

Innenministerium

18. Aufgabenwahrnehmung durch kleine Polizeistationen

Mit dem Wegfall der Residenzpflicht und des Ermessensdienstes sind die wesentlichen Grundlagen für die frühere Leistungsstärke der ein- und zweimännigen Polizeistationen nicht mehr vorhanden. Die für eine effiziente Polizeiarbeit notwendige und an Bedeutung gewinnende Ausstattung mit moderner IT fehlt ihnen.

Beträchtliche Mehrausgaben für IT, Dienst-Kfz, Unterbringung und später den Digitalfunk wären erforderlich, um sie auf den Standard größerer Polizeistationen zu bringen.

Aufgrund der Besetzung mit nur einem oder 2 Beamten können kleine Polizeistationen keine verlässlichen Sprechstunden für die Bevölkerung anbieten.

Wirtschaftliche Gründe und die hohen Anforderungen an die Polizeiarbeit vor Ort machen eine Konzentration auf leistungsstarke Einrichtungen notwendig. Unter Einbeziehung der Maßstäbe und Gründe für die Neuordnung der kommunalen Verwaltungsstrukturen sollten die Polizeistationen in den zentralen Orten konzentriert werden.

Der LRH empfiehlt, in diesem Sinne ein Konzept zur Organisation der Polizei unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen zu entwickeln, das sich an den polizeifachlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen ausrichtet und darüber hinaus die angespannte Finanzsituation des Landes berücksichtigt.

18.1 Allgemeines

Der LRH hat 2005 die Aufgabenwahrnehmung durch 55 ein- und 40 zweimännige (kleine) Polizeistationen geprüft. In Schleswig-Holstein gab es in der Vergangenheit ein im Vergleich zu den heutigen Verhältnissen dichtes Netz kleiner Polizeistationen. Bis vor rd. 10 Jahren prägten noch Merkmale wie die Bereitstellung eines Dienstgehöfts durch den Dienstherrn, die Residenzpflicht des Beamten und die Dienstausbung im Rahmen des Ermessensdienstes, der den Beamten grundsätzlich an allen Tagen der Woche eine ständige Dienstbereitschaft auferlegte, den ländlichen Polizeidienst.

Mit dem Wegfall dieser Grundlagen hat sich das Selbstverständnis dieser kleinen Polizeistationen in der polizeilichen Praxis verändert. Politischen Diskussionen, die insbesondere im kommunalen Raum bei Initiativen zur Schaffung größerer und leistungsfähigerer Polizeistationen aufkommen, liegt aber noch sehr oft dieses Bild des immer im Dienst befindlichen und im Ort ansässigen Dorfpolizisten zugrunde. Von den Kommunen werden Zusammenlegungen grundsätzlich abgelehnt, und zwar auch dann, wenn die Polizei Zusammenschlüsse kommunaler Verwaltungen nachvollzieht.

Diese an vergangenen Verhältnissen orientierte Betrachtungsweise erschwert Zusammenlegungen und konzeptionelle Überlegungen zur Verbesserung der Polizeistruktur, die in den letzten Jahren, aber auch ganz aktuell auf Inspektions- bzw. Direktionsebene¹ angestellt wurden bzw. werden. Es hat in den vergangenen Jahren zwar auch erfolgreiche Bemühungen zur Zusammenlegung von Polizeistationen gegeben. Diese Verfahren zogen sich aber i. d. R. über mehrere Jahre hin. Den jeweiligen Entscheidungen lag keine Planung nach polizeifachlichen Kriterien zugrunde. Sie waren u. a. abhängig von der Zustimmung oder dem Ausscheiden des jeweiligen Dienstposteninhabers. Die Schließung einer Polizeistation erfolgte im Übrigen nicht gegen den Willen der Gemeinde. Das Ergebnis dieser Entscheidungspraxis ist ein überwiegend unstrukturierter Rest eines vor Jahrzehnten noch sehr dichten Netzes kleiner Polizeistationen.

18.2 Aufgaben und Organisation

Polizeistationen können den Polizeirevieren und Polizei-Zentralstationen nachgeordnet werden. Sie zählen - wie diese - zu den Regeldienststellen einer Polizeidirektion. Gemeinsam haben sie in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Stabsbereich der Polizeidirektion eine ständige Beobachtung und Bewertung der Sicherheitslage vorzunehmen. Lageabhängig sind Einsatzmaßnahmen für ihren Zuständigkeitsbereich zu initiieren und eigene operative Maßnahmen ggf. im Zusammenhang mit anderen Dienststellen und dem Führungsstab der Polizeidirektion umzusetzen. Wesentlicher Bestandteil ihrer Aufgaben ist die Gewährleistung eines ständigen flächendeckenden Funkstreifendienstes.

Die Personalstärke der nachgeordneten Polizeistationen ist sehr unterschiedlich. Neben den geprüften ein- und zweimännigen Polizeistationen gibt es auch Stationen mit bis zu 22 Polizeibeamten.

¹ Zz. der Prüfung waren die Polizeistationen Teil der Polizeiinspektionen. Mit der Umsetzung der Ergebnisse der Reformkommission III Ende 2005 sind an die Stelle der 15 Polizeiinspektionen und 4 Polizeidirektionen die neuen Polizeidirektionen (8) getreten.

Die Anzahl der kleinen Polizeistationen war zum Zeitpunkt der Prüfung in den Polizeiinspektionen Rendsburg (13), Ratzeburg (13) und Husum (15) am höchsten. Lediglich 4 gab es in den Inspektionen Bad Oldesloe, Heide, Neumünster und Plön. In den Inspektionen Flensburg, Kiel und Lübeck gab es keine kleinen Polizeistationen.

18.3 **Belastung**

Aufbereitetes Zahlenmaterial über die Arbeitsbelastung der einzelnen Polizeistationen gibt es nicht. Um sich dennoch ein Bild zu verschaffen, hat der LRH die ihm mitgeteilten Zahlen aus den in den einzelnen Polizeistationen geführten Ordnungsbüchern ausgewertet und dem Innenministerium dargestellt. Obwohl sie aus Sicht der Polizeiführung im Einzelnen keine verwertbare Aussage zur Belastungssituation der einzelnen Polizeistationen darstellen, lässt sich aus ihnen doch grundsätzlich eine sehr unterschiedliche Belastung der Polizeistationen ablesen.

Bestätigt wird dieser Eindruck durch eine Beispielrechnung des LRH für eine Polizeiinspektion auf der Basis der Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Statistik der Schutzpolizei (nur Verkehrsstraftaten, Verkehrsunfallaufnahmen sowie allgemeine Straftaten). Zwischen den kleinen Polizeistationen gibt es Belastungsunterschiede von bis zu 180 %.

18.4 **Vorteile kleiner Polizeistationen**

Vorteile kleiner Polizeistationen sind oft auf die dienstälteren Polizeibeamten zurückzuführen, die ihre noch aus der Zeit des Ermessensdienstes stammenden Verhaltensweisen und damit Inhalte der früheren Dienststruktur beibehalten haben. Dazu gehört das Wohnen in der Dienststelle bzw. am Dienort, verbunden mit einer ständigen Ansprechbarkeit. Es darf aber nicht unerwähnt bleiben, dass es zunehmend schwieriger wird, geeignete Beamte zu finden, die ihren Dienst aus eigener Entscheidung heraus an den obigen Grundsätzen orientieren.

Darüber hinaus ist die große Mobilität der Polizeibeamten in den kleinen Polizeistationen hervorzuheben. In den einmännigen Stationen steht jedem Beamten ein Kraftfahrzeug (Kfz) (wenn auch nur in Form eines pauschalierten Privat-Kfz) zur Verfügung. Bei den zweimännigen Polizeistationen teilen sich die beiden Beamten ein Dienst-Kfz. Diese hohe Mobilität wird bei keiner anderen Polizeidienststelle erreicht.

Die bei den örtlichen Erhebungen spürbare Identifikation mancher Polizeibeamter mit ihrem Dienstbezirk und die Vorgangsbearbeitung aus einer Hand, die sich zwangsläufig ergibt, mögen Grundlage dafür sein, dass

auch kleine Polizeistationen sowohl bei der Aufklärungsquote als auch bei den Fallzahlen Spitzenplätze belegen.

18.5 **Nachteile kleiner Polizeistationen**

Durch die Besetzung mit nur einem oder 2 Polizeibeamten verfügt die Polizeistation i. d. R. über eine geringere Leistungsstärke. Die Personalausstattung ist nicht ausreichend, um in der Zeit des Einsatzgeschehens (z. B. zwischen 07:00 Uhr und 19:00 Uhr) durchweg präsent zu sein. Kleine Polizeistationen sind daher auf Unterstützung durch Polizeibeamte anderer Stationen oder der übergeordneten Polizei-Zentralstation angewiesen. Ein personeller Ausgleich unterschiedlicher Belastungen ist erschwert. Einen systematischen Leistungsvergleich zwischen den Polizeistationen einer Polizeidirektion gibt es nicht.

Die Beamten der kleinen Stationen werden oft außerhalb ihres eigenen Dienstbezirks eingesetzt. Viele übergeordnete Polizei-Zentralstationen sind zu klein, um selbst die überörtliche Präsenz durch Schutzbereichsstreifen zu gewährleisten.

Die Dienststellenpräsenz der kleinen Polizeistationen ist daher auf wenige Stunden an 3 bis 5 Tagen in der Woche begrenzt. Sie können **keine verlässlichen Sprechstunden** anbieten.

Die Polizeibeamten der kleinen Polizeistationen sind Generalisten, was aus ihrer Sicht u. a. auch den Reiz dieser Stellung ausmacht. Eine Spezialisierung, z. B. im Bereich der Bekämpfung von Jugendkriminalität, ist nicht möglich.

Die **kleinteilige Organisation** erhöht den Koordinierungsaufwand insbesondere der Polizeidirektionen und Polizei-Zentralstationen mit vielen kleinen Polizeistationen. Dies betrifft sowohl Planung wie auch Durchführung des Regeldienstes (z. B. bei Personalausfällen), der Einsätze und die Abarbeitung größerer Ermittlungskomplexe, aber auch die Verpflichtungen aus der Vorgesetztenfunktion. Darüber hinaus erschwert sie eine gleichmäßige Verteilung der Arbeit innerhalb des Bereichs einer Polizei-Zentralstation.

Kleinen Polizeistationen fehlt aus finanziellen Gründen eine den größeren Stationen vergleichbare Ausstattung mit Informationstechnik (IT). Sie haben keinen Anschluss an das Landesnetz. Dieser hat jedoch eine zunehmende Bedeutung für eine effiziente Polizeiarbeit. Die fehlende Vernetzung der kleinen Polizeistationen mit anderen Bereichen und der Bevölkerung wird vonseiten der Polizei als nicht hinnehmbar eingestuft.

Weitere Probleme gibt es bei der Eigensicherung der Beamten der einmännigen Polizeistationen, weil Einsätze generell allein und mit einem Privat-Kfz wahrgenommen werden.

18.6 Ausgaben

Die Ist-Ausgaben 2004 für Diensträume und Kfz ergeben sich aus der nachfolgenden Übersicht:

Polizeistation	Ausgaben 2004 für			Anzahl der PVB ²	Ausgaben pro PVB
	Miete und Bewirtschaftung ¹	Kfz	Gesamt		
	€	€	€		€
einmännig	160.227	141.337	301.564	55	5.483
zweimännig	350.750	196.226	546.976	80	6.837
Gesamt	510.977	337.563	848.540	135	6.285

¹ einschl. Nutzungsentgelt und Landesbeamtenpauschale.

² Polizeivollzugsbeamter.

Die Durchschnittsausgaben der einmännigen Polizeistationen sind bedingt durch niedrige Entgelte für die Nutzung eines Dienstzimmers im Hause des Beamten deutlich niedriger als die der zweimännigen Stationen. **Diensträume** wurden bei den Polizeivollzugsbeamten (26 x), bei der LVSH¹ (18 x) und bei Dritten (51 x) angemietet.

Die Unterbringung der einmännigen Polizeistationen verursachte in 2004 im Durchschnitt Ausgaben in Höhe von 2.900 €; für eine zweimännige Polizeistation wurden 8.800 € ausgegeben. Im Einzelnen gab es extrem große Unterschiede, und zwar bei den einmännigen Stationen von 900 € (Nutzung eines Dienstzimmers im Hause des Beamten) bis 8.700 € (Drittanmietung) und bei den zweimännigen Stationen von 2.600 € (LVSH-Objekt) bis 22.800 € pro Jahr (Drittanmietung).

Am niedrigsten waren die Ausgaben für die einmännigen Polizeistationen, die im Privathaus der Beamten untergebracht sind. Erfahrungen aus der Vergangenheit machen aber deutlich, dass diese Form der Unterbringung künftig, insbesondere nach einem Personalwechsel, nicht mehr gewährleistet werden kann. Die Ausgaben für die Unterbringung können dann um das 9-fache steigen. Wenn in den nächsten Jahren für nur 10 weitere einmännige Polizeistationen Räumlichkeiten neu angemietet werden, kann dies zu jährlichen **Mehrausgaben von bis zu 80.000 €** führen.

Des Weiteren ist zu beachten, dass der Raumbedarf einer größeren Polizeistation in Relation zur Anzahl der Polizeibeamten deutlich geringer ist

¹ Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts (LVSH).

als der einer einmännigen Station. Die Zusammenfassung von 5 einmännigen Polizeistationen zu einer fünfmannigen Station ergäbe eine **Einsparung von 55 %**.¹

Zweimännige Polizeistationen sind mit einem **Dienst-Kfz** ausgestattet. Auf den einmännigen Stationen werden Privat-Kfz eingesetzt, für deren Benutzung die Beamten eine Pauschale erhalten. Bei bestimmten Anlässen, z. B. bei personeller Verstärkung im Rahmen des Bäderdienstes, werden die einmännigen Polizeistationen ebenfalls mit einem Dienst-Kfz ausgestattet. Im Jahr 2004 entstanden folgende Ausgaben:

Fahrzeugart	Anzahl	Ausgaben 2004	Durchschnitt pro Kfz
		€	€
pauschalierte Privat-Kfz	53	126.125	2.380
Dienst-Kfz	43	211.438	4.917
Gesamt	96	337.563	3.516

Pauschalierte Privat-Kfz sind für das Land kostengünstig. Nachteilig ist, dass sie beim Einsatz nicht sofort als Dienst-Kfz der Polizei erkannt werden. Dies wird zu einer vermehrten Ausstattung der einmännigen Polizeistationen mit Dienst-Kfz führen. Wenn alle einmännigen Polizeistationen mit Dienst-Kfz ausgestattet werden würden, entstünden **Mehrausgaben von 140.000 €Jahr**.

Neben diesen Mehrausgaben für die Unterbringung und den zusätzlichen Einsatz von Dienst-Kfz drohen weitere Ausgabensteigerungen durch **Verbesserung der technischen Ausstattung** der kleinen Polizeistationen. Sie können insbesondere entstehen durch:

- Anschluss der ein- und zweimännigen Polizeistationen an das Landesnetz und
- Einführung des Digitalfunks.

Mit der Einführung des Digitalfunks sind beträchtliche Aufwendungen zur Ausstattung der Polizeidienststellen verbunden. Über die Höhe der Kosten konnte das Innenministerium noch keine Angaben machen.

Ein Anschluss der kleinen Polizeistationen an das Landesnetz würde **Mehrausgaben von 230.000 €** ergeben. Zusätzlich würden jährliche Betriebskosten von 34.000 € bis 80.000 € entstehen. Die Mehrausgaben für die Anwenderbetreuung sind darin noch nicht enthalten.

¹ Nach dem Raumbedarfsplan A des Innenministeriums hat eine einmännige Polizeistation einen Raumbedarf von rd. 46 m². Eine fünfmannige Polizeistation hat dagegen einen Raumbedarf von rd. 100 m².

Es würde sich um eine finanzwirksame Maßnahme nach § 7 Abs. 2 LHO handeln, für die eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen ist. Dabei müsste auch untersucht werden, ob der Einsatz zusätzlicher Finanzmittel bei größeren Polizeistationen wirtschaftlicher ist.

18.7 **Bewertung und Empfehlungen**

Die Präsenz der Polizei stellt sich heute, bedingt durch die deutlich verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten, anders dar als früher (Polizeiruf 110, verbesserte Mobilität der Polizei und der Bevölkerung).

Ohne die Leistungen der Polizeibeamten in kleinen Polizeistationen schmälern zu wollen, kann festgestellt werden, dass die Veränderungen der letzten Jahre die aus der Vergangenheit herrührenden Leistungsstärken der kleinen Polizeistationen beeinträchtigt haben. Diese nicht umkehrbare, gegen die kleinen Polizeistationen laufende Entwicklung wird sich fortsetzen.

In den Polizeistationen sollen die Bürger ihre direkten Ansprechpartner finden. Dort pflegt die Polizei ihre Bürgerkontakte basisnah, stärkt das subjektive Sicherheitsgefühl, schafft bei Bürgern Vertrauen in die Polizei, das u. a. für Anzeigeverhalten und Aufklärung von Straftaten bei der Kriminalitätsbekämpfung ein nicht zu unterschätzender Erfolgsfaktor ist.

Ob kleine Polizeistationen dies weiter leisten können, ist fraglich, da sie keine verlässlichen Sprechstunden für die Bevölkerung bieten können. Darüber hinaus fehlt es ihnen an einer modernen, auf eine effiziente Polizeiarbeit ausgerichteten Ausstattung mit IT. Effizienzsteigerungen sind auf der Ebene der kleinen Polizeistationen nicht zu erwarten.

Schon heute wird deutlich, dass die kleinen Polizeistationen relativ teuer sind. In Zukunft wird sich die Kostensituation durch notwendig werdende Verbesserungen bei der technischen Ausstattung (IT, Dienst-Kfz, Digitalfunk) und der Unterbringung weiter zuungunsten der kleinen Polizeistationen entwickeln.

Der LRH sieht angesichts der angespannten Haushaltslage des Landes die Notwendigkeit, **Ausgabensteigerungen zu vermeiden**. Die oben dargestellten Investitionen in die kleinteilige, von weiteren Schließungen betroffene und nicht zukunftsfähige Organisation wären unwirtschaftlich.

Es ist nicht zu rechtfertigen, die knappen Investitionsmittel auf viele kleine Polizeistationen zu verteilen, statt sie mit höherem Wirkungsgrad auf weniger, dafür größere und leistungsstarke Einrichtungen zu konzentrieren.

Die kommunale Seite sollte bei Zusammenlegungen gehört werden. Diese sollten allerdings nicht von der Zustimmung der kommunalen Entscheidungsträger abhängig gemacht werden.

Bei der Arbeitsbelastung der kleinen Polizeistationen gibt es große Unterschiede. Diese werden hingenommen, weil die geringen Mitarbeiterkapazitäten und Fallzahlen personelle Veränderungen kaum zulassen. Einen Vergleich zwischen den Polizeistationen mit dem Ziel einer Optimierung der Prozesse der Aufgabenerfüllung, wie z. B. bei der Aufnahme und Endbearbeitung von Verkehrsunfällen oder Straftaten, gibt es nicht.

Der LRH regt an, durch ein **Benchmarking** einen systematischen Leistungsvergleich zwischen Polizeidienststellen zu ermöglichen. Es sollte das Ziel sein, in einem kontinuierlichen Veränderungsprozess eine Leistungsverbesserung durch Optimierung der Prozesse der Aufgabenerfüllung und damit eine stärker am Bedarf orientierte Personalverteilung und im Endergebnis auch eine Personaleinsparung ohne Einschränkung der Leistungsfähigkeit zu erreichen. In diesem Rahmen könnte auch geprüft werden, inwieweit positive Arbeitsweisen kleiner Polizeistationen die Aufgabenerfüllung in anderen Polizeidienststellen verbessern können.

Der LRH empfiehlt daher, ein **Konzept zur Organisation der Polizei unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen** zu entwickeln, das sich an den polizeifachlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen ausrichtet und darüber hinaus die angespannte Finanzsituation des Landes berücksichtigt. Dazu hat der LRH eine Anschlussprüfung eingeleitet.

Die hohen Anforderungen machen eine Konzentration auf leistungsstarke Einrichtungen notwendig. Unter Einbeziehung der Maßstäbe und Gründe für die Neuordnung der kommunalen Verwaltungsstrukturen sollten die Polizeistationen in den zentralen Orten konzentriert werden. Dies entspräche dem Grundsatz der zweckmäßigen und wirtschaftlichen Verwaltung (§ 26 Abs. 1 LVwG¹). Die Bürger würden dort ein umfangreiches und zuverlässiges Angebot öffentlicher Dienstleistungen erhalten, das darüber hinaus mit dem Angebot privater Dienstleistungen korrespondiert. Die Polizei würde dabei im Gleichklang mit der kommunalen Entwicklung handeln. Im Endergebnis sollten die Polizeistationen in den zentralen Orten konzentriert werden.

Das **Innenministerium** hat die Empfehlungen des LRH positiv aufgenommen und angekündigt, nach einer Konsolidierungsphase im Anschluss an die mit Jahresbeginn 2006 formell abgeschlossene Neuorganisation

¹ Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 243, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 542.

(Reformkommission III) eine Gesamtkonzeption mit Kriterien für landes-einheitliche Standards zur Optimierung der Organisation unterhalb der Ebene der neuen Polizeidirektionen zu entwickeln. Oberste Priorität genießt zunächst die Feinabstimmung und Stabilisierung der Arbeitsabläufe in den Stabsorganisationen der neuen Aufbaustruktur.

Der Empfehlung des LRH folgend wird mit dem Instrument des Benchmarking ein systematischer Leistungsvergleich zwischen Polizeiorganisationen erfolgen, der die Möglichkeit eröffnet, vom „Besseren zu lernen“. Damit wird das Ziel verfolgt, in einem kontinuierlichen Veränderungsprozess eine Leistungsverbesserung durch Optimierung der Prozesse der Aufgabenerfüllung zu erreichen.

Der bisher geübte Zustimmungsvorbehalt der Kommunen bei der Zusammenlegung von Polizeistationen soll durch eine Anhörung ersetzt werden.