

## Innenministerium

### 11. Organisation der Landespolizei weiterentwickeln, Personalausgaben senken

Das Innenministerium hat die Organisation der Landespolizei unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen landeseinheitlich weiterzuentwickeln. Den Polizeidirektionen sollten leistungsstarke Polizeireviere mit einer Mindeststärke von 30 Polizeivollzugskräften nachgeordnet werden. Die den Polizeirevieren nachgeordneten Polizeistationen sollten eine Mindeststärke von 3 Polizeivollzugskräften haben.

Die Vorschläge des Projekts Polizei 2012 zur funktionalen Gliederung der Landespolizei und zur weiteren Zusammenführung der Ermittlungstätigkeit von Schutz- und Kriminalpolizei sind zu prüfen. Sie sind in die Organisationsüberlegungen einzubeziehen.

Die neue Organisation ist an den polizeifachlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen sowie dem zentralörtlichen System auszurichten.

Die Landespolizei hatte 2009 191 Mitarbeiter mehr als 2002. Der Anteil höherwertiger Stellen hat erheblich zugenommen. In der Folge sind auch die Personalausgaben gestiegen. Angesichts der Haushaltslage muss auch die Landespolizei Personal einsparen. Ihr Beitrag darf nicht hinter den Vorgaben für den Gesamthaushalt zurückbleiben. Der LRH hat aufgezeigt, dass dies möglich ist.

#### 11.1 Organisation der Landespolizei weiterentwickeln

2005 hat das Innenministerium die Ergebnisse der Reformkommission III (RK III) zur Reorganisation der Landespolizei umgesetzt. Die Polizeiinspektionen wurden aufgelöst. Das Stabs- und Führungspersonal wurde erfolgreich reduziert. 160 Planstellen und Stellen aus der Stabs- und Führungsebene wurden in den operativen Bereich gegeben.

Mit der Auflösung der Polizeiinspektionen sind zunächst für die 8 neuen Polizeidirektionen übergroße Leitungsspannen in Kauf genommen worden. Die Reorganisation der Polizeidienststellen unterhalb dieser Ebene ist aber nicht nur deshalb dringend geboten. Die Strukturen dieser Organisa-

tionsebenen sind zu kleinteilig und zu uneinheitlich. Der LRH hatte daher empfohlen<sup>1</sup>:

- Den Polizeidirektionen sollten leistungsstarke Polizeireviere mit einer Mindeststärke von 30 Polizeivollzugskräften direkt nachgeordnet werden.
- Die Polizeistationen sollten an zentralen Orten konzentriert werden.
- Die Standorte der Polizeireviere und Polizeistationen sollten an polizeifachlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen und am zentralörtlichen System ausgerichtet werden.

Der Landtag forderte daraufhin das Innenministerium auf, bis Ende 2008 ein Gesamtkonzept und das Verfahren für eine Reform der Polizeiorganisation unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen zu entwickeln.

Das vom Innenministerium initiierte Projekt Polizei 2012 hat unter der Leitung des Landespolizeidirektors weitreichende Vorschläge erarbeitet. Sie zeigen auf, wie Organisationseinheiten unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen geschaffen werden können, die hinreichend groß, eigenständig funktionsfähig sowie wirtschaftlich sind. Sie sehen auch eine systematische Ordnung der Dienststellen in der Fläche vor. Daneben enthält der Projektabschlussbericht Überlegungen zu einer funktionalen Gliederung der Landespolizei. Hierbei wird die einsatzabhängige Präsenz einerseits sowie die einsatzunabhängige Präsenz und Prävention andererseits organisatorisch getrennt wahrgenommen. Die Ermittlungstätigkeit von Schutz- und Kriminalpolizei soll stärker zusammengeführt werden. Der Projektabschlussbericht wies darauf hin, dass konkrete Umsetzungs- und Personal-konzepte in einer zweiten Projektphase zu erarbeiten seien.

Der Innenminister sah den Abschlussbericht als geeignete Grundlage für eine künftige Organisation unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen. Allerdings akzeptierte er nicht alle Ergebnisse. Er gab verbindliche Leitlinien für das weitere Verfahren vor, die er den Amts- und Behördenleitern am 26.01.2009 vorstellte. Diese blieben vielfach deutlich hinter dem zurück, was im Abschlussbericht aus polizeifachlichen Gründen für erforderlich gehalten wurde. So greifen die Leitlinien beispielsweise den Vorschlag nicht auf, dass Polizeistationen eine Mindeststärke von 3 Polizeivollzugsbeamten haben sollten. Nur im Einzelfall soll die Polizei ihre Organisation abweichend von Kreisgrenzen an kriminalgeografischen Räumen ausrichten können. Statt einer landesweit einheitlichen Umsetzung sollte die weitere Bearbeitung der Ergebnisse in der Alltagsorganisation erfolgen. Die Projektorganisation wurde aufgelöst.

---

<sup>1</sup> Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 18; Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 16; Ergebnisbericht 2008, Nr. 3.3.4, Ergebnisbericht 2010, Nr. 3.3.2.

Der LRH fordert weiterhin, den Polizeidirektionen leistungsstarke Polizeidienststellen mit einer Mindeststärke von 30 Polizeivollzugskräften direkt nachzuordnen. Sie sollten einheitlich als Polizeireviere bezeichnet werden. Den Polizeireviere sollten Polizeistationen mit einer Mindeststärke von 3 Polizeivollzugskräften nachgeordnet werden. Die Polizeizentralstationen wären aufzulösen.

Der Innenminister hat ein Konzept zur Organisation der Landespolizei unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen zu entwickeln. Es hat sich an den polizeifachlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen sowie dem zentralörtlichen System auszurichten. In diesem Zuge sollte auch die Machbarkeit einer funktionalen Gliederung der Landespolizei geprüft werden. Diese Prüfung sollte die räumlichen Zuschnitte und eine Planstellen- und Stellenberechnung einschließen. Außerdem sollte erarbeitet werden, wie und auf welcher Ebene die Ermittlungstätigkeit von Schutz- und Kriminalpolizei zusammengeführt werden soll.

Die Landesregierung sollte das Projekt Polizei 2012 fortsetzen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der mit dem Projekt in Gang gesetzte Reformprozess blockiert und eine notwendige polizeieinheitliche Umsetzung verhindert wird. Dem darf nicht die Festlegung im Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 entgegenstehen, dass es gegenwärtig keinen grundsätzlichen Reformbedarf in der Struktur der Landespolizei gibt. Diese Aussage steht im Widerspruch zu den Feststellungen des Projektabschlussberichts. Sie ist auch nicht mit der Kernaussage der Beschlüsse des Landtages zu den vorangegangenen Prüfungen des LRH vereinbar.

Soweit gefordert wird, bei der Landespolizei müsse dringend Ruhe einkehren, wird eines übersehen: Die Organisationsebene unterhalb der Polizeidirektionen war bisher nicht direkt von der Neuordnung im Zuge der RK III betroffen. Sie wurde zuletzt vor über 10 Jahren umstrukturiert. Hierbei entstand eine sehr kleinteilige und uneinheitliche Organisation. Die ist nicht zukunftsfähig.

Das **Innenministerium** kündigt an, dass es die Aussagen des LRH über die Defizite der bisherigen Polizeiorganisation sowie zu einer erforderlichen Standardisierung in seine weiteren Überlegungen zur Organisationsentwicklung einbeziehen will. Ein landesweites Konzept zur Organisation der Landespolizei unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen will das Innenministerium indes nicht entwickeln und das Projekt 2012 nicht fortsetzen. Es ist im Unterschied zum LRH auch nicht der Ansicht, dass die Leitlinien des Innenministers vom Januar 2009 die Weiterentwicklung der Polizeiorganisation behindern. Auch eine dezentrale Betrachtung der Ergebnisse des Projekts Polizei 2012 auf Ebene der Polizeibehörden ermög-

liche es, wie vom LRH gefordert, die großen Leitungsspannen der Behörden zu reduzieren und kleine Polizeistationen aufzulösen. Hingegen würde eine sofortige und vollständige Zentralisierung einen Rückzug aus der Fläche bedeuten. Dies sei bereits durch den Koalitionsvertrag von CDU und FDP politisch ausgeschlossen worden. Außerdem widerspreche dies der Initiative AktivRegion, die eine Stärkung des ländlichen Raums vorsehe.

Der **LRH** hält daran fest, dass dezentrale organisatorische Veränderungen durch einzelne Polizeibehörden sowohl einer notwendig einheitlichen, aber auch zügigen gesteuerten Restrukturierung der Landespolizei entgegenstehen. Eine vollständige Zentralisierung und einen Rückzug aus der Fläche fordert der LRH nicht.

Eine funktionale Gliederung der Landespolizei bedeutet nach Auffassung des **Innenministeriums** flächendeckend eine komplette Neuorganisation der operativen Ebene. Der wirtschaftliche Nutzen sei weder im Projekt Polizei 2012 noch vom LRH nachgewiesen worden.

Im Projekt Polizei 2012 sind die Vorteile einer funktionalen Gliederung aufgezeigt worden. Daher hat der **LRH** das Innenministerium aufgefordert, die Vorschläge zentral vertieft zu prüfen und zu bewerten. Hierbei geht es neben der Frage der Effizienz auch darum, wie die Landespolizei künftig ihre Aufgaben am effektivsten bewältigt.

## 11.2 **Landespolizei hat mehr Mitarbeiter und steigende Personalausgaben**

2009 standen der Landespolizei 8.136 Stellen zur Verfügung. Tatsächlich waren zum Stichtag 01.01.2009 nur 7.816 Mitarbeiter<sup>1</sup> tätig.

Die Stellenzahl ist 2000 bis 2009 nahezu unverändert geblieben. Hingegen ist die Mitarbeiterzahl von 2002 bis 2009 um insgesamt 191 Mitarbeiter gestiegen. Hiervon hat der Vollzugsbereich mit 116 zusätzlichen Mitarbeitern profitiert. Ein Vergleich mit den Jahren 2000 und 2001 war nicht möglich, da das Innenministerium hierfür keine Beschäftigtenzahlen liefern konnte.

Der Polizei standen deutlich mehr Stellen zur Verfügung, als Mitarbeiter tätig waren. Daher sollte künftig das Beschäftigungsvolumen als zusätzliches Steuerungsinstrument genutzt werden. Einsparvorgaben, wie sie aktuell der Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 vorsieht, sollten das Beschäftigungsvolumen und/oder die Personalausgaben zugrunde liegen.

---

<sup>1</sup> Immer in Vollzeitäquivalente umgerechnet (Beschäftigungsvolumen); Stichtag jeweils 01.01. des Jahres.

Der Anteil der Beamten des gehobenen Polizeivollzugsdienstes hat erheblich zugenommen. 2009 waren 778 mehr tätig als 2000. Während 2000 das Verhältnis Polizeivollzugsbeamte gehobener/höherer<sup>1</sup> Dienst zu mittlerem<sup>2</sup> Dienst bei 44 % zu 56 % lag, lag es 2009 bei 56 % zu 44 %. Der Anteil des gehobenen und des höheren Dienstes bei der Landespolizei sollte jedoch wegen der hiermit verbundenen Kosten mittelfristig 40 % nicht übersteigen.<sup>3</sup>

Das **Innenministerium** hebt hervor, dass Schleswig-Holstein im Vergleich zu anderen Bundesländern beim Anteil des mittleren Dienstes am Polizeivollzugsdienst im Mittelfeld liege. Niedersachsen habe den mittleren Polizeivollzugsdienst ganz abgeschafft. Hamburg habe ein funktionsorientiertes Laufbahnverlaufmodell eingeführt. Ziel der Landesregierung bleibe es, auch weiterhin am mittleren Polizeivollzugsdienst festzuhalten.

Nach Ansicht des **LRH** verbietet es die Haushaltslage des Landes, sich hinsichtlich der Stellenstruktur mit finanzkräftigeren Ländern zu vergleichen.

Die Personalausgaben der Landespolizei sind von 2000 bis 2009 um 23 Mio. € gestiegen. Das ist eine Steigerung von 8,3 %. Im Vergleich dazu sind im selben Zeitraum die Personalausgaben der gesamten Landesverwaltung um 6,3 % gesunken.

Das **Innenministerium** macht darauf aufmerksam, dass sich die Steigerung auch aus Besoldungs- und Tariferhöhungen ergebe. Zudem sei die Landespolizei dem Kernbereich zugeordnet und somit vom Personalabbau ausgenommen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass auch die übrigen Bereiche der Landesverwaltung von den Besoldungs- und Tariferhöhungen betroffen waren.

### 11.3 **Einsparmaßnahmen auch bei der Landespolizei nötig und möglich**

Die Landesverwaltung und die Hochschulen des Landes haben derzeit knapp 56.000 Planstellen und Stellen. Im Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 wurde vereinbart, 10 % davon abzubauen. Dieses Ziel wird nicht zu erreichen sein, wenn personalstarke Bereiche wie die Landespolizei von Einsparmaßnahmen weitestgehend ausgenommen werden. Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, Personal der Landespolizei, das durch Umstrukturi-

---

<sup>1</sup> Seit 01.04.2009: Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt/2. Einstiegsamt.

<sup>2</sup> Seit 01.04.2009: Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt.

<sup>3</sup> Vgl. Bemerkungen 1995 des LRH, Nr. 16.

rierungen freigesetzt wird, zunächst nicht einzusparen, sondern bei der Landespolizei zu belassen.

Als Argument, die Landespolizei von Personal- und Einsparmaßnahmen auszunehmen, wird immer wieder die hohe Anzahl an Mehrarbeitsstunden angeführt. So wurden z. B. 2004 bis 2007 im Jahresdurchschnitt 24.800 Mehrarbeitsstunden finanziell vergütet. Dies entspricht der Jahresarbeitszeit von 15 Polizeivollzugsbeamten. Im Vergleich zu den insgesamt 6.500 Polizeivollzugsbeamten ist dies eine zu vernachlässigende Größe (0,2 %).

Nach Auffassung des **Innenministeriums** eignet sich der Umfang der finanziell vergüteten Mehrarbeit nicht als Indikator für Belastung. Vielmehr hänge der Umfang von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln ab.

Hierzu wendet der **LRH** ein, dass Mehrarbeitsstunden entsprechend den gesetzlichen Regelungen grundsätzlich vorrangig durch Freizeit auszugleichen sind. Erst wenn dies nicht möglich ist, kommt eine finanzielle Vergütung in Betracht.

Auch die Landespolizei ist in der Lage, Personal entsprechend den Vorgaben für den Gesamthaushalt einzusparen. Die nachfolgenden Beispiele machen das deutlich.

Das Beschäftigungsvolumen der Landespolizei ist entgegen der weit verbreiteten Meinung in den vergangenen Jahren gestiegen:

- 2009 standen der Landespolizei zur Aufgabenerledigung 191 Mitarbeiter mehr als 2002 zur Verfügung.
- Hinzu kommen 160 Planstellen, die im Zuge der RK III erwirtschaftet wurden.
- Weitere 422 Vollzeitstellen ergeben sich rechnerisch, wenn die schrittweise Anhebung der wöchentlichen Arbeitszeit von 1994 bis 2006 von 38,5 auf 41 Stunden berücksichtigt wird.

Darüber hinaus sind Einsparmöglichkeiten kurz- bzw. mittelfristig umsetzbar:

- besondere Altersgrenze für Polizeivollzugsbeamte anheben - ab 2012 langsam anwachsend, ab 2026 jährlich 8 Mio. €,
- Ausgleichszulage für Polizeivollzugsbeamte abschaffen - jährlich 500.000 €,
- Polizei-Bigband abschaffen - 26 Stellen, jährlich 1,2 Mio. €,
- Rationalisierungsgewinne aus dem Leitstellenkonzept erzielen,
- Polizeivollzugsbeamte grundsätzlich nicht in Verwaltungsfunktionen einsetzen.

Zusätzlich lassen sich Aufgaben der Landespolizei verlagern, einstellen oder in reduzierter Intensität wahrnehmen. Das Innenministerium hat der

Landespolizei landeseinheitliche Standards zur Aufgabenerledigung vorzugeben, die mit einem geringeren Personalbestand erfüllbar sind.

Beispielhaft wird auf folgende Einsparmöglichkeiten hingewiesen:

- Die Arbeitsgruppe „Aufgabenentwicklung“ der Landespolizei hat in ihrem Abschlussbericht aufgezeigt, wie durch Aufgabenabbau 163 Stellen erwirtschaftet werden können. Hierzu zählen die Bereiche Präsenz, Gefahrenabwehr (Ersuchen, Schwer- und Großraumtransporte, Flughafenüberwachung, Tag der Landespolizei), Prävention (Handpuppenbühnen, Sympathiefiguren, Verkehrslehrer), Kriminalitätsbekämpfung (verschiedene ablauforganisatorische Maßnahmen) und Verkehrspolizei (Abschaffen der Verkehrsunfall-Aufnahmedienste).
- Ebenfalls hat es die Arbeitsgruppe für möglich gehalten, dass die polizeiliche Belastung bei Großveranstaltungen verringert werden kann, sei es durch Erweiterung der Aufgaben der Veranstalter (Hausrecht) oder durch Kostenbeteiligung an den polizeilichen Einsätzen.
- Darüber hinaus gibt es weitere Aufgaben, die für einen Aufgabenabbau infrage kommen, im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe aber nicht genannt sind. Hierzu zählen beispielsweise die Polizei-Bigband oder die Polizeisportschauen.
- Das Projekt Polizei 2012 hat dargelegt, dass es auch im Bereich Aus- und Fortbildung Einsparmöglichkeiten gibt. Allein durch den Wegfall der Doppelausbildung für Aufsteiger in die Laufbahngruppe 2 der Landespolizei können mit einer einheitlichen Polizeiausbildung Personalausgaben von umgerechnet 32,5 Planstellen eingespart werden. Je nach Ausgestaltung eines neuen Ausbildungsmodells wären weitere Einsparungen zu erzielen. So könnten z. B. die Anzahl der Lehrer reduziert, andere Unterrichtsmethoden gewählt oder der Umfang von Lehrverpflichtungen geändert werden

Das **Innenministerium** sieht bei den vom LRH aufgezeigten Beispielen aus verschiedenen Gründen keine Einsparmöglichkeiten. Eigene Einsparvorschläge werden nicht gemacht. Vielmehr hält das Innenministerium für umfangreiche neue Aufgaben sogar zusätzliches Personal für nötig.

Der Aufgabenzuwachs ist von der Landespolizei bislang nicht systematisch erfasst worden. Zudem vermisst der **LRH** eine Auflistung der Aufgaben, die in der Vergangenheit weggefallen sind. Erst im Saldo wäre ein Personalbedarf zu ermitteln. Unabhängig davon ist zu berücksichtigen, dass sich die Personalausstattung des Landes - und damit auch der Landespolizei - an seinen finanziellen Möglichkeiten ausrichten muss. In allen Bereichen der Landesverwaltung müssen Aufgaben, Ausgaben und Personal reduziert werden. Hierzu ist es auch erforderlich, Standards abzusenken.