

Verbesserungen für Tarifbeschäftigte bei der Polizei **10**
durch das Nichtvollzugskonzept

Die bisherige Umsetzung des Nichtvollzugskonzepts, das Verbesserungen für das Tarifpersonal der Polizei ermöglicht, führte zu einer uneinheitlichen Stellenstruktur bei der Landespolizei. Wesentliche Ursache hierfür war das Fehlen einer Gesamtkonzeption. Die Ziele des Konzepts lassen sich auch erreichen, wenn das Finanzvolumen von ursprünglich 4,2 Mio. €/Jahr dauerhaft um mindestens 1 Mio. €/Jahr gekürzt bleibt.

1 Ausgangslage

Die Besoldungssituation der Polizeivollzugsbeamten hat sich in den letzten Jahren durch Besoldungsstrukturprogramme deutlich verbessert. Nicht profitiert hatten davon zunächst die Verwaltungsbeamten und Tarifbeschäftigten bei der Polizei, die durch verschiedene organisatorische Maßnahmen einen Zuwachs an höherwertigen Aufgaben haben sollten. Die Landesregierung hat deshalb 1999 beschlossen, im Rahmen der Auflösung der polizeilichen Kraftfahrzeug-Werkstätten die Hälfte des Gegenwerts von 230 wegfallenden Stellen (ursprüngliches Einsparpotenzial: 8,3 Mio. €) dem Polizeihaushalt zu belassen, um insbesondere Höhergruppierungen für Tarifpersonal zu ermöglichen (sog. Nichtvollzugskonzept). Die hierfür vorgesehenen Mittel beliefen sich zunächst auf 4,2 Mio. € jährlich (Zielwert). Im Nachtrag zum StHPI. für 2003 wurde in einem Planvermerk zu den Stellenübersichten für Angestellte und Arbeiter unter Kap. 0314 der Zielwert um 1 Mio. € auf 3,2 Mio. € in diesem Hj. reduziert.

Das IM hat den Zielwert entsprechend den jeweils vorhandenen Tarifstellen auf die Kap. 0314 (Landespolizei), 0315 (Wasserschutzpolizei), 0316 (Bereitschaftspolizei) und 0318 (Landeskriminalamt) verteilt. Innerhalb des Kap. 0314 erfolgte eine entsprechende Aufteilung auf die LPD-Bezirke. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass alle Polizeidienststellen anteilig von den Maßnahmen profitieren. Die Finanzmittel wurden nach einer Sofortzuweisung tranchenweise zu bestimmten Stichtagen entsprechend den bis zu diesem Zeitpunkt vollzogenen Stelleneinsparungen zugeteilt. Für die Inanspruchnahme der Mittel war neben einem begründeten Höhergruppierungsantrag eine Bewilligung/Zustimmung des IM erforderlich. Zuvor wurde die Einhaltung der tarif- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen vom IM gründlich überprüft, was in einigen Fällen zu Rücknahmen von Höhergruppierungsanträgen führte.

Um die Antragstellungen und den Abfluss der Mittel zu beschleunigen, konnten ab Dezember 2001, unabhängig vom aktuell den jeweiligen Polizeidienststellen zugewiesenen Tranchenvolumen, begründete Anträge nach Eingang sofort positiv beschieden werden (sog. Windhundverfahren), maximal allerdings nur bis zur Höhe des einem Polizeibereich zustehenden Gesamtzielwerts.

Bis zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der Einsparverpflichtung in Höhe von 1 Mio. € waren durch Stellenabbau bereits 2,5 Mio. € erwirtschaftet und hiervon 1,3 Mio. € für Höhergruppierungen verwendet worden. Inzwischen wurden weitere Werkstattstellen abgebaut und damit die für Höhergruppierungen verfügbaren Mittel um 0,1 Mio. € auf 2,6 Mio. € erhöht.

Die Umsetzung des Nichtvollzugskonzepts ruht derzeit, weil das IM in der Pflicht ist, frei werdende Stellen zunächst vollständig für den - auch von der Polizei allgemein zu erbringenden - Stellenabbau zu nutzen. Das IM will aber zumindest einen Betrag in Höhe von 0,3 Mio. €, der über die Einsparauflage von 1,0 Mio. € hinaus erwirtschaftet ist, für weitere Höhergruppierungen verwenden.

2 Finanzielle Auswirkungen der Höhergruppierungsanträge

Der RH hat die finanziellen Auswirkungen der bis zum April 2003 gestellten Anträge auf Höhergruppierungen im Bereich der Landespolizei, auf deren Dienststellen immerhin 2,8 Mio. € des reduzierten Zielwerts und damit 88 % des Gesamtvolumens des Nichtvollzugskonzepts entfallen, untersucht. Die Anzahl der Anträge, der Umfang ihrer Bewilligungen und das finanzielle Volumen der Anträge sind in Übersicht 1 und Übersicht 2 dargestellt.

Übersicht 1

Zahl der beantragten und bewilligten Höhergruppierungen

LPD-Bezirk	Anzahl der Anträge in MAK ¹⁾	Bewilligte Anträge in MAK ¹⁾	Noch nicht bewilligte Anträge in MAK ¹⁾
Freiburg	123,0	66,0	57,0
Karlsruhe	124,5	79,0	45,5
Stuttgart I	162,2	79,0	83,2
Stuttgart II	100,0	60,5	39,5
Tübingen	56,0	38,5	17,5
Summe	565,7	323,0	242,7

¹⁾ Die Anzahl der Anträge wird in Mitarbeiterkapazitäten (MAK) dargestellt.

Übersicht 2

Mittelverbrauch und Erhöhung der Personalkosten (Landespolizei)

LPD-Bezirk	Mittel für Höhergruppierungen in Tausend €	Personalkosten- erhöhung durch bewilligte Anträge in Tausend €	Ausschöpfung der Mittel durch bewilligte Anträge in %	Personalkosten- erhöhung durch alle Anträge in Tausend €	Ausschöpfung der Mittel durch alle Anträge in %
Freiburg	507	293	58	543	107
Karlsruhe	806	306	38	451	56
Stuttgart I	701	271	39	567	81
Stuttgart II	355	148	42	227	64
Tübingen	424	177	42	259	61
Summe	2.793	1.195	43	2.047	73

Der Zielwert von 2,8 Mio. € wird durch die bis April 2003 gestellten und z. T. bewilligten Anträge zu rd. 73 % ausgeschöpft. Die bereits bewilligten Höher-

gruppierungsanträge haben die Personalkosten um jährlich 1,2 Mio. € erhöht. Durchschnittlich führte ein Antrag zu jährlich rd. 3.700 € höheren Personalkosten je MAK.

Die Übersichten zeigen zudem, dass die zur Verfügung stehenden Mittel in unterschiedlichem Maße beansprucht wurden. Auffällig ist dies insbesondere bei der LPD Freiburg mit ihren Dienststellen, die ihr Mittelkontingent durch Bewilligungen bereits zu 58 % und damit überdurchschnittlich ausgeschöpft haben. Falls alle Anträge aus diesem Bereich bewilligt würden, lägen die Kosten hierfür um rd. 36.000 €/Jahr über den diesen Dienststellen zustehenden Mitteln. Die Ursache hierfür dürfte nicht zuletzt in dem praktizierten „Windhundverfahren“ zu suchen sein.

Der RH hat dem IM empfohlen, in weiteren Bewilligungsrunden auf eine gleichmäßigere Inanspruchnahme der Mittel durch die Dienststellen in den LPD-Bezirken zu achten, auch um arbeitsrechtliche Anschlussforderungen zu vermeiden.

3 Verteilung der Höhergruppierungen

Der RH hat die bis April 2003 für insgesamt 323 MAK bewilligten Höhergruppierungsanträge in insgesamt 19 unterschiedliche Tätigkeitsbereiche der Bediensteten gegliedert. Die Gliederung der Tätigkeitsbereiche erfolgte weitgehend in Anlehnung an die Organisationsstrukturen der Polizeidienststellen. Schwerpunkte bei den Höhergruppierungen bilden bisher die Tätigkeitsbereiche

- Sachbearbeitung in Führungsgruppen der Polizeireviere mit Höhergruppierungen für 46 MAK (14 %),
- Führungs- und Einsatzstab mit Höhergruppierungen für 45,5 MAK (14 %) und
- Kriminalpolizei, sonstige Sachbearbeitung mit Höhergruppierungen für 43,5 MAK (13 %).

Auf diese drei Tätigkeitsbereiche entfallen rd. 41 % aller Anträge. Die Auswertungen des RH haben des Weiteren gezeigt, dass durch die bewilligten Höhergruppierungen in vergleichbaren Organisationseinheiten der Dienststellen zumindest vorübergehend unterschiedliche Vergütungsstrukturen entstanden sind. So hat beispielsweise die Polizeidirektion Ludwigsburg sieben Höhergruppierungen für Bedienstete als Sachbearbeiter in Führungsgruppen der Reviere vorgenommen, während bei den Polizeidirektionen Esslingen und Heilbronn entsprechende Bewilligungen noch fehlen. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei angestellten Sachbearbeitern in den Datenstationen. Allerdings sind hier bisher nur wenige Höhergruppierungen realisiert.

Ein Blick auf alle bisher gestellten Anträge macht die Situation noch deutlicher: So reichen die beantragten Höhergruppierungen im Bereich der Führungsgruppen der Reviere von Verg.Gr. V c BAT bis Verg.Gr. VII/VI b BAT. Besonders auffällig sind auch die abweichenden Anträge aus dem Bezirk der LPD Tübingen. Dort wurden keine Höhergruppierungsanträge für die Bereiche Pressestelle (landesweit 16 Anträge), Kriminalitätsbekämpfung (landesweit 8 Anträge) und Verwaltung - innerer Dienst - (landesweit 11 Anträge) und nur 4 Anträge für die Datenstationen (landesweit 74 Anträge) gestellt.

Zwar weist das IM darauf hin, dass eine endgültige Bewertung der Vergütungsstrukturen erst nach Abschluss des Nichtvollzugskonzepts möglich sei und im Übrigen aufgrund örtlicher Arbeitsverhältnisse und Aufgabenzuschneide unterschiedliche Eingruppierungen der Tarifbeschäftigten in vergleichbaren Organisationseinheiten gerechtfertigt sein können. Dennoch sollten nach Auffassung des RH Entwicklungen vermieden werden, die künftigen Anpassungswünschen des Tarifpersonals bei der Landespolizei landesweit Vorschub leisten.

Der RH hat auch errechnet, wie hoch die Anteile der Höhergruppierungsanträge an den jeweiligen Tarifstellen der einzelnen Polizeidienststellen sind. Dabei hat sich gezeigt, dass die Dienststellen in sehr unterschiedlichem Umfang Anträge auf Höhergruppierungen gestellt haben. Auch wenn die Polizeidienststellen zur besseren Vergleichbarkeit in entsprechende Gruppen (Landespolizeidirektionen, kleine, mittlere und große Kreisdienststellen und Autobahnpolizeidirektionen) gegliedert werden, ergibt sich kein anderes Bild: Die Bandbreite der Anteile auf Höhergruppierungen an den Tarifstellen bei den Dienststellen reicht jeweils von 5 % bis nahezu 30 %. Vereinzelt gibt es Dienststellen, die im Vergleich zu einer ähnlich großen Dienststelle mehr als das Fünffache an Anträgen eingereicht haben. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Anträge der Dienststellen durch das IM bewilligt werden.

Der RH verkennt nicht die individuelle Ausgestaltung der Vergütungsstrukturen, die sich aus örtlichen Notwendigkeiten ergeben können. Jedoch wurde in der Prüfung deutlich, dass nicht alle Dienststellen im Rahmen ihres Auswahlermessens darauf geachtet haben, nur besonders qualifiziertes und erfahrenes Personal für die Übertragung höherwertiger Aufgaben vorzusehen. Bei künftigen Bewilligungen sollte genauer darauf geachtet werden, ob die Anträge tatsächlich Tätigkeiten dokumentieren, welche die angestrebte Höhergruppierung rechtfertigen.

4 Fehlen einer Gesamtkonzeption

Für die Umsetzung des Nichtvollzugskonzepts fehlen landesweit gültige Vorgaben, die erkennen lassen, in welchen Organisationseinheiten vorrangig höherwertige Aufgaben an Tarifbeschäftigte vergeben werden sollten, um daraus einen optimalen Nutzen für die Dienststellen zu erzielen. Bis dato wurden vor allem die Führungsgruppen in den Revieren, die Führungs- und Einsatzstäbe und die Kriminalpolizei (sonstige Sachbearbeitung) durch Besserstellungen des Tarifpersonals begünstigt. Ob damit allerdings die größtmöglichen positiven Auswirkungen für die Polizeiarbeit vor Ort erreicht wurden sowie Vorteile für Arbeitsabläufe und Organisation genutzt werden konnten, wurde in den Antragsunterlagen der Dienststellen nicht näher dokumentiert.

Außerdem wurde nicht geklärt, ob mit zunehmend verbesserter IuK-Ausstattung Stellen überflüssig werden (so bei den Datenstationen, beim Schreibdienst, bei den Kommunikationsbetriebsstellen) und damit neuerliche Organisationsänderungen, Stelleneinsparungen oder Verlagerungen bevorstehen. Ferner ist noch kein Konzept für die Verwaltungsbeamten der Polizei entwickelt worden, das sich neben Besoldungsverbesserungen auch mit der Frage auseinandersetzt, wo Verwaltungstätigkeiten des Polizeivollzugsdienstes verstärkt und kostengünstiger durch den allgemeinen mittleren oder gehobenen Dienst erledigt werden können. Damit fehlen auch Überlegungen zu möglichen Auswirkungen auf Zahl und Art der Höhergruppierungen im Tarifbereich.

Das IM ist der Auffassung, dass unterschiedliche Strukturen und Personalausstattungen bei den einzelnen Polizeidienststellen es nicht zugelassen hätten, einheitliche Standards in Form eines landesweiten Gesamtkonzepts vorzugeben. Der in diesem Zusammenhang erhobene Forderung des RH, eine landesweit angelegte Untersuchung/Bestandsaufnahme über Aufgaben, (künftige) Personalstärke und organisatorisch notwendige Veränderungen im Nichtvollzug durchzuführen, will das IM dennoch nachkommen, wenn sich die Auswirkungen der allgemeinen Stellenstreichungen und der Verwaltungsstruktur-Reform absehen lassen. Dabei wird auch die Frage einer Neuverteilung der Tarifstellen innerhalb der gesamten Polizei zu entscheiden sein. Die aufgezeigten Unterschiede machen die Notwendigkeit einer besseren Steuerung des Nichtvollzugsbereichs deutlich.

5 Entlastung der Polizeivollzugsbeamten von vollzugsinadäquaten Aufgaben

Die Höhergruppierungsanträge wurden von der Landespolizei in 234 Fällen damit begründet, dass Polizeivollzugsbeamte von vollzugsinadäquaten Aufgaben entlastet werden sollen, und zwar im Umfang von insgesamt 111,3 MAK. Die geprüften Dienststellen haben derzeit jedoch keine verlässlichen Gesamtdokumentationen, die erkennen lassen, in welcher Form sich die Entlastungen/Freisetzen von Polizeivollzugsbeamten tatsächlich ausgewirkt haben. Teilweise wird allgemein darauf verwiesen, dass die Höhergruppierungsmaßnahmen die operative Polizeiarbeit stärken sollten. Teilweise können keine Aussagen getroffen werden, weil die Entlastungen/Freisetzen nur den Bruchteil einer Stelle ausmachen.

Nach den Vorgaben des Ministerrats und des IM sollen Höhergruppierungen insbesondere zu einer Entlastung der Polizeivollzugsbeamten von vollzugsinadäquaten Tätigkeiten und zur Stärkung der Präsenz vor Ort führen. Der RH hat gefordert, dass die Antrag stellenden Dienststellen mit vertretbarem Aufwand nachweisen, in welche Organisationseinheiten die von den Entlastungen betroffenen Stellen verlagert werden oder welche vollzugsadäquaten Tätigkeiten die Beamten nunmehr verstärkt ausüben können. Diese Informationen sind für künftige Stellenverteilungen im Polizeibereich von Bedeutung.

6 Angemessenheit des reduzierten Mittelvolumens

Mit den auf 2,8 Mio. € reduzierten Mitteln können neben den bereits vorliegenden Anträgen mehr als 200 weitere Anträge bei der Landespolizei bewilligt werden. Insgesamt lassen sich somit rd. 750 Stellen heben. Bezogen auf alle Tarifstellen in der Landespolizei sind dies rd. 21 %, bezogen auf die Tarifgruppen, die den Vergütungen und Funktionen des mittleren Dienstes entsprechen (Verg.Gr. X/IX b BAT bis Verg.Gr. V c/V b BAT), rd. 22 %.

Bereits mit dem inzwischen erreichten Realisierungsgrad des Nichtvollzugskonzepts profitieren fast alle Organisationseinheiten der Landespolizei von den Vergütungsverbesserungen. Deshalb bietet das Programm, selbst bei dauerhaft reduzierten Mitteln, gute Perspektiven und eine hinreichende Motivation für Nachwuchskräfte der verschiedensten Arbeitsbereiche und eröffnet den Bediensteten angemessene Personalentwicklungsmöglichkeiten.

Wegen der im Zusammenhang mit der Verwaltungsstruktur-Reform auch im Bereich der Polizei zu erbringenden Stelleneinsparungen müssen realisierte Stellenstreichungen zunächst für diese Einsparauflagen verwendet werden. Nach Auffassung des IM können daher voraussichtlich nur noch die restlichen wegfallenden Stellen aus dem Bereich der Kraftfahrzeug-Werkstätten für Höhergruppierungen verwendet werden.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Das IM weist nochmals darauf hin, dass eine landesweit angelegte Untersuchung/Bestandsaufnahme der Aufgaben, der (künftigen) Personalstärke und der organisatorisch notwendigen Veränderungen im Nichtvollzug erst ab dem Jahr 2008 durchgeführt werden könne. Zuvor ließen sich wegen der zu erbringenden Stelleneinsparungen in diesem Bereich keine konkreten Schlussfolgerungen ziehen. Im Übrigen hat das IM keine Einwände gegen den Beitrag.

8 Schlussbemerkung

Der RH bleibt dabei, dass die geforderte Untersuchung zum Nichtvollzug bald durchgeführt werden sollte. Dieses Konzept sollte die Basis für die im Zuge der Personaleinsparungen zu treffenden Entscheidungen sein. Auch das im Haushaltsjahr 2003 erstmals um 1 Mio. € auf 3,2 Mio. € gekürzte Finanzvolumen gibt in Zeiten knapper Kassen ausreichend Spielraum für sinnvolle Strukturverbesserungen, deren Ziele in diesem Konzept festzulegen sind. Mindestens diese Kürzung sollte in den folgenden Haushaltsjahren beibehalten werden.