

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2019

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2019



Bemerkungen 2019

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 17.09.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits

Kiel, 16. April 2019

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration

17. Landespolizeiamt als Führungs- und Logistikorganisation der Landespolizei weiterentwickeln

Das Innenministerium hat das Landespolizeiamt als Führungs- und Logistikorganisation der Landespolizei weiterzuentwickeln und dessen Aufbauorganisation zu hinterfragen.

Es sollte den Einsatz von Polizeivollzugskräften im Landespolizeiamt überprüfen. Durch den vermehrten Einsatz von Verwaltungskräften kann die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes optimiert werden.

Die Übertragung von speziellen polizeilichen IT-Aufgaben auf Dataport hat das Innenministerium frühzeitig zu evaluieren. Hierdurch können etwaige Korrekturbedarfe rechtzeitig ermittelt werden.

17.1 Mit Errichtung des Landespolizeiamts im Jahr 2005 wird die Landespolizei neu organisiert

Zum 01.05.2005 wurde das Landespolizeiamt (LPA) als ein dem Innenministerium¹ zugeordnetes Amt errichtet. Das bis dahin bestehende Polizeiverwaltungsamt wurde aufgelöst und seine Aufgaben in das LPA integriert.

Das LPA ist die zentrale operative Führungs- und Logistikorganisation für schutz-, wasserschutz- und kriminalpolizeiliche Aufgaben der Landespolizei. Es unterstützt das Innenministerium bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben und führt den nachgeordneten Bereich der Landespolizei in leitender und koordinierender Funktion. Es übt die Dienst- und Fachaufsicht über die Polizeidirektionen (PD) aus. Es versorgt die Landespolizei mit Sach- und Dienstleistungen und soll die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung gewährleisten.

Die Errichtung des LPA erfolgte zeitgleich mit nachhaltig veränderten Organisationsstrukturen in der Landespolizei. Die bestehenden 4 PD und 15 Polizeiinspektionen wurden aufgelöst. Zugleich wurden 8 neue PD als untere Landesbehörden errichtet. 2013 wurden die PD Husum und Flensburg zu einer PD zusammengelegt.

¹ abgekürzt für Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein.

Ebenfalls aufgelöst wurden auch die Verkehrspolizeidirektion und die Wasserschutzpolizeidirektion (WSPD). Aufgaben und Personal dieser Direktionen wurden in das LPA und die neuen PD überführt.

Aufbau der Landespolizei vor und nach der Neuorganisation 2005

Gliederung vor 2005		Gliederung nach 2005
Polizeidirektion	Polizeiinspektion	Polizeidirektion
Schleswig-Holstein Mitte mit Sitz in Kiel	Kiel	Kiel
	Plön	
	Neumünster	Neumünster
	Rendsburg	
	Bad Segeberg	Bad Segeberg
Schleswig-Holstein West mit Sitz in Itzehoe	Pinneberg	Itzehoe
	Itzehoe	
	Heide	
Schleswig-Holstein Süd mit Sitz in Lübeck	Lübeck	Lübeck
	Eutin	Ratzeburg
	Ratzeburg	
	Bad Oldesloe	
Schleswig-Holstein Nord mit Sitz in Flensburg	Flensburg	Flensburg
	Schleswig	Husum*
	Husum	
Verkehrspolizeidirektion		aufgelöst: Aufgaben wurden ins LPA sowie in die Polizeidirektionen integriert.
Wasserschutzpolizeidirektion		aufgelöst: Aufgaben wurden ins LPA integriert.
Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und Bereitschaftspolizei		unverändert: Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und Bereitschaftspolizei

* Mit Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes vom 22.10.2013 wurden die PD Husum und die PD Flensburg zur PD Flensburg mit Sitz in Flensburg zusammengelegt.¹

17.2 **Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes optimieren**

Das dem LPA zugeordnete Personal setzt sich aus Polizeivollzugsbeamten (PVB),² Tarifbeschäftigten und Beamten ohne Vollzugsrechte, z. B. Verwaltungsbeamten, zusammen. Im Betrachtungszeitraum 2006 bis 2018 haben sich die besetzten Planstellen und Stellen von 689 Vollzeitäquiva-

¹ GVOBl. 2013, S. 404.

² Zum Stichtag 01.01.2018 401 VZÄ, davon 182 VZÄ in den Wasserschutzpolizeirevierern.

lente (VZÄ) auf 646 VZÄ reduziert. Dies ist mithin ein Rückgang von 43 VZÄ. Die Abnahme ist auf Stellenreduzierungen bei den PVB im Bereich der Wasserschutzpolizei (WSP) zurückzuführen.

Neben den PVB der Wasserschutzpolizeireviere (WSPR) sind im LPA weitere PVB u. a. für Verwaltungsaufgaben oder technische Tätigkeiten eingebunden. Diese PVB stehen somit für polizeiliche Vollzugsaufgaben nicht zur Verfügung. Ihre Anzahl ist seit Gründung des LPA relativ konstant und liegt bei durchschnittlich 220 VZÄ.

Polizeibeamte außerhalb des Vollzugs- bzw. Eingriffsbereichs mit Verwaltungs- oder technischen Tätigkeiten zu betrauen ist plausibel, wenn polizeispezifischer Sachverstand für die Aufgabenerfüllung notwendig ist. Der Einsatz von PVB sollte hierbei jedoch auf das unabweisbare Maß auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beschränkt werden. PVB erhalten anders als Verwaltungskräfte nach § 49 Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein eine Zulage. Die Höhe der Zulage beträgt nach einer Dienstzeit von 2 Jahren 1.800 €/Jahr. Ferner treten PVB im Vergleich zu Verwaltungsbeamten 5 Jahre früher in den Ruhestand. Somit sind 5 Jahre länger neben den Personalkosten desjenigen, der den Dienstposten des ausgeschiedenen PVB wahrnimmt, auch die Ruhestandsbezüge an den vorherigen Dienstposteninhaber zu zahlen. Sofern Aufgaben, die von PVB wahrgenommen werden, auch von Tarifbeschäftigten oder Verwaltungsbeamten erledigt werden könnten, sollten diese auch hierfür eingesetzt werden. Die auf diesen Arbeitsplätzen beschäftigten PVB sollten in die operative Ebene umgesteuert werden.

Bei 9 Stellen hat das LPA mitgeteilt, dass eine zwingende Notwendigkeit, die zugewiesenen Aufgaben durch PVB erledigen zu lassen, nicht gegeben ist. Der LRH sieht darüber hinaus bei bis zu 22 weiteren Stellen ein Umsteuerungspotenzial wie zum Beispiel beim Einsatz von PVB für die Bearbeitung von Personalangelegenheiten. Das Innenministerium sollte daher den Einsatz von PVB im LPA überprüfen. Eine weitere Beschränkung des Einsatzes von PVB auf Aufgaben, die eine polizeispezifische Ausbildung erfordern, führt zu reduzierten Personalausgaben im LPA. Bei 31 Dienstposten könnten jährlich 56 T€ an Zahlungen für Zulagen eingespart werden.

Das **Innenministerium** hält es für erforderlich, eine bestimmte Anzahl von PVB auf Stellen im LPA vorzuhalten. So müsse bei größeren Einsatzlagen eine „besondere Aufbauorganisation“ aufgerufen werden können. Hierfür würde vornehmlich Personal außerhalb des Aufgabenvollzuges aus dem LPA herangezogen. Darüber hinaus könne der Einsatz von PVB auf diesen Stellen ihre Verwendungsbreite vergrößern.

Der **LRH** bleibt bei seiner Empfehlung, den Einsatz von PVB für Verwaltungsaufgaben oder technische Tätigkeiten im LPA auf das unabweisbare Maß zu beschränken. Sofern auf Arbeitsplätzen für Verwaltungskräfte im LPA eine Verwendung von PVB erfolgt, wäre zu prüfen, ob den PVB das Amt einer anderen Laufbahn zu übertragen ist.

Die Personalausgaben im LPA haben sich im Vergleich von 2006 zu 2017 um 6 Mio. € auf 33 Mio. € erhöht. Bezogen auf das jeweils eingesetzte Personal sind die Ausgaben pro VZÄ im Vergleich 2006 zu 2017 um 12 T€ gestiegen, mithin ein Anstieg von 30 %. Der Anstieg ist auf Tarif- und Bezahlungsteigerungen sowie Stellenhebungen in diesem Zeitraum zurückzuführen.

17.3 **Übertragung von IT-Aufgaben auf Dataport rechtzeitig evaluieren**

Die Versorgung mit Sach- und Dienstleistungen ist weitestgehend im LPA zentralisiert und führt zu einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung. Die bei der Gründung des LPA anfänglich festgestellten redundanten Aufgabewahrnehmungen oder nicht hinreichend beschriebenen Aufgabenabgrenzungen zwischen LPA und PD bzw. zwischen LPA und Innenministerium sind behoben. Durch kontinuierliche organisatorische Anpassungen und deren Evaluation sowie durch Untersuchungen der Geschäftsprozesse werden Optimierungspotenziale generiert.

Der LRH befürwortet den vom LPA eingeschlagenen Weg, spezielle Aufgaben im IT-Bereich der Landespolizei vom IT-Dienstleister Dataport wahrnehmen zu lassen. Dataport kann bei IT-Aufgaben Schwankungen im Arbeitsumfang sowie Veränderungen im Aufgabenspektrum leichter ausgleichen als die Landespolizei. Mit dem gleichzeitigen Übergang von IT-Fachpersonal der Landespolizei zu Dataport wird das erforderliche polizei-spezifische IT-Fachwissen übergangslos weiter vorgehalten.

Mit der Übertragung von IT-Aufgaben auf Dataport sollten 90 Planstellen/Stellen verlagert werden. Bisher wurden 67,5 VZÄ netto umgesteuert. Die erwartete Zielmarke von 90 Planstellen/ Stellen ist noch nicht erreicht. Dies liegt daran, dass 2 von den ursprünglich 6 Umsteuerungsprojekten aufgrund des bundesweiten Programms „Polizei 2020“ noch nicht gestartet worden sind. Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung auf Dataport wurde durch Wirtschaftlichkeitsberechnungen auf Basis der erwarteten Synergiepotenziale durch das ZIT SH¹ angenommen. Es ist eine Effizienzrendite von 30 Planstellen/Stellen erwartet worden. Eine Zwischenevaluation der Effizienzrendite ist bislang nicht erfolgt.

¹ Zentrales IT-Management Schleswig-Holstein, ressortiert beim Ministerium für Energie-wende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung.

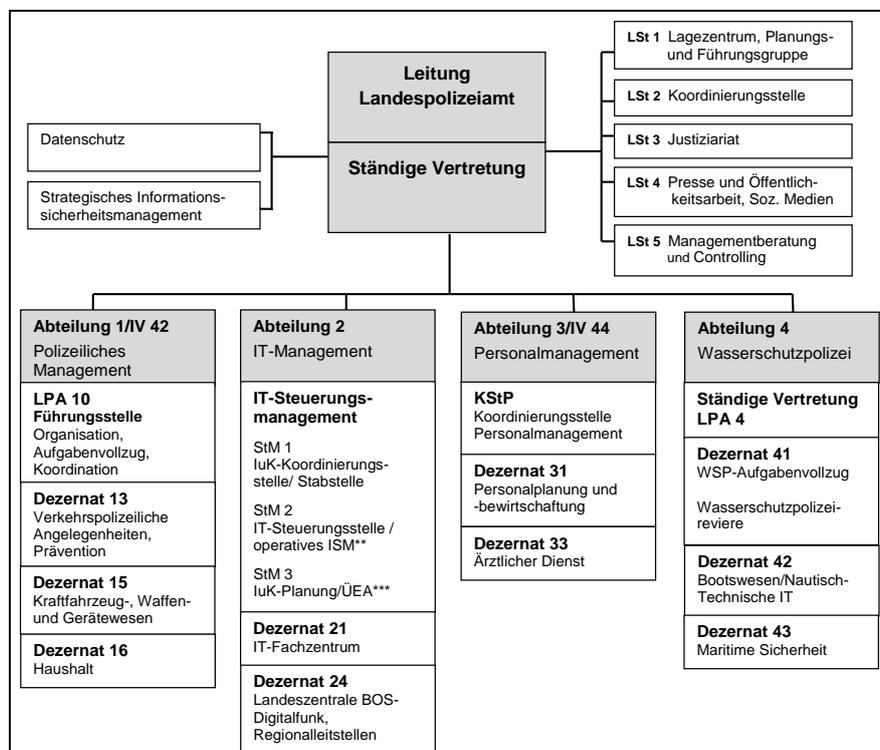
Da bereits 4 der 6 Umsteuerungsprojekte umgesetzt worden sind, hält der LRH eine (Zwischen-) Überprüfung der Effizienzrendite für erforderlich. Hierdurch können etwaige Korrekturbedarfe erkannt und gegebenenfalls notwendige Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.

Das **Innenministerium** will der Empfehlung des LRH folgen, die Effizienzrendite der Übertragung von IT-Aufgaben zu evaluieren.

17.4 Aufbauorganisation des LPA ständig überprüfen

Das LPA gliedert sich in 4 Abteilungen und verschiedene Dezernate. Der Leitung des LPA bzw. der Ständigen Vertretung ist ein Leitungsstab für Stabsaufgaben unterstellt.

Aufbauorganisation LPA*



* eigene Darstellung LRH, basierend auf dem Organigramm des LPA (Stand: 13.02.2018)

** Informationssicherheitsmanagement

*** Überfall- und Einbruchmeldeanlagen mit Anschluss an die Polizei

Aufgaben und Personal der aufgelösten WSPD wurden als Abteilung 4 in das LPA überführt. Die WSPR und deren nachgeordnete Dienststellen sind dem LPA direkt nachgeordnet worden. Der Bereich der WSP war bereits damals allein vom Personalkörper her zu klein, um die WSPD als eine eigenständige Behörde zu erhalten. Für den LRH ist die Entscheidung nachvollziehbar.

Der von der Landespolizei eingeschlagene Weg, einzelne Aufgaben der WSPR den PD zu übertragen, sollte weiterverfolgt werden. Hierbei sollte auch darüber nachgedacht werden, Aufgaben und Personal der Wasserschutzpolizei komplett in die Polizeidirektionen zu integrieren.

Das **Innenministerium** will prüfen, ob Aufgaben und Personal der WSP vollständig in die PD integriert werden können. Dies gehe einher mit einer ständigen Überprüfung der Aufbauorganisation des LPA.

Der Leitungsstab des LPA verfügt über 5 Stabsstellen. Nach Auffassung des LRH sollten die Anzahl der Stabsstellen reduziert und die Aufgaben in die Abteilungen überführt werden. Stabsstellen sollten nur eingerichtet werden, wenn hierdurch für die Behördenleitung ein unmittelbarer Steuerungs- und Informationsbedarf erfüllt wird. Von den Stabsstellen wahrgenommene Aufgaben wie die Durchführung von Organisationsuntersuchungen oder das Justizariat erfüllen aus Sicht des LRH diese Anforderungen nicht. Das LPA sollte in regelmäßigen Abständen prüfen, ob die Stabsstellen die Anforderungen noch erfüllen oder aufzulösen sind, z. B. mit einer Überführung der Aufgaben in die Linienorganisation oder strategischer Neuausrichtung der Behördenaufgaben.

17.5 **Die Verantwortlichkeiten in Polizeiabteilung und LPA eindeutig voneinander abgrenzen**

Das LPA nimmt die Führungs- und Logistikorganisation der Landespolizei als ein dem Innenministerium zugeordnetes Amt wahr. Diese organisationsrechtlich nahe Anbindung an das Innenministerium und an dessen Polizeiabteilung erscheint aus Sicht des LRH zweckdienlich und wirtschaftlich. Es wird der Bedeutung der Polizei für das Ressort gerecht.

Für die der Polizeiabteilung obliegenden Aufsicht über LPA und nachgeordnetem Bereich der Landespolizei ist eine eindeutige Trennung von politisch-strategischer Führung durch die Polizeiabteilung und polizeistategischer Führung durch das LPA unabdingbar. Dieses Prinzip der abgestuften Verantwortlichkeit, wie es die polizeirechtlichen Vorschriften¹ vorgeben, ist bei den Aufgaben Polizeiliches Management/Polizeilicher Aufgabenvollzug und Personalmanagement durchbrochen gewesen. Für diese Aufgaben war die jeweils in der Polizeiabteilung und im LPA wahrzunehmende fachliche Führungsverantwortlichkeit von ein und demselben Mitarbeiter wahrgenommen worden. Damit hatten beide Führungsverantwortliche jeweils 2 unmittelbare Vorgesetzte. Hierarchisch unterstanden sie zum ei-

¹ Vgl. Gesetz über die Organisation der Polizei in Schleswig-Holstein (Polizeiorganisationsgesetz - POG) vom 12.11.2004, GVBl. 2004, S. 408, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.10.2013, GVBl. 2013, S. 404; Polizeidienstvorschrift 350 - SH.

nen als Referatsleiter im Innenministerium dem Leiter der Polizeiabteilung und zum anderen als Abteilungsleiter im LPA dem Landespolizeidirektor.

Der LRH hat empfohlen, diese Aufgaben nicht in Personalunion wahrnehmen zu lassen. Die erforderliche Trennung von politisch-strategischer Führung und polizeistrategischer Führungsverantwortung sei nicht ausreichend sichergestellt.

Das Innenministerium hat zum 01.01.2019 das Prinzip der abgestuften Verantwortlichkeit für die Aufgaben Polizeiliches Management/Polizeilicher Aufgabenvollzug und Personalmanagement eingeführt. Auch für den Bereich der IT-Strategischen Planung hält das Innenministerium neben der Aufgabenwahrnehmung im LPA künftig für die politisch-strategische Steuerung eigenen Sachverstand in der Polizeiabteilung vor. Dies wird vom LRH begrüßt. Er sieht es als weiteren Schritt zu einer klaren Trennung von politisch-strategischer Führung durch die ministeriale Polizeiabteilung und polizeistrategischer Führung durch das LPA an.