

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

17(4)72 E



**DPoIG**  
DEUTSCHE POLIZEIGEWERKSCHAFT  
im DBB

**Bundesleitung**

Friedrichstraße 169/170

10117 Berlin

Telefon (030) 47 37 81 23

Telefax (030) 47 37 81 25

[dpolg@dbb.de](mailto:dpolg@dbb.de)

[www.dpolg.de](http://www.dpolg.de)

Herrn Wolfgang Bosbach MdB  
Vorsitzender des Innenausschusses  
des Deutschen Bundestages  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

29. Juni 2010

## **Neuorganisation der Bundespolizei**

**Öffentliche Anhörung am Montag, dem 05. Juli 2010, 13.00 Uhr**

### **Schriftliche Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bosbach,

bezugnehmend auf Ihr Schreiben vom 02. Juni 2010 und übersende Ihnen meine schriftliche Stellungnahme zum bisherigen Stand der Umsetzung der Neuorganisation der Bundespolizei.

Ich danke für die Einladung zur Anhörung, freue mich auf die Veranstaltung und verbleibe

mit freundlichen Grüßen

Rainer Wendt  
Vorsitzender

## **Vorbemerkungen**

Historische Prozesse und politische Entscheidungen und Entwicklungen in Deutschland und Europa haben in den vergangenen Jahrzehnten zu Veränderungen in der Aufgabenstruktur der Bundespolizei geführt, die notwendigerweise auch organisatorische Neuausrichtungen erforderlich gemacht haben.

Die hier zur Zwischenbewertung anstehende Neuorganisation war, angesichts der neuen Herausforderungen an die Bundespolizei, die sich u.a. aus der Schengen-Erweiterung, den größer gewordenen Schutzanstrengungen für unsere verkehrlichen Infrastrukturen infolge gewachsener terroristischer Gefährdungen und nicht zuletzt den größeren Anforderungen europäischer und internationaler Verpflichtungen der Sicherheitsorgane ergeben, notwendig.

In der neuen Organisationsstruktur wurden wesentliche Führungsaufgaben in dem neu geschaffenen Bundespolizeipräsidium zusammengefasst. Diese Grundsatzentscheidung, die auch mit der „Abschichtung“ der nicht-ministeriellen Aufgaben der Abteilung Bundespolizei im BMI einherging, muss grundsätzlich als zielführend und angesichts des breiten Aufgabenspektrums und Zahl der Beschäftigten als richtig und notwendig bezeichnet werden.

Eine zentrale Führungsinstanz ist nicht nur zur Wahrnehmung der notwendigen Aufgaben für die gemeinsame operative Aufgabenerfüllung notwendig. Sie ist mithin auch Voraussetzung für die Weiterentwicklung einer in der gesamten Belegschaft fest verankerten Organisations-, Führungs- und Berufskultur der Bundespolizei.

Die Bedingungen, unter denen die Neuorganisation der Bundespolizei bislang stattfinden musste, waren und sind alles andere als optimal. Außerhalb des öffentlichen Dienstes wäre es jedenfalls nicht vorstellbar, dass ein Unternehmen in einer Größenordnung von rund 40.000 Beschäftigten, ohne Qualitätsverlust in der Aufgabenwahrnehmung, organisatorisch neu gliedert und mit der Wahrnehmung zusätzlicher Aufgaben beauftragt wird, dies stets „im laufenden Betrieb“, mit laufend steigenden Ergebnissen und ohne zusätzliche Haushaltsmittel geschieht und gleichzeitig die einzelnen Beschäftigten durch negative Haushaltsentscheidungen permanent demotiviert werden.

Dies stößt nicht nur auf Unverständnis und Verärgerung in der Belegschaft, sondern erschwert eine ausschließlich an der Neuorganisation ausgerichtete Beurteilung zusätzlich. Das ist auch der Grund, warum zahlreiche Kritikpunkte immer wieder in die Betrachtung eingeführt werden, die nur von eingeschränkter Relevanz für die Neuorganisation sind.

***Zu den in dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 23. Januar 2008 aufgelisteten Einzelthemen:***

**1. Sozialverträgliche Umsetzung der Neuorganisation**

In Bezug auf die Anforderungen an die sozialverträgliche Umsetzung ist der Prozess der Neuorganisation jetzt in seine entscheidende Phase getreten. Die zwischen der Personalvertretung und dem BMI abgeschlossenen Dienstvereinbarungen und verbindlichen Verfahrensregelungen, die dafür sorgen sollen, dass erforderliche Veränderungen für alle betroffenen Beschäftigten größtmögliche Sorgfalt und Berücksichtigung individueller Lebenssituationen und –entwürfe erfahren, sind wirksam und nicht zu beanstanden.

Diesem Vorhaben kommt vor allem in der jetzigen Phase der Umsetzung der Reform größte Bedeutung zu. Die bislang vollzogene Umsetzung der personalwirtschaftlichen Maßnahmen bei mehr als 90 % der Belegschaft erfolgte in weitgehender Übereinstimmung mit den Betroffenen und den zuständigen Personalvertretungen. Jetzt geht es darum, dafür Sorge zu tragen, dass notwendige Umsetzungen und neue Mobilitätsanforderungen an einzelne Beschäftigte nicht die bisherigen Ergebnisse negativ überlagern, dazu müssen auch die vereinbarten Ausgleichsmaßnahmen konsequent angewendet werden.

Die bisherigen Personalmaßnahmen waren, auch wegen der Konsensorientierung aller Beteiligten, arbeitsintensiv, aber im Kern wenig problematisch, zumal der Veränderungsbedarf in der Bundespolizei angesichts veränderter politischer Rahmenbedingungen grundsätzlich nicht bestritten wird.

Tatsächlich hat es nur relativ wenige Widersprüche und Klageentscheidungen gegen personalwirtschaftliche Maßnahmen gegeben; dies ist ein wichtiges Indiz dafür, dass die geschlossenen Dienstvereinbarungen geeignet sind, soziale Interessen der Kolleginnen und Kollegen zu wahren und die Zielsetzung der mit der Neuorganisation verbundenen Maßnahmen zu realisieren.

Die Datenerhebungen, Auswertungen, Entscheidungsfindungsprozesse und Abstimmungsverfahren führen insgesamt zu zeitlichen Verzögerungen, was gelegentlich zu höheren Abordnungszahlen, enormen Belastungen im operativen Dienst und der ohnehin reduzierten Verwaltung, zusätzlichen Kosten und personellen Engpässen führt. Allerdings sind dies angesichts der bei dauerhaften Umsetzungen weit reichenden Konsequenzen für einzelne Beschäftigte und ihre Familien akzeptable Belastungen; die Alternativen jedenfalls würden zu noch größeren sozialen Qualitätsverlusten bei den einzelnen Beschäftigten und ihren Familien führen.

Suboptimal war die mangelnde Aufmerksamkeit für die Wirkung von Organisationsveränderungen im Hinblick auf Statusverluste von Führungskräften. Hier sind Akzeptanzdefizite entstanden, die bei hinreichender Kommunikation vermeidbar gewesen wären.

## **2. Befristete Servicestellen**

Mit der Einrichtung von Servicestellen, in denen Verwaltungsbeschäftigte und eingeschränkt dienstfähige Polizeivollzugsbeamte heimatnahe Verwendung finden, ist die Bundespolizei der Intention der Entschließung des Deutschen Bundestags vom 23.01.2008 gefolgt und hat damit auch einen wichtigen Beitrag zur sozialverträglichen Umsetzung der Neuorganisation geleistet.

Die Standorte Halle und Schwandorf der „Zentralen Bußgeldstelle“ des Bundespolizeipräsidiums sind auf drei Jahre befristet; eine Evaluation erfolgt im Jahr 2011. Der Forderung aus der Belegschaft, disloziert tätige Organisationseinheiten beizubehalten, ist grundsätzlich zu folgen, da dies für die Qualität der Aufgabenerfüllung nicht abträglich und gleichzeitig den Interessen der Beschäftigten dienlich ist.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber, der in dieser Weise soziale Verantwortung dokumentiert, gleichzeitig auch haushaltsrechtliche Konsequenzen ziehen muss. Die in diesen Bereichen tätigen 110 Verwaltungskräfte und PVB fehlen an anderer Stelle, was bereits jetzt zu Arbeitsverdichtungen führt, deren Konsequenzen noch gar nicht absehbar sind.

Dies wird angesichts der seit 1992 bereits weggefallenen 1812 Verwaltungsplanstellen in der Bundespolizei noch größere Bedeutung erlangen. Weitere Streichungen von Planstellen, ob im Verwaltungsbereich oder bei den PVB, werden zu Einschränkungen der Handlungsfähigkeit der Bundespolizei insgesamt führen.

Eine beschränkte Handlungsfähigkeit und ein drohender Qualitätsverlust in der Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei durch weiteren Abbau von Planstellen werden im Ergebnis auch zu einem Verlust an Akzeptanz politischer Entscheidungen und ihrer Akteure führen.

## **3. Kontinuierliche Überprüfung der Aufgabenwahrnehmung auf Flughäfen**

Die Personalbemessung zur Wahrnehmung der Aufgaben auf den Flughäfen steht in enger Beziehung u.a. zu den Themen Einstellungspolitik, Personalausstattung insgesamt, Sozialverträglichkeit der Umsetzung der Neuorganisation. Sie ist angesichts der noch nicht vorhandenen personellen Sollstärke auch vor der Neuorganisation Gegenstand zahlreicher kritischer Diskussionen gewesen.

Die Systeme zur Berechnung des Personalbedarfs unter Berücksichtigung des aktuellen Passagieraufkommens sind bundesweit einheitlich und werden an allen Flughäfen eingesetzt.

Die beabsichtigte deutliche Absenkung der Zahl der Abordnungen ist schon unter Kostenaspekten zu begrüßen. In diesem Zusammenhang erscheint es auch zielführend, durch regionale Personalwerbung dafür zu sorgen, dass bedarfsbezogene Einstellungen, vor allem in Ballungsräumen, künftig realisiert werden können.

Allerdings muss dabei auch bedacht werden, dass die personellen Anforderungen im Bereich der Aufgabenwahrnehmung an den Flughäfen, nicht nur durch saisonale Unterschiede, extremen Schwankungen unterliegen. Darüber hinaus dürfen regionale Werbemaßnahmen in Ballungszentren nicht zu unrealistischen Erwartungshaltungen bei den Beschäftigten, hinsichtlich ihrer sachlichen wie örtlichen Verwendungsbreite führen.

Angesichts steigender Passagieraufkommen und eines stetigen Ausbaus von Flughafenkapazitäten in Deutschland insgesamt ist der Haushaltsgesetzgeber gefordert, insgesamt zusätzliche Planstellen zur Verfügung zu stellen, um das Personaldefizit an den Flughäfen zu kompensieren.

#### **4. „Abschichtung“ nicht-ministerieller Aufgaben auf das Bundespolizeipräsidium**

Das Bundespolizeipräsidium muss als zentrale Führungsorganisation alle Aufgaben wahrnehmen und auch entsprechende Kompetenzen haben, die nicht von ministeriellen oder strategisch-politischer Bedeutung sind.

Die Übertragung von nicht-ministeriellen Aufgaben des Bundesinnenministeriums auf das Bundespolizeipräsidium liegt in der Logik der neuen Organisationsstruktur der Bundespolizei. In der derzeitigen Phase der Neuorganisation kommt es zu Überschneidungen und Abstimmungsprozessen, die als „Doppelzuständigkeiten“ wahrgenommen werden und künftig abgestellt werden müssen.

#### **5. Rückübertragung grenzpolizeilicher Aufgaben auf die Bundespolizei in Bayern**

Der Übertragung weiterer grenzpolizeilicher Aufgaben im Land Bayern durch das Verwaltungsabkommen vom 17.04.2008 wird durch die Polizeiinspektionen Freyung und Rosenheim realisiert.

Es hat sich gezeigt, dass die Umsetzung zum Teil durch abgeordnete Einsatzkräfte aus anderen Polizeidirektionen sichergestellt werden muss; dieser provisorische Zustand dauert an. Allerdings ist davon auszugehen, dass im Zuge der 3. und 4. Phase der Umsetzung der Neuorganisation auch alle restlichen 49 Dienstposten der in den Polizeiinspektionen Rosenheim und Freyung insgesamt vorhandenen 622 Dienstposten für PVB übertragen sind. Eine schnellstmögliche Versetzung im Rahmen des 3. und 4. Schrittes bringt zudem auch den neuen Kolleginnen und Kollegen endlich Planungssicherheit für die Zukunft und sollte schon allein deshalb forciert werden.

Den weiteren Handlungsbedarf im Hinblick auf personelle und sächliche Ausstattung der beiden Inspektionen wird auch vom Bundesminister des Innern nicht bestritten; dies wird nicht haushaltsneutral zu realisieren sein.

## **6. Erhöhung der Präsenz in der Fläche**

Die von der Projektgruppe zur Neuorganisation der Bundespolizei definierten Kernbereiche der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung sind durch den Verzicht auf die Mittelbehördenebene, die Reduzierung der Anzahl der „Unterbehörden“ und die Zentralisierung von Aufgaben um 954 Dienstposten verstärkt, andere Aufgabenwahrnehmungen, die nicht diesem Kernbereich zugeordnet sind, entsprechend reduziert worden.

Organisationsveränderungen der vorgenannten Art führen nie dazu, dass sie sich 1:1 auf die Präsenz der Polizei in der Öffentlichkeit auswirken, zumal eine schlüssige Aufgabenkritik für die nicht den Kernbereichen der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung zugeordneten Tätigkeitsfelder nicht stattgefunden hat.

Der Wegfall von Führungsebenen führt nicht notwendigerweise unmittelbar zu höheren Präsenzen in der Fläche, zumal breiteren Führungsspannen in einer neuen Organisationsstruktur regelmäßig höhere Steuerungsbedarfe folgen.

„Gewonnene“ Dienstposten werden nur dann auch als solche zur Stärkung der Gesamtorganisation wahrgenommen, wenn sie sich in Übereinstimmung mit dem für die Bundespolizei insgesamt gültigen und nachvollziehbaren Organisationsdienstplan befinden.

Vorhandene notwendige Tätigkeiten in der Bundespolizei sollten deshalb perspektivisch alle mit Dienstposten unterlegt sein, um sowohl tatsächliche Belastungen als auch erforderliche Personalverwendungen belegbar und nachvollziehbar zu machen.

Die Neuorganisation hat die organisatorischen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Präsenz von Kräften der Bundespolizei gesteigert werden kann, auch wenn der Nachweis noch aussteht, dass dies tatsächlich auch geschieht.

Hinzu kommt das nach wie vor bestehenden Dilemma, dass –aus unterschiedlichen, meist sozialen Gründen- nicht alle personalwirtschaftlichen Maßnahmen vollzogen sind, deren Realisierung allerdings auch noch erhebliche Zeit in Anspruch nehmen dürfte.

Die durch diese Konstellation entstandenen örtlichen Engpässe in der Personalbemessung werden kurzfristig nicht behebbar sein, zumal die Bereitstellung größerer zusätzlicher Haushaltsmittel zur Schaffung von erheblich mehr Planstellen kaum zu erwarten ist.

Diese Analyse stellt zusätzliche Herausforderungen an die kommunikative Vermittlung dieser Entwicklung durch die Führungsverantwortlichen in den jeweiligen Organisationseinheiten.

## **Weitere reformrelevante Aspekte der Neuorganisation:**

### **Zentralisierung der Informations- und Kommunikationstechnik**

Die Bereitstellung einer zentral gesteuerten IT-Versorgung durch Einführung der Softwarelösung CITRIX im Jahr 2008 sollte die bestehenden fachlichen Anforderungen schneller und effektiver erfüllen und das für die Server-Administration notwendige Personal freisetzen, um vollzugspolizeiliche Ressourcen zu erweitern.

Die Schaffung einer zentralen IT-Organisationsstruktur liegt in der Logik des gesamten Umstellungsprozesses. Es liegt auch in der Natur derartiger komplexer Veränderungsvorhaben, dass ihre Umsetzung mit gelegentlichen Störungen der gewohnten dienstlichen Abläufe einher gehen. Insbesondere das ambitionierte Vorhaben, Neuorganisation und IuK-Zentralisierung zeitgleich umzusetzen, muss in der retrospektiven Betrachtung als suboptimal angesehen werden.

Die identifizierten Störungen haben zur negativen Stimmung gegenüber der Neuorganisation in weiten Teilen der Belegschaft einen Beitrag geleistet. Die festgestellten Störungen und Gebrauchseinschränkungen sind identifiziert; an ihrer Behebung wird gearbeitet.

Überzogene Zentralisierung führt zu völlig unakzeptablen Qualitätsverlusten und muss zurückgefahren werden. Es wird zur Sicherstellung eines reibungslosen Ablaufes der bundespolizeilichen Arbeit notwendig sein, dass ausreichende personelle Ressourcen für eine Systembetreuung auch in den Bundespolizeiinspektionen eingeplant und eingesetzt werden.

Außerdem sollte durch Bereitstellung ausreichender Haushaltsmittel sichergestellt werden, dass die Handlungsfähigkeit der Bundespolizei auch durch Bereitstellung von „Reservelösungen“ jederzeit sichergestellt ist.

### **Personalbemessungen und "Schattenstrukturen"**

Die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch PVB infolge fehlender Planstellen für Verwaltungsbeamte ist für die operative Arbeit der Bundespolizei kontraproduktiv und führt dort zu Arbeitsverdichtungen und Belastungen, die sich wiederum schädlich auf Mitarbeiterzufriedenheit und Gesundheit von Belegschaftsmitgliedern auswirken können.

Trotz eingerichteter neuer Dienstposten wird diese Situation zumindest temporär durch die Verwendung von PVB, die bis 2011 in den Ruhestand treten und am bisherigen Dienstort verbleiben, die Zeitverzögerungen bei Umsetzungen aufgrund der Verfahrensregelungen der Dienstvereinbarungen und die Einrichtung der Servicestelle Halle/Schwandorf noch verstärkt.

Die durch den Gesetzgeber veranlassten Stellenstreichungen im Verwaltungsbereich haben dazu geführt, dass PVB in großer Zahl Verwaltungstätigkeiten wahrnehmen müssen. Den 1.479 Planstellen im Verwaltungsbereich stehen laut ODP insgesamt 1.732 Dienstposten gegenüber.

In der Organisation der Bundespolizei sind bisher verschiedene Funktionen, auch im PVD, nicht mit Dienstposten unterlegt. Jede tatsächlich ausgeübte Funktion muss zur Glaubwürdigkeit der Organisationsstruktur auch mit einem Dienstposten unterlegt werden.

Die Arbeit der bislang schon fehlenden Verwaltungsbeamtinnen und -beamten muss regelmäßig durch PVB wahrgenommen werden, das schwächt die operative Arbeit.

Weitere Stellenstreichungen, auch im Verwaltungsbereich, würden die Funktionsfähigkeit der Bundespolizei weiter negativ beeinträchtigen.

Außerdem besteht hinsichtlich der gültigen Methoden zur Personalbemessung Aufklärungsbedarf, um die Akzeptanzprobleme der Beschäftigten vor Ort zu minimieren; eine dringend fällige Überprüfung der Kriterien muss erfolgen und gfls. zu Korrekturen führen. Durch offensive Öffentlichkeitsarbeit nach innen sollte deutlich gemacht werden, welche Vorgaben und Fachkonzepte den jeweiligen Personalbemessungen in den Kernbereichen der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung zugrunde liegen.

### **Temporäre Abordnungen, insbesondere zu Flughäfen**

Durch die Vielzahl von Abordnungen, vor allem zu Flughafendienststellen, werden die Betroffenen in hohem Maße belastet. Auch wenn nur ein eingeschränkter Bezug zur Neuorganisation besteht, weil Abordnungen auch früher aus personalwirtschaftlichen Gründen notwendig waren, belasten sowohl der Kostenaufwand als auch die Personalmaßnahmen selbst den Prozess der Umsetzung der Neuorganisation in hohem Maße.

Dabei ist nicht zu verkennen, dass viele Abordnungen vor allem deshalb unerlässlich sind, weil wegen der bestehenden Dienstvereinbarungen und der daraus resultierenden langen Verfahrenswege kaum Möglichkeiten einer kurzfristigen Reduzierung der Abordnungskontingente, z.B. durch Versetzungen bestehen.

Sorge bereiten auch die hohen finanziellen Aufwendungen (ca. 1.000,-- € pro Person und Monat) der hohen Abordnungskontingente.

Die beabsichtigte deutliche Reduzierung der Abordnungen bis Ende 2010 u.a. durch Einstellung von Absolventen der Laufbahnausbildung, wird zu einer Entlastung der bestehenden Situation führen (s. hierzu auch unter 3.). Zur weiteren Entspannung der Personalsituation ist eine zügige Umsetzung des 3. und 4. Schrittes notwendig.



## Fazit

- **Die Bundespolizei ist ein wichtiger Pfeiler der Sicherheitsarchitektur in Deutschland. Auch und gerade angesichts höher werdender Anforderungen an die Kriminalitätsbekämpfung im nationalen, europäischen und internationalen Kontext wird ihre Bedeutung weiter wachsen.**
- **Eine stringente Organisationsstruktur ist für jede effektive Polizeiorganisation ohne Alternative. Zu viele Führungs- und Organisationsebenen sind für eine zuverlässige und konsequente Umsetzung der vielen Aufgaben einer Großorganisation schädlich. Insofern war die Entscheidung zur Neuorganisation grundsätzlich folgerichtig und notwendig.**
- **Der Prozess der Umsetzung ist nicht abgeschlossen und wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Dies erfordert ein hohes Maß an Kommunikationskraft, vor allem auf allen Ebenen der Führungskräfte, aber auch Berufs- und Personalvertretungen.**
- **Die Beschäftigten der Bundespolizei haben nunmehr die dritte Organisationsreform zu leisten. Der Umstand, dass diese dramatischen Umstellungen erfolgen konnten, ohne dass die Leistungsfähigkeit, das Ansehen und die Berufskultur der Bundespolizei Schaden genommen haben, rechtfertigt den großen Respekt und das hohe Ansehen, dass die Beschäftigten in unserer Gesellschaft genießen.**
- **Der Bundesgesetzgeber ist gefordert, den Prozess der Umsetzung nicht durch zusätzliche Störfaktoren zu belasten, sondern möglichst alles zu tun, um organisations- wie mitarbeiterorientierte Lösungen zu ermöglichen.**

Rainer Wendt

Berlin, 29. Juni 2010