

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
17(4)72 C



Sven Hüber
Stellvertretender Vorsitzender

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

29. Juni 2010

**Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zur
„Neuorganisation der Bundespolizei“ am 05. Juli 2010**

Sehr geehrter Herr Abgeordneter Bosbach,
sehr geehrte Damen und Herren,

ich danke Ihnen für Ihre Einladung vom 02. Juni 2010, bei der Anhörung zur
„Neuorganisation der Bundespolizei“ als Sachverständiger mitzuwirken.
Beiliegend übersende ich Ihnen die erbetene schriftliche Stellungnahme vorab per E-
Mail; das Original folgt per Post.

Mit freundlichen Grüßen

Hüber

Sachverständige Stellungnahme
anlässlich der öffentlichen Anhörung des
Innenausschusses des Deutschen Bundestages zur
Neuorganisation der Bundespolizei
am 05. Juli 2010

I. Zusammenfassung des Sachverständigen

Umsetzung und Ergebnisse der Neuorganisation

1. Die Neuorganisation wurde am 01.03.2008 umgesetzt. Die Grundannahme, durch eine Oberbehörde das „angestrebte Ziel, möglichst einfache Prozesse innerhalb der Gesamtorganisation zu gestalten, Redundanzen zu vermeiden“ und so eine „Straffung und Vereinfachung der Arbeits- und Entscheidungsprozesse“ zu bewirken, ist (noch) nicht erfüllt. Die Kompetenzverteilung zwischen der Oberbehörde und den Direktionen muss neu bestimmt werden mit Tendenz zur Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und Entscheidungskompetenz der Direktionen und Inspektionen.

2. Das Ziel, „das gewonnene Personal“ von „rund 1.000 Funktionen für Polizeivollzugsbeamte“ zur „Verstärkung der operativen Basis“ einzusetzen, konnte angesichts nicht vollzogener Einstellungen, daraus folgend 800 unbesetzten Planstellen und einer Ausweisung von weit mehr Polizeifunktionen als Planstellen nur „virtuell“, d.h. praktisch nicht erreicht werden. Praktisch kam es (nur) zu einer Umverteilung vorhandener Kräfte. Die durch Determinantensysteme ermittelten Personalbedarfszahlen der einzelnen Dienststellen konnten vielfach personell nicht abgedeckt werden, was zu einem erhöhten Belastungsgrad der Mitarbeiter führt.

3. Das Ziel, „durch Zentralisierung...insbesondere in den Bereichen der Informations- und Kommunikationstechnik sowie Polizeitechnik und Materialmanagement Arbeits- und Entscheidungsprozesse standardisiert, gestrafft, technisch besser unterstützt und vereinfacht“ zu bewerkstelligen, ist in vielen Punkten (noch) nicht erreicht und oftmals komplizierter, aufwendiger und zeitraubender geworden. Hier muss neu durchdacht werden.

4. Die bereits zu Beginn der Neuorganisation bekannten Defizite in der Aus- und Fortbildungsorganisation, insbesondere die ungenügenden Kapazitäten für eine bedarfsgerechte polizeiliche Fortbildung, wurden seither nicht behoben.
5. Die unvermeidbaren, zu Beginn nicht bilanzierten und nicht im Haushalt eingestellten Zusatzkosten aus der Neuorganisation müssen vor dem Hintergrund der Sparmaßnahmen des Bundes mit bedacht werden. Die Bundespolizei kann nicht Zusatzkosten aus dem eigenen Haushalt tragen und zugleich Sparbeiträge zur Haushaltssanierung leisten. Vor allem sind die Baumaßnahmen zur Herstellung angemessener Arbeitsplätze und Unterbringungsbedingungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht weiter zu schieben.
6. Das seit Beginn der Neuorganisation verfolgte „Konzept für eine ergebnisorientierte Steuerung in der Bundespolizei“ durch Kennzahlen ist hinsichtlich seiner Sinnhaftigkeit, seiner eigenen Kosten, seiner Akzeptanz in der Bundespolizei und seiner Eingriffe in die regionale polizeiliche Schwerpunktsetzung kritisch zu hinterfragen.
7. Die Aufrechterhaltung der Flächenpräsenz trotz Bildung von Großinspektionen ist angesichts der Personaldefizite und daraus folgender (temporärer) Schließung von Revieren nur bedingt gelungen. Durch verstärkte Vorgaben für den Dienstbereich Bahnpolizei zur Durchführung verdachtsunabhängiger Kontrollen entstandene Defizite in der polizeilichen Prävention zur Gefahrenabwehr auf dem Gebiet der Bahnanlagen müssen kompensiert werden.
8. Die Bildung einer Direktion Bundesbereitschaftspolizei durch die Neuorganisation hat sich bewährt und muss ausgebaut werden. Insbesondere müssen die Defizite in der Bewertungsstruktur ausgeglichen und die Verzahnung mit den Mobilien Kontroll- und Überwachungseinheiten der Bundespolizei einerseits sowie den Bereitschaftspolizeien der Länder und der europäischen Partner andererseits befördert werden.
9. Das Feld der Auslandsverwendungen ist nach wie vor ungenügend geklärt. Das Ziel, „das gewonnene Personal...zur Einrichtung eines Pools für längerfristige Auslandsverwendungen“ einzusetzen, wurde nicht realisiert.
10. Die Perspektiven der Polizeiverwaltung sind nach wie vor ungeklärt. Teilbereiche wurden herausgebrochen und anderen Bundesbehörden als Ersatz für deren weggefallene Aufgaben samt Planstellen zugeteilt. Die personelle und planstellenmäßige Unterdeckung

der Verwaltung bei gleichzeitig weiteren Stelleneinsparungsvorgaben führt nicht nur zu einer Erosion und einem Kollaps des gesamten Verwaltungssystems der Polizei, sondern auch zu einer schleichenden Wiedereinsetzung von Vollzugsbeamten in Verwaltungstätigkeiten.

Sozialverträgliche Umsetzung der Neuorganisation

Die sozialverträgliche Umsetzung der Neuorganisation auf der Basis der geschlossenen Dienstvereinbarungen war ein wichtiges Ausgleichselement, welches jedoch dringend durch mitarbeiterfreundlichere Arbeitszeitmodelle und stärkere Rücksichtnahme und Fürsorge für die pendelnden Beamtinnen und Beamten sowie Arbeitnehmer ergänzt werden muss.

Es sind dringend Maßnahmen zu ergreifen, die den Belastungsgrad und die Burn-out-Quote in der Bundespolizei senken. Die Mitarbeiterzufriedenheit ist als defizitär anzusehen und muss deshalb als Organisationsziel definiert und regelmäßig erhoben werden.

Einsatz von Verwaltungspersonal in befristet einzurichtenden Servicestellen

Der Einsatz in den Servicestellen Schwandorf und Halle hat sich ausdrücklich bewährt und ist jetzt zu entfristen, da ansonsten ab dem nächsten Jahr eine Abwicklung erfolgen müsste.

Kontinuierliche Überprüfung der Aufgabenwahrnehmung auf Flughäfen

Die bereits zu Beginn der Neuorganisation bekannten Defizite bei der Personalgewinnung, -einstellung und –steuerung für die Flughafen- und Ballungsraumdienststellen wurden bisher nicht behoben, Organisationsüberprüfungen nicht umgesetzt.

Abschichtung nichtministerieller Aufgaben auf das Bundespolizeipräsidium

Die im „Feinkonzept zur Neuorganisation der Bundespolizei“ festgelegte Aufgabenabgrenzung zwischen Ministerium und Oberbehörde wird nicht überall eingehalten. Sofern Änderungen vorgenommen werden, werden sie nur unzureichend kommuniziert. Teilweise sind unklare Entscheidungswege kreiert worden.

Rückübertragung grenzpolizeilicher Aufgaben auf die Bundespolizei in Bayern

Die Übernahme einer neuen, zusätzlichen Aufgabe am 17.04.2009 durch die Bundespolizei ist bisher nicht mit dem erforderlichen zusätzlichen Personal unterlegt und läuft der beschlossenen Streichung von Planstellen für Polizeivollzugsbeamte im Haushalt der Bundespolizei zuwider.

II. Einzelbetrachtungen

Einleitung:

Die Gewerkschaft der Polizei hat zum damaligen Konzept der Neuorganisation der Bundespolizei bereits anlässlich der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 14. Januar 2008 zu dem damaligen Gesetzentwurf der Bundesregierung „*Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze*“ (BT-Drucksache 16/6291) ausführlich Stellung genommen (ADrs. 16 (4) 329 D).

Zweieinhalb Jahre später haben sich die damals geäußerten Kritikpunkte in vielen Bereichen bestätigt. Es besteht daher Anlass, die bereits damals gemachten Ausführungen nochmals zu bekräftigen und aufrecht zu erhalten.

Es ist zu bedauern, dass die in der seinerzeitigen Sachverständigenäußerung unterbreiteten Vorschläge zum Änderungsbedarf des Bundespolizeigesetzes bisher nicht aufgegriffen wurden; es besteht gesetzgeberischer Bedarf zur Modernisierung des Politeirechts des Bundes.

Die vom Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 23. Januar 2008 verabschiedete Entschließung war das geeignete Mittel, durch parlamentarische Kontrolle die Entwicklung der Bundespolizei zu begleiten und ggf. notwendige Korrekturen anzuschieben.

Der vom Innenausschuss zum 01. März 2010 verlangte Bericht des Bundesministeriums des Innern (ADrs. 17 (4) 24) verdeutlicht durch seine merkwürdig unkritische Reflexion der tatsächlichen Entwicklung der Bundespolizei, dass eine kritische Überprüfung

- a) der Umsetzung der Neuorganisation
- b) der Ergebnisse der Neuorganisation

dringend notwendig ist und Korrekturen zeitnah vollzogen werden müssen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundespolizei haben die bisherige Umsetzung der Bundespolizeireform mit hohem Engagement begleitet und besonders beim Aufbau neuer Dienststellen – trotz aller Widrigkeiten - einen starken persönlichen Einsatz gezeigt. Hierfür gebührt ihnen ein besonderer Dank.

Die Entscheidung zur dritten, tiefgreifenden Neuorganisation der Bundespolizei innerhalb von fünfzehn Jahren mit klaren Organisationsvorgaben wurde im November 2006 durch den damaligen Bundesminister des Innern, Dr. Wolfgang Schäuble, in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung veröffentlicht. Eine Beteiligung der Polizeiführung der Bundespolizei sowie der Mitarbeitervertretung und der in der Bundespolizei vertretenen Gewerkschaften an dieser

ministeriellen Entscheidung war zuvor nicht erfolgt. Die Entscheidungsgrundlagen wurden anschließend durch eine vom Bundesministerium des Innern eingesetzte Arbeitsgruppe und eine Lenkungsgruppe ausgestaltet. In diesen beiden Gruppen waren auch Vertreter des Bundespolizei - Hauptpersonalrates als nicht stimmberechtigte Mitglieder eingebunden, die Führungskräfte der Bundespolizei durften am Entscheidungsprozess nicht mitwirken.

Standortentscheidungen wurden in dieser Arbeitsgruppe allerdings weder getroffen noch vorbereitet. Diese Entscheidungen wurden - ebenfalls ohne Beteiligung - durch den Bundesminister des Innern getroffen. Obwohl diese Entscheidungen massive Auswirkungen auf die betroffenen Beschäftigten der Bundespolizei haben, wurden sie den Beschäftigten bis heute nicht plausibilisiert.

Diese Nichteinbeziehung der Führungskräfte und Mitarbeiter in den Entwicklungsprozess der Reform wirkt bis heute als Akzeptanzdefizit nach. Die Vor-Reform-Hoffnungen auf eine Auflösung jahrelang angestauter Probleme in der Bundespolizei wurden vielfach enttäuscht. Es besteht bei den Polizeibeschäftigten einschließlich eines großen Teils der Führungskräfte wenig Identifikation mit den veröffentlichten Reformzielen; auch, weil für die Polizeibeschäftigten nach zweieinhalb Jahren nicht erkennbar ist, dass die Ziele erreicht wurden. Die tägliche Erlebniswelt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellt vielfach das genaue Gegenteil fest.

Mitarbeiterzufriedenheit war zu keinem Zeitpunkt erklärtes und relevantes Organisationsziel dieser Neuorganisation; damit unterscheiden sich die Organisationsziele der Bundespolizei gravierend (negativ) von den Organisationszielen der Polizeien der Länder¹. Der vorliegende Bericht des Bundesministeriums des Innern geht dementsprechend auf die Mitarbeiterzufriedenheit in der Bundespolizei auch leider überhaupt nicht ein, was angesichts der Bedeutung des „Faktors Mensch“ in der Polizeiarbeit fahrlässig ist.

Die Stimmung unter den Beschäftigten in der Bundespolizei ist insgesamt unbefriedigend. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind angesichts allgegenwärtiger Personalnot, zunehmender Gängelei, erheblicher Arbeitsverdichtung und eines als gängelnd empfundenen „**Kennzahlenfetischismus**“ sowie ungelöster Probleme der Aufbau- und Ablauforganisation frustriert und desillusioniert, was nur zum (geringeren) Teil auf persönliche (örtliche) Veränderungen im Zuge der Reform, aber sehr viel mit unzureichenden, verschlechterten Arbeitsbedingungen, umständlicher und bürokratischer gewordenen Arbeitsabläufen sowie fehlender Orientierung bei **zurückgehendem „Wir-Gefühl“** zu tun hat.

Es besteht eine hohe Kritikbereitschaft an der politischen, ministeriellen und Polizeiführung, die von den Beschäftigten in allen Verantwortungsebenen insgesamt eher defizitär und **ohne Zukunftsfähigkeit** wahrgenommen werden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erleben den tiefen Widerspruch zwischen offiziellen, veröffentlichten Verlautbarungen über die Bundespolizei und der täglichen Realität als besonders schmerzlich; viele werfen der Führung Unehrlichkeit und Schönfärberei im Umgang mit Problemen vor.

Die Stimmungslage in der Bundespolizei widerspiegelt, dass auf offene Kritik von Mitarbeitern und Führungskräften an Missständen und bei pflichtgemäßem Aufzeigen von Defiziten mitunter mit Druck auf die Kritiker reagiert wird, um ihre Berichte und Kritiken zurückzuziehen. Vor allem Führungskräfte sind dem ausgesetzt und entsprechend frustriert.

Symptomatisch für dieses ungute Klima scheint auch die Evaluation der Neuorganisation selbst zu sein, die zwar durch eine tiefgreifende und sehr arbeitsintensive Datenerhebung durch viele Mitarbeiter auf allen Ebenen vorbereitet wurde, wovon sich nun aber im Bericht an den Innenausschuss nichts mehr wieder findet; das führt zu dem Gefühl, „für den Papierkorb“ gearbeitet zu haben.

Die Stimmungslage wird auch durch einen Prozess der **zunehmenden Arbeitsverdichtung** und überbordender Arbeitsmenge weiter gedrückt. Die ohnehin hohe Arbeitsdichte wird durch die Faktoren:

- fehlendes Personal (wegen unterbliebener Neueinstellung im Polizeibereich und pauschaler Stellenstreichungen im Verwaltungsbereich)
- mit der Reform veränderter, aufwendiger und bürokratischer gewordener Arbeitsabläufe mit viel Doppel- und Dreifacharbeit
- nicht bilanzierter Zusatzarbeit aus Gründen der Reform (z.B. durch Reise- und Abordnungstätigkeit)
- schlechte bauliche und technische Arbeitsbedingungen (vor allem im Bundespolizeipräsidium, aber auch in anderen Dienststellen)
- rigide Vorgaben zur Erfüllung von „Kennzahlen“ bei gleichzeitiger Hintanstellung anderer polizeilicher Arbeitsbereiche
- mitarbeiter-, familien- und pendlerunfreundliche Arbeitszeitmodelle, insbesondere im Schichtdienst und durch „Anbieteverfahren“, die weniger freie Wochenenden für die Einsatzkräfte bedingen

noch verschärft.

¹ vgl. Hans-Jürgen Lange/Jean-Claude Schenk, Neue Steuerungsmodelle in der Polizei, in: Hans-Jürgen Lange (Hsg.), Die Polizei der Gesellschaft, Opladen 2003, S. 251

Aus vielen Dienststellen sind Berichte über steigende Erkrankung, insbesondere auch von „Leistungsträgern“, zu verzeichnen.

Die „Beerlage-Studie“ der Hochschule Magdeburg-Stendal vom September 2009 über „Belastungen, Gesundheit und Engagement in der polizeilichen Gefahrenabwehr“ beschreibt für die Bundespolizei eine **„Burn-Out-Quote“ von 25,4 Prozent** – so hoch wie in keiner anderen vergleichbaren Einsatzorganisation; die Landespolizeien halten sich bei ca. 10 Prozent auf. Eingeschränktes Wohlbefinden, „Burn out“ und erhebliche krankheitsbedingte Fehltagel in der Bundespolizei resultieren nach dieser Studie weniger aus dem Polizeidienst selbst, sondern aus den unzureichenden, frustrierenden Rahmenbedingungen der Arbeit. Das subjektive Wohlbefinden der Bundespolizisten liegt nach der Studie um 10 Prozent schlechter als bei den Landespolizisten, der Grad der wenig engagierten Bundespolizisten liegt mit 42 Prozent deutlich über denen der Landespolizeien (ca. 25 Prozent).

Rund 65 Prozent der Bundespolizisten fühlen sich nach dieser Studie zu wenig mit ihrer Organisation verbunden.

Zudem werden die Rahmenbedingungen der Arbeit nicht als gerecht, schon gar nicht leistungsgerecht angesehen. Zwar wird den Beamtinnen und Beamten ein erhebliches Maß persönlicher Flexibilität und familiärer Opfer abverlangt, auch wurde die Organisationsstruktur geändert. Jedoch wurde es versäumt, eine durchgängige angepasste Stellenbewertung vorzunehmen, so dass es erhebliche Bewertungs-Schiefen zwischen den einzelnen Dienstposten und Funktionen gibt, die als **ungenügende Anerkennung der Leistungen** gesehen werden. Die Bundespolizei ist zudem nach wie vor – trotz aller Anstrengungen der vergangenen Jahre - die am schlechtesten bewertete und bezahlte Polizei in Deutschland und damit mit deutlich schlechteren Berufsperspektiven im Wettbewerb mit anderen Polizeien, aber auch mit den Verwaltungen anderer Bundesbehörden, gestraft. Die Mitarbeiter empfinden dies als „Mehr abverlangen – weniger Karriere“ - Effekt.

Nach unseren Wahrnehmungen werden die im Bericht weitgehend kritiklos dargestellten Ergebnisse der Neuorganisation von einer großen Mehrheit der Beschäftigten der Bundespolizei so nicht mitgetragen.

Besonders gravierend stellt sich diese differenzierte Wahrnehmung zwischen der Alltagswirklichkeit im Polizeibetrieb auf der einen und der politischen Darstellung des Berichts gegenüber dem Parlament auf der anderen Seite bei

- der zentralen personalwirtschaftlichen Steuerung,
- bei der Bereitstellung von Polizeitechnik und im Materialmanagement und
- bei Organisationsfragen

dar.

Vor allem hier ist für die Polizeibeschäftigten kein Mehrwert durch die Neuorganisation erkennbar geworden. Die Situation im Arbeits- und Dienstalltag wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Teilen sogar deutlich schlechter als vor dieser Neuorganisation bewertet.

Der Bericht tritt **keinerlei Beweis für eine tatsächliche Erhöhung der „Präsenz in der Fläche“**, besonders auch im bahnpolizeilichen Aufgabenbereich, an, sondern behauptet solches nur. Nach Wahrnehmung der dort eingesetzten Kolleginnen und Kollegen - und belegt durch nicht besetzte Dienststellen und -orte - wird die Präsenz in der Fläche eher als geringer als vor der Neuorganisation angesehen. Vor allem die tatsächliche Streifendichte im Zuständigkeitsbereich der Inspektionen ist angesichts der Aufteilung der Kopfzahl der Inspektion auf fünf Dienstgruppen im Schichtsystem im Abgleich mit den zu bestreifenden Flächen, Räumen und Streckenkilometern als gering anzusehen.

Die Personallücken an den großen Flughafendienststellen, die bereits vor der Neuorganisation bestanden, wurden nicht geschlossen und die Ursachen dieser Lücken nicht beseitigt. Sie werden derzeit durch große kostenintensive Abordnungskontingente von anderen Beamten bundesweit abgedeckt.

Die notwendigen organisatorischen Anpassungen bei den Flughafendienststellen und der Aus- und Fortbildungsorganisation wurden auch zwei Jahre nach der Neuorganisation nicht angepackt – mit teilweise dramatischen Folgen für die Nachwuchsgewinnung.

Zu den einzelnen Punkten der Entschließung des Innenausschusses und dem Bericht des Bundesministeriums des Innern:

1. Umsetzung und Ergebnisse der Neuorganisation

1.1. Umsetzung

Die Einnahme der neuen Organisationsstruktur wurde in einem kooperativen Prozess vollzogen, der vor allem in den zu fusionierenden Dienststellen der Polizeibasis zügiges Handeln erforderte. In einem anschließenden sehr gründlichen Personalauswahlprozess wurde dem Großteil der Mitarbeiter eine neue Funktion zugewiesen.

Friktionen traten vor allem dort auf, wo aufgrund verschlechterter Rahmenbedingungen Auswahlprobleme herrschten, insbesondere in den Logistikbereichen (IT-Zentralisierung beim Bundespolizeipräsidium).

Auch wurden mehrere hundert Dienstposten des gehobenen Dienstes im Operativdienst (Gruppenleiter) schlechter bewertet als vor der Reform und lassen nunmehr das Erreichen des Amtes A 11 nicht mehr zu. Zudem waren unerklärliche Bewertungsunterschiede eingeführt worden: Dienstgruppenleiter von großen Dienstgruppen waren nur noch nach A 12 bewertet, Dienstgruppenleiter wesentlich kleinerer Dienstgruppen hingegen mit A 13. Auch die Streichung von über 200 Polizeiführerfunktionen im Operativdienst (Dienstgruppenleiter etc.) bei gleichzeitiger Vergrößerung der räumlichen und personellen Führungsspanne bereitete Probleme.

Besonders problematisch war und ist die unterbesetzte Personalsituation im Bundespolizeipräsidium Potsdam, die zum einen aus fehlenden Planstellen für Verwaltungsbeamte, zum anderen aus unzureichenden Arbeitsbedingungen resultiert. Die nach der Neuorganisation eingesetzte Diskussion um den Standort und die unzureichenden baulichen Bedingungen verschärften das Problem. Besondere Schwierigkeiten ergaben sich im Bereich der personellen Zusammenführung der IT-Bereiche, wo es zu mehrfachen Zu- und Wegordnungen von Mitarbeitern kam. Dies war vor allem auf fehlenden Überblick über die Strukturen und den Personalbestand im IT-Bereich zurückzuführen.

Nach wie vor bestehen bei den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Akzeptanzprobleme hinsichtlich der Methodik der Personalbemessung für die verbliebene Grenzüberwachung (Land) an den Grenzen zu Polen und Tschechien anhand des „Determinantensystems“. Dies gilt auch für die Determinanten für den bahnpolizeilichen Bereich.

Die Phase der Umsetzung wurde nicht genutzt, die selbst im Entscheidungszeitpunkt der Neuorganisation (Anfang 2008) noch immer ungeklärten und offenen Problemfelder der Organisationsüberprüfung und Personalbemessung der Aus- und Fortbildungsorganisation, der

Flughäfen, der neuen Aufgabe der Grenzüberwachung zu Österreich und der Ermittlungsdienste, deren Personalansatz pauschal mit 10 Prozent aller Vollzugskräfte festgelegt wurde, zu klären und zu schließen.

Die im Bericht angesprochenen **Abordnungen von Beamtinnen und Beamten** aus den Direktionen Bad Bramstedt, Berlin und Pirna an die Flughäfen ist kritisch zu betrachten, weil die im Rahmen der Erarbeitung des Reformkonzepts offiziell ausgeklammerte Organisationsüberprüfung der Flughäfen zwar nach Einnahme der neuen Struktur durchgeführt, aber ihre Ergebnisse nicht umgesetzt wurden. Auch wurde nicht nur das seit längerer Zeit bitter notwendige Umsteuern im System der Personalgewinnung und Steuerung für die Ballungsraum- und Flughafendienststellen zwei Jahre lang nicht bearbeitet, sondern auch noch sträflich viel zu wenig Personal unterhalb der Haushaltsplanstellen und des Bedarfs eingestellt. Im Ergebnis sind – trotz der Umsetzung der Neuorganisation – gegenwärtig 1.320 Dienstposten in der Bundespolizei nicht besetzt. Aufgrund der Unfähigkeit zur Einstellung von Personalersatz blieben 800 Planstellen für Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamte unbesetzt, von denen nun im Zuge der Sparmaßnahmen 130 Planstellen ersatzlos gestrichen und 50 Polizeibeamtenplanstellen an das Bundesverwaltungsamt abgegeben wurden, um dort befristet eingestellte Verwaltungskräfte dauerhaft übernehmen zu können. Gegenwärtig sind so noch 620 Planstellen für Polizeibeamtinnen und –beamte unbesetzt.

Die Folge sind extrem kostenaufwändige (und die Mitarbeiter und ihre Familien belastende) Abordnungsverfahren.

Zudem übersteigt das Volumen der Abordnungen das überhaupt verfügbare Personal: Die Bundespolizeidirektion Berlin (zuständig in den Ländern Berlin und Brandenburg) stellte zum Beispiel 400 Abordnungen zu anderen Bedarfsträgern außerhalb der Direktion, davon allein ca. 100 zum Bundespolizeipräsidium. Allerdings sind in der Direktion nur noch ca. 140 Beamtinnen und Beamte ohne Anschlussverwendung.

Insgesamt sind gegenwärtig ca. 850 Polizeibeamtinnen und -beamte innerhalb ihrer Direktionen und ca. 450 Polizeibeamtinnen und -beamte zu Dienststellen außerhalb ihrer Direktionen (Flughäfen) abgeordnet. Das entspricht in etwa dem Personalfehl, welches durch sträfliche Vernachlässigung von Neueinstellungen fehlt. Der Kreis der davon betroffenen Beamtinnen und Beamten ist freilich größer, da die Abordnungskontingente „gewälzt“ werden.

Die **(nicht geplanten) Personalnebenkosten** aufgrund der Personalrotation belaufen sich auf ca. 11 Millionen Euro/Jahr.

Alein im Bereich der **Reisekosten- und Trennungsgeldanträge** ist innerhalb eines Jahres eine reformbedingte Zunahme auf 310.000 Anträge in 2009 und prognostisch 350.000 An-

trägen in 2010 zu verzeichnen gewesen – ohne dass das für die gestiegene Bearbeitung erforderliche Personal vorhanden wäre oder die Haushaltsmittel entsprechend aufgestockt wären. Die Zunahme resultiert zum einen aus Lehrgängen, vor allem aber aus Personalumsetzungen im Zuge der Reform und aus den genannten Abordnungen.

Durch die Art der Umsetzung werden so „Löcher mit Löchern gestopft“.

Unklar ist, wie die Ende Mai in der Presse getätigten Aussagen zu einem Stopp des Personalabbaus im Grenzgebiet zu Polen und Tschechien angesichts der Veränderungen im Migrations- und Grenz kriminalitätslagebild zu bewerten sind.

1.2 Ergebnisse

Die Diskrepanz zwischen formuliertem Reformziel und erreichtem Stand nach zweieinhalb Jahren wird vor allem bei dem ursprünglichen Kernziel der Reform erlebt:

„Die Neuorganisation der Bundespolizei dient der Straffung und Vereinfachung der Arbeits- und Entscheidungsprozesse.“²

Diese „Vereinfachung“ sollte laut Reformkonzept³ u.a. erreicht werden durch

- die Dienst- und Fachaufsicht über die nachgeordneten Behörden
- die zentrale Steuerung der Personal- und Organisationsentwicklung durch das Bundespolizeipräsidium
- Zentralisierung der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) in einem IKT-Zentrum
- Zentralisierung aller Planungs-, Steuerungs- und Entwicklungsaufgaben im Bereich Polizeitechnik/Materialmanagement einschließlich zentraler Steuerung und Zuweisung der Sachausstattung beim Bundespolizeipräsidium

Es zeigte sich, dass die Kompetenzverteilung zwischen den Direktionen und dem Bundespolizeipräsidium eindeutig zu kopflastig geraten ist und in vielen Bereichen zu einer Überzentralisation führte, die die Entscheidungsprozesse eher verkompliziert, verlangsamt und zu Frustationen führt, andererseits die Direktionen zu wenig eigene Entscheidungsspielräume haben.

² BMI, Feinkonzept zur Neuorganisation der Bundespolizei – Managementfassung, S. 3

Zwar wurden auf der Ebene der Operativdienststellen „der Anteil der bisher in den Stäben und Führungsgruppen...verwendeten PVB...um ca. 18% reduziert“⁴, jedoch nicht die von ihnen bisher wahrgenommenen Aufgaben vollständig verlagert, was in vielen Fällen auch gar nicht geboten wäre. In der Folge bildeten sich bereits seit dem ersten Tag neue „Schattenstrukturen“, die die Neuorganisation eigentlich beseitigen wollte.

Zudem laufen heute eine Vielzahl von Arbeitsprozessen – von Genehmigungsverfahren bis zu Beschaffungsprozessen, von Anforderungen bis zu Kontrollverfahren – in wesentlich mehr Stufen mit mehr Beteiligten und in längerer Zeit ab, als vor der Neuorganisation, weil der Personalreduzierung in den Dienststellen keine Prozessüberprüfung folgte.

Offensichtlich ist eine der Grundannahmen der Neuorganisation, nämlich durch sehr starke Zentralisierung der Masse der Entscheidungs- und Steuerungsprozesse bei einer Oberbehörde einerseits und gleichzeitiger Reduktion der Entscheidungskompetenzen der Direktionen und Inspektionen sowie Abteilungen auf eine Fast-nur-Einsatzorganisation andererseits, für eine bundesweit operierende Polizeiorganisation mit ihrer erheblichen Größe so nicht umzusetzen.

Zudem scheint sich die Idee, so zentralisierte Aufgaben durch einen Flickenteppich von Außenstellen der Oberbehörde am Ort der nachgeordneten Dienststellen ausführen zu lassen, durch so bewirkte umständlichste Kommunikations- und Entscheidungswege aufzubröseln.

Hier muss umgesteuert werden.

Die deutliche Reduzierung der Bundespolizeiinspektionen von 128 auf 77 erweiterte die flächenmäßige Zuständigkeit einzelner Inspektionen erheblich. Bundesweit wurde die Anzahl der Dienststellen um 15 Prozent von 248 Inspektionen und Einsatzabschnitten auf 212 Inspektionen und Reviere verringert. So ist zum Beispiel für das Bundesland Thüringen lediglich noch eine Inspektion (Erfurt) mit fünf, über das Bundesland Thüringen verteilten, organisatorisch und personalwirtschaftlich unselbständigen Revieren eingerichtet.

Das führt zu einem ganz deutlichen **Mehraufwand an Bewegung und Abstimmungsbedarf**, der den angestrebten Mehrwert aus der Reduzierung der Inspektionen mehr als aufwiegt. Gleichzeitig wurden die polizeilichen Kontakte mit den Polizeiorganisationen der jeweiligen Länder und anderen, regionalen Sicherheitsbehörden durch die Reduzierung regionaler Bundespolizeiinspektionen deutlich eingeschränkt. Die reduzierte Vernetzung führt fraglos zu einem Sicherheitsverlust.

³ ebenda, S. 7

⁴ ebenda, S. 10

Von besonderer Bedeutung ist die seit der Neuorganisation um sich greifende „Ergebnisorientierte Steuerung in der Bundespolizei“; sie stellt einen hauptkritikpunkt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dar.

Darin wird versucht, die Bundespolizei mit Hilfe der Festlegung operativer Ziele und dazugehöriger Kennzahlindikatoren, z.B.

- Anzahl überprüfte/fehlerfreie Entscheidungen zur Erteilung von Ausnahmesichtvermerken
- Anzahl durchgeführte verdachtsunabhängige Kontrollen/Anzahl der „Treffer“ verdachtsunabhängige Kontrollen
- Anzahl Fahndungsabfragen/ Anzahl Fahndungstreffer
- Summe der Kontrollstunden Luftsicherheitskräfte/ Anzahl der kontrollierten Fluggäste
- Anzahl der Mitarbeiter, mit denen Personalgespräch zu führen ist/ Anzahl der geführten Personalgespräche

bei monatlicher oder quartalsweiser Messung der Kennzahlen zu steuern.

Zur Umsetzung werden Zielvereinbarungen, z.B. zur Steigerung der verdachtsunabhängigen Kontrollen um x Prozent gegenüber dem Vorjahr, zur Steigerung der Fahndungstreffer um y Prozent usw. „freiwillig“ geschlossen. Vor allem die Polizeibeamten im Streifendienst erleben diese Dienststeuerung durch Kennzahlvorgaben als Gängelei und Einengung des Eigenverantwortlichkeitsgebotes; es kommt zu massiver Kritik, dass gerade im Bahnpolizeibereich wegen der Kennzahlvorgaben zur verdachtsunabhängigen Fahndung nach illegalen Ausländern die bahnspezifische Präventionsarbeit zu kurz käme.

Systemisch gehört die von den Beschäftigten massiv kritisierte Idee der Kennzahlensteuerung einer Bundespolizei zum Problemkreis der Überzentralisation, weil sie der überprüfenswerten Grundannahme folgt, dass von der Oberbehörde bis in das letzte Revier „durchgesteuert“ werden könne.

Im Bundeshaushalt nicht kalkuliert war bisher der erhebliche **Mehrkostenaufwand**, zum einen durch gestiegene Reise- und Unterbringungskosten, mehr Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand, zum anderen aber durch eine Vergrößerung der Zuständigkeitsbereiche und eine Verringerung der Dienstorte. Mehrkosten entstehen so vor allem durch erhöhte Kilometerlaufleistungen der Dienstfahrzeuge und deutlich gestiegenen Kraftstoffverbrauch.

Dies wird durch die Umstellung von einer stationären Grenzkontrolle zur mobilen Fahndungspolizei an den Schengen-Binnengrenzen noch verstärkt.

Die durch die Neuorganisation bedingten erheblich verkürzten Austauschintervalle für Fahrzeuge und Kosten für Fahrzeugunterhaltung können nicht aus dem gegenwärtigen Budget der Bundespolizei dauerhaft abgedeckt werden.

Die beabsichtigte „zentrale Steuerung“ der Bundespolizei durch das Bundespolizeipräsidium wird in weiten Teilen der Bundespolizei als behindernder Dirigismus und **kostentreibende Überzentralisation** erlebt. Zwar wurden fleißig Konzepte erarbeitet, jedoch die Rahmenbedingungen der Polizeiarbeit an der operativen Basis dadurch nicht deutlich verbessert.

Ein bedeutender Kostenfaktor ist der **Bürokratiemehraufwand** als Folge der Zentralisation von Aufgaben.

Ursprünglich wollte die Neuorganisation zum Beispiel im Bereich Polizeitechnik/Materialmanagement durch Zentralisation bei der Oberbehörde und (teilweise) den Direktionen „die ‚operativen‘ Dienststellen von administrativen Aufgaben der Beschaffung und Instandhaltung so weit wie möglich frei halten“; „die Bedarfsdeckung, Beschaffung und Bewirtschaftung auf Behördenebene zentralisieren“ sowie „Lagerbestände zentralisieren und das einsatztaktisch benötigte Mindestmaß vorhalten“.⁵

Dies geht in der Praxis so nicht auf. Zwar wurden in den „operativen Dienststellen“ entsprechende Personalkürzungen vorgenommen und Kompetenzen der früheren Eigenbeschaffung der Dienststellen (auch von Klein- und Verbrauchsmitteln) „nach oben“ verlagert, gleichzeitig aber ein umständliches und zeitraubendes System der Bedarfsanforderung und –realisierung kreiert, dass zu Fehllieferungen, Zeitverzug, frustrierten Mitarbeitern, „illegaler“ Lagerhaltung und Verlust von Beschaffungsaufträgen für Mittelständler in den Regionen führt.

Die Zentralisierung vor allem von Beschaffungs- und Ausrüstungsprozessen führt in vielen Fällen zu erheblichem Zeitverzug und wird auf allen Ebenen des Polizeidienstes als Überzentralisierung scharf kritisiert. Die Beschaffung erfolgt mangels der Möglichkeit eigener Prioritätensetzung der Direktionen teilweise am Bedarf vorbei.

So verlängerte sich der Weg für die Beschaffung von Verbrauchsgütern unter 150 Euro von der Bedarfsermittlung bis zur Rechnungsbearbeitung von sieben Arbeitsschritten auf 12 Arbeitsschritte (bei Investitionsgütern über 150 Euro sogar noch deutlich mehr Arbeitsschritte!) und eine zusätzliche Hierarchieebene – inklusive nervtötender Nachfragen und extremer Zeitverzögerung. Die Folge sind mitunter zu spät und zu schlecht ausgestattete Bundespolizeidienststellen. So brauchte es in der neuen Struktur z.B. ganzer 20 Arbeitsschritte zwischen drei Behörden und eines Zeitraumes von 14 Monaten, um eine Bügelstation für eine Bereitschaftspolizeiabteilung zu beschaffen. Die Beispiele ließen sich fortsetzen.

⁵ ebenda, S. 19

Eine Vereinfachung der Beschaffungsprozesse durch die „Elektronische Materialverwaltung“ (eMat) ist nicht ersichtlich; auch ist das System unvollkommen, so dass Zusatzarbeiten anfallen und keine Einspareffekte spürbar sind.

Die Prozess- und Regiekosten, bis eine Dienststelle ausgestattet ist, haben sich durch die Reform deutlich erhöht und wiegen etwaige Gewinne durch Rahmenverträge etc. längst auf; selbst Kleinstartikel werden nun über die „große Runde“ beschafft. Die durchgeführte, umfassende Zentralisierung der Polizeitechnik und des Materialmanagements entmündigt insgesamt die Bundespolizeidirektionen und vernachlässigt gleichzeitig den polizeilichen Sachverstand bei der Beschaffung und beim Einsatz der notwendigen Technik.

Besonders beklagt werden auch die langen Zeitläufe, bis Einsatzbekleidung repariert bzw. ausgetauscht wird, weil durch die Neuorganisation in den Dienststellen keine Bekleidungsreserven mehr vorgehalten werden dürfen.

Das Konzept regionaler, allerdings dem Präsidium zugehöriger **Bereichswerkstätten** ist viel zu großflächig angelegt und kann allein nicht das die technischen Bedürfnisse der Dienststellen der Bundespolizei abdecken. Zu diesem, in der Bundespolizei besonders kritisierten Punkt der Neuorganisation nimmt der Bericht überhaupt nicht Stellung.

Für eine effektive Versorgung der Bundespolizei mit Werkstatteleistungen muss deren Anzahl durch Entfristung bisheriger „Temporärer Außenstellen“ aufgehoben werden.

Der **Einsatz von IT – Technik** bei der polizeilichen Vorgangsbearbeitung und der Nutzung der Informationssystemen der Bundespolizei hat sich seit Einführung der Software „CITRIX“ und eine Überzentralisation deutlich für die „Kunden“ in der Bundespolizei verschlechtert, auch aufgrund unzureichender IT-Leitungskapazitäten (Bandbreiten). Dieses System wird von den Polizeibeamtinnen und –beamten als **sehr langsam arbeitend** wahrgenommen, bindet damit zusätzlich Personal und Arbeitszeit und **behindert die Polizeiarbeit** gravierend. Durch die (Über-)Zentralisation im Bereich der IT-Technik hat sich die Einsatzunterstützung für die Operativkräfte verschlechtert und verzögert: gab es vor der Reform zum Beispiel lediglich zwei Stationen, die ein Polizeiführer durchlaufen musste, um für seinen Einsatz eine Relaisstation aufgebaut zu bekommen, so muss er seit der Reform sechs Stationen bei drei Dienststellen/Behörden durchlaufen, inklusive nervtötender Debatten um Zuständigkeiten und Verfahren.

Verschärft wird die Situation durch das Personalfehl bei den Verwaltungsbeamten und den Tarifbeschäftigten, was zwangsläufig zu einer Bindung von Vollzugsbeamten in vollzugsfremden Tätigkeitsfeldern führt.

Eine neue Delegation von Verantwortung und Dezentralisierung ist zwingend notwendig.

Als dramatischer Fehler erwies sich die Behauptung einer angeblichen Kostenneutralität der Neuorganisation, obwohl bekannt war, dass auch neue technische Verfahren mit der Neuorganisation eingeführt werden sollten, die nicht zum Nulltarif zu haben sind. Tatsächlich ergab sich allein durch die Zusammenlegung von Dienststellen und Neugründung von Dienststellen und Behörden ein kostenaufwändiger Mehrbedarf an Immobilien und Arbeitsplatzausstattung, der im Haushalt nicht vorgesehen war. In der Folge ist die bauliche Situation und Flächenausstattung in vielen Dienststellen unzureichend, das gilt auch für Diensträume, die von den Bedarfsträgern zur Verfügung gestellt werden sollen (z.B. Bahnpolizei). Besonders unbefriedigend verlief die Diskussion um die Unterbringung des Bundespolizeipräsidiiums und der Reiterstaffel; der erzielte Kompromiss bei der Kostenschranke für den Neubau des Präsidiums lässt schon heute erkennen, dass die Mittel nicht ausreichen werden – Leidtragende werden die Beschäftigten sein.

Ein besonderes Ärgernis stellt sich personalwirtschaftlich aus dem Umstand dar, dass mit der Bildung der Bundesoberbehörde in Potsdam plötzlich **drei unterschiedliche Planstellenobergrenzen** in der Bundespolizei gelten: für das Bundespolizeipräsidium selbst die „de Luxe“-Obergrenze nach § 2 der Verordnung über Obergrenzen für Beförderungssämter in der Bundesverwaltung, für die Polizeivollzugsbeamten die Obergrenzen nach § 1 dieser Verordnung und für die – ohnehin fast perspektivlosen – Verwaltungsbeamten der Bundespolizei außerhalb des Präsidiums, das heißt an der Basis, die schlechteste aller Obergrenzenregelung – nach § 26 BBesG. Dies führt zu einem Auseinanderdriften in der Belegschaft der Bundespolizei, ohne dass es dafür einen einleuchtenden Sachgrund gäbe.

Positiv wird auch durch die GdP die Installierung der **Direktion Bundesbereitschaftspolizei** wahrgenommen, die einen gleichmäßigen Aus- und Fortbildungsstand, bessere Einsatzauslastung und professionelles Einsatzmanagement der Bereitschaftspolizeieinheiten garantiert, welches sich in einer um 12 Prozent gestiegenen Einsatzauslastung und allein ca. 5.000/Jahr durch die Bereitschaftspolizei festgestellten Straftaten ausdrückt.

Die im Bericht des BMI angesprochene Erhöhung der Anzahl der Dienstposten „im **Kernbereich polizeilicher Aufgabenwahrnehmung der Einsatzhundertschaften** und in den Beweissicherungs- und Festnahmehundertschaften“ ist freilich nicht aus der Auflösung von Verwaltungs- und Stabsstrukturen herrührend, sondern aus der Umschichtung von Personal aus reduzierten Wasserwerfer- und technischen Einheiten sowie aufgelösten Bereitschaftspolizeieinheiten, die auch zuvor bereits als Kräfte im „Kernbereich polizeilicher Aufgaben-

wahrnehmung“ waren. Insgesamt verfügt die Bundespolizei mit der Neuorganisation über 184 Bereitschaftspolizisten weniger als vorher.

Zwar wurden mit der Neuorganisation in allen regionalen **Direktionen Mobile Kontroll- und Überwachungseinheiten (MKÜ)** eingerichtet, jedoch mangelt es nach wie vor an einer Aufgabenabgrenzung an der Schnittstelle von bereitschaftspolizeilichen Verbandskräften und MKÜ'en. Dies führt zu kostenträchtigen Fehleinsätzen, weil mitunter „schwere“ Einsätze bei den MKÜ landen, „leichte“ Einsätze hingegen bei der Bereitschaftspolizei.

Eine signifikante Veränderung der **Aufklärungsquote** festgestellter Straftaten ist durch die Neuorganisation nicht eingetreten; die Zahl der festgestellten Straftaten liegt knapp unter dem Niveau von 2007.

Vorgesehen war auch, dass „die Linienorganisation von längerfristigen Personalbindungen“ für Einsätze im Ausland durch beim Bundespolizeipräsidium ausgewiesene insgesamt rund 400 Dienstposten und Planstellen „entlastet“ wird; dafür sollte das durch die Neuorganisation „gewonnene Potential“ eingesetzt werden.⁶ Dies ist auch 2 ½ Jahre nach Reformbeginn noch nicht erfolgt, wobei die Sinnhaftigkeit dieser Idee ohnehin noch zu prüfen ist.

Die im Bericht angesprochenen „Aufgaben im Bereich der europäischen und internationalen Kooperation“ gewinnen zwar, wie es im Bericht heißt, „an Bedeutung“; auch wurden „rund 600 Dienstposten für diesen Bereich geschaffen“. Gegenwärtig sind von den Dienstposten für Auslandsverwendungen in besonderen Pools nur sehr wenige Dienstposten besetzt. Der gesamte Komplex der (zunehmenden) Auslandsverwendungen ist hinsichtlich der Rahmenbedingungen (Personalrekrutierung, langfristige Einbindung in die Laufbahnausbildung und Fortbildung, Abfindung, strategische Ausrichtung des Auslandsengagements) nicht auf dem erforderlichen Stand.

Die im Bericht angesprochenen zwei „Internationalen Einsatzeinheiten“ (IEE) sind auch weiterhin mangels Personal nicht einsatzfähig, es ist nur ein Bruchteil der Stellen besetzt. Ursache ist u.a. das auch nach zwei Jahren nicht völlig klare Aufgaben- und Einsatzprofil – irgendwo zwischen Bereitschaftspolizei, Gendarmerie und Einzeleinsatz angesiedelt -, das für potentielle Bewerber kaum Attraktivität zu entfalten vermag. Hinzu kommen Ausstattungsprobleme und unattraktive Rahmenbedingungen in der Stellenbewertung und den Einsatzabfindungen.

⁶ ebenda, S. 3 u. 7

Begrüßt wird die Arbeit des zentralen Auswertezentrums, wenngleich von der operativen Basis kritisiert wird, dass von den dortigen Arbeitsergebnissen zu wenig nach unten durchdringt.

Extrem defizitär ist die Situation in der **Aus- und Fortbildung**.

Dieser Bereich wurde im Zuge der Vorbereitung der Neuorganisation nicht tiefgründiger analysiert, was sich nun rächt.

Die Bundespolizei hat seit Jahren schlichtweg zu wenig Nachwuchs eingestellt und ist auch mit ihrer Struktur der Personalwerbung und der Schwerpunktbestimmung von Werberäumen hoffnungslos abgehängt. Die Folge sind extreme Kapazitätsengpässe. So waren die Kapazitäten der Bundespolizeiakademie und der Aus- und Fortbildungszentren bereits im Jahr 2008 zu 84 Prozent mit Ausbildungsaufgaben ausgelastet, im Jahr 2009 zu 92 Prozent. Das führt dazu, dass bereits heute kaum noch zentrale Fortbildungsmaßnahmen angeboten werden können – eine sich permanent wandelnde Bundespolizei, die ihre Mitarbeiter aus Kapazitätsgründen nicht fortbilden kann, droht. Bedingt durch den weiter steigenden Bedarf an Einstellungen wird sich dieses Problem des (seit Jahren bereits angestauten) Fortbildungsdefizits noch verstärken.

Dies hat Auswirkungen einerseits auf den ungenügenden Fortbildungsstand der Mitarbeiter, andererseits auf die Dienststellen der operativen Linie, die nun versuchen, mit eigenem (dem Operativdienst zu entziehenden) Personal zumindest vor Ort einen Teil der Fortbildung zu realisieren.

Zugleich müssen wegen mangelnder Aus- und Fortbildungskapazitäten in der dafür eigentlich vorgesehenen Organisation weiterhin Unterbringungsressourcen bei den Bereitschaftspolizeiabteilungen in Anspruch genommen werden, um dort – abseits der Aus- und Fortbildungszentren – Polizeiausbildung zu betreiben.

Der **Bedarf an Fachlehrern** ist dabei nicht gedeckt; auch die Fortbildung der Polizeifachlehrer kann nicht mehr befriedigt werden. In der Folge kommt es zum Entzug von Polizeibeamten - vor allem des gehobenen Dienstes - aus der operativen Linie und ihre Abordnung in die Ausbildungsorganisation, um die Ausbildung sicherstellen zu können.

Der personelle und materielle Bedarf für die – auch aufgrund des demografischen Wandels, vor allem aber wegen der Nichteinstellungen der letzten Jahre – auf bis zu 1.200 Neueinstellungen pro Jahr massiv zu steigernde Ausbildungsorganisation wurde in den vergangenen zwei Jahren seit Beginn der Neuorganisation nicht erhoben; dieses muss dringend erfolgen.

1.3 Präsenz in der Fläche

Als zentrales politisches Ziel der Neuorganisation wurde von Anfang an die zusätzliche Freisetzung von 1.000 Polizeibeamtinnen und –beamten für den Kernbereich polizeilicher Aufgaben angegeben.

Zugleich sollte trotz der Bildung von Groß-Inspektionen (teilweise über ein ganzes Flächen-Bundesland) „die Präsenz in der Fläche – trotz des Wegfalls von Inspektionssitzen – grundsätzlich nicht angetastet“ werden, weil „an bisherigen Inspektionssitzen...grundsätzlich Bundespolizeireviere eingerichtet [werden]“.⁷

Dieses Ziel ist nicht erreicht worden:

Zum einen ist bei einer Vielzahl von Revieren zu verzeichnen, dass diese nur noch temporär besetzt werden können, worunter vor allem die Präventionsarbeit (vor allem im Bahnpolizeibereich) vor Ort leidet.

Zum anderen hatte ausweislich des Bundeshaushaltes 2005 Einzelplan 06 die Bundespolizei im Jahr 2004 (nur) 648 eingerichtete Beamtenplanstellen nicht besetzt. Nach dem Bundeshaushaltsgesetz 2010, Einzelplan 06 sind diese unbesetzten Beamtenplanstellen im Jahr 2009 auf inzwischen **1.195 Stellen** angewachsen, werden jetzt jedoch durch Stellenstreichungen wieder reduziert. Durch dieses **gestiegene Fehl** kann kaum von einer „Stärkung der operativen Basis“ die Rede sein. Nach den Sparbeschlüssen wurden zudem ein Teil dieser unbesetzten Planstellen gestrichen, statt unverzüglich mehr Neueinstellungen vorzunehmen.

Im gleichen Haushaltsplan hatte die Bundespolizei 2009 zudem 462 eingerichtete Haushaltstellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht besetzt.

Damit wird deutlich, dass die Bundespolizei durch eine am Haushalt orientierte Personalpolitik ohne jegliche Organisationsänderung schon mehr als 1.000 zusätzliche Dienstposten besetzen könnte.

Gleichzeitig hat die Bundespolizei mehr als 500 Dienstposten mehr eingerichtet, als sie haushaltsmäßig über Planstellen verfügt.

Im Ergebnis werden dadurch nach der kompletten, personalwirtschaftlichen Umsetzung der Neuorganisation mehr als 1.800 eingerichtete Arbeitsplätze nicht besetzt sein.

⁷ ebenda, S. 10

Gleichzeitig erhöht sich die Verwendung von Beschäftigten der Bundespolizei in Bereichen, für die überhaupt keine Dienstposten geschaffen wurden, ständig. Dafür stehen u. a. die zunehmenden Auslandeseinsätze aber auch die Ausweitung der Anzahl der Spitzensportler in der Bundespolizei ohne eigene Planstellen.

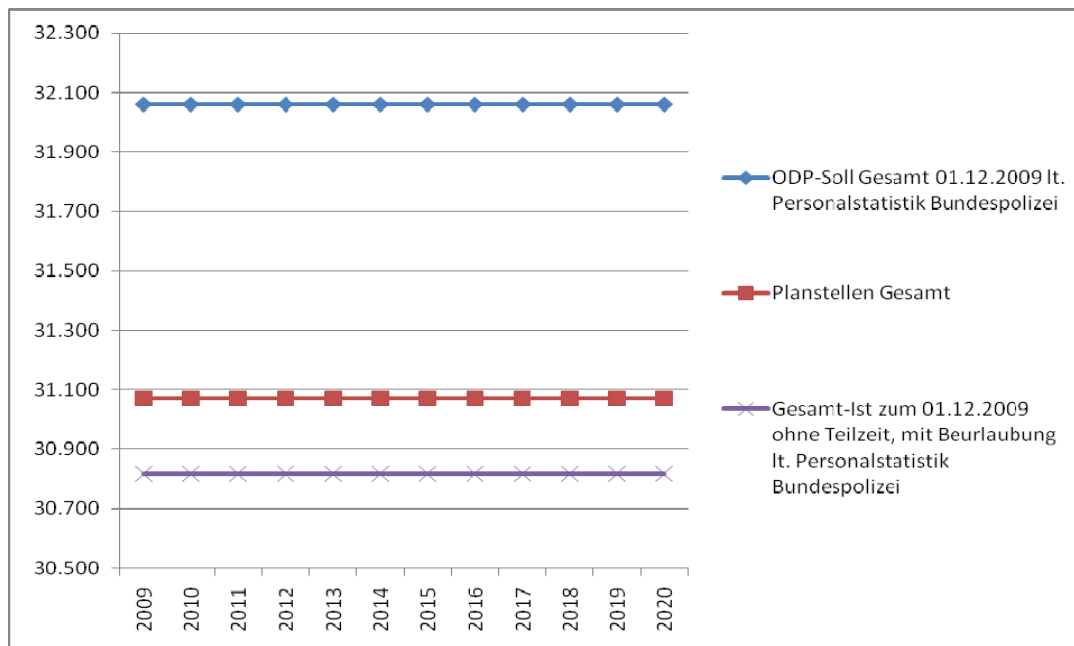


Abb.: „Schere“ zwischen erforderlichem Personal laut Organisations- und Dienstpostenplan und verfügbarem Personal sowie Planstellen in der Bundespolizei (Polizeibeamte)

Da wir davon ausgehen, dass damit Arbeitsplätze im Wesentlichen im operativen Bereich unbesetzt bleiben, wird die Präsenz in der Fläche nicht erhöht sondern weiter ausgedünnt.

Nominell ist das Personalfehl sowohl bei den regionalen Direktionen als auch bei den Einheiten und Sonderfunktionen eingerichtet, die dem Bundespolizeipräsidentium zugeordnet wurden; durch diverse **Abordnungen „von Personalloch zu Personalloch“** werden lediglich die Löcher verschoben, ohne Abhilfe zu schaffen.

So wurden zwar durch die Neuorganisation bei der Bahnpolizei 712 mehr Dienstposten geschaffen; diese können aber nicht alle besetzt werden, weil es am Personal fehlt.

Gemessen am Stundensoll einer „Normalarbeitskraft Polizeivollzugsbeamter“ entspricht das Personalfehl der Polizeibeamten in der Bundespolizei **1,916 Millionen nicht abgedeckter Polizeidienststunden**. Dieses Phänomen wird durch weitere, im Organisationsvolumen nicht eingerechnete Verwendungen bei anderen Bedarfsträgern (gegenwärtig ca. 800 sog-

nannte „Fremdverwendungen“, zuzüglich Personal für Europäisches Visa-Informationszentrum, Konsultationsverfahren nach dem Aufenthaltsgesetz beim Bundesverwaltungsamt etc. pp.), aber auch durch Teilzeit, Elternzeit etc. pp. noch verschärft. Hinzu kommt, dass seit der ersten Reform im Zuge der pauschalen **Stellenkürzungen 1.738 Planstellen und Haushaltsstellen** im Verwaltungsbereich gestrichen wurden, ohne das im gleichen Umfang Arbeit entfallen wäre.

Der Beweis, eine angeblich gestiegene Präsenz wäre durch die Entwicklung polizeilicher Maßnahmen und Ergebnisse darzustellen, ist im Bericht nicht angetreten worden. Dazu müsste die bundespolizeiliche Statistik einmal im Ganzen betrachtet werden. Zudem sollte die tatsächliche Streifenanzahl je Dienstschicht in den Zuständigkeitsräumen dargestellt werden, um die tatsächliche Präsenz in Augenschein zu nehmen.

Der Bericht des Bundesinnenministeriums spricht dem entsprechend auch gar nicht davon, dass eine Erhöhung der Präsenz in der Fläche eingetreten wäre, sondern dass lediglich die „organisatorischen Voraussetzungen“ für eine Erhöhung der Präsenz in der Fläche geschaffen wurden – durch die Einrichtung von personell in großer Zahl nicht unterlegten 712 „Dienstposten“. Dienstposten sind jedoch noch keine Polizeibeamten.

Gleichzeitig ist mit der Neuorganisation das Problem der „**Schattenstrukturen**“ nicht gelöst. Dies meint, dass für all die Arbeitsprozesse und Arbeitsschritte, die kraft Konzeptionen, Weisungen und Verfügungen von den Operativdienststellen erledigt werden müssen, aber keine „Mannstunden“ bilanziert und in Form von Dienstposten bereit gestellt wurden, auf Kosten der operativen Linie erledigt werden müssen. Hinzu kommen Arbeiten, die nur „auf dem Papier“ auf andere Dienststellenebenen verlagert wurden, tatsächlich aber vor Ort anfallen, jetzt jedoch kein Personal mehr dafür vorgehalten wird. In der Bundespolizei werden vor allem die Dienststellen der operativen Basis mit „Schattenstrukturen“ belastet.

2. Sozialverträgliche Umsetzung

Es ist richtig, dass die zwischen Dienststelle und Personalvertretung abgeschlossenen Dienstvereinbarungen eine gute Grundlage zur Steuerung der personellen Umsetzung der Neuorganisation bilden.

Die soziale Betroffenheit derjenigen, die nach dem sozialen Ausleseprozess von heimatfremder Verwendung betroffen sind und noch betroffen sein werden, mildern diese Vereinbarun-

gen allerdings nicht. Besonders Beschäftigte in unteren und mittleren Einkommensgruppen laufen dabei Gefahr, ihre Existenz und finanzielle Zukunft zu riskieren.

Es ist seit der Reform nicht gelungen, dass sich die politische und polizeiliche Führung der Bundespolizei mit dem **Phänomen eines Berufsbildes des vielfach „dauerpendelnden Bundespolizisten“** und den daraus folgenden finanziellen, familienpolitischen und gesundheitlichen sowie psycho-sozialen Folgen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auseinandersetzt und Lösungen anbietet. So wurde z.B. auch in der im Reformzeitraum erfolgten Dienstrechtsneuordnung **versäumt, bessere Rahmenbedingungen** für Bundesbeamte **zu schaffen**, die mehrfach dienstlich umziehen oder dauerhaft fernpendeln müssen. Dies führt zu der unbefriedigenden Situation, dass versetzte Bundeswehrangehörige deutlich besser gestellt und entlastet sind als versetzte oder zu versetzende Bundespolizisten.

Deshalb erfordert die weitere Umsetzung der Neuorganisation, aber auch die zunehmenden bundesweiten Abordnungen von Kolleginnen und Kollegen der Bundespolizei große soziale Verantwortung und ein menschliches Augenmaß.

Alle Versetzungs- und Abordnungsmaßnahmen müssen noch deutlich stärker auf ihre absolute Notwendigkeit geprüft werden.

Vollkommen unzureichend wurden bisher die in der Dienstvereinbarung „zur Förderung der Mobilität und der Vereinbarkeit von Ortswechseln mit den familiären und sozialen Belangen der Beamtinnen und Beamten“ zugesicherten Maßnahmen umgesetzt, die „insbesondere zur **Förderung von Familienfreizeitblöcken**“ vorgesehen waren.

Statt die beabsichtigten „weitere[n] begleitende[n] Maßnahmen, z. B. Regelungen über Arbeitszeitgestaltung zur Förderung von Fahrgemeinschaften, Aufweichung der Kernzeiten, aktive Förderung der Telearbeit, Blockarbeitszeitmodelle, Arbeitszeitkorridore, Ausweitung der frühest möglichen und spätest endenden Arbeitszeiten und weitere geeignete arbeitsorganisatorische Maßnahmen“ zu befördern und anzuschieben, verlegte sich das Bundespolizeipräsidium darauf, bestehende (pendlerfreundliche) Arbeitszeitmodelle in den regionalen Direktionen und bei der Bereitschaftspolizei zu untersagen, ohne selbst Angebote für eine bessere Vereinbarkeit der Arbeitszeiten mit den Reformfolgen zu unterbreiten.

Diese rigide Vorgehensweise gegen die berechtigten Interessen der reformbetroffenen Beschäftigten, dienstliche Anforderungen mit familiären Verpflichtungen durch adäquate Arbeitszeitregelungen übereinzubringen, sorgte für weitere (völlig unnötige) Verärgerung in der Belegschaft.

Das Bundesministerium des Innern steht nun in der Pflicht, die vereinbarten Maßnahmen auch umzusetzen, um eine sozialverträgliche Umsetzung auch wirklich zu erreichen.

3. Einsatz von Verwaltungspersonal in befristet einzurichtenden Servicestellen

Das Projekt der Servicestellen hat sich voll bewährt. Es folgt der Erkenntnis, dass es gar keiner räumlichen Konzentration von Verwaltungsarbeit an einem Ort (z.B. Potsdam) bedarf, um eine Vielzahl von Verwaltungsarbeit ableisten zu können, weil die dortigen Arbeitsprozesse ohnehin online erledigt werden können. Durch dezentrale Dislozierung von Verwaltungstätigkeit können so nicht nur Arbeitsplätze „in der Fläche“ und in strukturschwachen Regionen gehalten werden, sondern vor allem auch zusätzliche Bau- und Liegenschaftsinvestitionen zur Einrichtung neuer Arbeitsplätze vermieden werden.

Eine sofortige Entfristung der Servicestellen ist deshalb angezeigt; eine Auflösung der Servicestellen in 2011 wird rigoros abgelehnt.

Das Modell der dezentral dislozierten Servicestellen hat sich auch gegenüber der Zentralisierung bei anderen Bedarfsträgern durchgesetzt. So traf die reformbedingte Abgabe der Bezügeberechnung an das Bundesverwaltungsamt auf dort personell und planstellenmäßig nicht vorbereitete Strukturen, wohingegen die Servicestellen der Bundespolizei problemlos die Arbeit aufnehmen konnten.

Das Modell der dezentral dislozierten Servicestellen eignet sich auch, weitere Felder der Polizeiverwaltung so zu organisieren und abzarbeiten, z.B. die Bearbeitung von Massendelikten wie der Anzeigen der DB AG in Fällen der Leistungserschleichung.

4. Kontinuierliche Überprüfung der Aufgabenwahrnehmung auf Flughäfen

Der zukünftige Personalbedarf der Bundespolizei im Bereich der Aufgabenwahrnehmung auf den Flughäfen wurde aus der Entscheidung der Neuorganisation ausgeklammert. Im Jahr 2008 wurde lediglich eine **Organisationsprüfung** über den derzeitigen Personalbedarf dort durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Überprüfung sind bisher organisatorisch **nicht umgesetzt** worden.

Die konkreten Ausbauplanungen an einer ganzen Reihe deutscher Flughäfen, u. a. auch in Frankfurt/Main und in Berlin, wurden bei der Neuorganisation nicht berücksichtigt, obwohl die dort benötigten Polizeibeamtinnen und -beamten aufgrund des Ausbaufortgangs in den einzelnen Regionen bereits jetzt vor Ort geworben und eingestellt werden müssten.

Kritisch ist auch zu sehen, dass bei Flughafenausbauvorhaben die personalsparenden zentralen Abfertigungen oft nicht gegen die Flughafenbetreiber durchsetzbar sind, so dass auch zukünftig von wachsendem Personalbedarf ausgegangen werden muss. Auch wurden die Mittel (8 Mio. Euro) für ein **genehmigtes Polizeiwohnheim** für Beschäftigte, die zum den

Flughafen München wechseln sollen, für den Baubeginn 2009 durch das Bundespolizeipräsidium **wieder zurückgezogen**.

Es stimmt bedenklich, dass es in zwei Jahren Neuorganisation nicht gelungen ist, sich des Schwerpunkt- und Dauerthemas Flughäfen ernsthaft und strategisch anzunehmen, wie auch das Grundsatzthema „Personalrekrutierung und Arbeitsbedingungen in Ballungsräumen“ nicht angepackt wurde. Die **Bundespolizei verliert** hier – auch angesichts des demografischen Wandels - immer schneller **Wettbewerbspositionen** mit den Polizeien der Länder und anderen Bedarfsträgern in Ballungsräumen.

5. Abschichtung nicht-ministerieller Aufgaben

Die Abschichtung dieser Aufgaben und damit die Veränderung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten vom Bundesministerium des Innern auf das Bundespolizeipräsidium Potsdam wurde und wird bis heute weder transparent noch klar verantwortlich durchgeführt. In vielen Bereichen, so z. B. bei der Umsetzung von Arbeitszeitanordnungen oder im besonders relevanten Bereich der Auslandsverwendungen, bestehen nicht immer zu durchschauende Doppelzuständigkeiten, die auch als „System organisierter Unverantwortlichkeit“ wahrgenommen werden können.

Das zur Grundlage der Reform gemachte „Feinkonzept“ des Bundesministeriums des Innern mit der Beschreibung von Zuständigkeiten der jeweiligen Ebene wird zwar in vielen Punkten nicht (mehr) eingehalten, aber auch nicht fortgeschrieben.

Andererseits wurden Entscheidungsstränge (z.B. zum Einsatz der GSG 9 im Ausland) abweichend von den Grundzügen der Neuorganisation geregelt. Hier ist Klärungsbedarf angesagt.

6. Rückübertragung grenzpolizeilicher Aufgaben auf die Bundespolizei in Bayern

Bereits im Rahmen der Reform II der Bundespolizei wurde festgelegt, dass die Übernahme neuer Aufgaben nur mit zusätzlichem Personal erfolgen kann.

Die Übernahme der grenzpolizeilicher Aufgaben zu Österreich war und ist in der Neuorganisation personell und materiell nicht bilanziert; es waren schlichtweg keine Polizeibeamtinnen und Beamten dafür vorgesehen.

Die Einrichtung der derzeit 228 Dienstposten geht zu Lasten anderer, nicht besetzter Stellen.

Die Bundespolizei ist nach wie vor nicht in der Lage, an der österreichischen Grenze die Straßenfahndung aufzunehmen; dies muss nach wie vor die Bayerische Landespolizei erledigen.

Alleine für die vollständige Übernahme der Sachbearbeitung der (auch vom Land aufgelieferten) Fälle besteht ein Personalbedarf in dreistelliger Höhe, der nicht abgedeckt ist.

Auch die technische Ausstattung ist nicht gegeben. So fehlt es an ausreichenden, hochmotorisierten zivilen Fahrzeugen, um die Straßenfahndung durchführen zu können.

Aus Sicht der Gewerkschaft der Polizei ist es dringend angezeigt, die Diskussion über die Probleme und die Zukunft der Bundespolizei weg von politischen Effekthaschereien und innerpolizeilichem Kennzahlenfetischismus und hin zu den tatsächlichen Problemen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der täglichen Erledigung ihres polizeilichen Auftrages hinzuführen.

Die parlamentarische Begleitung und die regelmäßige Befassung des Innenausschusses mit dem inneren und organisatorischen Zustand der Bundespolizei kann dazu ein probates Mittel sein.

Hüber