

Mitteilung

des Rechnungshofs

Jahresbericht 2026 zur Haushaltsrechnung 2024 (vgl. Drucksache 18/300)

hier: Beitrag Nr. 9 – Zentrale Beschaffung polizeilicher Ausstattung: Ineffektive Prozesse führten zu hohen Ausgaberesten (Kapitel 0314)

Anlage zum Schreiben des Rechnungshofs vom 16. Juli 2026, Az.: RHP3-0451.1-25/3/3:

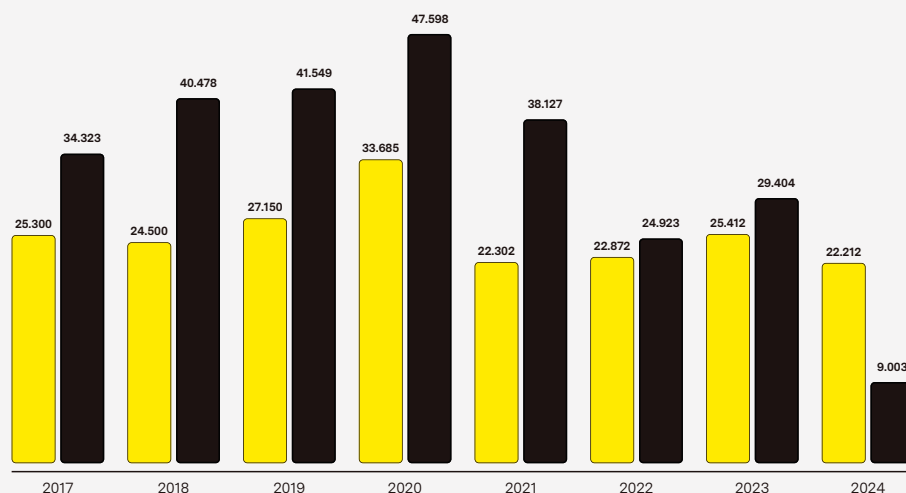
Die Bedarfsplanung für die Ausstattung der Polizei war lange auf einzelne Haushaltsjahre ausgerichtet. Eine mehrjährige, vorausschauende Planung – auch mit Blick auf den Haushalt – war damit nicht möglich. Die Prozesse waren umständlich und zeitintensiv, die Ergebnisse blieben zu lange unverbindlich. Dies hat nicht nur die Beschaffung erschwert, sondern auch zu hohen Ausgaberesten geführt. Seit 2024 stellt die Polizei ihren Bedarfsplanungsprozess neu auf und setzt ihn sukzessive um.

9.1 Ausgangslage

Große Teile der Ausstattung der Polizei werden zentral beschafft. Dies betrifft beispielsweise den Nachersatz von Einsatztechnik und Schutzausstattung oder die Beschaffung von Sonderfahrzeugen. Seit 2012 werden die dafür erforderlichen Sach- und Investitionsmittel bei Kapitel 0314 Titelgruppe 73 der jeweiligen Staatshaushaltspläne veranschlagt. Über diese Titelgruppe wurden auch verschiedene Sonderprogramme wie das „Beschaffungs- und Technikprogramm“ abgewickelt.

Über die Jahre sind bei der Titelgruppe 73 Ausgabereste in erheblicher Höhe aufgelaufen. Diese überstiegen bis 2023 durchgängig die jeweiligen Haushaltsansätze; in der Spitze lagen sie bei mehr als 47 Mio. € (2020). 2024 gingen sie deutlich auf rund 9 Mio. € zurück (siehe Abbildung 9-1).

Abbildung 9-1: Haushaltsansätze und Ausgabereste der Titelgruppe 73 (in Tsd. €)



Für die Bewirtschaftung der Titelgruppe 73 ist das Landespolizeipräsidium (LPP) im Innenministerium zuständig. In der Praxis beschafft jedoch hauptsächlich das Polizeipräsidium Technik, Logistik und Service der Polizei (PTLS Pol) die polizeiliche Ausstattung.

Gegenstand der Prüfung war insbesondere der Bedarfsplanungsprozess innerhalb der Polizei und sein Einfluss auf die Ausgabereste. Prüfungszeitraum waren die Jahre 2017 bis 2024.

9.2 Prüfungsergebnisse

9.2.1 Bedarfsplanungsprozess für die polizeiliche Ausstattung

Die Bedarfsplanung für die Ausstattung der Polizei folgte bis 2022 einem Prozess, der sich in drei Phasen unterteilen lässt: Erhebungsphase, Priorisierungsphase und Entscheidungsphase. Zunächst sammelte und bewertete das PTLS Pol die polizeilichen Bedarfe. Es stellte eine Bedarfsliste auf, die vom LPP um weitere Maßnahmen ergänzt und im weiteren Verfahren wiederholt angepasst bzw. geändert wurde. Die Liste umfasste sowohl vorhersehbare Ersatzbeschaffungen für Ausstattung, die aufgrund von Gewährleistungsfristen oder vorgegebenen Lebenszyklen wiederkehrend ersetzt werden musste, als auch einmalige Bedarfe etwa aufgrund technischer Neuerungen.

Nachdem absehbar war, welche Mittel im anstehenden Haushaltsjahr zur Verfügung stehen, mussten die ermittelten Bedarfe darauf abgestimmt werden. Den finanziellen Rahmen bildeten dabei die disponiblen Haushaltsmittel, also jene nicht über Verpflichtungsermächtigungen (VE) der Vorjahre gebundene Beträge. Die entsprechend priorisierte Liste war die Basis für die Entscheidung über die tatsächlich umzusetzenden Maßnahmen. Zusätzlich mussten jedoch haushalterische Beschränkungen wie die Globalsteuerungsreserve und gegebenenfalls die Erbringung von Globalen Minderausgaben berücksichtigt werden (siehe Tabelle 9-1).

Tabelle 9-1: Haushaltsansätze und disponible Mittel der Titelgruppe 73 (in Tsd. €)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Haushaltsansatz	24.500	27.150	33.685	22.303	22.872	25.412	22.212	37.803
Fällige VE aus Vorjahren	4.000	3.000	26.727	18.739	18.796	16.856	11.000	17.200
Rechnerisch disponible Haushaltsmittel	20.500	24.150	6.958	3.564	4.076	8.556	11.212	20.603

Während die Bedarfserhebung vergleichsweise strukturiert erfolgte, war die Entscheidung über die umzusetzenden Maßnahmen nicht zuletzt wegen der großen Zahl der beteiligten Stellen zeitaufwendig, intransparent und wenig koordiniert. Neben den schwerfälligen Prozessschritten lag ein wesentlicher Nachteil der bis 2022 praktizierten Bedarfsplanung darin, dass sie sich nur auf Maßnahmen bezog, die im kommenden Haushaltsjahr umgesetzt werden sollten. Sie war zudem nicht mit konkreten Vorplanungen verbunden. Bei der Entscheidung stand deshalb häufig noch nicht fest, ob die Maßnahmen überhaupt umsetzungsreif waren.

Obwohl die Bedarfe der Polizei häufig schon Jahre im Voraus absehbar waren und Beschaffungsprozesse sich gerade bei Investitionen regelmäßig über mehrere Jahre hinziehen, verfügte die Polizei über keine dezidierte, mehrjährige Bedarfsplanung, aus der umsetzungsreife Beschaffungsmaßnahmen abzuleiten gewesen wären. Die praktizierte Bedarfsplanung war zudem kein Prozess, der durchgehend für alle Verfahrensschritte von der Haushaltsaufstellung bis zur konkreten Beschaffung als Entscheidungsgrundlage diente. Sie wurde den Anforderungen an einen stringenten Planungsprozess auch deshalb nicht gerecht, weil sie angesichts zahlreicher Möglichkeiten der Einflussnahme im Zeitablauf zu lange unverbindlich blieb.

2023 und 2024 setzte die Polizei den Bedarfsplanungsprozess weitestgehend aus. Zum einen stand die Höhe der tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel erst spät im Haushaltsjahr fest, sodass der Prozess in der bisherigen Form nicht durchgeführt werden konnte. Zum anderen begann die Polizei 2024, das Verfahren neu aufzusetzen. Seit der Bedarfsplanung 2025 bestehen überarbeitete Prozessstrukturen. Die Planung und Koordination der landesweiten Bedarfe obliegt nunmehr dem LPP. Ein einheitlicher und durchgehend digitaler Prozess soll das Verfahren vereinfachen und beschleunigen; Strukturen und Abläufe sollen zweckmäßiger und transparenter werden.

Zu Beginn diente das neue Verfahren vorrangig der Erhebung und Priorisierung von Bedarfen und war insoweit vor allem darauf ausgelegt, die Beschaffungsprozesse besser vorzubereiten und damit die Grundlage für eine frühzeitigere und zügigere Umsetzung im Haushaltsvollzug zu schaffen. Das Verfahren stellte jedoch zunächst noch keinen umfassenden Bedarfs- und Beschaffungsplanungsprozess dar. Es wurde nicht (vorausschauend) für Zwecke der Haushaltsplanung und -aufstellung genutzt. Allerdings verfügt es über das Potenzial, auch als Grundlage für die Unterlegung der Haushaltsanmeldungen dienen zu können. Dies konnte der bisherige Prozess nicht leisten.

9.2.2 Umsetzung der Maßnahmen

Die Beschaffungen, die über die Titelgruppe 73 abgewickelt werden, sind regelmäßig investiver Art. Sie benötigen aufgrund ihrer Komplexität oder ihres Umfangs häufig einen großen zeitlichen Vorlauf, etwa für Ausschreibungen. Um die Beschaffungen im gleichen Haushaltsjahr abzuschließen oder zumindest die Haushaltsmittel bzw. VE rechtlich zu binden, ist es erforderlich, möglichst früh mit den Verfahren zu beginnen.

Allerdings wirkte sich der langwierige Planungs- und Entscheidungsprozess verzögernd und erschwerend auf die Beschaffungsprozesse aus. Dem mit der Umsetzung vieler Maßnahmen beauftragten PTLs Pol standen die Haushaltsmittel meistens im März, manchmal aber erst im April oder Mai des jeweiligen Haushaltsjahres zur Verfügung. Über die tatsächlich umzusetzenden Maßnahmen entschied das LPP teilweise wesentlich später. Dabei standen die Umsetzungsaufträge in vielen Fällen auch noch unter Vorbehalt, weil das LPP zunächst noch entsprechende Konzeptionen anforderte. Dies verzögerte den Prozess zusätzlich. So konnte das PTLs Pol 2021 und 2022 erst zur Jahresmitte, 2023 und 2024 gar erst im Oktober mit den Beschaffungsmaßnahmen beginnen. Die verbleibende Zeit bis zum Jahresende war häufig zu kurz, um die vorhandenen Mittel kassenwirksam werden zu lassen. Dies hat maßgeblich zum Entstehen hoher Ausgabe-reste beigetragen.

Verschiedene Hemmnisse im Beschaffungsprozess waren extern determiniert. So bestand für die Polizei zumindest temporär eine Unsicherheit über den Umfang der verfügbaren Mittel; im Fall der Globalsteuerungsreserve teils bis weit in die zweite Jahreshälfte hinein.

Andere Verzögerungen im Haushaltsvollzug waren hingegen „hausgemacht“: Die unzureichend vorbereiteten Beschaffungsmaßnahmen und die spät erteilten Umsetzungsaufträge waren maßgebend dafür, dass viele Maßnahmen bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht zum Abschluss gebracht werden konnten.

Mit dem neuen Bedarfs- und Beschaffungsplanungsprozess ist die Erwartung verbunden, dass die Polizei schneller mit den Beschaffungsmaßnahmen beginnen kann.

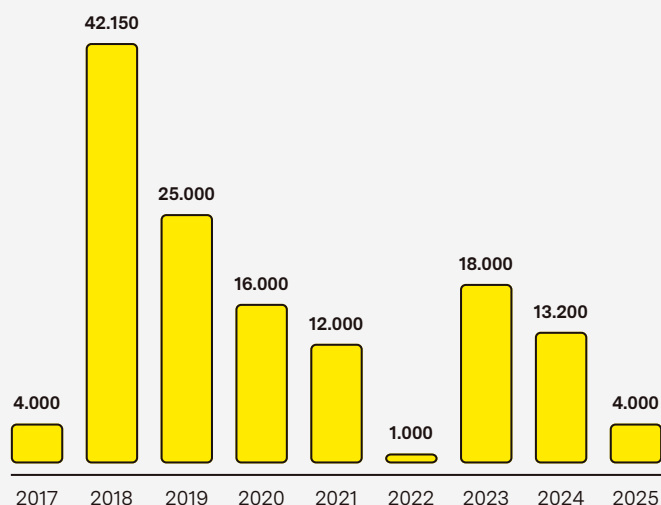
9.2.3 Steuerung der Titelgruppe 73 über Verpflichtungsermächtigungen

Über die investiv geprägte Titelgruppe 73 wurden regelmäßig mehrjährige Beschaffungen abgewickelt. Für Beschaffungsvorgänge, die über das betreffende Haushaltsjahr hinaus reichen, sind VE das sachgerechte haushaltstechnische Instrument. Sie erlauben den Start des Beschaffungsvorhabens und sichern die Finanzierung in künftigen Haushaltsjahren ab. Das Innenministerium nutzte das Instrument der VE für die zentrale Beschaffung der Ausstattung der Polizei mal mehr, mal weniger intensiv. Die Höhe der bei der Titelgruppe 73 ausgebrachten VE schwankte zwischen 2017 und 2025 stark (siehe Abbildung 9-2).

Angesichts eines tendenziell stetigen Grundbedarfs an polizeilicher Ausstattung ist die Spannbreite bei den VE der Titelgruppe 73 überraschend. Tatsächlich war es für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar, wie die VE bzw. deren Höhe jeweils zustande gekommen sind. Teils hat das Innenministerium bereits bei der Haushaltsanmeldung VE geltend gemacht, teils sind während des Haushaltsaufstellungsprozesses weitere VE hinzugekommen. Jedenfalls gründet die Höhe der VE nicht auf einer Bedarfsplanung mit konkreten Maßnahmen.

Die Steuerung über VE war kein Bestandteil des internen Prozesses der Polizei. Die unzureichende Planung der VE im Zuge der Haushaltsanmeldung bzw. Haushaltsaufstellung führte dazu, dass diese in der Regel erst im bereits laufenden Haushaltsjahr geplant werden konnten. Die Umsetzungsphase bis zum Jahresende war dann häufig zu kurz. Unter diesen Umständen ist es vielfach nicht gelungen, die VE rechtzeitig – bis zum Ende des Haushaltsjahres – vertraglich zu binden.

Abbildung 9-2: Verpflichtungsermächtigungen 2017 bis 2025 der Titelgruppe 73 (in Tsd. €)



Die zentralen Beschaffungen für die Ausstattung der Polizei sind meist langfristig planbar. Die verstärkte Nutzung von VE zur Haushaltssteuerung wäre mit Blick auf mehrjährige Beschaffungsprozesse nicht nur sachgerecht, sie könnte auch zu einer zuverlässigeren Haushaltsplanung beitragen und damit dem Entstehen von Ausgaberesten entgegenwirken.

9.2.4 Beschaffungen zu Lasten der Titelgruppe 73

Die Polizei finanzierte aus Mitteln der Titelgruppe 73, die für die polizeiliche Ausstattung vorgesehen waren, regelmäßig und in nennenswertem Umfang Beschaffungen für die Informationstechnik (IT). Eine Vermischung von Ausgaben für die polizeiliche Ausstattung mit Ausgaben für IT mag in Einzelfällen wegen inhaltlicher Überschneidungen unumgänglich gewesen sein. Mit den Jahren hat der Umfang der Überschneidungen allerdings erheblich zugenommen. So lag 2022 der IT-Anteil an den Gesamtausgaben der Titelgruppe 73 bei 35 %. Verantwortlich dafür war auch die geringe Mittelausstattung für den Bereich IT im Kapitel 0315 Titelgruppe 69.

Auch Maßnahmen für Verkehrssicherheit (u. a. Geschwindigkeitsmessenanlagen), Halbgruppenfahrzeuge und ein Polizeiboot wurden aus der Titelgruppe 73 finanziert, obwohl es in Kapitel 0315 Titel mit einer entsprechend konkreten Zweckbestimmung gibt.

Die Inanspruchnahme der Titelgruppe 73 zugunsten der IT und anderer Zwecke war nicht nur haushaltssystematisch problematisch; sie schränkte auch die Finanzierung der klassischen, einsatztechnischen Ausstattung wie z. B. Schutzausrüstung oder Waffen erheblich ein.

9.3 Empfehlungen

9.3.1 Mehrjährige Bedarfs- und Beschaffungsplanung etablieren

Der beim LPP aufgesetzte Prozess sollte zu einer umfassenden Bedarfs- und Beschaffungsplanung ausgebaut werden, die den mehrjährigen Bedarf abbildet und priorisiert sowie als Grundlage für die Haushaltsplanung dienen kann.

9.3.2 Beschaffungsprozesse möglichst frühzeitig beginnen

Auf Grundlage der Bedarfs- und Beschaffungsplanung sollte das Innenministerium die Rahmenbedingungen schaffen, um möglichst schnell nach Inkrafttreten des Haushalts mit den Beschaffungsprozessen beginnen zu können.

9.3.3 Verpflichtungsermächtigungen als Steuerungsinstrument nutzen

Für absehbar über- oder mehrjährige Beschaffungsvorhaben sollten im Haushalt VE ausgebracht werden. Das Innenministerium sollte sukzessive die Steuerung der Titelgruppe 73 über VE intensivieren.

Die strategische Bedarfs- und Beschaffungsplanung sollte perspektivisch auch der Steuerung der VE dienen.

9.3.4 Mittel für die Ausstattung der Polizei von anderen Titeln des Staatshaushaltsplans abgrenzen

Das Innenministerium sollte auf eine sachgerechte und haushaltssystematisch korrekte Abgrenzung insbesondere zwischen Kapitel 0314 Titelgruppe 73 und Kapitel 0315 Titelgruppe 69 achten.

9.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium teilt mit, es habe bereits vor der Prüfung des Rechnungshofes aufgrund von internen Überprüfungen einige Änderungsbedarfe festgestellt, welche der Rechnungshof in seiner Prüfung auch noch einmal bestätigt hat. Daher sei in 2024 bereits für die Technikbedarfsplanung der Polizei ein neuer strategischer Bedarfs- und Beschaffungsplanungsprozess konzipiert worden. Die Planung umfasse seither neben dem jeweils aktuellen Haushaltsjahr vier Folgejahre und damit einen Zeitraum von insgesamt 5 Jahren. Auf dieser Basis hätte bereits für die Technikbedarfe ab 2025 eine aussagekräftigere Planungsgrundlage für die Umsetzung der Beschaffungsmaßnahmen des Haushaltsjahres 2025 und in Teilen auch für die Planaufstellung 2025/2026 vorgelegen. Die neue Technikbedarfsplanung ab 2024 werde stets an aktualisierte Bedarfsentwicklungen angepasst und fließe in die jährliche Anmeldung zur Fortschreibung der Mittelfristigen Finanzplanung ein. Sie sei damit auch eine wichtige Grundlage für das Haushaltsplanaufstellungsverfahren. Die langfristige Vorausschau ermögliche es dem Ministerium überdies, das Instrument der VE verstärkt zur Haushaltssteuerung zu nutzen.

Mit der Neukonzipierung der Bedarfs- und Beschaffungsplanung seien die Prozesse auch in digitaler und organisatorischer Hinsicht optimiert worden. Über eine digitale Plattform würden die Technikbedarfe jährlich erfasst, bewertet und priorisiert. Ferner seien die geplanten Maßnahmen bereits im Rahmen der Bedarfsanmeldung mit Umsetzungskonzepten hinterlegt. Das Ministerium sei bestrebt, durch diese strukturellen Verbesserungen zeitliche Verzögerungen im Beschaffungsprozess zu minimieren. Durch die frühzeitigere und beschleunigte Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen des Haushaltsvollzugs sowie den Einsatz von VE dürfte folglich eine Reduzierung der Ausgabereste erzielt werden.

Insgesamt könne festgehalten werden, dass der im Jahr 2024 neu aufgesetzte Prozess bereits eine umfassende Bedarfs- und Beschaffungsplanung darstelle. Die

Prozessabläufe seien vom Ministerium angepasst worden und würden nachhaltig evaluiert und bei Bedarf nachjustiert.

Im Hinblick auf die sachgerechte und haushaltssystematisch korrekte Abgrenzung zwischen Kapitel 0314 Titelgruppe 73 und Kapitel 0315 Titelgruppe 69 habe das Innenministerium bereits seit dem Haushaltsjahr 2025 eine klare Trennung der polizeilichen Einsatztechnik vom IT-Bedarf vorgenommen. Auch bei künftigen Planaufstellungen werde auf eine rechtskonforme Abgrenzung geachtet. Die Strukturen des Haushaltsplanes sollen dahingehend auch noch einmal überprüft und voraussichtlich bereits 2027 angepasst werden.