Unterkunftsache

Die PD AFB hat Mitte 2003 begonnen, ihre Unterkunftsache zu einer zentralen behördeninternen Einrichtung - als „Service-Point“ bezeichnet - umzugestalten. Statt der bisher eingesetzten 10 Polizeivollzugsbeamten der Fachinspektion Einsatz/Bereitschaftspolizei werden jetzt 10 Tarifkräfte (Schwerbehinderte) beschäftigt. Das Innenministerium beabsichtigt, den „Service-Point“ durch Verlagerung zusätzlicher Aufgaben (z. B. Vermittlung, Absendestelle) weiter auszubauen und den Personalbestand zu erhöhen.

Es wird anerkannt, dass die Polizei Angestellte anstelle von Polizeivollzugsbeamten für vollzugsfremde Aufgaben einsetzt.¹

Die bisherige Maßnahme hat jedoch jährliche **Mehrausgaben** in Höhe von über 300 T€ allein für die Beschäftigung zusätzlichen Personals zur Folge. Einsparungen bei den Planstellen der Polizeivollzugsbeamten, die nicht mehr für diese Aufgabe benötigt werden, hat es nicht gegeben; sie sind auch nicht beabsichtigt.

Die Art und Weise, wie die Umorganisation geplant und durchgeführt wurde, entspricht nicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO). Es gehört zu den selbstverständlichen Aufgaben jeder Behörde, Änderungen der Organisation grundsätzlich auch i. S. einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu nutzen. Die Umorganisation der bisherigen Unterkunftsache durfte nicht allein als Ausgabensteigernde Maßnahme geplant werden. Die PD AFB hätte auch die mit der Umorganisation zu erreichenden Einsparungen aufzeigen und umsetzen

¹ Bemerkungen des LRH 2002, Nr. 14, unter Hinweis auf die Bemerkungen 1991 des LRH, Nr. 6, und Bemerkungen 1992 des LRH, Nr. 10.

müssen, und zwar auch solche, die an anderer Stelle erzielt werden können. Das ist nicht geschehen.

Die nahe liegende Einsparung von 10 Planstellen für die frei gesetzten Polizeivollzugsbeamten ist u. a. mit dem Hinweis auf das Verwaltungsabkommen mit dem Bund über die Bereitschaftspolizei nicht vorgenommen worden.

Der LRH ist der Auffassung, dass angesichts der zunehmend angespannten Haushaltsslage weitere Überlegungen der PD AFB notwendig sind, um eine kostenneutrale Umsetzung anzustreben. Das durch die Tätigkeit in der bisherigen Unterkunftswache gebundene und jetzt freie Potenzial (10 Polizeivollzugsbeamte) sollte weiterhin im Rahmen der Aufgabenstellung der PD AFB so eingesetzt werden, dass dort in vergleichbarem Umfang Personal eingespart werden kann. Hierzu sind entsprechende Aktivitäten der PD AFB notwendig, um z. B. Einsatzmöglichkeiten in den Fachinspektionen Ausbildung und Fortbildung zu schaffen.

Da diese Umorganisation eine finanzwirksame Maßnahme nach § 7 Abs. 2 LHO ist, muss die PD AFB eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen, in die auch die o. a. Überlegungen einbezogen werden sollten.

Die im Bereich der PD AFB aufgezeigte Einsparmöglichkeit muss sich ebenso wie solche in anderen Bereichen des Polizeivollzugs in einem reduzierten Stellenplan mit den entsprechenden Folgen für die Einstellung von Nachwuchskräften niederschlagen.

Das **Innenministerium** hat es mit dem Hinweis auf das Ziel, arbeitslose Schwerbehinderte verstärkt in den Arbeitsprozess einzugliedern, abgelehnt, das Projekt „Service-Point“ einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu unterziehen.

Der **LRH** betont eine grundsätzliche Übereinstimmung mit dem Innenministerium in dem Ziel, arbeitslose Schwerbehinderte in den Arbeitsprozess einzugliedern. Dieses Projekt darf jedoch nicht unabhängig von seinen finanziellen Auswirkungen durchgeführt werden. Darüber hinaus macht der LRH darauf aufmerksam, dass mit diesem Projekt nicht nur die genannte beschäftigungspolitische Zielrichtung, sondern auch ablauf- und aufbauorganisatorische Ziele in den Bereichen Vermittlung und Absendestelle verfolgt werden. Er bleibt daher bei seiner Forderung, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 2 LHO durchzuführen.

13.3 **Auswahl der Nachwuchskräfte**

Die Nachwuchskräfte der Landespolizei werden in einem aufwändigen 2-tägigen Verfahren ausgewählt. Im Jahr 2002 wurden 2.725 Bewerberinnen und Bewerber zu den Einstellungstests eingeladen; als geeignet erwiesen sich lediglich 727. In 2003 wurden von 2.471 Eingeladenen nur 459 als geeignet eingestuft. Eingestellt wurden dann 260 (2002) bzw. 203 (2003). Die Zahl der eingeladenen Bewerberinnen und Bewerber lag also 10- bzw. 12-mal über der Zahl der eingestellten.

Da das Auswahlverfahren einen **hohen Personalaufwand** bei der PD AFB verursacht, sollte die im Vergleich zur Zahl der Eingestellten extrem hohe Zahl der Eingeladenen für die PD AFB Anlass sein, das Auswahlverfahren zu straffen. Der LRH hat vorgeschlagen, die Anzahl der das Auswahlverfahren durchlaufenden Bewerber insbesondere durch die Vorauswahl deutlich zu senken. 2 Stellen sollten dadurch eingespart werden.

Das **Innenministerium** hält ein Verhältnis von 10 eingeladenen Bewerbern zu einem eingestellten für angemessen. Es leitet aus den Ausbildungsabbrüchen und den Entlassungen durch Leistungs-, Gesundheits- sowie sog. Eignungsmängel die Notwendigkeit ab, die Einstellungsauswahl auf der Basis eines möglichst breiten Bewerberfeldes vorzunehmen.

Der **LRH** hält Kosteneinsparungen bei der Auswahl der Nachwuchskräfte weiterhin für möglich. Das Innenministerium sollte die Ursachen für die beklagten Ausbildungsverluste analysieren. Das praktizierte aufwändige Einstellungsverfahren hat diese nicht verhindert.

13.4 **Polizeiküchen**

Die Landespolizei betrieb zum Zeitpunkt der Prüfung Polizeiküchen in Eutin und Kiel. Eine weitere Küche in Kiebitzhörn war verpachtet. Untersuchungen der PD AFB über die Wirtschaftlichkeit der Polizeiküchen gab es nicht. Die ungünstige Relation von Küchenkräften zu Verpflegungsteilnehmern führte zu hohen Personalkosten (annähernd 1 Mio. €)¹.

Grundlage für den Betrieb der Polizeiküchen war eine interne Regelung aus dem Jahr 1994. Deren Personalbedarfsberechnung beruhte nicht auf verlässlichen und nachprüfaren Bedarfs- und Bewertungszahlen für Küchenhilfskräfte. Sie war zudem überholt, weil sie die zwischenzeitliche Modernisierung der Küche in Eutin nicht berücksichtigte.

¹ Personalkostentabelle des Finanzministeriums 2003/04 mit Personalgemeinkosten.

Der **LRH** hat vorgeschlagen, die derzeitigen Kosten des Betriebs der Küchen zu ermitteln und dann im Rahmen einer **Ausschreibung** der Küchenleistung eine wirtschaftliche Lösung zu finden und umzusetzen.

Das **Innenministerium** hat die Anregung des LRH z. T. aufgegriffen und wird die Verpachtung des Küchenbetriebs in Eutin prüfen. Die Küche in Kiel soll ab 01.07.2005 nicht mehr als Polizeiküche, sondern als Cafeteria betrieben werden.

13.5 **Kosten- und Leistungsrechnung**

Seit Herbst 2000 wird in der PD AFB an der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) gearbeitet. Dennoch war die PD AFB in der 2. Jahreshälfte 2003 nicht in der Lage, dem LRH Daten über Personal-, Sach- und Investitionskosten sowie die Kosten der Ausbildung, der Fortbildung und der Einsätze zu geben. Lediglich erste monatliche Auswertungen der Zeitaufwanderfassung konnten im Laufe der Prüfung für einige Bereiche geliefert werden.

Ein Konzept zur Nutzung der KLR in der PD AFB lag nicht vor.

Die Kosten einer KLR sind hoch und nur zu rechtfertigen, wenn die KLR unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit Daten liefert, die für Zwecke der PD AFB genutzt werden. Überflüssig sind Informationen, die nicht für Steuerungszwecke benötigt werden (Datenfriedhöfe).

Der LRH hatte vorgeschlagen, dass die PD AFB bis Herbst 2004 ein Konzept erarbeitet, wie sie ihre KLR nutzen will und welche konkreten Ziele sie damit verfolgt. Anhand dieser Ziele muss der Nutzen der KLR durch eine Wirtschaftlichkeitsberechnung nachgewiesen werden.

Das **Innenministerium** hat im August 2004 auf zwischenzeitliche Fortschritte bei der Einführung der KLR hingewiesen und zum Jahresende 2004 die Vorlage eines KLR-Konzepts angekündigt, das auch eine vereinfachte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung enthalten soll.

Dies ist bisher nicht gelungen. Anfang April 2005 hat das Innenministerium dann mitgeteilt, dass ein entsprechendes Konzept zum Ende des 2. Quartals 2005 vorgelegt wird.

Der **LRH** stellt fest, dass seit Herbst 2000 von der PD AFB mit einem von ihr nicht bezifferten, aber beträchtlichen Aufwand erfolglos an der Einführung einer KLR gearbeitet wird. Dem Innenministerium ist dieser kritikbedürftige Zustand bekannt. Dennoch ist es ihm bisher nicht gelungen, die PD AFB zur Vorlage eines Konzepts zur Nutzung der KLR und zum Nach-

weis der Wirtschaftlichkeit zu bewegen. Aus diesem Verhalten muss der LRH die Folgerung ziehen, dass die damalige Entscheidung, bei der PD AFB eine KLR einzuführen, falsch war oder die PD AFB nicht in der Lage ist, dieses Projekt erfolgreich durchzuführen.

Unter den gegebenen Umständen hält es der LRH für notwendig, dass das Innenministerium prüft, ob ein weiterer Einsatz von Mitteln noch gerechtfertigt ist oder das Projekt zur Vermeidung weiterer Ausgaben besser eingestellt werden sollte.

13.6 **Organisation der Ausbildung und Fortbildung**

Die Organisation der Aufgabenbereiche Ausbildung und Fortbildung in der PD AFB ist vom Grundsatz der Aufgabentrennung geprägt. Die Zuständigkeiten sind auf den Führungsstab und die beiden Fachinspektionen Ausbildung und Fortbildung verteilt. Die Aufgabenwahrnehmung ist daher durch eine Vielzahl von arbeitsteiligen Aktivitäten sowohl des Führungsstabs wie der jeweiligen Fachinspektion gekennzeichnet. Diese Form der Organisation ist mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden.

Der LRH hat vorgeschlagen, i. S. einer **Aufgabenbündelung** und Straffung der **Stabsorganisation** die Teilaufgaben der Ausbildung und der Fortbildung jeweils in den Fachinspektionen Ausbildung und Fortbildung zusammenzufassen. Dies ermöglicht flexible und straffe Arbeitsabläufe und sichert eine effiziente, ganzheitliche und ergebnisorientierte Aufgabenerledigung. Kompetenz und Verantwortung des Leiters der PD AFB werden hierdurch nicht eingeschränkt.

Das **Innenministerium** hat eine Aufgaben- und Prozessanalyse der PD AFB angekündigt, bei der die Sichtweise des LRH berücksichtigt werden soll. Auf einen Zeitpunkt für die Vorlage dieser Analyse will sich das Innenministerium nicht festlegen.

Der **LRH** ist der Auffassung, dass die Ankündigung einer Aufgaben- und Prozessanalyse nicht ausreicht. Er schlägt vor, dass das Innenministerium bis Ende des 2. Quartals 2006 das Ergebnis vorlegt.

Darüber hinaus hat der LRH empfohlen, die Zuständigkeit der PD AFB, Fachinspektion Fortbildung, für Fragen der Fortbildung der Beschäftigten der Landespolizei zu stärken und dort alle Aufgaben der Fortbildung zu bündeln. Dies würde eine Zersplitterung der Kompetenzen auf Innenministerium, künftiges Landespolizeiamt und PD AFB vermeiden.

Das **Innenministerium** beabsichtigt, die Kompetenzen der PD AFB in Fragen der Fortbildung im Rahmen der Umsetzung der Organisationsre-

form (Reformkommission III) und des noch zu erarbeitenden neuen Fortbildungskonzepts weiter zu stärken. Ziel des Fortbildungskonzepts ist u. a., dass die Fortbildung künftig wesentlich kostenbewusster durchgeführt wird. Das Fortbildungskonzept soll spätestens zum 01.01.2006 in Kraft treten.

13.7 Einsatz der Lehrkräfte in der Aus- und Fortbildung

Die Kosten der Ausbildung und der Fortbildung werden in starkem Maße durch die Personalkosten der hauptamtlichen Lehrkräfte bestimmt. Für die Ausbildung liegen sie bei rd. 3,5 Mio. € jährlich, für die Fortbildung bei rd. 4 Mio. € jährlich. Wesentlicher Maßstab für die Kosten des Lehrereinsatzes ist die Anzahl der Unterrichtsstunden, die von einer Lehrkraft zu leisten ist. Die Regelungen über die wöchentliche Pflichtstundenzahl stammen aus den Jahren 1983, 1988 und 1993. Fachlehrer haben 24 Stunden Unterricht und Lehrer des Fachbereichs Allgemeinbildung 23 Stunden zu erteilen.

Die Einhaltung eines Pflichtstundensolls von 24 Stunden/Woche war 1994 lt. Bericht der PD AFB sichergestellt. Die örtlichen Erhebungen des LRH ergaben, dass dem jetzt nicht mehr so ist. In den einzelnen Organisationseinheiten der PD AFB bestanden unterschiedliche Vorstellungen. Die einen gingen von 22 Stunden, andere von 24 Stunden aus, und zwar bezogen auf 40 bis 42 Wochen pro Jahr.

In welchem Umfang dies zu unterschiedlichen Arbeitsbelastungen der Lehrer führte, war der PD AFB nicht bekannt, weil sie - von Einzelbereichen abgesehen - keine Kontrolle über die tatsächlich erteilten Unterrichtsstunden ausübte.

Die Lehrverpflichtung ist generell zu niedrig und nicht bedarfsgerecht bemessen.

Der LRH hat eine auf die Situation in der PD AFB abgestimmte Neuregelung des gesamten Lehrereinsatzes in den Fachinspektionen Ausbildung und Fortbildung vorgeschlagen. Dazu gehören u. a.

- eine **neue Pflichtstundenregelung**, die den Schwierigkeitsgrad der Fächer und den unterschiedlichen Aufwand der Lehrkräfte (z. B. Eingriffsrecht oder Sport, Fächer mit oder ohne Klausuren, Fächer mit überwiegend praktischen Inhalten) berücksichtigt und so das volle Leistungsvermögen der Lehrer besser als bisher nutzt,
- eine Unterrichtsverpflichtung für die volle Zeit, in der der Polizeinachwuchs ausgebildet wird, und nicht nur für 40 bis 42 Wochen/Jahr,
- die **Kontrolle der tatsächlich geleisteten Unterrichtsstunden**,

- eine stärkere Zurückhaltung bei der Formulierung von Ermäßigungstunden, z. B. aufgrund von Leitungsfunktionen,
- ein **stärkerer Einsatz nebenamtlicher Lehrkräfte**; diese können den Praxisbezug der Ausbildung steigern und durch ihr Engagement die Einstellung des Polizeinachwuchses zu ihrer späteren Tätigkeit positiv beeinflussen,
- eine in stärkerem Maße als bisher auf die Wahrnehmung ihrer Kernaufgaben, nämlich die Ausbildung der Anwärter des mittleren Polizeivollzugsdienstes, ausgerichtete Tätigkeit der Lehrer des Fachbereichs Allgemeinbildung. Diese umfassen bisher lediglich 53 % ihrer Personalkapazität.

Eine Regelung und Handhabung des Einsatzes der Lehrer der PD AFB im o. a. Sinne ermöglicht eine Kostenreduzierung durch Personaleinsparungen ohne Abstriche an der Qualität der Ausbildung.

Das **Innenministerium** hat zu den dargestellten Verhältnissen bei der PD AFB eine Reihe von Erläuterungen geliefert. Den Ausführungen ist nicht zu entnehmen, dass es eine Neuregelung des Lehrereinsatzes - hier insbesondere Pflichtstundenregelung und Kontrolle der tatsächlich geleisteten Unterrichtsstunden - geben wird. Einen stärkeren Einsatz nebenamtlicher Lehrkräfte lehnt das Innenministerium nicht nur ab, es begünstigt sogar den Abbau des bisher sehr geringen Anteils nebenamtlicher Lehrkräfte in der Ausbildung und strebt den alleinigen Einsatz hauptamtlicher Kräfte an.

Der **LRH** hält an seiner Auffassung fest, dass es einer Neuregelung des Lehrereinsatzes bedarf.