



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2022

Nr. 14 Projekte und Arbeitsgruppen der Polizei

- Planung und Steuerung verbessern -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 14 Projekte und Arbeitsgruppen der Polizei
- Planung und Steuerung verbessern -**

Die vom Ministerium des Innern und für Sport festgelegten Kriterien für die Klassifizierung von Vorhaben als Projekt wurden nicht immer konsequent beachtet.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen wurden nur in wenigen Fällen durchgeführt.

Ressourcenplanung und -steuerung sowie das Projektcontrolling waren teilweise unzureichend.

Ein für die Polizei verbindliches Regelwerk zur Durchführung von Projekten fehlte.

Für Arbeitsgruppen waren sachgerechte Prozessbeschreibungen und Standards nicht festgelegt.

1 Allgemeines

Die rheinland-pfälzische Polizei hatte in den Jahren 2016 bis 2019 insgesamt 36 Projekt- und Arbeitsgruppen für Themen von landesweiter Bedeutung eingerichtet.

Bei zehn dieser Vorhaben¹ hat der Rechnungshof die organisatorischen Strukturen und Abläufe geprüft. Die operative Arbeit in den jeweiligen Gremien sowie die inhaltliche Bewertung der einzelnen Vorhaben waren nicht Gegenstand der Untersuchung.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Klassifizierung der Vorhaben verbessern

Projekte erfordern klare Strukturen und Verfahrensweisen, um erfolgreich, zeitgerecht und wirtschaftlich durchgeführt werden zu können. Für die Entscheidung über die Organisation eines Vorhabens als Projekt - in Abgrenzung zu einer Erledigung als Linienaufgabe oder durch eine Arbeitsgruppe - waren die allgemeinen Merkmale wie Einmaligkeit, Neuartigkeit und Komplexität² maßgebend. Daneben hatte das Ministerium des Innern und für Sport folgende Kriterien festgelegt:

- Projekte sind mit begrenzten Ressourcen ausgestattet.
- Projekte verfolgen ein klar spezifiziertes und positiv formuliertes Ziel.
- Projekte implizieren das Risiko des Scheiterns und sind mit den notwendigen Gegenmaßnahmen (Lenkungskreis, Risikomanagement etc.) auszustatten.

¹ Programm Polizei 2020, Programm Leitstelleninfrastruktur, Programm Zentralisierung des Notruf- und Einsatzmanagements der Polizei Rheinland-Pfalz, Projekt zur Einführung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs bei der Polizei Rheinland-Pfalz (E-Cash), Projekt zur Optimierung des SAP-basierten Einsatzmittelmanagements der Polizei Rheinland-Pfalz, Arbeitsgruppe Körperkameras/BodyCam, Arbeitsgruppe Personalverteilungsmodell, Arbeitsgruppe Werkstattwesen, Arbeitsgruppe Sicherheit bei Großveranstaltungen, Arbeitsgruppe Diensthundewesen.

² Vgl. dazu Bundesministerium des Innern, Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung; <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/praxisleitfaden-projektmanagement.html>.

- Projekte erfordern eine eigene Organisation; sie sind auch in Form der Matrixorganisation³ durchführbar.

Für Themen, die nicht als Projekt durchgeführt werden müssen, die aber für die Polizei von grundsätzlicher Bedeutung sind, können Arbeitsgruppen eingesetzt werden.

Das Ministerium wich in einigen Fällen von diesen Vorgaben ab, ohne dass sachliche Gründe hierfür ersichtlich waren. So fehlte beispielsweise bei dem Projekt zur Optimierung des SAP-basierten Einsatzmittelmanagements eine eindeutige zeitliche und sachliche Begrenzung der Ressourcen, was eine Gesamtdauer des Projektes von mehr als 20 Jahren mit wechselnden Projektleitungen, einer Vielzahl von Dokumenten in unterschiedlichen Ablagestrukturen und daraus resultierenden Problemen beim Wissenstransfer zur Folge hatte.

Zur Prüfung des Einsatzes von Körperkameras im polizeilichen Einzeldienst und zur Beschreibung der rechtlichen, taktischen und technischen Erfordernisse hierfür war eine landesweite Arbeitsgruppe eingerichtet. Im Hinblick auf die Neuartigkeit und Komplexität der Themenstellung und unter Beachtung der eigenen Prüfkriterien hätte das Ministerium eine Projektstruktur für die Organisation des Vorhabens wählen müssen.

Das Ministerium hat dazu erklärt, hinsichtlich des Einsatzes von Körperkameras habe man sich an bekannten Bearbeitungsstrukturen der Landespolizei Hessen orientieren können und deshalb anstelle der Projektstruktur die Abarbeitung im Rahmen einer Arbeitsgruppe vorgezogen. Gleichwohl würden künftig die eigenen Kriterien konsequent angewendet und dokumentiert. Zudem werde bei künftigen Vorhaben deren organisatorische Abwicklung genauer geprüft.

2.2 Unterbliebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen

Im Vorfeld der Vorhaben waren lediglich bei drei Projekten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen⁴ vorgenommen worden oder noch vorgesehen. In einem weiteren Fall war lediglich eine Kostenprognose erstellt worden.

Für das Projekt zur Optimierung des SAP-basierten Einsatzmittelmanagements und seine Vorgängerprojekte fehlten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Diese wären bei dem Mitteleinsatz von 10 Mio. € allein in den Jahren 2012 bis 2019 dringend geboten gewesen. Auch Erfolgskontrollen waren nicht durchgeführt worden.

Darüber hinaus waren in keinem der zehn untersuchten Vorhaben die tatsächlich entstandenen internen Personalaufwendungen erhoben und dokumentiert worden. Lediglich bei der Arbeitsgruppe Personalverteilungsmodell war für einen Teilauftrag - Personalverteilung Landeskriminalamt - eine Kalkulation des erforderlichen Zeit- und Arbeitsaufwands vorgesehen.

Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind sowohl bei der Planung neuer Maßnahmen als auch im Sinne einer Erfolgskontrolle während der Durchführung und nach Abschluss eines Vorhabens vorzunehmen.⁵ Auch der interne Personalaufwand für die Durchführung eines Projektes ist dabei zu erfassen.

³ Bei der Matrix-Projektorganisation werden Befugnisse und Verantwortung zwischen den Instanzen der Linie (Ressorts, Fachabteilungen) und dem Projektleiter aufgeteilt. Das Personal ist neben der Projektarbeit noch mit Linienaufgaben betraut.

⁴ § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO).

⁵ Nr. 2.1.2 zu § 7 der Verwaltungsvorschriften zum Vollzug der LHO.

Das Ministerium hat erklärt, in der jüngsten Vergangenheit habe in der Polizei eine konsequente Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stattgefunden. So habe die Polizeiabteilung bei den Vorhaben „Programm Polizei 2020“, „Leitstelleninfrastruktur“ sowie „Zentralisierung des Notruf- und Einsatzmanagements“ darauf geachtet, dass im Vorfeld entscheidungsbegleitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgenommen worden seien. In Ergänzung dazu werde künftig auch der interne Personalaufwand in geeigneter Form erfasst und dokumentiert. Begleitende oder abschließende Erfolgskontrollen seien im Hinblick auf die hohen Ressourcenaufwände hierfür nicht immer leistbar. Die erforderliche Fach- und Methodenkompetenz stehe in der Polizeiorganisation nur sehr begrenzt zur Verfügung und sei regelmäßig ausgelastet. In diesen Fällen wären externe Unterstützungsleistungen zu beauftragen und/oder längere Projektlaufzeiten einzuplanen. Beides wirke sich auf die Wirtschaftlichkeit und den Mittelbedarf von Vorhaben aus. Der Polizeiabteilung sei dies bewusst.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass dies zum Anlass genommen werden sollte, die Fach- und Methodenkompetenz in der Polizeiorganisation durch entsprechende Fortbildungen auszubauen, um künftig notwendige Erfolgskontrollen durchführen zu können.

2.3 Keine Festlegung und Dokumentation des Arbeitszeitumfangs bei gleichzeitigen Linien- und Projektaufgaben

Die Projekte E-Cash und SAP-Einsatzmittelmanagement wurden jeweils als Matrix-Projektorganisation konzipiert, d. h. das Personal war sowohl mit Projekt- als auch mit Linienaufgaben betraut. Gleichwohl wurden in beiden Projekten weder die Arbeitszeitanteile der Projektleitung noch die der Projektmitglieder in Abstimmung mit den jeweiligen Vorgesetzten festgelegt. Dies kann bei terminabhängigen Aufgaben zu Konflikten führen.

Das Ministerium hat erklärt, bei künftigen Vorhaben würden die jeweiligen Arbeitszeitanteile festgelegt werden.

2.4 Mängel bei Planung, Durchführung und Abschluss der Projekte

Bei den Aufträgen zu zwei Projekten fehlten wesentliche Vorgaben. In einem Fall waren Projektziele, Projektdauer und Meilensteine nicht festgelegt worden. In beiden Fällen fehlten Bewertungen zu Aufwand und Machbarkeit.

Bei drei Projekten erstreckte sich die Ressourcenplanung nur auf das Personal, in zwei weiteren war der voraussichtliche zusätzliche Sachaufwand nicht hinreichend bestimmt worden.

Bei drei der untersuchten Projekte fehlte ein hinreichendes Projektcontrolling mit zielbezogenen Soll- und Ist-Daten zur Überwachung sämtlicher Projektziele. Damit entfiel gleichzeitig auch die Möglichkeit, ggf. entsprechende Steuerungsmaßnahmen einzuleiten.

Das Ministerium hat hierzu erklärt, die Hinweise des Rechnungshofs zu der Ausgestaltung der Projekt- und Arbeitsgruppenaufträge, der Ressourcenplanung und -steuerung sowie des Projektcontrollings in künftigen Vorhaben zu berücksichtigen.

2.5 Verbindliches Regelwerk für Projekte fehlt

Das Polizeipräsidium Einsatz, Logistik und Technik (PP ELT) betreute Vorhaben zur Einführung neuer IT-Verfahren oder solche mit einem technischen Schwerpunkt.

Es entwickelte im Jahr 2018 ein elektronisches Projektmanagement-Handbuch, das sich stark an den Empfehlungen und Richtlinien der Deutschen Gesellschaft für Projektmanagement e. V. orientiert. Damit sollte ein standardisiertes Vorgehen im Bereich des Projektmanagements der Abteilung „Zentrale Technik“ des PP ELT definiert werden. Das Projektmanagement-Handbuch unterscheidet folgende Projekte:

Kriterien/ Kennzahl	Kleines Projekt	Mittleres Projekt	Großes Projekt
Zeit	0 bis 12 Monate	> 12 Monate	> 12 Monate + eigene Projektorganisation
Kosten	Bis 500.000 €	500.000 € bis 2.000.000 €	> 2.000.000 €

Soweit Kriterien verschiedener Spalten zutreffen, verbleibt das Projekt in der niedrigeren Dimension, d. h. ein kleines Projekt kann auch bei Kosten von mehr als 2 Mio. € vorliegen.

Das Projektmanagement-Handbuch wies Schwachstellen auf. So war es nicht als verbindliches Regelwerk konzipiert, Instrumente der Wirtschaftlichkeitsanalyse bzw. des Projektmanagements wurden nicht als Mindeststandards für alle Projektdimensionen vorgegeben, ein Phasenplan und eine daran orientierte Ressourcenplanung waren bei kleinen Projekten nicht vorgesehen.

Die Ressourcenplanung bezog sich nur auf das benötigte Personal, vergaberechtliche Aspekte wurden nicht thematisiert und für wichtige Themenbereiche wie das Risiko- und das Änderungsmanagement wurden keine verbindlichen Regelungen vorgegeben.

Zur Sicherung der Qualität im Projektmanagement sollten für die Polizeibehörden und -einrichtungen gemeinsame verbindliche Standards in einem Projektmanagement-Handbuch festgelegt werden.

Das Ministerium hat dazu erklärt, es werde unter Einbindung der Polizeibehörden eine landesweit gültige Regelungslage entwickeln und umsetzen. Ziel sei dabei, die qualitativen Anforderungen an das Projektmanagement, die sich aus den Empfehlungen des Rechnungshofs ergeben, für Vorhaben zu beschreiben, zu standardisieren, verbindlich einzuführen und umzusetzen.

2.6 Bei Arbeitsgruppen Prozessbeschreibungen und Standards erforderlich

Für Themenstellungen, die nicht die Kriterien eines Projektes erfüllen, aber für die polizeiliche Aufgabenstellung von grundsätzlicher Bedeutung sind, wurden vom Ministerium Arbeitsgruppen eingesetzt.

Teilweise wurden in den untersuchten Arbeitsgruppen Instrumente eingesetzt, die einen wirksamen und wirtschaftlichen Abschluss des jeweiligen Vorhabens unterstützten. So wurden beispielsweise schriftliche Aufträge mit klar definierten Themenfeldern erteilt, Nicht-Ziele formuliert, Aufgaben in Arbeitspakete gegliedert, ein Arbeitsgruppen-Strukturplan erstellt, regelmäßige Berichtspflichten festgelegt und Abschlussberichte gefertigt.

Zur Sicherung einer gleichmäßigen inhaltlichen Qualität von Arbeitsgruppenaufträgen empfiehlt der Rechnungshof die Verwendung von standardisierten Mustern. Auch für die Durchführung von Arbeitsgruppen selbst sollten Prozesse und Standards, wie zum Beispiel Kosten- und Terminpläne mit Meilensteinen, festgelegt werden.

Das Ministerium hat erklärt, um auch bei kleineren Vorhaben (z. B. Arbeitsgruppen) Mindeststandards festzuschreiben und diese Vorhaben erfolgreich, zeitgerecht und wirtschaftlich durchzuführen, erfolge bereits zu Beginn der Tätigkeit ein klarer Auftrag an den Auftragnehmer. Hierbei würden künftig die Empfehlungen des Rechnungshofs beachtet. Inhaltlich würden sich die entsprechenden Aufträge an den vom Rechnungshof empfohlenen Musterformularen orientieren.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) bei der Auswahl der Organisationsform die eigenen Beurteilungskriterien konsequent anzuwenden und zu dokumentieren,
- b) angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowohl bei der Planung neuer Maßnahmen als auch im Sinne einer Erfolgskontrolle vorzunehmen,
- c) auch den internen Personalaufwand für die Durchführung von Projekten zu erfassen,
- d) bei Personal mit Linien- und Projektaufgaben den zeitlichen Umfang, in dem die Projektmitglieder für das Projekt eingesetzt werden, mit den Vorgesetzten abzustimmen und schriftlich zu fixieren,
- e) Mindestanforderungen an den Projektauftrag vorzugeben,
- f) eine umfassende Ressourcen-Planung und ein wirksames Projektcontrolling für alle eingesetzten Ressourcen vorzusehen,
- g) für die gesamte Polizeiorganisation verbindliche Regelungen für das Projektmanagement zu treffen,
- h) für Arbeitsgruppen Aufträge nach standardisierten Mustern zu erstellen sowie Prozesse und Standards, wie z. B. Kosten- und Terminpläne mit Meilensteinen, festzulegen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 g) und h) zu berichten.