

III. Besondere Prüfungsergebnisse

Einzelplan 03: Innenministerium

Kapitel 0314 Landespolizei

Haushalts- und Wirtschaftsführung beim Polizeipräsidium Mannheim

8

Beim Polizeipräsidium Mannheim können durch die Schließung kleinerer Polizeiposten und dreier Kriminalaußenstellen Kosten reduziert und die Arbeit der Polizei vereinfacht werden. Die Personalverwaltung sollte konzentriert werden; durch den Einsatz elektronischer Zeiterfassungssysteme lässt sich Aufwand verringern. Die Beschäftigung von Polizeivollzugsbeamten mit vollzugsinadäquaten Aufgaben und die Entstehung von Überstundenbergen sollten künftig vermieden werden.

1 Vorbemerkung

Das Polizeipräsidium Mannheim ist mit sieben Polizeirevieren und 18 Polizeiposten die für den Stadtkreis Mannheim und fünf Gemeinden des Rhein-Neckar-Kreises zuständige Dienststelle des allgemeinen Polizeivollzugsdienstes. Seine verschiedenen Organisationseinheiten sind an 33 Standorten in Mannheim und im Rhein-Neckar-Kreis untergebracht.

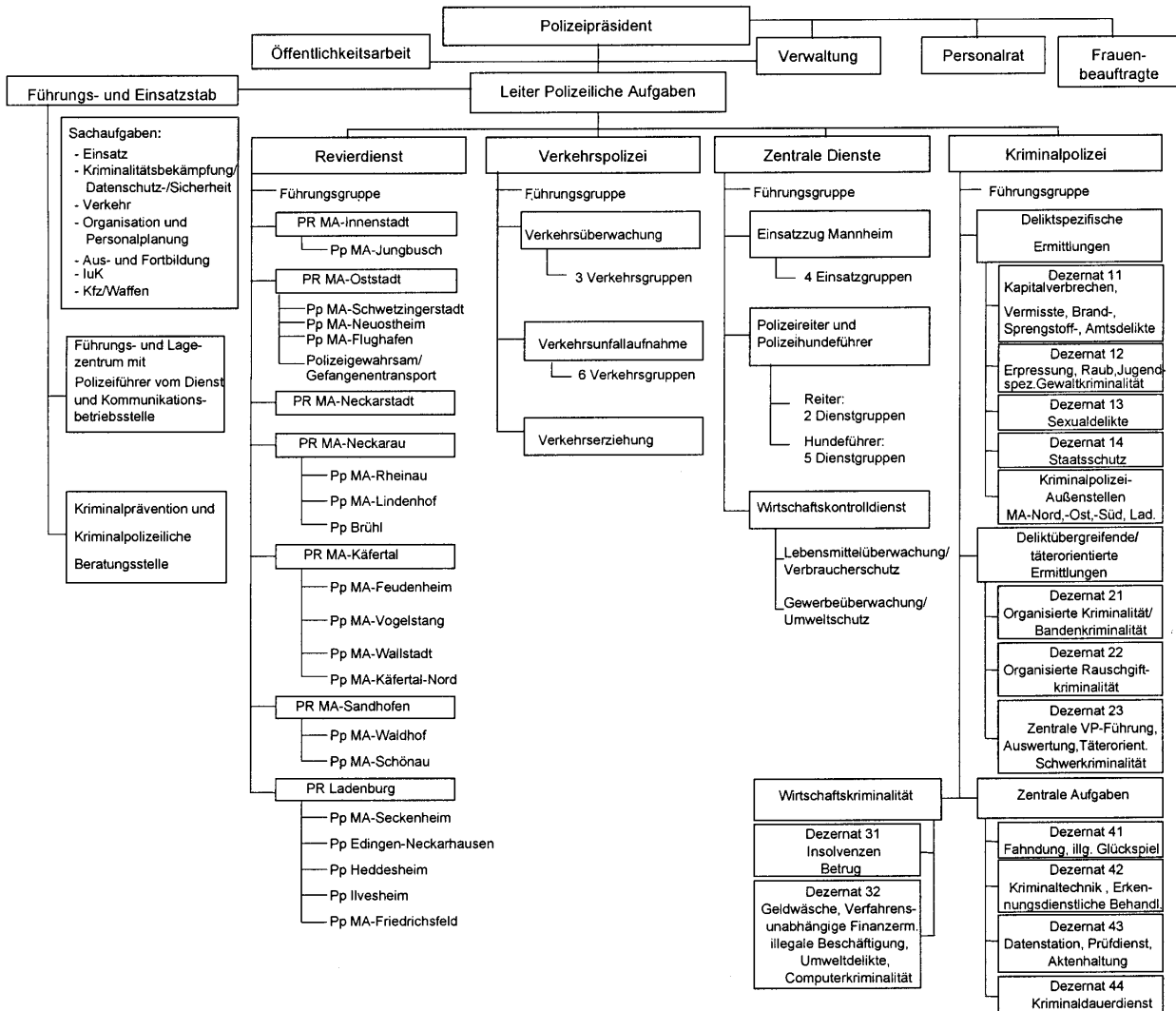
Das Polizeipräsidium Mannheim verfügte im Hj. 2001 über 1.280,5 Personalstellen, von denen 1.096 für Polizeivollzugsbeamte, zehn für Verwaltungsbeamte, 148,5 für Angestellte und 26 für Arbeiter bestimmt sind.

Außerdem stehen dem Polizeipräsidium Mannheim zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung je Hj. Mittel in Höhe von etwa 3,1 Mio. € zur Verfügung.

Das Schaubild gibt einen Überblick über die Organisation des Polizeipräsidiums Mannheim.

Schaubild

Organisation des Polizeipräsidiums Mannheim



Der RH hat im Jahr 2001 die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Polizeipräsidiums Mannheim geprüft. Ziel der Prüfung war es insbesondere, Effizienzreserven beim Einsatz der Personal- und Sachmittel in Mannheim aufzudecken und Feststellungen zu treffen, die für die gesamte Polizei in Baden-Württemberg exemplarisch sind.

2 Polizeireviere, Polizeiposten und Kriminalaußenstellen

2.1 Ausgangslage und Feststellungen des Rechnungshofs

Das Polizeipräsidium Mannheim reduzierte bereits im Jahr 1994 im Rahmen einer Revierstrukturreform die Anzahl seiner Reviere von elf auf sieben. Die Reviere setzen sich aus dem Leiter, einer Führungsgruppe, fünf Dienstgruppen im Wechselschichtdienst (Streifendienst), dem Bezirksdienst (Ermittlungsdienst im Tagesdienst) und Polizeiposten zusammen. Gleichzeitig erhöhte es aber die Zahl der Polizeiposten von 13 auf 17 (inzwischen 18). Maßstab für die Personalausstattung der Reviere bildet seither in erster Linie die Arbeitsbelastung der bei den sieben Reviere beschäftigten Polizeivollzugsbeamten. Dieser von einer Arbeitsgruppe des Polizeipräsidiums

entwickelte belastungsorientierte Ansatz hat sich nach Feststellungen des RH als Maßstab für die Personalverteilung zwischen den Revieren bewährt. Er zielt auf eine möglichst gleichmäßige Verteilung der Arbeitsbelastung auf die einzelnen Organisationseinheiten.

Wirtschaftlich und organisatorisch unbefriedigend sind jedoch die Zahl und die Verteilung der 18 Polizeiposten. Zwar hat der Postendienst – vergleichbar dem Bezirksdienst beim Polizeirevier – den Vorteil der Ortsnähe, kennt die Bevölkerungsstrukturen und die örtlichen Kriminalitätsschwerpunkte und soll Anlaufstelle für Anzeigen sein. Auf Grund der geringen Größe der Posten, ihrer Lage sowie des geringen Arbeitsanfalls sind die dort eingesetzten Polizeibeamten jedoch nicht ausgelastet. Obwohl sie nur tagsüber besetzt sind, werden zwei bis drei Polizeibeamte benötigt, um den Betrieb in den Posten aufrecht zu erhalten. Die anfallende Arbeit lastet jedoch in der Regel nur einen Polizeibeamten aus. Hinzu kommen erhebliche Kosten für die Unterbringung und Ausstattung des Polizeipostens (bis hin zu schusssicheren Scheiben und alarmgesicherten Waffenschränken). Bei mehrstündigen Stichproben in kleineren Polizeiposten war kein Publikumsverkehr festzustellen.

Moderne Verkehrsinfrastruktur und neue Kommunikationsmedien ermöglichen dem Bürger auch ohne enge räumliche Nähe die schnelle Kontaktaufnahme mit der Polizei und dieser im Einsatzfalle die schnelle Anwesenheit vor Ort.

Außerdem unterhält die Kriminalpolizei in Mannheim noch vier Kriminalaußenstellen. Auch diese Struktur ist fragwürdig. Für die Zusammenarbeit innerhalb der Kriminalpolizei ist die räumliche Trennung eher hinderlich. Dem einzelnen Bürger, der ohnehin nur wenige Male im Leben mit der Kriminalpolizei in direkten Kontakt kommt, bringt die räumliche Dislozierung innerhalb des Stadtgebiets keine erkennbaren Vorteile.

Dies gilt insbesondere für jene drei Außenstellen, die innerhalb des Stadtgebietes von Mannheim (Außenstellen Mannheim Nord, Ost und Süd) liegen und mit jeweils fünf Kriminalbeamten besetzt sind. Weder im Stadtgebiet von Stuttgart, noch im Stadtgebiet von Karlsruhe existieren vergleichbare Kriminalaußenstellen, ohne dass sich dadurch Einbußen an Sicherheit oder unzumutbare Wege für die Bürgerinnen und Bürger ergeben.

Anders zu beurteilen ist allenfalls die vom Stadtzentrum weit entfernte Kriminalaußenstelle in Ladenburg, deren Unterbringung in Räumen mit unmittelbarer Anbindung zum dortigen Polizeirevier für die Arbeit als vorteilhaft angesehen wird.

2.2 Empfehlungen des Rechnungshofs

Der RH empfiehlt daher folgende Maßnahmen zur Straffung der Polizeiorganisation vor Ort:

- Auflösung der drei Kriminalaußenstellen Mannheim Nord, Ost und Süd,
- Zusammenlegung des Polizeipostens Neuostheim mit dem Polizeiposten Flughafen im selben Stadtteil,
- Eingliederung des Polizeipostens Lindenhof in das Polizeirevier Neckarau,
- Zusammenlegung des Polizeipostens Wallstadt mit dem Polizeiposten Feudenheim und
- Zusammenlegung der Polizeiposten Friedrichsfeld und Ilvesheim mit dem Polizeiposten Seckenheim am Standort Seckenheim.

Auf diese Weise können die unwirtschaftlichen Zwei- und Drei-Mann-Posten aufgelöst und gleichzeitig bei den neuen größeren Posten die Aufgaben effizienter erledigt werden.

Bei der Neugliederung der Polizeiposten erweist sich eine Bestimmung in der geltenden Verwaltungsvorschrift über die Organisation des Polizeivollzugsdienstes des Landes Baden-Württemberg als sehr hinderlich. Danach ist vor der Einrichtung, Zusammenlegung und Auflösung von Polizeiposten das Einvernehmen mit den kommunalen Verantwortungsträgern herzustellen. Damit hat das IM seine Organisationshoheit selbst eingeschränkt. Die kommunalen Vertretungen können notwendige organisatorische Maßnahmen blockieren, ohne dafür die wirtschaftliche Verantwortung tragen zu müssen.

Der RH empfiehlt, in Zukunft auf das Erfordernis des Einvernehmens der kommunalen Vertretungen zu verzichten und stattdessen im Benehmen mit den Vertretungen zu entscheiden.

3 Personalverwaltung

3.1 Konzentration der Personalverwaltung in einem Sachgebiet

Die im Polizeipräsidium Mannheim anfallenden Aufgaben im Bereich der Personalverwaltung werden von mehreren Stellen wahrgenommen. Innerhalb des Polizeipräsidioms sind zwei Sachbereiche des Führungs- und Einsatzstabes sowie ein Sachgebiet der Verwaltungsabteilung mit Personalangelegenheiten beschäftigt. Darüber hinaus sind der übergeordneten Landespolizeidirektion Karlsruhe bestimmte Maßnahmen und Entscheidungen (z. B. die Stellenbewirtschaftung) vorbehalten. Diese Verteilung der Zuständigkeiten ist weder sachdienlich, noch ist sie in der jetzigen Form geboten. Sie verursacht vielmehr vermeidbaren Koordinierungsaufwand und erhöht die Zahl der Dienstposten für personalverwaltende Beamte und Angestellte und für Führungspositionen. Ferner müssen die notwendigen Kenntnisse im Beamten-, Arbeits- und Tarifrecht einschließlich der sonstigen für den Personalbereich einschlägigen Vorschriften in verschiedenen Organisationseinheiten vorgehalten werden.

Der RH empfiehlt, alle Personalangelegenheiten in einem Sachgebiet zu bündeln, das in der Verwaltungsabteilung angesiedelt werden sollte. In diesem Sachgebiet kann auch der Vollzugsdienst vertreten sein, überwiegend sollte aber auf Verwaltungsbeamte und Angestellte zurückgegriffen werden. Die Polizeivollzugsbeamten könnten als Verbindungsglied zum Vollzugsdienst fungieren, um mit den dortigen Führungskräften den Personalbedarf, die Personalentwicklung, interne Umsetzungen und Beförderungen abzustimmen.

Das bisher übliche Verfahren der Vorbereitung von Personalmaßnahmen für Polizeivollzugsbeamte im Führungs- und Einsatzstab und die anschließende Weiterleitung an die Verwaltung zur Umsetzung sind umständlich und zeitraubend; sie könnten in einem Sachgebiet von einem Sachbearbeiter abgewickelt werden. Auch die dringend erforderliche Spezialisierung im Beamten- und Tarifrecht ließe sich besser organisieren.

Der RH schlägt eine neue Struktur des Sachgebiets Personal beim Polizeipräsidium Mannheim vor (s. Übersicht 1):

Übersicht 1

Neue Struktur des Sachgebiets Personal beim Polizeipräsidium Mannheim

Sachgebiet Personal
Personalreferent (Verwaltungsbeamter oder Polizeivollzugsbeamter im gehobenen Dienst) für allgemeine beamten- und tarifrechtliche und für vollzugsspezifische Angelegenheiten.
Sachbearbeiter
Sechs bis sieben Sachbearbeiter (Polizeivollzugsbeamte, Verwaltungsbeamte oder Angestellte) für sämtliche beamten-, tarifrechtliche und vollzugsspezifische Angelegenheiten, Fortbildungsangelegenheiten der Polizeivollzugsbeamten, freiwilligen Polizeidienst.
Sachbearbeiter für Teilaufgaben, Mitarbeiter, Büro- und Schreibkräfte, Registratur
Fünf Angestellte oder Verwaltungsbeamte.

Durch diese Zusammenführung der Zuständigkeiten könnten die Personalverwaltung optimiert und allein beim Polizeipräsidium Mannheim vier bis fünf Stellen in die operative Polizeiarbeit umgeschichtet werden.

3.2 Einsatz von elektronischen Zeiterfassungssystemen

Das Polizeipräsidium Mannheim verfügt bis heute über kein elektronisches Zeiterfassungssystem. Die für die einzelnen Berufsgruppen differenzierten und häufig komplizierten Arbeitszeitregelungen zwingen dazu, eine Vielzahl von Daten manuell zu erfassen und zu verarbeiten. Durch ein elektronisches System, das neben der Aufzeichnung der geleisteten Arbeitszeit eine integrierte Bearbeitung der gehalts- und dienstrelevanten Sachverhalte (z. B. Dienst zu ungünstigen Zeiten, Mehrarbeit) ermöglicht, lassen sich beim Polizeipräsidium Mannheim personelle Kapazitäten in den Revieren und in der Verwaltung einsparen.

Außerdem könnte ein elektronisches Zeiterfassungssystem den Großteil der heutigen Zugangskontrolle ersetzen, die von eigens dafür beschäftigten Angestellten wahrgenommen wird.

4 Mehrarbeit

4.1 Ausgangslage und Feststellungen des Rechnungshofs

Von 1996 bis 2001 sind beim Polizeipräsidium Mannheim die in der Übersicht 2 aufgeführten Mehrarbeitsstunden angefallen.

Übersicht 2

Mehrarbeitsstunden beim Polizeipräsidium Mannheim von 1996 bis 2001

Jahr	Sondereinsätze	Gerichts- verhandlungen	Sonstige Dienstgeschäfte	Insgesamt
1996	37.759,50	2.541,00	38.658,75	78.959,25
1997	47.613,50	787,50	43.973,50	92.374,50
1998	45.995,50	1.209,75	49.986,75	97.192,00
1999	50.874,50	988,50	50.606,25	102.469,25
2000	51.300,50	601,00	37.672,25	89.573,75
2001	58.334,00	646,00	43.669,00	102.649,00

Unter Berücksichtigung der durch Dienstbefreiung ausgeglichenen oder durch Mehrarbeitsvergütung abgegoltenen Stunden hatte sich bis Ende 2001 ein Überstundenberg von 123.282 Stunden angehäuft. Dies entspricht rd. 75 Personenjahren. Bei Berücksichtigung der Tatsache, dass Ende 2001 landesweit 499.034 Mehrarbeitsstunden aufgelaufen waren, nimmt das Polizeipräsidium Mannheim im Vergleich der Polizeipräsidien und -direktionen damit eine Spitzenstellung ein.

Die Ursachen für diese Sondersituation liegen nach den Feststellungen des RH auch darin, dass das Polizeipräsidium Mannheim im Unterschied zu anderen Polizeidienststellen über keine hinreichende Strategie zur Vermeidung von Mehrarbeit und (falls doch erforderlich) zum Abbau von Überstunden verfügt.

4.2 Empfehlungen des Rechnungshofs

Der RH schlägt vor diesem Hintergrund ein Bündel von Maßnahmen zur Optimierung des Personaleinsatzes und zum Abbau von angefallenen Mehrarbeitsstunden vor, die ein weiteres Anwachsen von Mehrarbeitsstunden verhindern sollen:

- Eine ständige kritische Überprüfung von Einsatzstärken bei Sondereinsätzen auch durch Erfahrungsaustausch mit anderen Polizeidienststellen,
- den konsequenten Abbau von Mehrarbeitsstunden ab einer bestimmten Höhe durch Gewährung von Freizeit,
- die Einführung von weiteren Arbeitszeitflexibilisierungsmodellen,
- den zeitweiligen Verzicht auf Beamte mit sehr hohen Überstundenkonten bei Sondereinsätzen und
- (falls unvermeidlich) eine gezielte Vergütung von Mehrarbeitsstunden bei besonders belasteten Beamten.

Die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung – insbesondere in Zeiten einer Spitzenbelastung – stellt eine kostensparende Alternative zur Schaffung von Neustellen dar. Die Beibehaltung von Überstundenbergen erzeugt dagegen immer politischen Druck gerade auf Bewilligung von neuen Planstellen.

5 Fachfremder Einsatz von Polizeivollzugsbeamten

5.1 Ausgangslage und Feststellungen des Rechnungshofs

Beim Polizeipräsidium Mannheim werden einige Aufgabengebiete von Polizeivollzugsbeamten wahrgenommen, obwohl sie von Verwaltungsbeamten oder Angestellten in gleicher Qualität erledigt werden könnten. Dies entspricht einer verbreiteten Praxis in der gesamten Landespolizei.

Zu diesen Aufgabengebieten zählen beispielsweise

- das Waffen-, Geräte-, Kraftfahrzeug- und Fernmeldewesen sowie der Bereich LuK. In diesen technischen Arbeitsgebieten ist umfassendes Polizeiwissen nicht erforderlich;
- die zahlreichen administrativen Tätigkeiten in den Führungsgruppen verschiedener Organisationseinheiten;
- die Datenstation mit Prüfdienst, denn dort arbeiten schon heute sowohl Angestellte als auch Vollzugsbeamte.

Ein Polizeivollzugsbeamter verursacht allein auf Grund der ihm zustehenden Polizeizulage im Vergleich zu einem Verwaltungsbeamten jährliche Personalmehrkosten von rd. 1.533 €. Darüber hinaus wirkt sich kostensteigernd aus, dass der Polizeivollzugsbeamte in der Regel höher besoldet ist als der mit der gleichen Aufgabe betraute Verwaltungsbeamte. In einen Vollkostenvergleich müssten außerdem die durch die besondere Altersgrenze für Polizeibeamte (60 Jahre) und die freie Heilfürsorge verursachten Mehrkosten eingehen, ebenso die monatliche Freistellung für den polizeilichen Dienstsport. Ähnliches gilt bei einem Vergleich der Personalkosten eines Polizeibeamten mit einem Angestellten.

Der Einsatz von Polizeivollzugsbeamten in den genannten Aufgabenbereichen ist vor diesem Hintergrund in der Regel wirtschaftlich nicht zu vertreten. Ausnahmen gelten allenfalls dann, wenn die Übertragung einer solchen Aufgabe auf einen Polizeivollzugsbeamten der Abwendung des vorzeitigen Ruhestands wegen Dienstunfähigkeit dient.

Für das Polizeipräsidium Mannheim ergibt dies ein Einsparpotential in Höhe von mindestens 90.000 € jährlich. Dies setzt jedoch voraus, dass eine Änderung der Personalstruktur nicht von der Schaffung von Neustellen abhängig gemacht, sondern durch Stellenumwandlungen bewirkt, also aus dem Polizeihaushalt gegenfinanziert wird.

5.2 Empfehlungen des Rechnungshofs

Der RH empfiehlt,

- von der Beschäftigung von Polizeivollzugsbeamten mit vollzugsinadäquaten Verwaltungstätigkeiten in der Regel abzusehen und
- die Stellen jener Polizeivollzugsbeamten, die inadäquat mit Verwaltungsaufgaben beschäftigt sind, mittelfristig in kostengünstigere Stellen für Verwaltungsbeamte oder Angestellte umzuwandeln.

Außerdem hält es der RH für erforderlich, den vorhandenen Personalkörper des Nichtvollzugsbereichs einer umfassenden Untersuchung zu unterziehen. Ziel sollte es sein, eine aufgabenkritische Analyse der ausgeübten Tätigkeiten zu erstellen, die aktuellen Stellenverteilungen zu hinterfragen und Optimierungsreserven wie im Vollzugsbereich zu erschließen.

6 Kommunikationsbetriebsstelle und Dezernat 43

Eingehende Informationen werden beim Polizeipräsidium Mannheim von mehreren Stellen verarbeitet, was wirtschaftlich problematisch ist. Trotz rückläufigen Arbeitsanfalls wird rund um die Uhr eine Kommunikationsbetriebsstelle mit 14 Stellen betrieben, deren Aufgabe im Wesentlichen darin besteht, eingehende (Fernschreib-) Nachrichten, E-Mails und Faxe weiterzuleiten, Telefonate zu vermitteln und Einwohnermeldedaten abzufragen. Im Zuge des Ausbaus der luK kann sie aufgelöst werden.

Sobald eine integrierte Vorgangsbearbeitung realisiert ist, sind auch beim Dezernat 43 (Datenstation, Prüfdienst, Aktenhaltung) weitere Personalreduzierungen möglich. Online-Abfragen im Datenbestand der Einwohnermeldebehörden sollen durch eine Änderung der Meldeverordnung erleichtert werden.

7 Stellungnahme des Ministeriums und Schlussbemerkung

Das IM hat mitgeteilt, dass es derzeit im Rahmen eines breit angelegten Aktionsprogramms den Personaleinsatz der Polizei weiter optimiere. Unabhängig davon hat das Polizeipräsidium Mannheim den Polizeiposten Friedrichsfeld zum 01.01.2002 geschlossen und wird im Laufe des Jahres 2003 die Polizeiposten Flughafen und Neuostheim sowie Wallstadt und Feudenheim jeweils zusammenlegen. Im Zuge der weiteren Optimierung sei die Auflösung zweier weiterer Polizeiposten vorgesehen, für die das Einvernehmen der zuständigen kommunalen Verantwortungsträger jedoch noch ausstehe.

Weiterhin sei eine landesweite Evaluation der Reorganisation der Polizei vorgesehen, in deren Rahmen

- die Abgrenzung der personalrechtlichen Zuständigkeiten zwischen Landespolizeidirektion und Polizeipräsidium,
- die Bündelung aller Personalentwicklungsmaßnahmen in einer Organisationseinheit der Polizeipräsidien/Polizeidirektionen und
- die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der drei Kriminal-Außenstellen

geprüft werde. Darüber hinaus ist in diesem Rahmen vorgesehen, den Verzicht auf das Einvernehmen mit den kommunalen Verantwortungsträgern vor der Auflösung von Polizeiposten oder Polizeirevieren ergebnisoffen zu überprüfen. Das IM weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das gute Verhältnis zwischen Polizei und Kommunen eine wesentliche Stütze der erfolgreichen Sicherheitspolitik in Baden-Württemberg ist.

Die Einführung von Zeiterfassungsgeräten bewertet das IM positiv und prüft derzeit die entsprechenden Möglichkeiten einschließlich deren Finanzierung. Mit Ergebnissen ist voraussichtlich im Jahr 2002 zu rechnen. Die neuen Systeme sollen auch ein bedarfsorientiertes Schichtdienstmanagement unterstützen und Daten für die Kosten- und Leistungsrechnung liefern.

Durch ein bedarfsorientiertes Arbeitszeitmanagement mit lageorientierten Personalstärken soll in Zukunft Mehrarbeit verhindert werden. Zur Entwicklung von Sofortmaßnahmen zum Abbau bestehender Mehrarbeit wurde unter Leitung des Inspektors der Polizei eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Eine Projektgruppe „Geschlossene Einheiten“ soll außerdem Möglichkeiten zur Reduzierung des Kräfteansatzes prüfen. Zusätzlich stünden aus dem Anti-Terror-Programm der Landesregierung im Jahr 2002 Sondermittel in Höhe von 3,07 Mio. € zur Abgeltung von Mehrarbeitsstunden zur Verfügung.

Gegen die vorgeschlagene generelle Umwandlung inadäquat besetzter Vollzugsstellen in Verwaltungs- und Tarifstellen macht das IM folgende Einwände geltend:

- Häufig bestehe das Tätigkeitsprofil einzelner Polizeibeamter darin, dass nur zu einem Teil der Arbeitszeit vollzugsinadäquate Tätigkeiten ausgeübt, ansonsten aber typische Polizeiarbeit geleistet werde.
- Bei Sondereinsätzen könnten insbesondere Polizeibeamte, die normalerweise in Stäben administrative Aufgaben erledigten, ohne Probleme operativ eingesetzt werden.
- Die wegfallenden Vollzugsstellen stünden für eine Besetzung mit nur noch eingeschränkt dienstfähigen Polizeibeamten, deren Zahl im Personalkörper der Polizei nach Auffassung des IM in Zukunft eher ansteigen dürfte, nicht mehr zur Verfügung. Folge davon wäre eine noch stärkere Belastung der übrigen Beamten.

Gleichwohl räumt das IM ein, dass die Bewirtschaftung der Stellen für Polizeibeamte, Verwaltungsbeamte und Tarifpersonal künftig flexibler zu gestalten sei. Außerdem prüft eine Arbeitsgruppe zur Optimierung der Umsetzung des sog. Nichtvollzugskonzepts u.a., inwieweit vermehrt Tarifpersonal mit vollzugsinadäquaten Aufgaben betraut werden kann, um Polizeivollzugsbeamte von solchen Tätigkeiten entbinden zu können.

Im Bereich der Kommunikationsbetriebsstelle des Polizeipräsidiiums Mannheim wurde zum Jahresbeginn 2002 die Zahl der Stellen von 14 auf zehn reduziert. Weitere Verbesserungen der Ablauforganisation seien geplant.

Der RH bleibt bei seinen Empfehlungen und erwartet, dass das IM und das Polizeipräsidium Mannheim die vorgeschlagenen Verbesserungen der Aufbau- und Ablauforganisation zügig umsetzen.