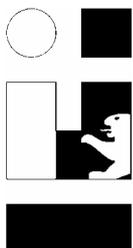


Auszug aus Denkschrift 2007

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005

Beitrag Nr. 10
Datenverarbeitung der Polizei



Rechnungshof Baden-Württemberg

Datenverarbeitung der Polizei (Kapitel 0314 bis 0318 und 0321)

10

Die seit Jahren mit hohem Aufwand und großen Verzögerungen betriebene Modernisierung der IuK der Polizei sollte nunmehr rasch vollendet werden. Der Personalbedarf für die Maßnahmen kann durch den Polizeihaushalt abgedeckt oder gegenfinanziert werden. Nach der Modernisierung und Optimierung können Personalkapazitäten in einer Größenordnung von mehreren hundert Stellen freigesetzt werden.

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Zentral betriebene Großrechnersysteme prägten Mitte der Neunzigerjahre die DV-Strukturen der Polizei. In den Dienststellen waren aber mangels einheitlicher Vorgaben unterschiedliche Hardware und ergänzende DV-Verfahren im Gebrauch. Die für Fahndung und Vorgangsbearbeitung genutzten Haupt-Fachverfahren waren veraltet, die Gerätestruktur unmodern. Die gesamten DV-Systeme entsprachen nicht mehr den polizeilichen Anforderungen. Die Polizei begann deshalb, ihre IuK-Ausstattung zu modernisieren und ihre IuK-Organisation neu auszurichten, wobei

- die polizeilichen Haupt-Fachverfahren durch medienbruchfreie Lösungen ersetzt,
- die DV-Technik vereinheitlicht, ertüchtigt und erweitert sowie
- die Administration und die Betriebsverantwortung zentralisiert werden sollten.

1.2 Entwicklungen bis 2002

Für die IuK-Modernisierung in den Jahren 1999 bis 2002 standen Mittel im Umfang von 71,7 Mio. € aus dem sogenannten Technik-Zukunftsprogramm zur Verfügung. Sie sollten in erster Linie der schrittweisen Einführung einer dezentralen (sogenannten Client-Server)Infrastruktur und der Neuentwicklung eines Informationssystems zum Anschluss an das neu konzipierte INPOL-Bund-Verfahren dienen, der zentralen Fahndungsdatenbank des Bundeskriminalamtes. Parallel dazu sollte das polizeiliche Vorgangsbearbeitungssystem M/Text durch ein neues System (POLIS) ersetzt werden.

Wegen Abstimmungsproblemen und Schwierigkeiten bei der technischen Umsetzung der Vorhaben und auch durch den Verzicht des externen Outsourcing-Partners des Landes, ab dem Jahr 2002 weitere DV-Systeme für die Landesverwaltung zu betreiben, konnten in diesen Jahren keine grundlegende Modernisierung und Neuorganisation der IuK der Polizei durchgeführt werden. Dennoch wurden Finanzmittel in Millionenhöhe ausgegeben, ohne ein in sich stimmiges, akzeptables oder erfolgreiches Ergebnis zu erzielen.

1.3 Neuausrichtung ab 2003

Um die neuen Haupt-Fachverfahren gleichwohl zentral und mit einheitlicher Technik betreiben zu können, fasste der Ministerrat Anfang des Jahres 2003 weitere Beschlüsse zur IuK-Modernisierung der Polizei.

- Im Wege eines verwaltungsinternen Outsourcing sollten durch den Landesbetrieb Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg (IZLBW), der Nachfolgeeinrichtung des damaligen Zentrums für Kommunikationstechnik und Datenverarbeitung (ZKD), die technische Infrastruktur bereitgestellt und die polizeilichen DV-Systeme betrieben werden.
- Mit dem Beitritt Baden-Württembergs zur bestehenden Kooperation der Länder Hamburg und Hessen sollten insbesondere das Fahndungssystem POLAS zur Anbindung der Landesdatenbank an das neue zentrale Bundessystem und das Vorgangsbearbeitungssystem ComVor übernommen werden.

Außerdem hat der Lenkungsausschuss „Polizei-IuK“ im September 2003 einen Gesamtprojektverantwortlichen zur Koordinierung der Modernisierungsprojekte bestellt.

2 Stand der Modernisierung

Die Modernisierungsprojekte konnten auch nach der Neuausrichtung im Jahr 2003 zumeist nicht fristgerecht und teilweise bis heute nicht realisiert werden.

2.1 Projektorganisation

Die Modernisierung der polizeilichen DV umfasst zahlreiche Einzelprojekte, die von einer Vielzahl von Projektbeteiligten begleitet werden. Neben den unmittelbar verantwortlichen Stellen im Innenministerium (Landespolizeipräsidium, Stabsstelle für Verwaltungsreform) als Projektträger sowie dem Lenkungsausschuss „IuK Polizei“ sind das Landeskriminalamt, Abteilung 2, das IZLBW sowie insgesamt 27 weitere Ausschüsse und Gremien in diese Projekte involviert. Hierdurch werden Personalkapazitäten im Umfang von fast 90 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) gebunden, die neben den Sachausgaben und den zusätzlichen Ausgaben für externe Berater jährlich etwa 7,5 Mio. € Personalkosten für Landesbedienstete verursachen. Auch wenn für die Mitarbeit in den Projekten keine Stellenverstärkungen erforderlich waren, stehen die betroffenen Bediensteten zum Teil jahrelang nicht für ihre eigentliche Aufgabe zur Verfügung, insbesondere nicht für den Polizeivollzug.

Der im Jahr 2003 eingesetzte Gesamtprojektverantwortliche hat die Einzelprojekte betreut; er besitzt allerdings keine Entscheidungsbefugnis in Haushalts- und Personalangelegenheiten und kann damit letztlich nur initiieren und koordinieren. Für die technische Realisierung hat das hierfür zuständige IZLBW eine eigenständige Projektgruppe eingerichtet. Die Projektorganisationen konkurrieren untereinander und haben zumindest in der Vergangenheit den Projektfortgang eher gehemmt.

Das Innenministerium versucht neuerdings, die Schwierigkeiten durch die Beauftragung eines externen technischen Projektleiters zu lösen, dessen Beratungsleistungen allerdings monatlich bis zu 26.000 € kosten.

2.2 Umsetzungsstand der Einzelprojekte

2.2.1 Zentrales Fahndungssystem POLAS-BW

Nachdem sich auf Bundesebene mehrjährige Verzögerungen bei der Modernisierung der Fahndungsdatenbank des Bundeskriminalamtes ergeben hatten, griff der Bund auf das von Hamburg und Hessen entwickelte System POLAS zurück und setzte für die Abschaltung seines Altsystems eine zeitliche Vorgabe bis Ende 2003. Um weiterhin die Bundesdatenbank nutzen zu können, sah sich auch die Polizei in Baden-Württemberg gezwungen, POLAS-BW umgehend zu realisieren.

POLAS-BW - auch INPOL-Land genannt - wird seit August 2003 vom IZLBW betrieben und hat zusammen mit der Ausweitung des polizeilichen Datennetzes auf der Ebene der Polizeireviere und -posten wesentliche Arbeitserleichterungen für den polizeilichen Fahndungsdienst gebracht. Die Vollzugsbeamten können beispielsweise nunmehr selbst vor Ort auf die zentralen Fahndungs- und Auskunftsdatenbanken zugreifen und müssen nicht mehr den Auskunftsdienst der sogenannten Datenstationen bei den Polizeipräsidiën und -direktionen bemühen.

Es mangelt jedoch noch immer an einer medienbruchfreien Datenübermittlung der polizeilichen Vorgangsbearbeitung in das zentrale Fahndungssystem.

2.2.2 Vorgangsbearbeitung durch ComVor

Weil es auch Mitte 2006 noch immer an der nötigen technischen Infrastruktur fehlte, konnte das neue Vorgangsbearbeitungssystem ComVor, das u. a. eine medienbruchfreie Übermittlung von Falldaten in die zentralen Fahndungsdatenbanken sicherstellen soll, bis zu diesem Zeitpunkt nur probeweise bei einer einzigen Polizeidirektion installiert werden. Für die Dauer der Pilotphase musste dort ein eigenes Rechenzentrum, neben dem des IZLBW, betrieben werden.

2.2.3 Technische Infrastruktur

Die dem IZLBW mit der Rahmenvereinbarung vom 03.09.2003 zugewiesenen technischen Betriebsaufgaben, welche zuvor vom Landeskriminalamt und den Polizeidienststellen wahrgenommen wurden, sind im Bericht der Arbeitsgruppe „Struktur der IuK-Aufgaben im Geschäftsbereich des Innenministeriums“ vom 02.04.2003 klar beschrieben.

Dennoch ist die dort vorgesehene Trennung zwischen den Aufgaben der Polizei (Auftraggeber) und den Aufgaben des IZLBW (Auftragnehmer) in der Praxis nach wie vor nicht befriedigend umgesetzt, sodass es zu Überschneidungen, Parallelarbeit und Mischbetriebsformen (z. B. bei POLAS) kommt.

Das IZLBW beklagt, dass sich die Polizei nicht auf ihre Rolle als Auftraggeber beschränkt und dass Konzepte viel zu häufig geändert werden. Die Polizei wiederum sieht in den vom IZLBW vorgelegten Betriebskonzepten die polizeispezifischen Belange oft nicht genügend berücksichtigt. So waren sich Polizei und IZLBW noch im Juli 2005 bei der Abnahme der zur Einführung der technischen Infrastruktur erforderlichen Referenzumgebung uneinig, ob mit den vom IZLBW entwickelten Systemen die Polizei-IuK überhaupt betrieben werden kann. Zur endgültigen Klärung wurde ein externer Gutachter mit einem Honorar in Höhe von rd. 45.000 € beauftragt.

Nach Auskunft des Innenministeriums konnte die Referenzumgebung Anfang September 2006 zwar abgenommen werden. Dennoch werde die landesweite Einführung der neuen Geräte und Systeme voraussichtlich bis 2009 dauern.

Für die Migration der Betriebssysteme können laut Innenministerium nämlich nur wenige, speziell ausgebildete Mitarbeiter des Landeskriminalamts eingesetzt werden.

2.2.4 Stand der Modernisierungsprojekte im Überblick

Mängel in der Projektorganisation und unklare Aufgabenabgrenzungen zwischen Polizei und IZLBW führten in den letzten Jahren zu teilweise jahrelangen Terminüberschreitungen, wie Tabelle 1 zeigt.

Tabelle 1

Terminüberschreitung der Modernisierungsprojekte

Nr.	Projekt	Plantermin	Umsetzung	Terminüberschreitung
1	POLIS	01/2000	Projekt aufgegeben	-
2	Externes Outsourcing	06/2000	Projekt aufgegeben	-
3	INPOL-Bund	07/2000	08/2003	37 Monate
4	INPOL-Land	07/2000	12/2003	41 Monate
5	Neue Infrastruktur	06/2004	Voraussichtlich Mitte 2009	-
6	ComVor	06/2004	Voraussichtlich Mitte 2009	-

Infolge der Verzögerungen waren die Polizeidienststellen gezwungen, ihre Systeme in Eigenregie auf neue Betriebssysteme umzustellen, um zumindest POLAS-BW betreiben und die Vorgangsbearbeitung sicherstellen zu können. Bei flächendeckender Einführung von ComVor müssen die Systeme erneut migriert werden.

Nach Auffassung des Innenministeriums sind für diese Überschreitungen weniger die projektinternen Probleme ursächlich, sondern vor allem das Nichtzustandekommen des Outsourcing-Vertrags mit einem privaten Unternehmen, die Komplexität der Problemstellungen, fehlende finanzielle und personelle Ressourcen und daraus folgend unzureichende Planungssicherheit sowie technische Abhängigkeiten.

Dabei wird jedoch verkannt, dass Millionenbeträge im Technik-Zukunftsprogramm für die Modernisierung der polizeilichen IuK ausgewiesen waren und das Innenministerium mit mangelnder Steuerung und zum Teil unklaren Nutzervorgaben selbst in hohem Maße zu den Verzögerungen beigetragen hat.

2.3 Finanzierung der Sachausgaben für die Modernisierung

Der Lenkungsausschuss hat im Jahr 2003 in Ergänzung zum Technik-Zukunftsprogramm für die Zeit bis 2007 einen zusätzlichen Finanzbedarf von 127 Mio. € angemeldet. Der für die einzelnen Jahre sehr konkret bezifferte Mittelbedarf ist jedoch nicht durch fundierte Wirtschaftlichkeitsanalysen und somit durch Aussagen zum Nutzen und den Folgekosten eines Projektes begründet. Außerdem fehlen Aussagen zur haushaltswirksamen Gegenfinanzierung aus dem Polizeihaushalt. Auch ein Controlling mit aussagekräftigen IuK-Kennzahlen, welche in Erfolgskontrollberichten nach den Verwaltungsvorschriften Nr. 3.3 zu § 7 Landeshaushaltsordnung ihren Niederschlag finden müssten, findet nicht statt.

Die Mittelanforderungen des Innenministeriums wurden deshalb vom Finanzministerium in zähen Verhandlungen zum Teil bis auf ein Drittel abgeschmolzen (Stichworte: „Notkonzept“ und „Not-Not-Konzept“), was das Innenministerium wiederum veranlasste, die Projektverzögerungen zu einem erheblichen Teil nicht gesicherten Finanzierungen anzulasten. Allerdings mussten in den Jahren 2003 bis 2005 Haushaltsreste zwischen 3,6 Mio. € und 6 Mio. € gebildet werden, weil die Realisierung der Projekte, und damit der Geldabfluss in wesentlichen Bereichen, deutlich hinter der Planung zurückblieb¹.

Das Innenministerium weist darauf hin, dass bereits im Jahr 2003 Wirtschaftlichkeitsüberlegungen - einschließlich des Aufzeigens von Mehrwerten und Einsparpotenzialen - angestellt worden seien. Eine Darlegung und Bewertung von Handlungsalternativen sei deshalb nicht nötig gewesen, weil es zur Modernisierung der polizeilichen IuK keine realistische Alternative gegeben habe.

Die Polizei geht nunmehr für die Jahre 2007 bis 2011 von einem Finanzbedarf für die Fortführung der IuK-Modernisierung in Höhe von 128,2 Mio. € aus. Dieser Schätzung liegen keine belastbaren Zahlen zugrunde. Außerdem ist die Frage der Gegenfinanzierung nach wie vor unbeantwortet.

2.4 Wertung und Handlungsempfehlung

2.4.1 Beschleunigung der Modernisierungsprojekte

Die Finanzkontrolle hält die von der Polizei eingeleiteten Projekte zur Modernisierung, Standardisierung und Zentralisierung im Wesentlichen für sinnvoll und notwendig. Planung und Umsetzung sind allerdings erheblich zu verbessern und deutlich zu beschleunigen. Vor allem sollten die Entscheidungsabläufe gestrafft und der Gesamtprojektverantwortliche mit umfassenderen Entscheidungsbefugnissen auch gegenüber den Projektbeteiligten im IZLBW ausgestattet werden. Dass die landesweite Einführung von ComVor nicht vor Mitte 2009 abgeschlossen sein soll, ist aus der Sicht der Finanzkontrolle sehr unbefriedigend. Der späte Termin vermindert die angestrebten Wirtschaftlichkeitseffekte und bindet teures Personal für Projektarbeit.

Das Innenministerium hat die Kritik der Finanzkontrolle teilweise schon aufgegriffen und weitere Maßnahmen zur Optimierung getroffen. So wurden die bisher getrennten Projektorganisationen unter dem Dach des IZLBW und unter einheitlicher Leitung des Gesamtprojektverantwortlichen zusammengeführt.

Auch geht das Innenministerium inzwischen selbst davon aus, dass bei genügend verfügbaren Personalressourcen mit entsprechender Erfahrung eine Verkürzung der Projektdauer erreichbar ist, zumal durch die bisher schon vollzogenen Systemumstellungen in den dezentralen Dienststellen günstige Voraussetzungen für die Implementierung der neuen Systeme geschaffen worden seien. Finanzielle und personelle Restriktionen setzten jedoch enge Grenzen.

Weitere Personalverstärkungen beim IZLBW und beim Landeskriminalamt sind nicht erforderlich. Bei den Dienststellen in der Fläche steht ausreichend qualifiziertes IuK-Personal - laut Innenministerium in einer Größenordnung von rd. 300 VZÄ - zur Verfügung, welches herangezogen werden muss, um die für das neue Vorgangsbearbeitungssystem ComVor notwendige technische Infrastruktur schneller installieren zu können. Die Möglichkeit, auf bereits vorhandene Personalressourcen der Polizei ohne Weiteres zurückgreifen zu können, verbietet die Schaffung von Neustellen.

¹ Landtagsdrucksache 13/3880.

2.4.2 Mögliche Effizienzsteigerungen

Nach erfolgreicher Einführung von ComVor und nach der medienbruchfreien Anbindung an die zentralen Fahndungs- und Auskunftsdatenbanken erwartet der Rechnungshof die von der Polizei immer wieder betonte Effizienzsteigerung im Vollzug. Den Präsenzgewinn, also das Freisetzen von Personalkapazitäten für die eigentliche operative Polizeiarbeit, hat das Innenministerium schon selbst in einem (nicht beschlossenen) Entwurf einer Kabinettsvorlage aus dem Jahr 1996 auf der Basis einer externen Organisationsuntersuchung wie folgt beziffert:

- Bezirksdienst, Posten	948 Stellen
- Kriminalpolizei	447 Stellen
- <u>Datenstationen</u>	<u>258 Stellen</u>
Gesamt	1.653 Stellen.

Das Innenministerium hält nunmehr aber die damals genannte Effizienzsteigerung für unrealistisch. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2007/08 wurde gegenüber dem Finanzministerium ein maximal realisierbarer Effizienzgewinn aus der modernisierten Datenverarbeitung von 250 Personalstellen im Vollzugsdienst, zuzüglich 150 Stellen im Nichtvollzugsdienst dargelegt, der für Aufgabenzuwächse aufgrund veränderter Schwerpunktsetzungen verwendet werden könne.

Die Finanzkontrolle geht jedoch von einem wesentlich höheren Effizienzpotenzial aus, weil der Berechnung des Innenministeriums nur die voraussichtliche Entwicklung in diesem und im nächsten Jahr und nicht der Endzustand nach Abschluss des Modernisierungsprojekts zugrunde liegt. Im Übrigen empfiehlt der Rechnungshof nicht, die Effizienzsteigerung ausschließlich für Stellenstreichungen heranzuziehen; vielmehr können die freigesetzten Personalkapazitäten teilweise für andere dringende operative Aufgaben der Polizei verwendet werden. Dadurch lassen sich Neustellen vermeiden.

2.4.3 Aufgabenabgrenzung zwischen Landeskriminalamt und IZLBW

Die dem Rechnungshof vorliegenden Unterlagen geben noch kein hinlänglich klares Bild über die künftig im Landeskriminalamt zu erledigenden Aufgaben in Abgrenzung zum IZLBW. Die Polizei will möglichst viel in ihrem „Hoheitsbereich“ belassen und damit möglichst viele technische Funktionen selbst erledigen. Dies birgt die Gefahr, dass die Abteilung 2 insgesamt zu rechenzentrums- bzw. techniklastig wird. Deshalb sollten die einmal gefassten Grundsatzbeschlüsse konsequent umgesetzt werden. Das bedeutet:

- Das Landeskriminalamt ist Auftraggeber; ihm obliegen die strategische Planung, die Haushaltsabwicklung sowie die Kontrolle und die Steuerung.
- Die Polizeiabteilung im IZLBW ist zuständig für technische und fachliche Konzepte, die Softwareentwicklung und die Betreuung von Fachverfahren.
- Das IZLBW nimmt das gesamte operative Geschäft wahr.

Der Rechnungshof empfiehlt daher mit Nachdruck, das Auftraggeber/Auftragnehmerverhältnis zwischen IZLBW und Landeskriminalamt auf der Basis der Rahmenvereinbarung vom September 2003 zu konkretisieren und die Aufgaben so zu verteilen, dass die gesamten IuK-Dienstleistungen nur noch vom IZLBW erbracht werden.

Das von der Finanzkontrolle favorisierte Modell einer Polizeiabteilung im IZLBW setzt voraus, dass den Polizeivollzugsbeamten, die für eine Tätigkeit beim IZLBW gewonnen werden sollen, der Verbleib in der Polizeiaufbahn und die Rückkehr in den Polizeibereich ermöglicht werden kann. Die Voraussetzungen hierfür müssen Innen- und Finanzministerium gemeinsam und zügig schaffen.

Die Finanzkontrolle erwartet von der vorgeschlagenen Lösung in erster Linie eine höhere Effizienz der polizeilichen IuK und eine schnellere Umsetzung der Grundsatzentscheidungen. Hierdurch könnten 20 % des bisherigen IuK-Personals (90 VZÄ) eingespart werden.

Das Innenministerium weist darauf hin, dass sich die Zusammenarbeit zwischen IZLBW und Landeskriminalamt mittlerweile durch personelle und organisatorische Maßnahmen verbessert habe und weiter optimiert werde. Allerdings erfordere die konsequente Beschreibung der Ablaufprozesse nach anerkannten Grundsätzen Zeit. Außerdem hält das Innenministerium das von der Finanzkontrolle vorgeschlagene Organisationsmodell für zu idealtypisch. Es will z. B. die Softwareentwicklung weiterhin im Verantwortungsbereich der Polizei belassen. Außerdem sei zu berücksichtigen, dass momentan noch ein Parallelbetrieb der Infrastruktur (alte und neue Technik) zu gewährleisten sei, zumal auch in Zukunft nicht zentralisierbare IuK-Aufgaben bei der Polizei mit entsprechendem Personal erledigt werden müssten.

Nach Auffassung der Finanzkontrolle ist dann aber zu befürchten, dass wegen weiterhin unklarer Aufgabenabgrenzungen mögliche Effizienzpotenziale auch künftig nur unzureichend ausgeschöpft werden können.

2.4.4 Weitere Finanzierung

Dem Innenministerium ist es bisher nicht gelungen, den notwendigen Mittelbedarf mit den unmittelbar anstehenden Maßnahmen und Ausgaben in Einklang zu bringen. Das zeigt sich insbesondere darin, dass der Polizeihaushalt in mehreren Jahren Haushaltsreste bildete und die Übertragungen wie eine Bugwelle vor sich herschob. Dem Finanzministerium ist deshalb wegen seiner restriktiven Haltung bei Veranschlagung der Ausgabenansätze kein Vorwurf zu machen.

Auch wenn die Finanzkontrolle die Modernisierungsbestrebungen hinsichtlich der polizeilichen IuK mitträgt, sollten die aktuellen Bedarfsanmeldungen für die weiteren Jahre der Modernisierung aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit kritisch hinterfragt werden. Die weitere Finanzierung erfordert vom Innenministerium realistische Planungen, die mit einer intensiven Steuerung des Projekts und klaren Umsetzungsvorgaben innerhalb der Polizei einhergehen müssen. Hierzu gehört auch die Einrichtung eines IuK-Controllings, damit sich die Diskussionen um Kosten und Nutzen nicht weiterhin im Ungefähren bewegen.

Das Innenministerium weist darauf hin, dass im Haushaltsjahr 2006 keine Ausgabenreste mehr entstanden seien und verschiedene nicht von ihm beeinflussbare Sachverhalte einen in der Vergangenheit nicht rechtzeitigen Mittelabfluss bewirkt hätten.

3 IuK-Personal

3.1 Personalstand im Jahr 2006

Für die Polizeidienststellen gab es in der Vergangenheit kein einheitliches bedarfsorientiertes IuK-Personalkonzept. Auch fehlten sichere Zahlen über die Bediensteten der Landespolizei, die mit IuK-Aufgaben betraut waren. Die IuK-Personalstrukturen in den einzelnen Dienststellen entwickelten sich daher unterschiedlich. So reicht das Verhältnis IuK-Personal zu PC auf Kreisebene von unter 1 zu 40 bis zu mehr als 1 zu 130. Der Mittelwert liegt bei 1 zu 58. Zwar kann - wie das Innenministerium zu Recht einwendet - hieraus mit Blick auf die anstehende Zentralisierung kein Benchmarking für die künftige personelle Ausstattung der Polizeidienststellen abgeleitet werden. Die große Bandbreite der Betreuungskennzahlen ist jedoch auch ein Beleg dafür, dass es für die Personalausstattung im IuK-Bereich bisher keine landeseinheitlichen Vorgaben gibt und insoweit keine Steuerung erkennbar ist.

3.2 Entwicklung des IuK-Personals im Zuge der Modernisierung

Die Modernisierung der polizeilichen Datenverarbeitung bringt eine deutliche Zentralisierung der IuK-Aufgaben und geht mit umfangreichen Aufgabenverlagerungen aus der Fläche in die Zentralen (Landeskriminalamt, IZLBW) einher. In diesem Zusammenhang plant das Landeskriminalamt auch eine Umorganisation und Neuausrichtung der für IuK-Aufgaben zuständigen Abteilung 2. Die Aufgabenverlagerungen ziehen nach den Planungen des Innenministeriums eine Veränderung der Stellenausstattung nach sich, die per saldo einen Zuwachs von insgesamt 40 Personalstellen einschließt. Tabelle 2 zeigt die geplante Veränderung der Stellenausstattung im Einzelnen.

Tabelle 2

Veränderung des IuK-Personals (in Vollzeitäquivalenten)

Organisationseinheit	Ist-Bestand vor Modernisierung	Soll-Stärke nach Abschluss der Modernisierung	Veränderungen
Landeskriminalamt	114	190	+76
Dezentrale Dienststellen	310	171	-139
IZLBW	-	103	+103
Gesamt	424	464	+40

Den geltend gemachten Personalverstärkungen der Abteilung 2 des Landeskriminalamts liegen jedoch für die Bereiche Leitung, Organisation, Haushalt, Controlling, Beschaffung, Hard- und Software-Management unklare Planungen zugrunde. Die Bedarfszahlen sind nicht durch geeignete Nachweise untermauert, etwa durch Erfahrungswerte über eingehende Störungsmeldungen bei der Anwender- und Systembetreuung (sogenannte Calls).

Die Personalplanungen für das IZLBW beruhen zwar auf einem externen Gutachten, welches der Lenkungsausschuss in Auftrag gegeben hat. Das Gutachten geht jedoch zum Teil von zweifelhaften Fallzahlen aus, wie beispielsweise zu hohen Eingängen bei der elektronischen Post oder einer zu niedrig angesetzten Erstlösungsrate durch dezentrales IuK-Personal bei Anwenderproblemen.

Außerdem ist sich der Gutachter offenbar selbst nicht der Belastbarkeit seiner Zahlen sicher, denn die Herkunft der verwendeten Vergleichsdaten wird nicht offen gelegt. Schließlich spricht das Gutachten von bestehenden Organisationsdefiziten beim IZLBW, deren Beseitigung bei den Berechnungen außer Betracht geblieben sei.

Unabhängig davon, ob der ermittelte Bedarf realistisch ist, lässt sich nicht erkennen, wie die in der Tabelle 2 aufgezeigten Personalumschichtungen realisiert werden sollen. Die Polizei konnte hierzu bisher kein schlüssiges Konzept präsentieren. Soweit eine Aufgabenverlagerung vom Landeskriminalamt auf das IZLBW schon stattgefunden hat, war dies nicht an eine entsprechende Stellenverlagerung gekoppelt, sondern führte zur Schaffung von 36 Neustellen. Die Gegenfinanzierung wurde bisher durch Sachkosteneinsparungen und durch Streichung von 47,5 Stellen des Nichtvollzugsbereichs innerhalb des Polizeihaushalts erbracht. Die Polizei hat hierdurch allerdings ihre Möglichkeiten zur Erzielung der Effizienzrendite aufgrund der Verwaltungsstrukturreform beschnitten.

3.3 Wertung und Handlungsempfehlung

Der Grundsatz „Personal folgt Aufgabe“ sollte künftig strenger beachtet werden. Dies gilt in erster Linie für die Aufgabenverlagerung vom Landeskriminalamt zum IZLBW. Vermieden werden muss, dass - trotz Einführung moderner Techniken und (Fach)Verfahren mit entsprechend hohem finanziellen Aufwand - Personalkostensteigerungen eintreten.

Das Finanzministerium wird darauf achten müssen, dass zweckbestimmte Streichungen nicht auf eventuelle andere Einsparverpflichtungen angerechnet werden.

4 Auswirkung der bisher eingeführten neuen Verfahren auf den Personalbedarf der Datenstationen

4.1 Struktur und Aufgaben

Die Polizei versteht unter Datenstation (DASTA) die Dezernate der Kriminalpolizei, in denen alle Falldaten von Straftaten erfasst, geprüft, in die elektronischen Bundes- und Landes-Falldatensammlungen eingestellt werden und auch wieder abfragbar sind. In Baden-Württemberg wurden im Jahre 2005 mehr als 600.000 Fälle eingegeben. Darüber hinaus führen die DASTA als Serviceeinrichtung für die eigenen oder nachgeordneten Schutz- und Kriminalpolizeidienststellen Anfragen und Recherchen in den Informationssystemen durch, pflegen neben den elektronischen Beständen auch kriminalpolizeiliche Akten und übernehmen deren Archivierung. Außerdem werden in geringerem Umfang Behördenanfragen bearbeitet.

4.2 Auswirkung der neuen Software POLAS

Die Einführung von POLAS-BW im August 2003 ermöglichte den Vollzugsbeamten in den Polizeirevieren und -posten, die Vielzahl einfach gelagerter Abfragen nach Personen, Sachen oder Kfz-Kennzeichen selbst durchzuführen. Hierzu wurden an nahezu alle betroffenen Bediensteten insgesamt 21.000 Abfrageberechtigungen vergeben. Allerdings ist die Nutzung bei einigen Dienststellen noch gering, weil die dortige DASTA nach wie vor einen „Full-Service“ für Abfragen anbietet.

Eine vor diesem Hintergrund von einer polizeiinternen Projektgruppe durchgeführte Personalbedarf-Analyse ergab immerhin schon jetzt einen Personalüberhang im Abfragedienst von 86 VZÄ.

Mit der landesweiten Einführung des neuen Vorgangsbearbeitungssystems ComVor wird eine deutliche Vereinfachung bei der Belegerstellung durch den Vollzugsdienst, aber vor allem eine medienbruchfreie Übermittlung von Daten in das POLAS-System möglich. Die Datenübergabe an POLAS soll dann weitgehend automatisch ablaufen. Hinzu kommt, dass mit der Verfügbarkeit von systemseitigen Plausibilitätsprüfungen auch der Prüfdienst bei den DASTA deutlich entlastet werden kann. Das muss Auswirkungen auf die bisher gebundenen Personalkapazitäten haben.

4.3 Wertung und Handlungsempfehlung

Das DASTA-Aufgabenfeld hat sich durch den Technologiefortschritt verändert, die bisherigen Strukturen sind überholt; der Personalbestand ist auf Dauer viel zu hoch. Das Innenministerium darf im Interesse der Sparsamkeit nicht zu lange daran festhalten und sollte in einem ersten Schritt den schon derzeit bestehenden Personalüberhang von 86 VZÄ zügig abbauen. Außerdem sollten die Vollzugsbeamten noch stärker ermuntert werden, die Recherchemöglichkeiten von POLAS selbstständig zu nutzen. Damit könnten die restlichen noch im Abfragedienst gebundenen Personalstellen mittelfristig nahezu vollständig abgebaut werden. Auch in der Fallbelegbearbeitung muss es durch den Wegfall von Medienbrüchen und den vereinfachten Prüfdienst zu einer weiteren deutlichen Personalreduzierung von etwa 20 % kommen.

Mit den zurückgehenden Aufgaben sollte das Innenministerium baldmöglichst die DASTA-Strukturen verschlanken und auf der Leitungsebene mindestens 50 % der Stellen einsparen. In der Summe hält die Finanzkontrolle gegenüber dem derzeitigen Stand etwa 270 VZÄ des DASTA-Personals mittelfristig für entbehrlich.

Das Innenministerium sieht die von der Finanzkontrolle in den Raum gestellten Einsparpotenziale, welche über die von der Projektgruppe ermittelten Zahlen hinausgehen, nicht durch Fakten belegt. Insbesondere sei nicht davon auszugehen, dass in absehbarer Zeit der Abfragedienst komplett abgebaut oder das Prüfpersonal durch die ComVor-Einführung reduziert werden könne. Eine automatische Datenübergabe an POLAS mit der erforderlichen Datenqualität werde in absehbarer Zeit nicht zu erreichen sein. Auch ein Abbau von DASTA-Personal im Landeskriminalamt wird angesichts dort ständig zunehmender Aufgaben als kritisch betrachtet.

Der Nutzen einer modernen IuK wird dabei teilweise in Frage gestellt. Außerdem übersieht das Innenministerium, dass erst durch die landesweite Einführung von ComVor wesentliche Personalressourcen für neue Aufgaben erschlossen werden können.

5 Dienstleistungen Dritter

Die Ausgaben für externe Beratung betragen im Zeitraum 2003 bis 2005 mindestens 11 Mio. €. Es bestehen Zweifel, ob die Beschäftigung externer Berater in diesem Umfang in der Vergangenheit in jedem Fall notwendig war. Künftig sollte die Beratung deutlich zurückgeführt werden. Grundsätzliche Hinweise zur Praxis der Vergabe von Gutachten durch die Ministerien ergeben sich aus der Beratenden Äußerung des Rechnungshofs vom 18.01.2005².

Das Innenministerium teilt die Ansicht der Finanzkontrolle nicht, da strenge Maßstäbe bei der Beauftragung von externen Beratern angelegt würden. Im Übrigen sei der Aufwand bei einem Projekt dieser Größenordnung wirtschaftlich und angemessen. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass zu viele und zu teure externe Beratungsleistungen eingekauft wurden, die nicht oder nur bedingt zum gewünschten Erfolg geführt haben.

6 Schlussbemerkung

Die Polizei bemüht sich seit mehreren Jahren, den IuK-Bereich neu zu organisieren sowie Hauptfachanwendungen und Technik zu modernisieren. Alle Ziele waren im Zeitpunkt der Prüfung nicht oder erst mit großen Verzögerungen erreicht:

- Die Aufgabenverteilung zwischen Landeskriminalamt, Rechenzentrum IZLBW und Dienststellen in der Fläche ist noch unklar.
- Die zu modernisierende Hauptfachanwendung POLAS ist zwar in Betrieb; der Rahmen für ablauforganisatorische und personelle Konsequenzen wurde aber bisher nur in geringem Umfang ausgeschöpft.
- Der Aufbau einer einheitlichen Infrastruktur ist immer noch nicht realisiert. Daher konnte auch das neue Vorgangsbearbeitungssystem ComVor mit entsprechenden Effizienzgewinnen noch nicht landesweit eingeführt werden.

Die Modernisierung der polizeilichen Datenverarbeitung und die Neuorganisation führen zu wirksameren DV-Verfahren. Als Konsequenz kann - neben einer um bis zu 10 % erhöhten Effizienz des Vollzugs - Personal bei der IuK und bei den Datenstationen freigesetzt werden:

- 20 % des IuK-Personals (rd. 90 Personalstellen) durch klare und abgestimmte Arbeitsvorgänge zwischen den IuK-Organisationseinheiten und Auflösung der besonderen Projektorganisation nach Übergang in den Regelbetrieb;
- 270 Stellen im Nichtvollzugsbereich bei den Datenstationen durch Reduzierung der Datenstationen, plausibilisierte Dateneingaben, Verlagerung des Auskunftsdienstes sowie Verminderung des Arbeitsaufwands bei der Datenerfassung.

Das Innenministerium hält eine solche Personalreduzierungsvorgabe für zu hoch, ist aber bereit, nach Abschluss der Modernisierungsmaßnahmen den Personalbedarf neu zu berechnen. Der Rechnungshof empfiehlt dem Landtag, sich diese neue Personalbedarfsberechnung vorlegen zu lassen.

² Landtagsdrucksache 13/3960.