

30. Juni 2010

Neuorganisation der Bundespolizei

Stellungnahme zur Evaluationsanhörung durch den Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 05. Juli 2010 zur Neuorganisation der Bundespolizei

I. Vorbemerkungen

Naturgemäß ist es müßig, auf die Entstehungsgeschichte und den bisherigen Werdegang der Bundespolizei einzugehen. Hierüber existieren ja inzwischen Berge von Schriftstücken und vermeintliche Expertisen. Ich beschränke mich daher auf den Zeitpunkt ab 01. März 2008, der sogenannten Geburtsstunde der neuen Bundespolizei.

Die jetzige Anhörung im Innenausschuss dient einer Bewertung der Umsetzungspraxis des Bundespolizeigesetzes als Grundlage einer Evaluation. Dabei sind die zu prüfenden Kriterien in besonderem Maße:

- Zentrale Steuerung der gesamten neuen Bundespolizeiorganisation,
- Entlastung der Polizeivollzugskräfte von verwaltungsspezifischen und administrativen Aufgaben durch Straffung der Strukturen auf allen Ebenen,
- Konzentration der Bundespolizei auf ihre Kernaufgaben,
- Vereinfachung von Arbeits- und Entscheidungsprozessen,
- Stärkung der operativen Basis um rund 1000 Polizeivollzugskräfte,
- Mehr bundespolizeiliche Präsenz,
- Schnellere und bessere Reaktion auf neue und aktuelle Herausforderungen.

Grundsätzlich erhebt sich für mich zunächst die Frage, ob überhaupt eine Evaluation (s. Definitionen google) stattgefunden hat.

Aus dem Bericht des Bundesministeriums des Innern (BMI) geht weder das gewählte Verfahren noch der beteiligte Personenkreis hervor.

Im Übrigen muss das Verfahren als offenkundiges Insichgeschäft ohnehin weitestgehend leerlaufen, da die ursprünglichen Ideengeber/Verfasser/Weisungsträger ihr eigenes Werk beurteilen und naturgemäß zu einem positiven Ergebnis kommen mussten und auch gekommen sind. So ist die Wahrheitsprüfung in Form eines Soll-Ist-Vergleiches in Kernfragen der praktischen Umsetzung der Gesetzesänderung unrealistisch ausgefallen. Hier hätte eine außenstehende Expertengruppe eingesetzt werden müssen, um zu einem objektiven und verwertbaren Ergebnis zu kommen. Dies gilt insbesondere für den Abschnitt der Abschichtung nichtministerieller Aufgaben. Das BMI als Auftraggeber hat hierbei sehr wohl auf die Wahrung seiner

Interessen geachtet, zumal im Gegensatz zum Bundesamt für Verfassungsschutz und dem Bundeskriminalamt im BMI der Bundespolizei eine eigene Spiegelabteilung gegenübersteht, die ihren – nun ein zügigen -Daseinszweck beweisen muss. Insofern gibt es ein klares unreguliertes Kompetenzproblem in allen Führungsebenen infolge fehlender Delegationsoptionen. Stattdessen wird der Zentralismus in extremer Weise praktiziert. Auch fehlen in der so genannten Evaluation neben der noch immer vermissten Aufgabenkritik ohnehin belastbare Zahlen (z. B. Freisetzung Personal und Personalfehl) und in vielen Fällen ersetzt augenscheinlich die Behauptung die Begründung. Vor allem ist sehr zweifelhaft, dass die Zentralisierung der Polizeitechnik und des Materialmanagements einen organisatorischen Mehrwert darstellt.

Der kardinale Geburtsfehler liegt darin, dass das ursprüngliche Konzept ohne Rücksicht auf die Erfahrungen bei den Ländern durch den eigenen ministeriellen und bundespolizeilichen Führungsapparat in quasi Geheimdienstmanier entworfen und nicht diskutiert wurde. Zumindest sind bei den Ländern die dortigen Ergebnisse ansatzweise evaluiert, allerdings aber nicht durchgreifend akzeptiert. Insofern wäre unter Beiziehung dieser Erkenntnisse der Probelauf einer Probeorganisation angebracht gewesen (vielleicht sogar mit einem Alternativmodell), als von vornherein vollendete Tatsachen zu schaffen, zumal es sich hier um eine Oberbehörde sui generis mit eigenem Behördenunterbau handelt, die für die deutsche Verwaltung untypisch ist. Die bisherige Praxis hat nachhaltig bewiesen, dass dieser Dinosaurier zum Zentralismus und zur Bürokratisierung neigt- quod erat demonstrandum. Dieses wird in besonderem Maße beim eingeführten und praktizierten System eines Controllings in der Bundespolizei deutlich. Erkenntnisse aus dem Bereich des Controllings, sinnvoll angewandt, können für die Organisation Bundespolizei sinnvoll und förderlich sein. Allerdings werden derzeit typische Controllingfehler gemacht. Ziele und Strategien sind nicht transparent und die unterschiedliche Art der Kennzahlenermittlung dient lediglich fragwürdigen statistischen Zwecken. Ein praktischer Nährwert erschließt sich derzeit auch den wohl meinendsten Mitarbeitern nicht.

Damit das Präsidium genuine Führungs- und Leitungsaufgaben wahrnehmen kann, müsste es von dem ganzen „Rattenschwanz“ unmittelbar abgehängter Aufgaben (IT, Logistik, Flugwesen, Musik et cetera) entlastet werden. Diese könnten ohne weiteres in eigene Querschnittsdienststelle (wie bei den Ländern schon vorhanden und bewährt) ausgegliedert werden. Zusätzlicher Planstellen bedarf es dazu nicht.

Die gesamte Aus- und Fortbildung ist faktisch führungslos, weil es für diesen Bereich im Bundespolizeipräsidium kein sachnahes und geeignetes Steuerungsorgan gibt. Die Bundespolizeiakademie in Lübeck hatte sich besonders in den Jahren 2000 – 2005 zu einer modernen und leistungsstarken Bildungseinrichtung entwickelt. Diese zeit- und auftragsgemäßen Errungenschaften sind weitestgehend derzeit nicht mehr erkennbar und auf einen antiquarischen organisatorischen Zustand von ca. 1997 zurückversetzt worden. Auch kann die Bundespolizeiakademie die nach dem Feinkonzept übertragene Aufgabe der Fachaufsicht über die Fortbildung in den Bundespoli-

zeidirektionen weder fachlich noch personell-organisatorisch gegenwärtig erfüllen. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass es dafür auch noch keinerlei Konzeption gibt. Hier wird derzeit Rückschritt als Fortschritt dargestellt. Besonders erschwerend ist festzustellen, dass mit der organisatorischen Zerschlagung des mehr denn je dringend benötigten Sozialwissenschaftlichen Dienstes ein besonderes Manko in der Aus- und Fortbildung und auch im operativen Einsatzbereich geschaffen wurde.

Und schließlich ist auch festzustellen, dass weder beim ursprünglichen Konzept noch bei der Evaluierung die Grundsätze des Kooperativen Führungsstiles bzw. des Leitbildes beachtet wurden. Auch wurde keine übergreifende Beurteilung der Gesamtsicherheitslage angestellt und eine umfassende Transparenz der Entscheidungen und Maßnahmen gegenüber den Beschäftigten ist bis dato ausgeblieben. Es wurde ein Haus gebaut, ohne das Fundament entsprechend vorbereitet und die Mitarbeiter mitgenommen zu haben.

Es ist zudem zweifelhaft, wenn behauptet wird, dass die derzeitige vom BMI eingesetzte Expertengruppe zur Überprüfung der Sicherheitsarchitektur/den Schnittstellen zwischen den großen Sicherheitsbehörden in Deutschland keine Auswirkung auf die Organisation und Aufgabenerfüllung der Bundespolizei haben wird. Entweder stimmt die Aussage, dann ist die Expertengruppe in dieser Form überbewertet, oder sie stimmt nicht, dann müssen auch die Ergebnisse in die Organisation importiert werden. Schließlich haben auch nur festgestellte neue Formen der Zusammenarbeit auch personelle und organisatorische Konsequenzen. Mit dem derzeitig umgesetzten Konzept wird lediglich die seit den achtziger Jahren mit dem Bundesgrenzschutz/der Bundespolizei praktizierte organisatorische Flickschusterei fortgeführt. Hier fehlt nach wie vor eine durchgreifende Diskussion in toto. Insofern muss auch der letzte Schritt der Umsetzung der Neuorganisation ausgesetzt werden.

Die Angaben hinsichtlich flexibler Reaktion auf Veränderungen sind zu bezweifeln. Eher ist nach dem bisherigen Verlauf anzunehmen, dass sich die Strukturen verfestigen als "flexibel" auf Veränderungen zu reagieren. Und dass es keinen offenkundigen Qualitätsverlust bei der Aufgabenwahrnehmung gegeben hat, darf ebenfalls bezweifelt werden (s. Bericht BRH und Presseberichte sowie Anfragen im Deutschen Bundestag zur Bahnpolizei). Zumindest haben viele Beschäftigte für die Qualität des Produktes Bundespolizei einen hohen Preis durch gesundheitliche Beeinträchtigungen gezahlt. Dieses spiegelt sich in den tatsächlichen Krankenstatistiken und in verschiedenen Studien eindeutig wieder. Zudem ist ein angeordnetes bzw. erwartetes Präsenzgebot der Führungskräfte vor Ort bei ihren Mitarbeitern gar nicht realisierbar. Aufgabenvolumen/-verdichtung und Entfernungsparameter verhindern dieses schon per se.

Da der Bericht als Zwischenbericht deklariert ist, sollte definitiv festgelegt werden, wann der nächste Zwischenbericht oder Endbericht erstellt wird

und ob es dann nicht möglich ist, eine externe Gruppe mit der "Evaluierung" zu beauftragen, um von vornherein Subjektivismen auszuschalten.

Immerhin kann die Einrichtung der Direktion Bundesbereitschaftspolizei als erkennbarer Mehrwert konstatiert werden. Einsatzbereitschaft und Leistungsfähigkeit genießen in berechtigter Weise einen exzellenten Ruf nicht nur in Deutschland. Hier haben sich positive Synergieeffekte ergeben.

II. Feststellungen/Bewertungen

II.1 Gesetzgebung

Mit der Gesetzgebung vom 26. Februar 2008 zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze (sog. Artikelgesetz) wurde als nachvollziehbare Reaktion auf veränderte politische Gegebenheiten die Grundlage für eine moderne, effiziente Bundespolizeiorganisation geschaffen. Damit war in Konsequenz nun die Umsetzung von der Legislative (Deutscher Bundestag) der Exekutive (BMI) anvertraut. Gleichwohl hat sich eine Prüfung in Form einer beschlossenen Evaluation hierzu als nachhaltig nützlich erwiesen.

II.2 Zentrale Steuerung/

Schnellere und bessere Reaktion auf neue und aktuelle Herausforderungen

Das von Anfang an praktizierte Verfahren einer zentral dirigistischen oberen Bundesbehörde steht bis heute produktivlos dar. Weder BMI noch Bundespolizeipräsidium haben die Abschichtung von Aufgaben optimal gelöst, noch sind notwendige Delegationen in den Verantwortungsbereichen professionell bzw. überhaupt erfolgt. Auch ist ein hoher organisatorischer, zeitlicher und finanzieller Mehraufwand zu konstatieren. Richtig war aber, nicht-ministerielle Aufgaben der neuen Bundesoberbehörde zu übertragen. Eine Fülle von Erlassen und Konzeptionen ist von den Mitarbeitern kaum noch zu überblicken bzw. diese im Anschluss umzusetzen.

Hier muss zwingend in der Kompetenz-Abstimmung nachgeregelt werden. Zudem ist hier in der Organisation eine Beschränkung auf Führungs- und Leitungsaufgaben sowohl im BMI wie auch im Bundespolizeipräsidium unverzichtbar. Loslassen heißt das Zauberwort durch Schaffung einer Querschnittsdienststelle. Eine Bundesoberbehörde mit bundesweit 44 Dienstorten ist unübersichtlich und greift viel zu stark in die Eigenverantwortung der bundespolizeilichen Bundesunterbehörden ein. Bestehende Regelungen beschränken diese derzeit überproportional.

Die zentrale Einstellungspraxis hat sich – und kann es auch – nicht an den Erfordernissen der vorhandenen und künftigen Bedarfsträger orientiert. Hier bedarf es eines neuen abgestimmten Konzeptes vorrangig mit den Flächendirektionen. Dieses gilt auch für die Erstverwendung der polizeilichen Berufsanfänger. Werbung und Erstverwendung in bundespolizeilichen Schwerpunktgebieten sind das Gebot der neuen Konzeption.

II.3 Entlastung des Polizeivollzugsdienstes von Verwaltungsaufgaben durch Straffung der Strukturen auf allen Ebenen

Die seit Jahren erfolgten Stellenkürzungen im Bereich der bundeseigenen Verwaltung haben auch bei der Bundespolizei ihre Kürzungsspuren hinterlassen. Dieses ging allerdings bisher ausschließlich zu Lasten des zivilen Personales. Dadurch wurde schon lange eine unzumutbare Belastungsgrenze der Verwaltungsmitarbeiter erreicht. Die Fülle der allerdings zu leistenden Verwaltungsaufgaben steht dem vorhandenen Personal entgegen. Dieses führt nach wie vor und teilweise sogar noch mehr als bisher zur zwingenden Erledigung von notwendigen Verwaltungsaufgaben durch Polizeivollzugskräfte. Daher wurde diese Zielsetzung - auch formuliert als Planstellenwahrheit und -klarheit - bisher nicht erreicht.

Es ist eine Analyse über die Fülle tatsächlich zu leistender Verwaltungsaufgaben, daraus resultierende Personalmehrung oder -minderung und entsprechende Veränderung der Zahl der Verwaltungsmitarbeiter unerlässlich. Auf jeden Fall hat die derzeitige Aufgabenverdichtung den Grenzwert der zumutbaren Mitarbeiterbelastung deutlich überschritten.

II.4 Konzentration der Bundespolizei auf Kernaufgaben

Diese Aussage des vormaligen Bundesinnenministers ist bezüglich ihrer inhaltlichen Ausprägung interpretationsbedürftig und steht in der Wirklichkeit reziprok zu den gesetzlich formulierten Mindeststandards. Und auch im Evaluationsbericht wird eine weitere Aufgabenzuweisung nicht ausgeschlossen. Hier muss allerdings dem Grundsatz gefolgt werden, dass neue Aufgaben entweder neues Personal oder den Wegfall bisheriger Aufgaben konsequenterweise zur Folge haben müssen. Dringend Klarheit - auch über den Bundesgesetzgeber - ist hinsichtlich von immer mehr zunehmenden Auslandsverwendungen nötig.

II.5 Vereinfachung von Arbeits- und Entscheidungsprozessen

Diese Zielsetzung wurde bisher -belegbar durch eine Vielzahl praktischer Beispiele- nicht erreicht. Im Gegenteil, es hat sich eine unproduktive und teilweise arbeitshemmende „Monsterbürokratie“ entwickelt, welche vorrangig mit der Bewältigung eigener Problemstellungen gebunden ist. Hier besteht akuter und zwingender Entscheidungs-, Regelungs- und Änderungsbedarf.

II. 6 Stärkung der operativen Basis um rund 1000 Polizeivollzugskräfte/ Mehr bundespolizeiliche Präsenz

Diese Stärkung ist bisher ausschließlich auf dem Papier erfolgt. Abgesehen von den optimal organisierten und zahlreichen erfolgreichen Einsätzen der Bundesbereitschaftspolizei - auch zur Unterstützung der einzeldienstlichen Polizeivollzugskräfte der Bundespolizei - geben und belegen ehrlich erfasste Messgrößen und Fakten diese Stärkung nicht her. Eine wesentliche Ursache hierfür ist die noch immer nicht dargestellte Grundlage für die Dienstorte/-stellen, deren Personalbemessung und Aufgabeninhalte/-grundlagen.

Die zurzeit geltende Organisationsstruktur und dazugehörige Personalbemessungen sind vielerorts einseitig ausgerichtet und umfassen in vielen Be-

reichen nicht die tatsächlich vor Ort zu leistenden Kernaufgaben. Hierbei stellt der zunehmende Abbau von landespolizeilichen Vollzugskräften, insbesondere in den ländlichen Grenzregionen, eine weitere und nicht unerhebliche Belastung unserer eigenen Polizeivollzugskräfte dar. Auch, wenn oftmals eine originäre bundespolizeiliche Zuständigkeit im Handeln durch Eilzuständigkeiten ersetzt wird bzw. werden muss.

II.7 Personalbemessung und -bewertung

Die Personalbemessung und -bewertung muss sich aus der aktuellen und prognostischen Aufgabenkritik ergeben. Unter der Prämisse der Kostenneutralität wurde das Personal im wesentlich nicht polizeifachlich den Dienststellen zugewiesen und die Bewertung der Dienstposten rechnerisch vollzogen. Dieses muss umgehend geändert werden. Es besteht derzeit generell eine hohe Dissonanz zwischen Organisationsentscheidung und Personalbemessung / -zuweisung. Zudem sind gleiche Verantwortlichkeiten und Aufgabenvolumina auch gleich bei den Dienstpostenbewertungen vorzunehmen

Zudem steht bis dato unverändert ein Personalentwicklungskonzept für die Organisation Bundespolizei aus. Darin enthalten sein muss auch ein nachvollziehbares Konzept der Besetzung von Führungs- und Fachfunktionen. Der ständig Anlass zu Irritationen gebende Organisations- und Dienstpostenplan ist analog anderer Verwaltungen auf Soll = Ist anzupassen. Die bisherigen Luftbuchungen von Dienstposten ohne Planstellen sind kontraproduktiv.

Das Personalwesen für sich allein betrachtet ist ein ganzheitlicher und komplexer Teilbereich innerhalb der Bundespolizei. Neben dem eigentlichen Personalmanagement umfasst es auch in modernen und zukunftsorientierten Unternehmen den Geschäftsprozess, den Führungsprozess, die Interaktionsthematik, Aspekte der Sozial- und Umweltverträglichkeit, Ressourcenplanung, Qualitätsmanagement und eine verantwortliche Unternehmensführung sowie Unternehmenskontrolle.

Hauptfunktionen sind hierbei Personalführung, Personal- und Personalbedarfsplanung, Personalentwicklung, Kommunikation innerhalb der Bundespolizei, Zusammenarbeit mit Personalvertretungen und Gewerkschaften, Personalverwaltung, Personalbeschaffung und -auswahl, Personaleinsatz, Personalwirtschaftskontrolle, Personalcontrolling, Personalbetreuung, das Gehalts- und Lohnwesen und schließlich eine gut funktionierende Personalorganisation. Eine diesbezügliche Würdigung fehlt im Evaluationsbericht. Hier ist ein wesentlicher Handlungsansatz zu sehen.

II.8 Management

Das unverändert formulierte Gebot der Kostenneutralität erscheint bei den Beschäftigten in Form von fehlendem Gerät und nicht beschaffter notwendiger Einsatz- schutz – ausstattung gleichermaßen wie beispielsweise in nicht nachvollziehbaren Ausstattungen im IT-Bereich. Die jetzige Form des zentra-

len Materialmanagementes ist dringend – im wahrsten Sinne des Wortes - reformbedürftig. Ähnlich ist es im Baumanagement.

Ein „Flut“ von Erlassen und Verfügungen vernebelt inzwischen nicht nur den Weitblick der „einfachen“ Beschäftigten sondern auch den vieler Führungskräfte. Dadurch ist auch keine Zeit für die persönliche Ansprache und dem Mitnehmen der Mitarbeiter in die neue Organisation. Grundsätzlich wird fehlende Kommunikation als DAS Manko in dieser Phase der Neuorganisation deklariert.

Die Bürokratie wurde deutlich erhöht und hat zu erheblichen Verunsicherungen, Misstrauen, Resignationen und Erkrankungen der Mitarbeiter geführt.

Ein Kernaspekt dabei ist auch fehlendes Verständnis für und die geringe Berücksichtigung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Hier ist schleunigst professionelles Führungsmanagement einzufordern.

III. Schlußbemerkung

Nahezu alle Beschäftigten der Bundespolizei mögen ihre berufliche Tätigkeit sehr gern. Gerade auch als Bundespolizist. Sie wissen auch, dass es kein organisatorisches Zurück geben kann. Sie haben nur in den letzten nahezu 2 ½ Jahren der Neuorganisation durch teilweise eklatante Führungs- und Managementfehler kein Vertrauen mehr in die Funktionalität und Glaubwürdigkeit ihrer politischen und dienstlichen Führungskräfte. Umso mehr ist ihre unverändert hohe Einsatzbereitschaft und Leistungsfähigkeit zu würdigen. Zeitgemäßes Kommunikationsmanagement ist daher nachhaltig das Gebot der Stunde.