



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2023

Nr. 8 Organisation und Aufgabewahrnehmung der Zentralen Bußgeldstelle - erheblicher Stellenabbau ohne Qualitätsverlust möglich -

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. 8 Organisation und Aufgabenwahrnehmung der Zentralen Bußgeldstelle
- erheblicher Stellenabbau ohne Qualitätsverlust möglich -**

Durch den Einsatz eines neuen IT-Fachverfahrens im Jahr 2018 optimierte die Zentrale Bußgeldstelle die Bearbeitung von Bußgeld- und Verwarnungsverfahren deutlich und automatisierte die Vorgangsbearbeitung weitgehend. Dadurch haben sich der Arbeitsaufwand und der Personalbedarf wesentlich verringert. Weitere Optimierungen sind möglich. Insgesamt können bei der derzeitigen Organisation 63,5 besetzte Stellen eingespart und die Personalkosten um bis zu 5,8 Mio. € jährlich verringert werden.

Die Veranschlagung von Stellen verstieß teilweise gegen Haushaltsgrundsätze. 41 unbesetzte und entbehrliche Stellen wurden nicht in Abgang gestellt. Auf 29 Stellen wurden Bedienstete geführt, die dauerhaft andere Aufgaben der Polizeipräsidien wahrnahmen.

1 Allgemeines

Die Zentrale Bußgeldstelle ist eine Abteilung des Polizeipräsidiums Rheinpfalz mit Dienststellen in Speyer und Zweibrücken.¹ Sie ist seit 1. Januar 2013 für die zentrale Verfolgung und Ahndung von insbesondere durch die Polizei festgestellten Verkehrsordnungswidrigkeiten² für ganz Rheinland-Pfalz zuständig.³ Wesentliche Ziele der Einrichtung der Zentralen Bußgeldstelle waren

- ein geringerer Personaleinsatz im Verhältnis zu einer dezentralen Lösung,
- die Reduzierung auf eine Führungsebene, wodurch die Dienst- und Fachaufsicht sowie die Personalführung erleichtert werden sollten,
- eine bessere Erledigung schwieriger Fallgestaltungen durch eine Spezialisierung der Bearbeitung,
- die Zentralisierung der Auswertung der Verkehrsverstöße und
- die Gleichförmigkeit der Entscheidungen sicherzustellen.

Von Juni 2021 bis Mai 2022 wurden 2,9 Mio. Verwarnungs- und Bußgeldverfahren bearbeitet. Die Dienst- und Fachaufsicht führt das Ministerium des Innern und für Sport.⁴

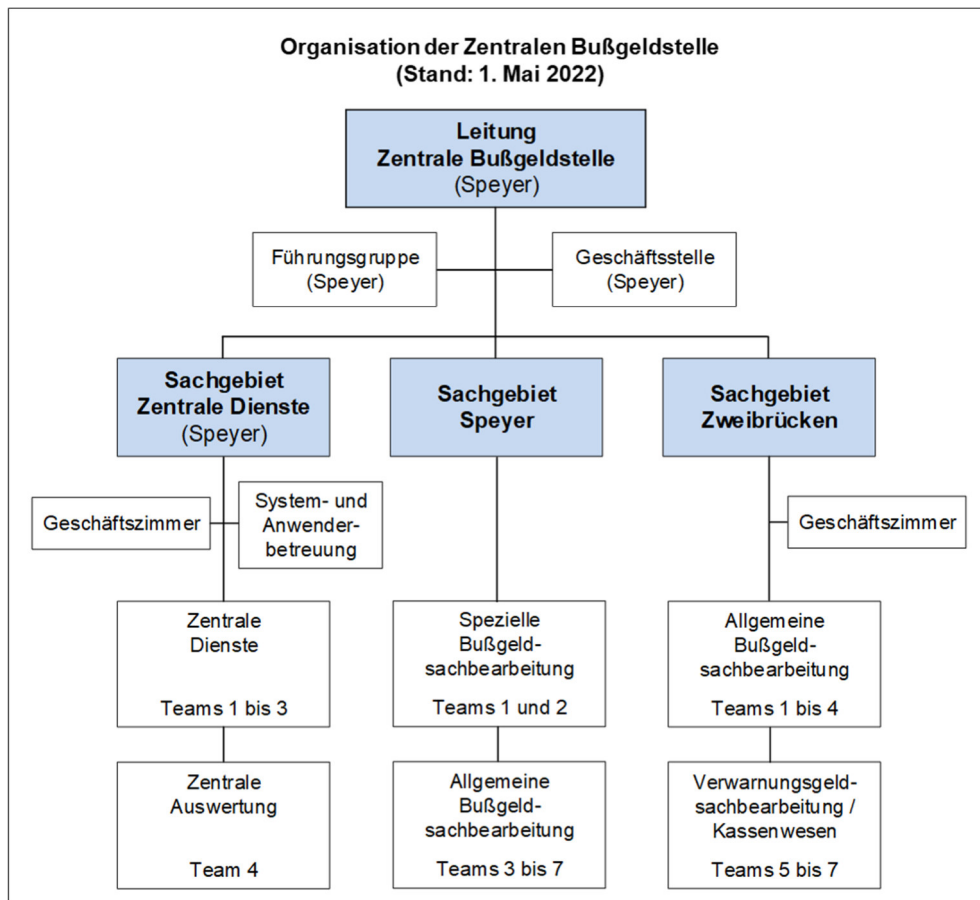
¹ § 2 Abs. 1 Satz 2 Landesverordnung über die Organisation der Polizeipräsidien und die sachliche Zuständigkeit der Wasserschutzpolizei (Pol/WasSchPolOrgV RP).

² Dies sind Ordnungswidrigkeiten nach den §§ 24, 24a und 24c Straßenverkehrsgesetz (StVG).

³ § 8 Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (StVRZustV RP). Bis Ende Dezember 2012 wurden diese Aufgaben von den Kreisordnungsbehörden und den Polizeipräsidien wahrgenommen.

⁴ § 107 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG).

Die Zentrale Bußgeldstelle gliederte sich unterhalb der Leitung in drei Sachgebiete mit insgesamt 18 Teams. Zwei Sachgebiete waren in Speyer und eines in Zweibrücken eingerichtet. Außerdem waren der Leitung eine Geschäftsstelle und eine sogenannte Führungsgruppe zugeordnet.⁵



Zum 1. Mai 2022 waren in der Zentralen Bußgeldstelle insgesamt 289 Bedienstete (260 Vollzeitkräfte)⁶ beschäftigt.

Der Rechnungshof hat die Organisation, die Aufgabenwahrnehmung und den Personalbedarf der Zentralen Bußgeldstelle geprüft. Er hat insbesondere untersucht, ob deren Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erledigt werden. Ein Schwerpunkt der Untersuchung war, ob die Aufgaben bei der bisherigen Organisation mit geringerem Personalaufwand erfüllt werden können.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Bearbeitung durch IT-Fachanwendung erheblich vereinfacht

Die Bußgeldstelle setzt seit Oktober 2018 die IT-Fachanwendung Owi21 für die Bearbeitung der Verwarnungs- und Bußgeldverfahren ein. Diese ersetzt das bisher genutzte Vorgangsbearbeitungsprogramm rpOwi. Durch die Umstellung wurden die Bearbeitung der Verfahren optimiert und der Verfahrensablauf vereinheitlicht und weitgehend automatisiert. Dadurch konnten der Arbeitsaufwand und in der Folge auch der Personalbedarf für die Bearbeitung der Verfahren deutlich vermindert werden. Wesentliche Erleichterungen waren

⁵ § 2 Abs. 4 Pol/WasSchPolOrgV RP.

⁶ Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder ganze Stellen gerundet.

- die automatische Archivierung aller Bearbeitungsschritte und Schriftstücke der Verfahren in Owi21, sodass Papierakten nicht mehr geführt werden müssen,
- die Festlegung und Automatisierung von Arbeitsschritten, mit denen der Verfahrensablauf gesteuert wird, wie die Erstellung und Versendung von Anhörungsbögen, Informationsschreiben, Bußgeldbescheiden und Verwarnungsgeldangeboten,
- das Einlesen von Daten aus der Geschwindigkeitsüberwachung über Schnittstellen sowie der automatisierte Datenaustausch mit anderen Behörden und
- die automatisierte Löschung der Verfahrensunterlagen nach den gesetzlich festgelegten Fristen, sodass das Führen von Aussonderungslisten und das Aussondern entfallen.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof weitere Optimierungen aufgezeigt, die die Bearbeitung der Verfahren erleichtern. Hierzu gehören die Erstellung und Nutzung einheitlicher Textbausteine, die Einführung einer Rechtschreibprüfung und eine deutlichere Hervorhebung der fallbezogenen Kontonummer.

Das Ministerium hat erklärt, den Feststellungen werde grundsätzlich zugestimmt. Insbesondere würden den Bediensteten zur optimierten Nutzung der Fachanwendung weitere standardisierte Textbausteine zur Verfügung gestellt. Ferner habe der Hersteller des Vorgangsbearbeitungsprogramms die Umsetzung einer Rechtschreibprüfung in der neuen Softwareversion zugesichert. Zur deutlicheren Hervorhebung der fallbezogenen Kontonummer führe die Zentrale Bußgeldstelle erforderliche Abstimmungsgespräche mit dem bundesweiten Nutzergremium der Fachanwendung Owi21.

2.2 Für die Aufgabenerledigung deutlich weniger Personal erforderlich

2.2.1 Bearbeitung von Bußgeld- und Verwarnungsverfahren

Im Sachgebiet Speyer sowie im Sachgebiet Zweibrücken wurden Verwarnungsverfahren sowie allgemeine und spezielle Bußgeldverfahren bearbeitet. Insgesamt waren dort 170 Vollzeitkräfte eingesetzt. Die Durchführung der Verfahren richtet sich im Allgemeinen nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof eine analytische Personalbedarfsermittlung in den Sachgebieten Speyer und Zweibrücken durchgeführt. Diese Methode eignet sich bei wiederkehrenden Aufgaben, die wie hier quantifizierbar und messbar sind. Der Rechnungshof hat für die eingesetzten Sachbearbeitenden die mittleren Bearbeitungszeiten für die Durchführung von Verwarnungs-, allgemeinen und speziellen Bußgeldverfahren ermittelt.⁷ Auf Grundlage dieser Bearbeitungszeiten und der jährlich zu bearbeitenden Fälle⁸ hat der Rechnungshof anschließend den Personalbedarf analytisch ermittelt.⁹

⁷ Dabei wurden auch Zuschläge für allgemeine und nicht unmittelbar fallbezogene Aufgaben wie z. B. Telefonate sowie Verteilzeiten berücksichtigt. Verteilzeiten sind alle Zeiten, die nicht unmittelbar zur Erfüllung der konkreten Aufgaben aufgewendet werden. Beispiele sind Zeiten für die Teilnahme an allgemeinen dienstlichen Besprechungen, für das Lesen von Fachliteratur sowie für persönliche Verrichtungen. Diese wurden mit einem Zuschlag in Höhe von 15 % berücksichtigt.

⁸ Fallzahlen für den Zeitraum Juni 2021 bis Mai 2022 (Verwarnungsverfahren und allgemeine Bußgeldverfahren) bzw. 15. Juli 2021 bis 15. Juli 2022 (spezielle Bußgeldverfahren), ausgewertet aus Owi21.

⁹ Er wird nach folgender Formel errechnet: Personalbedarf = Anzahl Verfahren x mittlere Bearbeitungszeit / Jahresarbeitszeit (in Minuten).

Das Ergebnis ist im Folgenden dargestellt:

- Bei der Bearbeitung von allgemeinen Bußgeldverfahren, wie Geschwindigkeitsübertretungen oder Rotlicht-Verstößen, sind nach dem Ergebnis der Personalbedarfsermittlung bei der derzeitigen Organisation mindestens 44 der 92 Vollzeitkräfte entbehrlich.
- Zu den speziellen Bußgeldverfahren gehören z. B. Verfahren, welche die Einziehung von Führerscheinen oder Verstöße bei Verkehrsunfällen oder illegale Veränderungen an Kfz betreffen. Sie werden grundsätzlich wie allgemeine Bußgeldverfahren bearbeitet. Jedoch sind für die einzelnen Verstöße jeweils spezielle gesetzliche Vorschriften zu beachten und zusätzliche Tätigkeiten vorzunehmen. Hierzu gehören die Auswertung von Sachverständigengutachten, die Beurteilung von Ladungsart und -weise oder die Ermittlung von Schiffskennungen. Nach der analytischen Personalbedarfsermittlung, der nach Verstoßarten differenzierte Bearbeitungszeiten und Fallzahlen zugrunde liegen, sind 9 Vollzeitkräfte der dort eingesetzten 21,5 Vollzeitkräfte entbehrlich.
- Bei den Verwarnungsverfahren wurden 57 % vollständig automatisiert bearbeitet. Bearbeitungszeiten von Sachbearbeitenden fielen bei diesen Verfahren nicht an. Bei 43 % der Verfahren war eine manuelle Bearbeitung erforderlich. Nach der Prüfung des Rechnungshofs sind hierbei weitere mindestens 0,5 Vollzeitkräfte einsparbar.

Das Ministerium hat erklärt, den Feststellungen werde grundsätzlich zugestimmt. Die aufgezeigten personellen Einsparpotenziale bei der Bearbeitung allgemeiner und spezieller Bußgeldverfahren würden - vorbehaltlich gleichbleibender Rahmenbedingungen - sukzessive im Rahmen der allgemeinen Personalfluktuations sozialverträglich realisiert.

Die Personalstärke zur Bearbeitung allgemeiner Bußgeldverfahren sei mit Stand 1. Oktober 2022 bereits um 3,3 Vollzeitkräfte reduziert. Bei der Bearbeitung spezialisierter Bußgeldverfahren habe sich die Personalstärke bereits um 2,1 Vollzeitkräfte vermindert.

Die aufgezeigten personellen Einsparpotenziale in der Verwarnungsgeldsachbearbeitung würden kurzfristig im Rahmen der allgemeinen Personalfluktuations realisiert.

2.2.2 Teamleitungen der Sachgebiete Speyer und Zweibrücken

In den Sachgebieten Speyer und Zweibrücken waren insgesamt 14 Kräfte als Teamleitung eingesetzt. Diesen waren 175 Bedienstete in der Sachbearbeitung zugeordnet. Die Leitungsspanne betrug 1 : 13. Das Ministerium des Innern und für Sport sah für die Teamleitungen der Bußgeldstelle eine Leitungsspanne von 1 : 16 vor. Legt man diese Leitungsspanne zugrunde, sind beim aktuellen Personaleinsatz vier Vollzeitkräfte als Teamleitung entbehrlich. Werden zudem die vom Rechnungshof aufgezeigten Personaleinsparungen umgesetzt, sind weitere drei Kräfte entbehrlich.

Das Ministerium hat ausgeführt, die Zentrale Bußgeldstelle habe eine seit 1. September 2022 vakante Teamleiterstelle nicht mehr neu besetzt. Eine zeitnahe Ausweitung der derzeitigen Leitungsspanne bei den Teamleitungen auf den ursprünglich vorgegebenen Zielwert von 1 : 16 pro Team werde angestrebt.

2.2.3 Zentrale Auswertung - Sachgebiet Zentrale Dienste

Die Bediensteten im Team „Zentrale Auswertung“ des Sachgebiets Zentrale Dienste waren mit dem Abrufen, der Auswertung und dem Import von digitalen Geschwindigkeits- und Abstandsmessungen sowie dem Bereitstellen von Beweismitteln nicht

ausgelastet. Legt man angemessene Leistungsanforderungen zugrunde, können drei der dort eingesetzten 25,2 Vollzeitkräfte¹⁰ eingespart werden.

Das Ministerium hat erklärt, der Feststellung werde zugestimmt. Sie sei weitgehend bereits umgesetzt worden. Mit Stand 1. Oktober 2022 betrage die Personalstärke der Zentralen Auswertung der Zentralen Bußgeldstelle 22,9 Vollzeitkräfte. Damit sei die Personalstärke bereits um 2,3 Vollzeitkräfte reduziert worden. Der noch bestehende Personalüberhang werde kurzfristig im Rahmen der allgemeinen Personalfuktuation abgebaut.

2.2.4 Zusammenfassung der Einsparpotenziale

Bei der Zentralen Bußgeldstelle können durch die verbesserte IT-Unterstützung und bei Zugrundelegung angemessener Leistungsanforderungen ohne Qualitätsverlust für die Aufgabenerledigung insgesamt 63,5 besetzte Stellen abgebaut werden. Hierdurch lassen sich die Personalausgaben um 5,8 Mio. € jährlich vermindern.¹¹

Für den Personalabbau sollte ein Konzept entwickelt werden, das insbesondere berücksichtigt, inwieweit der Personalabbau durch natürliche Fluktuation realisiert werden und das Personal in anderen Bereichen der Polizeiverwaltung bedarfsgerecht eingesetzt werden kann.

Das Ministerium hat ergänzend erklärt, die Anregung, für den Personalabbau ein Konzept zu erstellen, werde aufgegriffen. Betrachtet werden sollten nicht nur die als notwendig aufgezeigten Personalabbaumaßnahmen. Mit dem Ziel einer fortlaufenden Gewährleistung eines ebenso wirtschaftlichen wie effektiven Personaleinsatzes, aber auch leistungsfähiger und bedarfsentsprechender aufbau- und ablauforganisatorischer Strukturen solle für die Zentrale Bußgeldstelle ein umfassendes Organisations- und Personalkonzept erstellt und künftig regelmäßig fortgeschrieben werden. Der Personalabbaupfad solle ebenso konkret wie sozialverträglich beschrieben werden. Dem Ministerium sei ein entsprechendes Konzept bis zum Ende des ersten Quartals 2023 von der Zentralen Bußgeldstelle vorzulegen. Eine Entscheidung über das Ausbringen von kw-Vermerken¹², Umsetzung von Stellen etc. sei abhängig von der Vorlage des Konzepts.

2.3 Haushaltsgrundsätze nicht immer beachtet

2.3.1 Unbesetzte Stellen

Bei der Veranschlagung von Stellen im Haushalt ist der Grundsatz der Notwendigkeit zu beachten.¹³ Hiernach sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Soweit Stellen erst in folgenden Haushaltsjahren voraussichtlich nicht mehr benötigt werden, sind sie als „künftig wegfallend“ zu bezeichnen.¹⁴

Bei der Zentralen Bußgeldstelle waren zum 1. Mai 2022 insgesamt 41 Stellen unbesetzt. Dies entsprach 12 % des gesamten Stellenbestands. Es waren keine Bearbeitungsrückstände erkennbar und die Übernahme neuer Aufgaben durch die Zentrale Bußgeldstelle war weder vorgesehen noch feststellbar. Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Einsparmöglichkeiten sind die unbesetzten nicht mehr benötigten Stellen zu streichen.

¹⁰ Ohne Teamleitung.

¹¹ Berechnung gemäß Personalkostenverrechnungssätzen 2022 des Landesamtes für Finanzen.

¹² Kw-Vermerke bezeichnen im Haushalt Stellen, die künftig wegfallen sollen.

¹³ § 6 LHO sowie Nr. 2.4 zu § 9 VV-LHO.

¹⁴ § 21 LHO.

Das Ministerium hat erklärt, zur Ermittlung der künftig tatsächlich nicht benötigten und einsparbaren Stellen im Stellenplan der Zentralen Bußgeldstelle bedürfe es einer vertiefenden Auswertung und Analyse des Stellenplans und der Personalsituation. Diese werde im Rahmen bzw. im Zusammenhang mit dem zu erstellenden Personal- und Organisationskonzept erfolgen.

2.3.2 Veranschlagung von Stellen - Haushaltsklarheit

Nach dem Grundsatz der Haushaltsklarheit ist der Haushaltsplan transparent und übersichtlich zu gestalten.¹⁵ Dies erfordert, dass die Einnahmen und Ausgaben systematisch aufbereitet und die anfallenden Beträge nach Entstehungsgrund, Zweckbestimmung und Höhe klar zu erkennen sind. Für die Veranschlagung von Stellen im Haushalt bedeutet dies, dass aus den Stellenplänen ersichtlich wird, welche Stellen für welche Aufgaben erforderlich sind. Im Jahr 2022 waren im Haushalt des Ministeriums des Innern und für Sport 355,25 Stellen für die Zentrale Bußgeldstelle in einem eigenen Stellenplan veranschlagt.¹⁶ Davon waren 29 Stellen den Polizeipräsidien für Aufgaben zugeteilt, die keine Aufgaben der Zentralen Bußgeldstelle waren. Demgegenüber wurden dauerhaft vier Bedienstete der Zentralen Bußgeldstelle auf Stellen im Stellenplan der Polizeipräsidien geführt. Dies widersprach dem Grundsatz der Haushaltsklarheit.

Das Ministerium ist der Auffassung, neben dem originären Personal der Zentralen Bußgeldstelle seien auch die Tarifbeschäftigten bei den Verkehrsdirektionen, die vollständig oder zumindest weit überwiegend zur Ahndung und Verfolgung von Verkehrsverstößen sowie zur Verkehrsunfallprävention eingesetzt seien, sachgerecht und in Übereinstimmung mit den haushaltsrechtlichen Regelungen den Einnahmen und Ausgaben der Zentralen Bußgeldstelle zuzurechnen bzw. dort veranschlagt. Es weist darauf hin, dass weitere Stellen mit vergleichbarem Aufgabenprofil aus gewachsenen Strukturen heraus in den Stellenplänen der Flächenpräsidien enthalten seien. Es wolle die Feststellungen in der Prüfungsmitteilung aufgreifen und aus Gründen der Haushaltsklarheit alle Stellen zur Verkehrsunfallprävention im kommenden Haushaltsaufstellungsverfahren unter vorheriger Beteiligung des Ministeriums der Finanzen im Stellenplan der Zentralen Bußgeldstelle¹⁷ zusammenführen.

Das Ministerium hat zudem erklärt, dass entsprechend einem in seinem Einzelplan 03 enthaltenen Vermerk die Stellenpläne bestimmter Kapitel¹⁸ wie ein gemeinsames Kapitel bewirtschaftet werden könnten. Diese Flexibilität sei für die Verwendung von Führungskräften unbedingt notwendig. Für Bedienstete der Zentralen Bußgeldstelle, die auf Stellen der Polizeipräsidien geführt würden, seien im Stellenplan der Zentralen Bußgeldstelle enthaltene Planstellen aktuell unbesetzt. Diese würden jedoch für eine spätere beabsichtigte Besetzung mit Verwaltungsbeamtinnen und -beamten freigehalten. Da die Dauer der Zugehörigkeit zur Zentralen Bußgeldstelle nicht absehbar sei, würde bislang von einer Stellenumsetzung abgesehen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es sich bei den auf Stellen der Polizeipräsidien geführten Bediensteten u. a. um die Leitung und stellvertretende Leitung der Zentralen Bußgeldstelle handelt. Es lagen keine sachlichen Gründe vor, die Stellen nicht im Einklang mit den Grundlagen der Stellenbewirtschaftung im Stellenplan der Zentralen Bußgeldstelle zu führen. Im Übrigen könnte der o. g. weitgehende Haushaltsvermerk auf Stellen ab einer bestimmten Wertigkeit beschränkt werden, wenn er nur für Führungskräfte benötigt wird.

¹⁵ Vgl. Tappe in Gröpl, BHO/LHO § 11 Rn. 28, 2. Auflage, 2019.

¹⁶ Kapitel 03 10 Polizeipräsidien, Titelgruppe 75 Zentrale Bußgeldstelle, Titel 422 75 bzw. 428 75.

¹⁷ Titelgruppe 75.

¹⁸ Kapitel 03 10 Polizeipräsidien, 03 12 Landeskriminalamt, 03 13 Hochschule der Polizei und 03 24 Polizeipräsidium Einsatz, Logistik und Technik.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) das festgestellte Potenzial zum Abbau besetzter Stellen möglichst vollständig zu nutzen, die entbehrlichen Stellen mit kw-Vermerken zu versehen und für den Personalabbau ein Konzept zu erstellen,
- b) die aufgezeigten Möglichkeiten zur Optimierung der IT-Fachanwendung zeitnah umzusetzen und zu ermitteln, welche Auswirkungen sich hieraus auf den Personalbedarf ergeben,
- c) den Grundsatz der Haushaltsklarheit bei der Veranschlagung von Stellen künftig zu beachten.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) nicht notwendige unbesetzte Stellen zu streichen,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.