

Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch Beamte des Polizeivollzugsdienstes

Zahlreiche Aufgaben der Polizeidienststellen sind nicht trennscharf dem Verwaltungs- oder dem Polizeivollzugsdienst zugeordnet. Dies führt zu erheblichen Spielräumen bei der Stellenbesetzung mit Kostenrisiken in Millionenhöhe.

Die frühere Ruhestandsversetzung der Polizeivollzugsbeamten und die Zahlung der Polizeivollzugsdienstzulage sollten an die Ausübung polizeilicher Kernaufgaben gekoppelt werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat stichprobenartig ausgewählte Bereiche verschiedener Polizeidienststellen dahingehend geprüft, ob bzw. inwieweit Polizeivollzugsbeamte im Jahr 2017 für vollzugsfremde Verwaltungsaufgaben eingesetzt worden sind, die auch durch Bedienstete der allgemeinen Verwaltung hätten erledigt werden können. Er hat daneben Tätigkeiten von Polizeivollzugsbeamten betrachtet, die in ihrer Ausprägung dem Verwaltungsdienst entsprechen.¹

- 2 Im Vergleich zu Verwaltungsbeamten fallen beim Einsatz von Polizeivollzugsbeamten höhere Personalkosten an. Zu nennen sind insbesondere die bis zu 5 Jahre früher zu zahlenden Ruhestandsbezüge, die sich auf über 100 T€ summieren können, und die Kosten für die Polizeivollzugsdienstzulage i. H. v. rd. 1,5 T€ jährlich.² Das Dienstrecht trägt damit den besonderen persönlichen, insbesondere gesundheitlichen, Anforderungen sowie den notwendigen Qualifikationen und Gefahren des Polizeivollzugsdienstes Rechnung.

Deutlich höhere Personalkosten beim Einsatz von Polizeivollzugsbeamten

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Anforderungsprofile

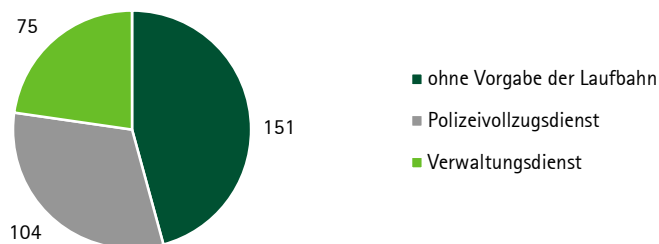
- 3 Für Dienstposten bis BesGr. A15 hat das SMI Anforderungsprofile erstellt. Darin sind die wahrzunehmenden Aufgaben sowie die persönlichen Voraussetzungen und Kompetenzen der Dienstposteninhaber festgelegt. Die Besetzung der Dienstposten durch die Dienststellen orientiert sich am jeweiligen Anforderungsprofil.
- 4 Den Dienstposten der Stichprobe lagen insgesamt 330 verschiedene Anforderungsprofile zugrunde. Ein Anforderungsprofil kann für mehrere Dienstposten gelten. Fast die Hälfte der geprüften Anforderungsprofile lässt die Besetzung der Dienstposten sowohl mit Bediensteten des Polizeivollzugsdienstes als auch des Verwaltungsdienstes zu („Mischdienstposten“). Dies betraf insgesamt 486 Dienstposten der Stichprobe.

Fast die Hälfte der Anforderungsprofile ohne Vorgabe der Laufbahn

¹ Die Stichprobe umfasste insgesamt 638 mit Polizeivollzugsbeamten besetzte Dienstposten in den Polizeidirektionen Chemnitz und Leipzig, dem Landeskriminalamt, der Hochschule der sächsischen Polizei, dem Präsidium der Bereitschaftspolizei und dem Polizeiverwaltungsamt.

² Gemäß LT-DS 6/8091 bezogen die Pensionäre des Freistaates Sachsen im Jahr 2016 monatliche Ruhestandsbezüge i. H. v. durchschnittlich 2.071,28 €. Die Ruhestandsbezüge summieren sich in 5 Jahren auf 124.276,80 € je Pensionär. Die Zulage für den Polizeivollzugsdienst beträgt nach einer Dienstzeit von 1 Jahr monatlich 63,69 € und nach 2 Jahren 127,38 €.

Anforderungsprofile mit/ohne Vorgabe der Laufbahn



- 5 Für die Aufgabenerfüllung sind in den Fällen ohne Vorgabe der Laufbahn weder polizeiliche Befugnisse noch eine Laufbahnausbildung der Fachrichtung Polizei erforderlich.
- 6 Die 486 geprüften „Mischdienstposten“ waren überwiegend in den Querschnittsbereichen „Öffentlichkeitsarbeit, Organisation, Aus- und Fortbildung, Technik/Polizeitechnik – einschließlich Beschaffung“ vorzufinden. Im Polizeiverwaltungsamt (zentraler Dienstleister der Polizei) und in der Hochschule der Sächsischen Polizei waren Dienstposten nur ausnahmsweise bzw. gar nicht dem Polizeivollzugsdienst vorbehalten.
- 7 Bei wirtschaftlicher Betrachtung ist eine Aufgabenübertragung auf Polizeivollzugsbeamte grundsätzlich auszuschließen, sobald Aufgaben von Verwaltungsbediensteten wahrgenommen werden können. Die Besetzung „verwaltungsähnlicher“ Dienstposten mit Polizeivollzugsbeamten bedarf einer sachlichen Begründung.
- 8 Der SRH hält es für angezeigt, konsequent zwischen polizeilichen Kernaufgaben und verwaltungsähnlichen Aufgaben zu unterscheiden. Mit der Festlegung der Laufbahnen in den Anforderungsprofilen wird zugleich eine Entscheidung über die künftig entstehenden Personalausgaben getroffen.
- 9 Die Besetzung der in die Prüfung einbezogenen 486 „Mischdienstposten“ mit Polizeivollzugsbeamten kann Personalmehrkosten von bis zu 60,4 Mio. € für die früher zu zahlenden Ruhestandsbezüge und bis zu 742,9 T€ jährlich für die Polizeivollzugsdienstzulage verursachen.
- 10 Soweit „verwaltungsnahe“ Bereiche polizeilichen Sachverstand benötigen, sind die laufbahnspezifischen Aufgaben auf wenigen Dienstposten zu bündeln.

Erhebliche Personalkostenrisiken

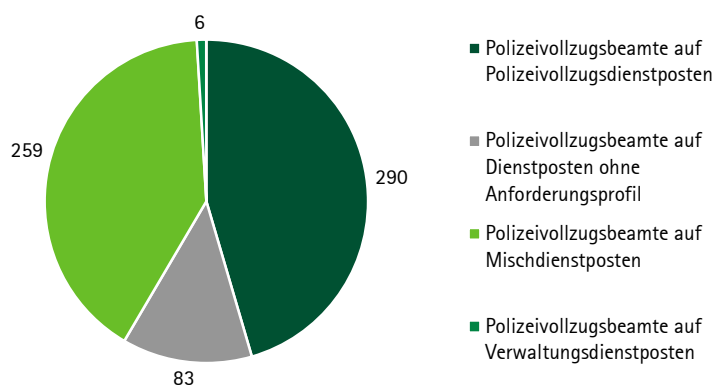
2.2 Von Polizeivollzugsbeamten besetzte Dienstposten

„Mischdienstposten“

- 11 Lediglich 45,4 % der in die Stichprobe einbezogenen Polizeivollzugsbeamten wurden auf Dienstposten eingesetzt, deren Anforderungsprofil ausschließlich Polizeivollzugsdienst voraussetzte. 40,6 % der Polizeivollzugsbeamten waren „Mischdienstposten“ zugewiesen.

Nur 45 % der Polizisten auf Dienstposten des Polizeivollzugsdienstes

Von Polizeivollzugsbeamten besetzte Dienstposten



12 Anhand der Anforderungsprofile war nicht nachvollziehbar, weshalb die Aufgaben der „Mischdienstposten“ Polizeivollzugsbeamten und nicht Verwaltungsbediensteten übertragen worden sind.

13 Der SRH ist der Auffassung, dass sich die Dienstposten des Polizeivollzugsdienstes aufgrund der gesetzlichen Aufgaben und der polizeilichen Befugnisse gut vom Verwaltungsdienst abgrenzen lassen. Die Zahl der Mischdienstposten sollte daher reduziert werden.

Einsatztätigkeit von Polizeivollzugsbeamten in „verwaltungsnahen“ Bereichen

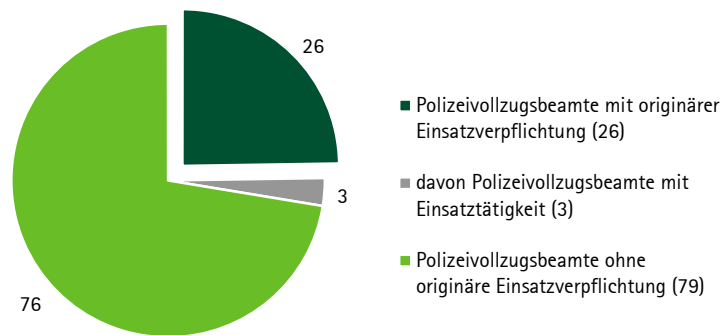
14 Das Polizeiverwaltungsamt und die Hochschule der Sächsischen Polizei sind in weiten Teilen nichtpolizeilichen Behörden vergleichbar. Viele der wahrzunehmenden Aufgaben haben verwaltungsnahen Charakter. Die Tätigkeiten der dort auf „Mischdienstposten“ eingesetzten Polizeivollzugsbeamten entsprechen in ihrer Ausprägung denen der Verwaltungsbediensteten (einschließlich Lehrtätigkeit).

15 Der SRH hat geprüft, inwieweit die auf „Mischdienstposten“ eingesetzten Polizeivollzugsbeamten des Polizeiverwaltungsamtes und der Hochschule der Sächsischen Polizei im Zeitraum vom 01.07.2016 bis 30.06.2017 zu polizeilichen Einsatztätigkeiten herangezogen worden sind und ob dadurch die Zahlung der Polizeivollzugsdienstzulage und die frühere Ruhestandsversetzung für die Polizeivollzugsbeamten dieser Behörden vertretbar waren.

16 Drei Viertel der „Mischdienstposten“ beinhalteten keine regulären Einsatztätigkeiten. Lediglich 3 der 79 Polizeivollzugsbeamten wurden in geringem Umfang zu Polizeieinsätzen herangezogen (insgesamt zu 4 Einsatzlagen mit zusammen 6 Einsatztagen). Im Übrigen übten diese Polizeivollzugsbeamten „verwaltungsnahen“ Tätigkeiten aus.

Polizisten nicht oder kaum zu Einsätzen herangezogen

Einsatztätigkeit von Polizeivollzugsbeamten auf Mischdienstposten (Polizeiverwaltungsamt, Hochschule der Sächsischen Polizei)



17 Die gelegentliche geringfügige Hinzuziehung von Polizeivollzugsbeamten zu polizeilichen Einsätzen kann allgemein von Polizeivollzugsbeamten erwartet werden und bedarf grundsätzlich keiner zusätzlichen „Abgeltung“ (analog zur Mehrarbeitsregelung gem. § 95 Abs. 2 Sächsisches Beamtengesetz). Um die Polizeivollzugsdienstzulage und eine frühere Ruhestandsversetzung zu rechtfertigen, müsste die polizeiliche Einsatzfähigkeit einen wesentlichen zeitlichen und prägenden Anteil an der Gesamttätigkeit eines Polizeivollzugsbeamten haben.

18 Bezogen auf die insgesamt 79 Polizeivollzugsbeamten, für die keine oder nur eine unwesentliche Einsatzfähigkeit belegt werden konnte, ergeben sich 9,8 Mio. € für vorgezogene Pensionszahlungen an Polizeivollzugsbeamte und jährlich rd. 120,8 T€ für die Polizeivollzugsdienstzulage.

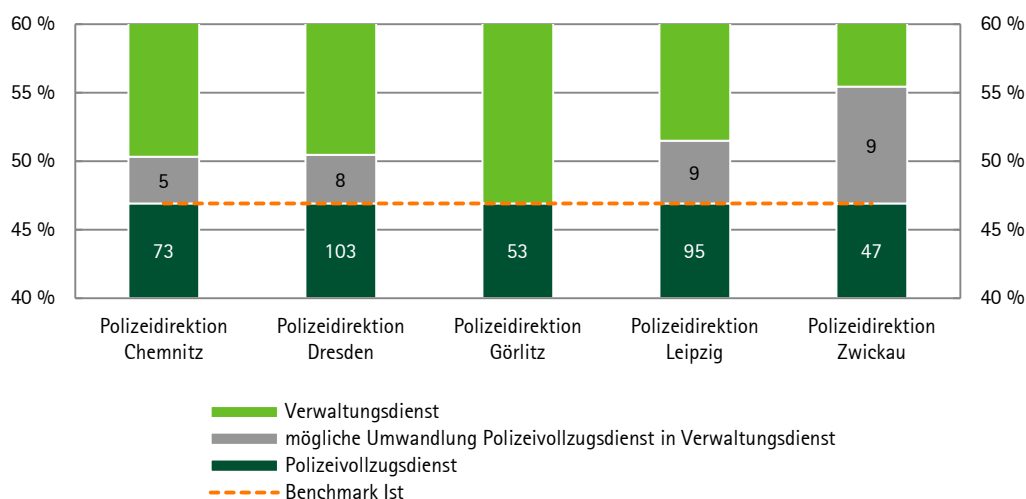
Personaleinsatz in vergleichbaren Organisationseinheiten

19 Der SRH hat die Personalausstattung der Polizeidirektionen am Beispiel der Führungsstäbe zum Stichtag 01.01.2018 gegenübergestellt.³ Trotz vergleichbarer Aufgaben kommen Polizeivollzugsbeamte und Verwaltungsbedienstete in unterschiedlichem Maße zum Einsatz. Die offenen Anforderungsprofile führten insofern zu einer zufälligen Besetzung.

20 Würde der Anteil des Polizeivollzugsdienstes in allen Führungsstäben der Polizeidirektionen dem der Polizeidirektion Görlitz angepasst, könnten insgesamt 31 Polizeivollzugsbeamte (7,7 %) durch Verwaltungsbedienstete ersetzt werden.

³ Datengrundlage: LT-DS 6/11628.

Mögliche Umwandlung von Dienstposten des Polizeivollzugsdienstes in Dienstposten des Verwaltungsdienstes in den Führungsstäben



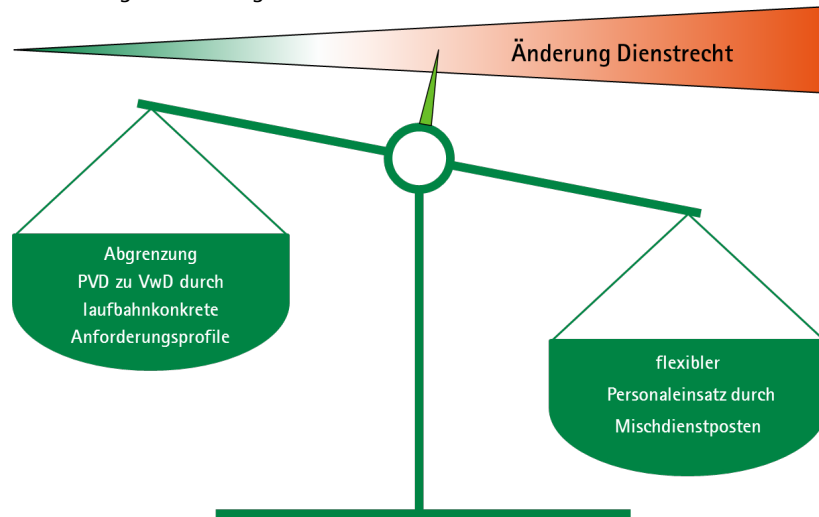
21 Mit der Umwandlung ließen sich die Personalausgaben der Führungsstäbe um insgesamt 3,9 Mio. € für Pensionszahlungen und jährlich um 47,4 T€ für die Polizeivollzugsdienstzulage verringern. Einsparungen durch einheitlichen Personaleinsatz möglich

22 Der behördenübergreifende Vergleich zeigt, dass bereits eine verhältnismäßig geringe, an einem Benchmark orientierte Umwandlung von Polizeivollzugsdienst in Verwaltungsdienst erhebliche Potenziale freisetzen kann. Die Stellenausstattung sollte nach dem Best-Practice-Prinzip geprüft werden.

2.3 Dienstrechtlicher Handlungsbedarf

23 Es gibt eine Reihe von Aufgaben, die den Einsatz von Polizeivollzugsbeamten aufgrund ihrer laufbahnspezifischen Kenntnisse oder Erfahrungen erfordern, aber gegenüber Verwaltungsbeamten nicht mit erhöhten Anforderungen verbunden sind (insbesondere im Innendienst, z. B. Lehrtätigkeit). Auch diese Polizeivollzugsbeamten profitieren von der früheren Ruhestandsversetzung und der Polizeivollzugsdienstzulage, obwohl es in diesen Fällen an einer sachlichen Rechtfertigung fehlt.

24 Das Sächsische Besoldungsgesetz (SächsBesG) gewährt die Polizeivollzugszulage unter der Annahme, dass Beamte der Fachrichtung Polizei herausgehobene Funktionen wahrnehmen. Das Heraushebungsmerkmal liegt nicht vor, wenn Polizeivollzugsbeamte dem Verwaltungsdienst vergleichbare Tätigkeiten ausüben. Ähnliches gilt für die frühere Ruhestandsversetzung, die den höheren gesundheitlichen Anforderungen des Polizeivollzugsdienstes Rechnung tragen soll. Folgende Übersicht verdeutlicht die Rechtslage:



- 25 Je mehr Polizeivollzugsbeamte in „verwaltungsnahen“ Bereichen eingesetzt werden sollen, umso dringender ist eine Anpassung des Dienstrechts erforderlich.
- 26 Das derzeitige Dienstrecht führt einerseits zu einer Ungleichbehandlung von Polizeivollzugs- und Verwaltungsbeamten im Fall der Ausübung vergleichbarer Tätigkeiten. Andererseits trägt es nicht den unterschiedlichen Aufgaben und Anforderungen des Polizeivollzugsdienstes Rechnung. Die „Gesetzesautomatik“ setzt insofern Fehlanreize.
- 27 Die Zulage für den Polizeivollzugsdienst sollte tätigkeitsabhängig, z. B. in Form einer (ggf. gestaffelten) Stellenzulage, gewährt werden. Die gesetzliche Altersgrenze für die Ruhestandsversetzung sollte ebenfalls unter Berücksichtigung der ausgeübten Tätigkeiten (z. B. für Zeiten mit Polizeidienstzulage) festgesetzt werden.

Tätigkeitsabhängige Zulagenzahlung und Ruhestandsversetzung

3 Folgerungen

- 28 Die Steuerung der Personalausgaben sollte dem SMI obliegen und nicht im Ermessen der Dienststellen stehen. Anforderungsprofile sollten lauffbahnkonkret erstellt werden. Dienstposten des Polizeivollzugsdienstes sind aus den beschriebenen polizeilichen Aufgaben und Befugnissen herzuleiten. „Mischdienstposten“ sollten grundsätzlich vermieden und – soweit erforderlich – weitestgehend mit Verwaltungspersonal besetzt werden.
- 29 Das SMI sollte den Einsatz von Polizeivollzugsbeamten nicht nur in den geprüften, sondern in allen verwaltungsnahen Bereichen der Polizei kritisch untersuchen.
- 30 Der SRH empfiehlt eine Änderung des Dienstrechts, um den unterschiedlichen Anforderungen und Belastungen der Polizeivollzugsbeamten Rechnung zu tragen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 31 Die Polizei habe Verwaltungs- und besondere Polizeivollzugsaufgaben parallel zu erledigen. In Querschnittsbereichen sei reines Verwaltungswissen nicht ausreichend und polizeilicher Fachverstand zwingend erforderlich. Die Auffassung des SRH, „Mischdienstposten“ vorrangig mit Verwaltungsbediensteten zu besetzen, werde daher nicht geteilt. Allerdings sei beabsichtigt, die „Mischdienstposten“ zu reduzieren.

32 Die unterschiedliche Personalausstattung der Führungsstäbe beruhe auf unterschiedlichem Einsatzaufkommen und dem Erfordernis für temporäre Führungsstrukturen zur Bewältigung von besonderen Einsatzlagen.

33 Eine Änderung des Dienstrechts sieht das Ministerium kritisch. Die Polizeivollzugsdienstzulage und der Zeitpunkt der Ruhestandsversetzung würden u. a. den höheren gesundheitlichen Anforderungen, der ständigen Verfügbarkeit und der gefahrgeneigten Tätigkeit Rechnung tragen.

5 Schlussbemerkung

34 Der SRH begrüßt die vom SMI signalisierte Absicht, die Anforderungsprofile laufbahnkonkret zu schärfen. Er empfiehlt dem SMI, sich hierbei auch des Instruments des Benchmarks zu bedienen. Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung, dass hierzu konkrete Dienstposten des Polizeivollzugsdienstes einzurichten sind.