

Auszug aus

Denkschrift 2017

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 8

Stellenbedarf der Polizei konkretisieren



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 03: Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration

Stellenbedarf der Polizei konkretisieren (Kapitel 0314 bis 0318)

Neue Stellen dürfen nicht auf Vorrat geschaffen werden. Sie müssen für den Zweck verwendet werden, für den sie vom Landtag beschlossen wurden. Dies war beim Offensivkonzept zur Bekämpfung des Wohnungseinbruchdiebstahls nicht der Fall.

1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat in den letzten Jahren mehrere Prüfungen bei der Polizei durchgeführt, die Optimierungspotenziale aufzeigten. Den daraufhin vom Rechnungshof geforderten Stellenabbau wies die Polizei stets damit zurück, dass es ohnehin insgesamt einen Stellenbedarf gäbe. Dieser sei durch eine über Jahre rückläufige Stellenentwicklung bei gleichzeitigem Aufgabenzuwachs entstanden. Mit der Polizeistrukturereform sollte durch eine Straffung der Organisation Personal für Basisaufgaben freigesetzt werden.

Wir haben dies zum Anlass genommen, die Stellenentwicklung bei der Polizei zu prüfen. Ab 2015 wurden aus unterschiedlichen Anlässen neue Stellen für die Polizei beschlossen. Eine dieser Entscheidungen, das Offensivkonzept zur Bekämpfung des Wohnungseinbruchdiebstahls, haben wir 2016 geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Stellenentwicklung von 2003 bis 2013

Der Polizei standen 2003 insgesamt 29.752 Stellen¹ zur Verfügung und damit nur rund 200 Stellen weniger als 1996, als der stellenmäßige Höchststand der letzten 40 Jahre erreicht wurde. Im Laufe der folgenden zehn Jahre reduzierte sich die Gesamtzahl um 1.582 Stellen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt den Stellenbestand 2003, 2013 und 2017 auf. Anwärterstellen bleiben dabei unberücksichtigt.

¹ Ohne Stellen für Polizeianwärter.

Tabelle 1: Stellenbestand 2003, 2013 und 2017

Stellen	2003		2013		2017	
	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent
Insgesamt	29.752,00		28.170,00		28.867,50	
Abzüglich kw-Stellen ²	190,50		231,50		54,50	
Somit Stammpersonal	29.561,50		27.938,50		28.813,00	
Davon						
- Polizeivollzug	24.598,00	83,21	23.660,50	84,69	24.240,50	84,13
- Verwaltung	4.963,50	16,79	4.278,00	15,31	4.572,50	15,87

Daraus ist zu entnehmen, dass zwar zahlenmäßig die meisten Stellen im Polizeivollzugsdienst abgebaut wurden, prozentual die Polizeiverwaltung aber wesentlich stärker betroffen war. Die Stellen des Polizeivollzugsdienstes gehörten bei Stelleneinsparprogrammen in 2003 bis 2013 überwiegend zum „Schonbereich“. Das heißt, Stellen mussten nur bei Aufgabenverlagerungen (z. B. 236 Stellen für die Lebensmittelkontrolle) oder beispielsweise 610,5 Stellen als Kompensation zur Arbeitszeitverlängerung eingespart werden. Netto hat der Polizeivollzug dadurch keine Stellen verloren. Einige Stellenstreichungen bot die Polizei selbst an, um beispielsweise Stellenhebungen zu erreichen.

Hinzu kommt, dass das Innenministerium in einigen Fällen zwar die Aufgabe abgegeben hat, wie z. B. bei der IT der Polizei. Das hierfür eingesetzte Personal wollte es aber behalten. Zur Gegenfinanzierung von 41 höher dotierten Stellen wurden 95 Stellen für Polizeimeister gestrichen.

Im Gegensatz dazu wurden Stellen der Polizeiverwaltung mit verschiedenen Einsparprogrammen belegt. Jahrelang musste die Polizei in diesem Bereich nahezu jede frei werdende Stelle einsparen. Eine Folge dieses Abbaus war, dass wieder vermehrt Polizisten vollzugsfremde Aufgaben übernehmen mussten. Es änderte sich durch die Stellenreduzierung das Verhältnis von Polizeivollzug zu Verwaltung. Während 2003 noch 5 Stellen des Polizeivollzugs auf eine der Polizeiverwaltung kamen, waren es 2013 bereits 5,5.

2.2 Stellenmehrungen ab 2015

Zwischen Februar 2015 und Februar 2017 wurden mit drei Anti-Terror-Paketen neue Stellen für die Polizei geschaffen. Das 1. Paket beinhaltete 71 neue Stellen im Polizeivollzug und 34 in der Polizeiverwaltung. Mit dem 2. Paket wurden für das Landeskriminalamt 19 neue Stellen geschaffen, davon neun im Polizeivollzug. Mit dem 3. Paket folgten weitere 30 neue Stellen, die ausschließlich der Polizeiverwaltung zugeordnet sind.

² Stellen mit dem Vermerk künftig wegfallend.

Im Dezember 2015 wurden außerdem 216 weitere Stellen in der Polizeiverwaltung geschaffen. Sie sollten dazu dienen, den Polizeivollzugsdienst von vollzugsfremden Aufgaben zu entlasten.

Des Weiteren wurden 2015 insgesamt 420 befristete Stellen des Polizeivollzugsdienstes verstetigt, die 2017 bzw. 2019 hätten wegfallen sollen. Zunächst fielen die kw-Vermerke bei 226 Stellen für das „Offensivkonzept Wohnungseinbruchdiebstahl“ weg. Später wurden auch die verbliebenen 194 Stellen für den weitgehenden Erhalt des polizeilichen Betreuungsverhältnisses aufgrund steigender Bevölkerungszahlen entfristet.

Mit dem Haushalt 2017 werden weitere 154 Stellen in der Polizeiverwaltung und im Polizeivollzug 181 Stellen neu geschaffen. Davon gehören 150 zu einem Stellenpool, der für „freiwillige Verlängerer“ vorgesehen ist. Damit soll gewährleistet werden, dass Polizisten, die ihren Dienst freiwillig verlängern, keine Stellen blockieren.

Insgesamt wurden damit seit 2015 bei der Polizei 1.125 Stellen neu geschaffen bzw. entfristet.

Tabelle 2: Stellenmehrungen ab 2015

Programme	Polizeivollzug	Polizeiverwaltung
1. Anti-Terror-Paket 2015	71	34
2. Anti-Terror-Paket 2015	9	10
3. Anti-Terror-Paket 2017		30
Entlastung des Polizeivollzugsdienstes 2015		216
Wegfall kw-Vermerke:		
• „Offensivkonzept Wohnungseinbruchdiebstahl“ 2015	226	
• Erhalt des polizeilichen Betreuungsverhältnisses 2015	194	
Stärkung der Polizei 2017	31	154
Stellenpool für „freiwillige Verlängerer“ 2017	150	
Summe	681	444

2.3 Zukünftige Stellenzuwächse

Nach dem Koalitionsvertrag der Regierungsparteien vom 09.05.2016 soll die Polizei 1.500 Neustellen erhalten, 900 Stellen des Polizeivollzugs und 600 Stellen bei der Verwaltung. Davon stehen 335 Stellen (siehe Punkt 2.2) bereits mit dem Haushalt 2017 zur Verfügung.

Der Stellenabbau bis 2013 wurde seit 2015 durch unterschiedlich begründete Stellenmehrungen bereits teilweise kompensiert. Der Polizeivollzugsdienst profitiert zusätzlich noch von den Effizienzgewinnen der Polizeistruk-

turreform. Sollten alle 1.500 Stellen aus dem Koalitionsvertrag geschaffen werden, würde der Stellenplan einen neuen Höchststand erreichen. Das Ziel, die Polizei zu stärken, kann mit dem hohen Stellenzuwachs kurzfristig nicht erreicht werden. Dadurch, dass die Polizei ihren Nachwuchs selbst ausbilden muss, verzögert sich der Effekt. Wie viele Polizisten in den kommenden Jahren tatsächlich im Polizeivollzug aktiv sein werden, hängt mehr von den Ausbildungskapazitäten und den Altersabgängen als vom Stellenplan ab.

Aktuell werden damit Stellen im Polizeivollzug geschaffen, die auf absehbare Zeit unbesetzt bleiben.

2.4 Wie werden neue Stellen begründet?

Da seit 2015 kontinuierlich neue Stellen für die Polizei beschlossen wurden, hat sich der Rechnungshof mit der Frage befasst, wie die Stellen fachlich begründet werden und ob diese Begründung trägt.

2.4.1 Offensivkonzept zur Bekämpfung des Wohnungseinbruchdiebstahls

Das 2015 beschlossene „Offensivkonzept Wohnungseinbruchdiebstahl“ beinhaltete, bei 226 Stellen des Polizeivollzugs den kw-Vermerk zu streichen, die Stellen also dauerhaft zu erhalten. Fachliches Ziel des Offensivkonzeptes war es, den steigenden Fallzahlen beim Wohnungseinbruchdiebstahl entgegenzuwirken und die Aufklärungsquote zu verbessern.

Bereits 2013 hatte das Landeskriminalamt eine Handlungskonzeption und eine Handlungsempfehlung zur Bekämpfung von Wohnungseinbruchdiebstahl erlassen. Daraufhin wurden Maßnahmen eingeleitet, die mit dem Offensivkonzept 2015 fortgeführt bzw. intensiviert werden sollten.

Die 226 Stellen mit kw-Vermerk waren ursprünglich Teil eines Maßnahmenpakets, das die erwartete Pensionierungswelle ausgleichen sollte. Hierzu wurden vorübergehend mehr Polizisten ausgebildet, als Stellen vorhanden waren. Für die Übernahme dieser „on top“ ausgebildeten Polizisten wurden insgesamt 420 zusätzliche Stellen zeitlich befristet geschaffen. Den Stellen standen keine Aufgabenzuwächse gegenüber. Sie wären ohne Auswirkung auf die polizeiliche Aufgabenerfüllung 2017 bzw. 2019 weggefallen, wenn alle Polizeianwärter wieder unmittelbar auf reguläre Stellen hätten übernommen werden können.

Dem Offensivkonzept lag eine „Personalbedarfsberechnung“ zugrunde. Diese betrachtete nur die Erledigung jener Aufgaben, die nachvollziehbar und unmittelbar im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Wohnungseinbruchdiebstahls standen. Da der Aufwand nicht detailgenau produktbezogen erfasst wird, behalf sich die Polizei mit Erhebungen zu Einsatzaufwänden, z. B. aus Jahresberichten und Aufwandschätzungen. So ermittelte die Polizei einen Ist-Personaleinsatz für die 2013 begonnenen Maßnahmen, der bei 385 Beamten lag. Dieser sollte die Verstetigung von 226 Stellen rechtfertigen, obwohl kein aktueller Personalbedarf festgestellt wurde.

Ein Vergleich des Personaleinsatzes³ ergab, dass ein Jahr später rund 50 Beamte weniger für die Bekämpfung des Wohnungseinbruchdiebstahls eingesetzt waren. Insbesondere gingen die Unterstützungseinsätze für die regionalen Polizeipräsidien zurück. Die Verstetigung der Stellen hatte somit auf den tatsächlichen Personaleinsatz bis Mitte 2016 keine positiven Auswirkungen.

In einem früheren Dokument hatte das Innenministerium den Erhalt der 226 kw-Stellen noch damit begründet, das polizeiliche Betreuungsverhältnis je Einwohner auch nach dem Zuzug von Asylsuchenden beibehalten zu können. Erst als diese Begründung nicht durchdrang, entschied man sich, den Stellenbedarf mit der Bekämpfung des Wohnungseinbruchdiebstahls zu begründen.

Somit war das „Offensivkonzept Wohnungseinbruchdiebstahl“ eine eins zu eins übernommene Stellenforderung unter einer neuen Überschrift.

Nachdem die 226 Stellen verstetigt waren, wurden sie auch nicht den Bereichen zur Bekämpfung des Wohnungseinbruchdiebstahls zugeordnet.

2.4.2 Sonderprogramm Bekämpfung des islamistischen Terrorismus (1. Anti-Terror-Paket)

Für die Bekämpfung des islamistischen Terrorismus wurde 2015 ein Sonderprogramm genehmigt. Dafür wurden für die Polizei insgesamt 105 neue Stellen beschlossen. Bei der Stellenforderung fehlten Aussagen darüber, welche Personalkapazitäten die Polizei bisher einsetzte und ob, gegebenenfalls wo, es Schwachstellen oder Personalmangel gab. Es wurde auch keine Berechnung vorgelegt, um konkret den Bedarf von 105 Stellen nachzuweisen. Die beschlossene Stellenmehrung passte auch nicht zum angemeldeten Bedarf der Dienststellen. So hatte das Landeskriminalamt für sich einen Bedarf von 62 Stellen angemeldet. Letztlich wurden für das Landeskriminalamt dann aber nur 23 Stellen beantragt und genehmigt.

3 Empfehlungen

3.1 Personalbedarf sorgfältig und methodisch nachvollziehbar ermitteln

Einem kurzfristigen Handlungsdruck wird immer durch veränderte Schwerpunktsetzung Rechnung getragen werden müssen, da zwischen der Schaffung der dafür geforderten Neustellen bis zum tatsächlichen Einsatz des notwendigen Vollzugspersonals ein Zeitraum von mehreren Jahren vergeht.

Zusätzlichen Stellenbedarf sollte die Polizei sorgfältig und methodisch nachvollziehbar ermitteln.

³ Grundlage: Personalbedarfsberechnung des Innenministeriums vom 04.03.2015.

Als Grundlage für die Rechtfertigung zusätzlicher Neustellen eignen sich in der Regel nicht kurzfristige, sondern langfristige Entwicklungen. Dazu gehört auch eine Ist-Analyse des tatsächlichen Personaleinsatzes.

3.2 226 kw-Vermerke wieder aufnehmen

Fachlich begründete Neustellen müssen für den Zweck eingesetzt werden, für den sie beschlossen wurden. Wenn neue Stellen nicht kurzfristig besetzt werden können, müssen zunächst interne Personalmaßnahmen getroffen werden. Anderenfalls konterkariert die Polizei die von ihr selbst vorgetragenen Argumente für den als dringlich bezeichneten Personalbedarf - wie beim „Offensivkonzept Wohnungseinbruchdiebstahl“. Konsequenterweise müsste dann die Streichung der 226 kw-Vermerke rückgängig gemacht werden. Zumindest müssen die 226 Stellen auf die von der Regierungskoalition angekündigten 1.500 Neustellen angerechnet werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium vertritt in seiner Stellungnahme die Auffassung, dass wegen der schwer in ihrer Intensität vergleichbaren polizeilichen Tätigkeiten eine Personalbedarfsberechnung zumindest nur eingeschränkt möglich und äußerst komplex sei. Werden Neustellen als politische Reaktion auf herausragende Ereignisse wie Terroranschläge geschaffen, seien die Berechnungsmethoden der Organisationslehre zudem nicht geeignet.

Zum „Offensivkonzept Wohnungseinbruchdiebstahl“ bezweifelt das Ministerium die Einschätzung des Rechnungshofs, die Entfristung von 226 Stellen habe keine Auswirkungen gezeigt. Die Bekämpfung von Wohnungseinbruchdiebstahl sei ein komplexes Gefüge diverser Einzelaufgaben, die von unterschiedlichen Organisationseinheiten geleistet werden, und könne daher nicht belastbar bemessen werden. Zudem seien die Einbruchszahlen zuletzt rückläufig gewesen und die Aufklärungsquote gestiegen.

5 Schlussbemerkung

Die Argumente des Innenministeriums zeigen, dass Stellenmehrungen am ehesten und politisch schnellsten durchsetzbar sind, wenn sie unter dem Druck äußerer Ereignisse begründet werden. Eine methodische nachvollziehbare Begründung für die Entfristung der 226 Stellen liefert das Ministerium nicht.

Der Rechnungshof hält deshalb an seinen Empfehlungen fest.