



Polizeipräsidium Münster

Polizeipräsidium Münster, 48100 Münster

An den
Vorsitzenden des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages
Herrn Sebastian Edathy
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Leitungsstab

Friesenring 43, 48147 Münster

Bearbeitung: Herr Grawunder

E-Mail: carsten.grawunder
@polizei.nrw.de

Durchwahl: (0251) 275 1019

Fax: (0251) 275 2197

Zimmer: 192

Aktenzeichen: LStab Gr

Datum: 7. Januar 2008

56. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 14.01.2008

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Thema „Reform der Bundespolizei“
Schreiben des Sekretariats des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom
06.12.2007

Anl.: - 7 -

Sehr geehrter Herr Edathy,

in der Anlage übersende ich Ihnen meine mit Schreiben Ihres Sekretariates vom
06.12.2007 erbetene Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Bundesspolizeigesetzes und anderer Gesetze“ – **BT-Drucksache 16/6291** – zur
Vorbereitung der Anhörung im Rahmen der 56. Sitzung des Innenausschusses am
14.01.2008.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Wimber

Reform der Bundespolizei

Stellungnahme zum
„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze“
(BT-Drucksache 16/6291)
Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 14.01.08

Hubert Wimber
Polizeipräsident Münster

1 Synergieeffekte werden eintreten

Reformbemühungen in der öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel, die Wahrnehmung administrative Aufgaben effizienter zu gestalten, um Personal für den operativen Dienst zu gewinnen, sind grundsätzlich zu begrüßen.

1.1 Bundespolizeipräsidium

Im zukünftigen Bundespolizeipräsidium werden die bisherigen Mittelbehörden der Bundespolizei in einer Oberbehörde zusammengefasst. Der dreistufige Verwaltungsaufbau bleibt erhalten.

Von der Reform des Verwaltungsunterbaus der Bundespolizei sind Wechselwirkungen in das Bundesministerium des Inneren (BMI) zu erwarten. Besonderer Beachtung bedarf die Beschreibung der Schnittstelle zwischen dem Bundespolizeipräsidium und dem BMI, um Doppelarbeit und Reibungsverluste zu verhindern. Das BMI müsste sich auf die Vorgabe politisch strategischer Zielsetzungen und auf die Festlegung von erforderlichen Standards und Richtlinien beschränken, die durch das Bundespolizeipräsidium mit eigenem Entscheidungsspielraum in konkretes Verwaltungshandeln umgesetzt werden.

Nordrhein-Westfalen (NRW) hat zur Mitte des Jahres 2007 einen vergleichbaren Weg eingeschlagen, als mit der Auflösung der Polizeidezernate der Bezirksregierungen der zweistufige Verwaltungsaufbau eingeführt wurde. Die Kreispolizeibehörden (KPB) unterstehen nunmehr unmittelbar dem Innenministerium (IM), das sich zur Erfüllung seiner Aufgaben dreier Landesoberbehörden bedient (Landeskriminalamt, Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste, Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten), die hinsichtlich der übertragenen Aufgaben dem zukünftigen Bundespolizeipräsidium ähnlich sind. Da die Phase der Orientierung in der neuen Organisationsform noch nicht abgeschlossen ist, lassen die ersten Erfahrungen noch keinen Schluss zu, ob die Schnittstellen zwischen dem IM und den KPB im Zusammenspiel mit den Landesoberbehörden funktionieren und die auch hier beabsichtigten Synergieeffekte erzielt worden sind.

Von der Bündelung technischer Unterstützungsleistungen im Bundespolizeipräsidium sind positive Effekte zu erwarten. Die IT-Umgebung wird standardisiert. Der Trend, zunehmend Web-Anwendungen einzusetzen, wird unterstützt.

Die Zusammenfassung von 400 Stellen für Auslandseinsätze in einem Personalpool beim Bundespolizeipräsidium verteilt die Belastung gleichmäßig auf die Bundespolizei und ist deshalb in Anbetracht einer zunehmenden Bedeutung der Aufgabe positiv zu bewerten.

1.2 Bundespolizeidirektion

Die Zusammenführung der unteren Verwaltungsebene der Bundespolizei, die bislang aus 19 Bundespolizeiamtern bestand, in neun regionale Bundespolizeidirektionen lässt positive Effekte erwarten.

Die Orientierung an den Ländergrenzen bedeutet für NRW, dass die bislang drei Ansprechpartner, die Bundespolizeiamter Kleve und Köln und das Bundespolizeipräsidium West, durch die zukünftige Bundespolizeidirektion mit Sitz in St. Augustin ersetzt werden. Dies wird zu einer Vereinfachung der Zusammenarbeit mit den nordrhein-westfälischen KPB führen und ist daher aus fachlicher Sicht zu begrüßen.

Die Planung, den Bundespolizeidirektionen 2.000 – 3.000 operative Kräfte zuzuordnen, entspricht Überlegungen aus dem „Bericht der Kommission zur Neuorganisation der Polizeibehörden in NRW“ vom Januar 2005. Der Kommission gehörten dreizehn Experten unter dem Vorsitz von Dr. Scheu, ehemaliger Landespolizeipräsident des Landes Hessen, an („Scheu-Kommission“). Die Scheu-Kommission hatte sich mit einer Vereinheitlichung der sehr heterogenen Behördenlandschaft der nordrhein-westfälischen Polizei beschäftigt und in diesem Zusammenhang auch Aussagen zu einer idealen Größe für eine untere Polizeibehörde gemacht. Die Größe der Behörden sollte so zugeschnitten sein, dass diese das Spektrum polizeilicher Aufgaben grundsätzlich mit eigenen Kräften bewältigen können. Darüber hinaus sollte eine Größe angestrebt werden, die das Interesse nach sachgerechter Stellenbesetzung durch qualifiziertes Personal erfüllt und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Möglichkeiten beruflicher Entwicklung in der eigenen Behörde eröffnet. Die Erfüllung der Voraussetzungen wurde bei einer Behördengröße von 1.500 – 3.000 Beschäftigten gesehen.

Die personelle Verstärkung der Mobilien Kontroll- und Überwachungseinheiten (MKÜ) von insgesamt 525 auf 1.200 Kräfte aus den erzielten Synergieeffekten stärkt die operative Aufgabenwahrnehmung. Jede Bundespolizeidirektion verfügt mit einer MKÜ über eine flexibel einsetzbare operative Einheit. Die Personalstärke einer MKÜ und die Loslösung vom Alltagsgeschäft lassen eine effektive Bearbeitung von Aufgaben erwarten, die als Schwerpunkte definiert werden. Darüber hinaus ergeben sich attraktive Dienstposten für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Einzeldienst. Ein weiterer Vorteil könnte darin bestehen, mit den MKÜ ein Arbeitszeitmodell anzubieten, das den demographischen Wandel berücksichtigt.

1.3 Direktion Bundesbereitschaftspolizei

Die Einrichtung einer funktionalen Direktion Bundesbereitschaftspolizei könnte vor dem Hintergrund nordrhein-westfälischer Erfahrungen nochmals überdacht werden. In NRW sind die Abteilungsführungen und die Hundertschaften den Polizeipräsidiien zugeordnet. Der Einsatz erfolgt jedoch zentral gesteuert durch das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste, d.h. die Präsidiien müssen im Einsatzfall ihre eigene Hundertschaft anfordern. Das Verfahren gewährleistet eine gleichmäßige Auslastung der Hundertschaften und trägt Sorge dafür, dass die Angehörigen der Hundertschaften die arbeitsfreien Zeiten, insbesondere am Wochenende, gemäß den Arbeitszeitvorschriften erhalten. Der einheitlich hohe Leistungsstand wird durch definierte Standards und die zentrale Fortbildung gewährleistet. Außerhalb von Einsätzen können die KPB geschlossene Einheiten für Projekte anfordern. Die Problemanalyse, die Konzeptentwicklung und –umsetzung erfolgt dabei möglichst eigenständig durch die geschlossene Einheit. Dieser Ansatz berücksichtigt den hohen Ausbildungsstand der Angehörigen geschlossener Einheiten in NRW, die grundsätzlich dem gehobenen Dienst angehören, führt zu einer Aufwertung der Dienstposten und steigert die Motivation. Die administrativen Aufgaben für die geschlossenen Einheiten werden im Wesentlichen durch die Funktionsdienste der Abteilungen und Hundertschaften erledigt, die ohnehin für die Übernahme von Führungsaufgaben im Einsatzfall vorgehalten werden. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand für die geschlossenen Einheiten ist für ein Polizeipräsidium unerheblich. Der Aufwand für die zentralen Steuerungsaufgaben ist ebenfalls gering. Er wird auf weniger als zehn Stellenäquivalente geschätzt.

Die Bundespolizei stellt aus der Vergangenheit heraus 25 % der geschlossenen Polizeieinheiten in Deutschland. Eine an den aktuellen und zukünftigen Aufgaben der Bundespolizei ausgerichtete aufgabenkritische Überprüfung der Stärke geschlossener Einheiten könnte weitere Personalressourcen für einzeldienstliche Aufgaben bereitstellen. Die Wahrnehmung grenzpolizeilicher Aufgaben und der Unterstützungsbedarf für die Länder sind als nachrangig zu betrachten. Im Jahr 2004 wurden die Länder mit 10,6 %, 2005 mit 16,9 % und 2006 mit 11,9 % des der Bundesbereitschaftspolizei insgesamt zur Verfügung stehenden Personalstundenkontingents unterstützt. Der Schwerpunkt liegt im bahnpolizeilichen Bereich, der zurzeit Zweidrittel der Aufgaben der geschlossenen Einheiten ausmacht.

1.4 Bundespolizeiinspektionen

Die Reduzierung der Anzahl der Bundespolizeiinspektionen (BPolI) und der Zuschnitt mit 200 – 300 Beschäftigten entsprechen einer vergleichbaren Entwicklung in NRW. Viele KPB in NRW haben auf freiwilliger Basis Polizeiinspektionen (PI) zusammengelegt oder beabsichtigen solche Prozesse. Durch die Zusammenlegung von PI konnten im Bereich der Stabsfunktionen erhebliche Synergieeffekte zu Gunsten des operativen Dienstes erzielt werden.

Es hat sich herausgestellt, dass PI mit weniger als 100 operativ Beschäftigten (zurzeit bei der Bundespolizei 28) nicht befähigt sind, ohne externe Unterstützung auf einfachste temporäre

Lageveränderungen zu reagieren. Selbst PI mit bis zu 150 operativ Beschäftigten (zurzeit bei der Bundespolizei 52) können nur ungenügend flexibel reagieren.

Es ist nicht anzunehmen, dass die Untergliederung der BPolI in Reviere die möglichen Synergieeffekte aufzehrt. Die nordrhein-westfälischen PI gliedern sich in der Regel in Wachbezirke, um eine bürgernahe Polizeiversorgung zu gewährleisten. Die administrativen Aufgaben in einer Wache können regelmäßig durch den Wachleiter unterstützt durch ein personell knapp besetztes Geschäftszimmer erfüllt werden. Die Reform wird in NRW zur Folge haben, dass die bisherigen BPolI Elten, Essen und Bielefeld zu Revieren umorganisiert werden. Qualitätsverluste für die Aufgabenwahrnehmung in der Fläche sind dadurch nicht zu befürchten.

1.5 Zwischenergebnis

Die im Gesetzentwurf enthaltenen Organisationsveränderungen scheinen insgesamt geeignet zu sein, die Verwaltungsabläufe in der Bundespolizei effektiver und effizienter zu gestalten. Ob die von der Projektgruppe prognostizierten 1.200 Stellen aus Stabsfunktion zur Verstärkung des operativen Dienstes und Schaffung eines Personalpools für Auslandsverwendungen tatsächlich „erwirtschaftet werden können, muss die Umsetzung der Organisationsreform erst noch beweisen.

2 Der Organisationszweck der Bundespolizei unterliegt einem schleichenden Veränderungsprozess

In den letzten zwei Jahrzehnten haben sich die Aufgaben der Bundespolizei deutlich gewandelt. Der Ursprung der Bundespolizei, des ehemaligen Bundesgrenzschutzes (BGS), liegt im Polizeibrief der drei Westalliierten vom 14.04.49, der maßgeblich den Art. 87 GG beeinflusst hat, der in bundeseigener Verwaltung polizeiliche Zentralstellen vorsieht und Grenzschutzbehörden, die durch Bundesgesetz eingerichtet werden können. Der Organisationszweck des BGS war damit beschrieben, zumal die Ausübung der Polizeigewalt unstrittig gemäß Art. 30 GG Angelegenheit der Länder ist. Der Zusammenbruch des Ostblocks Ende der 80er-Jahre und der damit verbundene Wegfall der innerdeutschen Grenze, sowie 1994 der Abbau der Grenzkontrollen an der Westgrenze auf der Grundlage des Schengener Übereinkommens aus dem Jahr 1985 erforderten eine Auseinandersetzung des BGS mit seinen Aufgaben. Auf der Grundlage des Einigungsvertrages übernahm der BGS ab dem 03.10.90 die bahnpolizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der neuen Bundesländer. Durch das „Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den BGS“ vom 23.01.92 wurde die bahnpolizeiliche Kompetenz des BGS auf das Gebiet der Bahnanlagen der Bundeseisenbahnen erweitert. Damit verbunden war die Zuweisung kriminalpolizeilicher Aufgaben für den BGS durch die Übernahme des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn. Der BGS hatte durch den Prozess eine Zuständigkeit im Bundesgebiet erhalten, die seinen ursprünglichen Organisationszweck erheblich erweiterte. Folgerichtig war die spätere Umbenennung in Bundespolizei.

Auf Antrag des Landes NRW wurde die Verfassungskonformität des Aufgabenzuwachses für den BGS durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) überprüft und bestätigt. Das BVerfG hat aber auch Grenzen aufgezeigt, in dem es formulierte, dass der BGS nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden darf und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verliert (BVerfGE 2 BvF 3/92).

Der vorliegende Gesetzentwurf gibt erneut Veranlassung, sich mit dem Organisationszweck der Bundespolizei auseinanderzusetzen. Im Zuge der Entwicklung ist eine Verschmelzung zwischen den grenzpolizeilichen Aufgaben und der bundesweiten örtlichen Zuständigkeit für bahnpolizeiliche Zwecke zu verzeichnen. Symptomatisch dafür kann der im Jahr 1998 durch den Deutschen Bundestag beschlossene § 22 1a BPolG angeführt werden, dessen ursprüngliche zeitliche Befristung im Jahr 2007 aufgehoben worden ist. Die Norm erlaubt die Personenkontrolle auf Bahnanlagen und Flugplätzen, soweit auf Grund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass sie zur illegalen Einreise genutzt werden. Sie steht mit ihrer Zielbeschreibung, die illegale Migration und Schleusungskriminalität aufzudecken, nicht in Einklang mit den ursprünglich übertragenen bahnpolizeilichen Aufgaben, die nach wie vor im § 3 BPolG beschrieben sind. Die Bundespolizei hat demnach die Aufgabe auf dem Gebiet der Eisenbahnen des Bundes, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, die den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb der Bahn drohen oder beim Betrieb der Bahn entstehen oder von den Bahnanlagen ausgehen. Folgerichtig ist auch die korrespondierende Zuständigkeit für die Strafverfolgung gem. § 12 BPolG auf diese Zwecke beschränkt.

Der vorliegende Gesetzentwurf passt sich genau in den Entwicklungsprozess ein. Aufschlussreich ist die Begründung, in der ausgeführt wird, dass die Anforderungen an die Bundespolizei in einem Europa ohne Grenzen zunehmend einem Transformationsprozess unterliegen. Die Umorganisation sei erforderlich, um die wachsenden Aufgaben bei der wirksamen Bekämpfung der illegalen Migration, der Schleusungskriminalität und nicht zuletzt auch des internationalen Terrorismus zu bewältigen. Die binnenländische Komponente der Grenzkontrollen werde spürbar an Bedeutung zunehmen. Die Hinwendung zu Aufgaben im Binnenland kommt auch in der Antwort der Bundesregierung auf schriftliche Fragen zum Ausdruck (BT-Drucksache 16/7224), wonach die Neuorganisation eine bedarfsgerechte Verstärkung in den Ballungsräumen Berlin und Ruhrgebiet ermöglicht.

3 Die Reform der Bundespolizei erfordert einen breit angelegten politischen Diskurs

Für die aufgezeigte Entwicklung der Bundespolizei mögen sachliche Gründe sprechen. Sie wurden jedoch maßgeblich von der Exekutive bestimmt, die dem Deutschen Bundestag wiederholt Gesetzentwürfe zu Teilbereichen und Details vorgelegt hat, die auch Gesetzeskraft erlangten. Zu erkennen ist eine schleichende Organisationsentwicklung. Die Bedeutung des Themas vor dem Hintergrund der sicherheitspolitischen Anforderungen und der Aufgabenverteilung im föderalen Staat erfordert aber einen politischen Diskurs zur grundsätzlichen Standortbestimmung der Bundespolizei, die nicht vorrangig in der Exekutive, sondern vom Deut-

schen Bundestag im Dialog mit den Ländern zu führen ist. Eine besondere Eilbedürftigkeit für die Veränderung der Aufbauorganisation ist auch nicht zu erkennen. Ganz im Gegenteil ist erst die parlamentarische Auseinandersetzung zu führen, um die Organisation nachfolgend an den politisch definierten Zielfeldern, Zuständigkeiten und Befugnissen auszurichten.

Die Debatte über die Sicherheitsarchitektur sollte nicht nur die Rolle der Bundespolizei isoliert thematisieren, sondern die gesamten bundespolizeilichen Aufgaben einschließlich des Zolls mit einbeziehen, um Überschneidungen der Aufgaben und Schnittstellen der Zusammenarbeit, aber auch um den Zuwachs bundespolizeilicher Machtfülle im föderalen Staat und deren Kontrolle zu klären. Anlass dazu bietet der Gesetzentwurf „zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt“, Stand 08.08.07. Es ist vorgesehen, dem Bundeskriminalamt (BKA) Gefahren abwehrende Zuständigkeiten und Befugnisse zur Terrorismusbekämpfung zu übertragen. Sollte dies so umgesetzt werden, so sollte das BKA auch über eigenes Personal für die Erfüllung seiner Aufgaben verfügen. Eine Inanspruchnahme der Polizeikräfte der Länder als fortdauernde Amtshilfe ist nicht akzeptabel. Mit der Bundespolizei stünde für präventivpolizeiliche Aufgaben des BKA eine disloziert aufgestellte Personalressource zur Verfügung. Zu überprüfen wäre allerdings, in welcher Organisationsform die Amtshilfe erfolgen könnte und welcher Fortbildungsbedarf besteht, z.B. für die MKÜ, die zu Mobilien Einsatzkommandos vergleichbar zu den Spezialeinheiten der Länder weiterentwickelt werden könnten. Am Ende der Überlegungen könnte auch stehen, Personal zum BKA zu versetzen oder Behörden oder Teile davon zu verschmelzen.

Die Eignung der Bundespolizei zur Bekämpfung der illegalen Migration und der Schleusungskriminalität im Binnenland ist zu hinterfragen. Die Bundespolizei ist auf das Gebiet der Eisenbahnen des Bundes beschränkt. Der größte Teil der Verkehrsströme bewegt sich jedoch auf der Straße. Die grenzpolizeiliche Aufgabenwahrnehmung in Bahnhöfen stößt zudem auf rechtspolitische Bedenken. Die offene Formulierung der Ermächtigungsvoraussetzungen im § 22 1a BPolG führt in der Praxis zu einer verdachtsunabhängigen Personenkontrolle, die dem Landesrecht NRW fremd ist. Nur 0,72 % der Kontrollen sind erfolgreich. Dabei wäre noch zu ergründen, ob die erfolgreichen Kontrollen mit einer Einreise in Zusammenhang stehen oder eher damit, dass Bahnhöfe schon immer auch Orte der öffentlichen Begegnung und Kommunikation waren und diese Funktion mit dem Umbau von Bahnhöfen zu Einkaufs- und Erlebniszentren an Bedeutung gewinnt.

Gleiches gilt für das Ziel der Terrorbekämpfung. Eine sachliche Zuständigkeit der Bundespolizei im Binnenland ergibt sich allenfalls indirekt aus der Aufgabe, Gefahren auf dem Gebiet der Eisenbahnen des Bundes abzuwehren. Infrastruktureinrichtungen der Bahn und deren Nutzer sind unzweifelhaft als ein mögliches Ziel von terroristischen Anschlägen anzunehmen. Daneben gibt es aber außerhalb des örtlichen Zuständigkeitsbereichs der Bundespolizei eine Vielzahl weiterer möglicher Anschlagziele. Darüber hinaus darf bezweifelt werden, dass mehr uniformierte Präsenz und Überwachung auf dem Gebiet der Eisenbahnen des Bundes geeignet sind, um Terroranschläge wie die beiden glücklicherweise fehlgeschlagenen Kofferbombenattentate in zwei Regionalzügen im Jahr 2006 zu verhindern. Die Terrorbekämpfung

erfordert eine einheitliche und abgestimmte Strategie aller Sicherheitsbehörden auf der Grundlage zielführender Konzepte.

4 Zusammenfassung

Es ist aus den dargelegten Gründen nach meiner Ansicht an der Zeit, eine grundsätzliche Diskussion über die fachlich sinnvolle Aufgabenverteilung zwischen den Polizeibehörden des Bundes und den Länderpolizeien im föderalen Bundesstaat zu führen. Die deutlich wahrnehmbare Tendenz, zunehmend polizeiliche Befugnisse auch auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr zu zentralisieren, begegnet angesichts von Art. 30 GG Bedenken auch deswegen, weil zentral organisierte Polizeien im europäischen Ausland, wie beispielsweise Frankreich und Spanien, bisher den Beweis schuldig geblieben sind, dass sie zur Gefahrenabwehr in den Bereichen Terrorismus, Organisierte Kriminalität und illegale Migration, um es vorsichtig auszudrücken, erfolgreicher sind. Ein Gesetzentwurf, der sich vornehmlich auf Regelungen zur Aufbauorganisation der Bundespolizei beschränkt, wird daher den aktuellen Anforderungen nicht gerecht.

gez.

Wimber