

Sehr geehrter Herr Dr. Heynckes,

unter Bezugnahme auf Ihr Schreiben vom 2. Juni 2010 übersende ich meine vorherige schriftliche Stellungnahme zu der am 5. Juli 2010 stattfindenden öffentlichen Anhörung. Die geringfügige Verspätung der Vorlage bitte ich zu entschuldigen, sie war dadurch verursacht, dass ich erst gestern die letzten Recherche-Gespräche führen konnte.

Ich bedanke mich bei dem Herrn Vorsitzenden für die Einladung und die Möglichkeit als Sachverständiger mitwirken zu können.

Mit freundlichen Grüßen

Volker Zintel

Fraport AG

Frankfurt Airport Services Worldwide

60547 Frankfurt am Main

Stellungnahme

zum Bericht des Bundesministerium des Innern vom 25. Februar 2010 zur Neuorganisation der Bundespolizei

Zum Inhalt des o.g. Berichts nehme ich auf der Basis von Auswertung der vorliegenden Unterlagen, eigenen Beobachtungen und Gesprächen mit Betroffenen wie folgt Stellung:

1. Umsetzung und Ergebnisse der Neuorganisation (allgemein):

Die mit der Neuorganisation verbundenen Zielsetzungen sind nicht oder nur zum Teil erreicht worden; diese Meinung beruht insbesondere auf folgenden Erkenntnissen/Bewertungen:

- Der Neuorganisation gingen nur unzureichende Untersuchungen voraus, wie sich die Aufgabenstellungen der Bundespolizei und die zu erfüllenden Aufgaben innerhalb der nächsten 5 – 10 Jahre entwickeln werden (Ostgrenzen: aktuelle Entwicklung der Eigentumsdelikte z.B. in Sachsen und Brandenburg, Bekämpfung illegaler Migration / Kooperation mit Landes-Polizeien/Internationaler Terrorismus: Rolle BPol?).
- Insgesamt entsteht der Eindruck, dass durch die überstarke Rolle des Bundespolizeipräsidiums und z.T. auch der Bundespolizeidirektionen die Kompetenzen auf Inspektions- und Revierebene so stark eingeschränkt werden, dass die dortigen Führungskräfte in ihrer eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung beschränkt sind. Dies hat erhebliche Motivationsprobleme zur Folge und führt zu deutlichen Leistungsverlusten an der Basis.
- Besonders auffällig wird dies im Bereich „Aufgaben an Flughäfen“: die Organisationsüberprüfung 2008 ist bis heute nicht zur Grundlage der notwendigen Personalgewinnungs- und Personalsteuerungsmaßnahmen gemacht bzw. in die Neuorganisations-Konzepte integriert worden. Auch die mittelfristigen Prognosen der Flughafenbetreiber zur Passagierentwicklung sind nicht zur Grundlage entsprechender Planungen bei der BPol gemacht worden.
- Mich überrascht, dass im Bericht des BMI zum Stand der Neuorganisation der Bundespolizei zum 1. März 2010 ein wesentlicher und eindeutig positiver Aspekt nicht entsprechend deutlich herausgearbeitet wurde: der Vergleich zwischen alter und neuer Organisation. In der vorherigen Organisation durch fünf selbständige

und weitgehend autark arbeitende Präsidien erfolgte kaum eine präsidiumsübergreifende Koordination, Abstimmung und Unterstützung, zumal auch die Fachabteilung im BMI nicht als klassische (Linien- oder taktische) Führungsorganisation angesehen werden konnte. Demgegenüber wurde durch die Schaffung einer Bundesoberbehörde (Bundespolizeipräsidium) die Voraussetzung für eine klare bundeseinheitlich wirkende Führungsstruktur geschaffen, was unstrittig als Positiv-Entwicklung bewertet werden kann.

2. Straffung, Vereinfachung und Vereinheitlichung der Arbeits- und Entscheidungsprozesse/Rahmenvorgaben/Fachaufsicht

- Die zentrale Steuerung durch das Bundespolizeipräsidium geht m.E. eindeutig zu weit und muss auf ein sinnvolles und angemessenes Niveau zurückgeführt werden: sie ist sehr aufwändig und zeitraubend, sie wird z.T. als „behindernder Dirigismus“ und „Überzentralisation“ empfunden. Diese Bewertung erscheint mir aus eigenen Beobachtungen durchaus nachvollziehbar und sie ist bei der vorliegenden Aufblähung der Stabsfunktionen fast zwangsläufig.
- Das Ziel „einheitliche Rahmenvorgaben“ ist grundsätzlich richtig. Offensichtlich wurde dies aber so umgesetzt, dass sowohl von der Quantität als auch vom Inhalt her nicht mehr von „Rahmen“ gesprochen werden kann. Die Detailverliebtheit und das Perfektionsstreben führen hier zu deutlichem Bürokratie-Mehraufwand und Akzeptanz-Problemen.
- Die „zielorientierte Fachaufsicht“ darf nicht in Dirigismus, Besserwisserei und Beschränkung von Handlungsfreiräumen münden. Gerade in Zusammenhang mit zu detaillierten Rahmenvorgaben wird diese Form der Fachaufsicht als starke Belastung und Motivationskiller empfunden.
- Alle drei Punkte gelten in unterschiedlicher Ausprägung auch für den Bereich der Bundespolizeidirektionen.

3. Auswertungszentrum

- Das zentrale Auswertungszentrum, das umfassende Lagebilder sowie Gefährdungs- und Risikoanalysen erstellen soll, wird von allen Beteiligten als positive Entwicklung bewertet.
- Allerdings sollte in diesem Zusammenhang geprüft werden, ob beim Bundespolizeipräsidium im Zusammenwirken zwischen Auswerte- und Lagezentrum auch eine zentrale Darstellung der aktuellen Aufgabenwahrnehmung und der praktischen Umsetzung als Ergänzung bzw. als Teil des aktuellen Lagebildes erfolgt. Damit wäre aus der operativen Sicht bewertbar, inwieweit Personal- und Besetzungs-Probleme die Funktionsfähigkeit einzelner Dienststellen beeinträchtigen und dies Auswirkungen auf die Arbeit in der Fläche hat. (Damit wäre

auch die Aussage zu verifizieren oder zu widerlegen, dass in 25 % der Reviere ein durchgängiger Streifendienst nicht sichergestellt ist.)

4. Sozialverträgliche Umsetzung der Neuorganisation

- Insgesamt ist es nicht plausibel, wenn mit dem Monat Dezember 2009 für 94 % der Bediensteten die personalwirtschaftliche Umsetzung abgeschlossen ist, warum und woher dann ein solch nachweislich hohes Potential an Problemstellungen, Unzufriedenheit und Demotivation vorhanden ist. Hier würde ich dringend zu genaueren Untersuchungen durch unabhängige, externe Fachleute raten.
- Für den Außenstehenden undurchschaubar ist auch die Diskrepanz der Zahlen zwischen ODP, Haushalts- (d.h. Stellen-) Plan und tatsächlichen Soll-/Ist-Stärken. Um diese divergierenden Aussagen und Darstellungen seriös beurteilen zu können, bedarf es verständlicher Unterlagen (die dem Bericht als Anlage hätten beigefügt werden können).
- Mir persönlich drängt sich Verdacht auf, dass die am 28. Mai 2008 geschlossene Dienstvereinbarung zwischen BMI und BPol-HPR einige im Laufe des Verfahrens aufgetretene Themen bzw. Probleme nicht vorausgesehen hat und deshalb hätte modifiziert bzw. ergänzt werden müssen. Es ist kein Hinweis darauf zu finden, dass hierzu Gespräche zwischen den Beteiligten stattgefunden haben.

5. Einsatz von Verwaltungspersonal in Servicestellen

- Da ich zu diesem Punkt über wenig Detailkenntnisse verfüge, erlaube ich mir folgende grundsätzliche Anmerkung: Zentralisierung ist kein Allheilmittel. Wenn moderne Kommunikationsmöglichkeiten die Einrichtung dezentraler Arbeitsplätze mit entsprechender Vernetzung und zentraler Steuerung möglich machen, sollten diese Arbeitsformen verstärkt genutzt werden.
- Insbesondere in den Bereichen Beschaffung, Ausrüstung und Materialwirtschaft (speziell auch im IT-Bereich) ist der optimale Erfolg am ehesten zu erreichen, wenn unter Nutzung zentral vorgegebener Rahmenanweisungen und -verträge dezentrale Arbeit selbständig und eigenverantwortlich wahrgenommen werden kann.

6. Aufgabenwahrnehmung an Flughäfen

- Hierzu kann ich aus eigener Beobachtung feststellen, dass die Zentralisierung beim BPP nicht zu einer Straffung und Beschleunigung der Abläufe geführt hat. Anstehende Entscheidungen müssen (wenn die Aussagen der lokalen Ansprechpartner richtig sind) zwischen Direktion, Präsidium und Ministerium „abgestimmt“ werden, bevor nach erheblichem Zeitverzug Entscheidungen fallen bzw. bekanntgegeben werden.

- Auch am Flughafen Frankfurt sind in der Vergangenheit alle im Bericht genannten Schwachpunkte „Personalstärke“, „Abordnungen“, „Personalbedarfsberechnungen“ aber auch nicht vorhandene Flexibilität sowohl im Bereich Grenzkontrolle als auch im Bereich Luftsicherheit erkennbar gewesen. Hier wäre nach meiner Auffassung eine umfassende lage- und bedarfsangepasste Bewertung von Zuständigkeiten, Aufgabenteilung und Personaleinsatz aller am Sicherheitsprozess Beteiligten sinnvoll. Durch vertrauensvolle Abstimmung und Koordination mit anderen Behörden und Partnern (Airport, Airlines) wäre hier eine deutliche Optimierung mit entsprechenden Synergien im Personaleinsatz möglich.
- Nach meiner eigenen Beobachtung und Bewertung wird häufig ein eher übertriebener Personaleinsatz im Bereich Luftsicherheit gegenüber einem aufkommensangepassten Personaleinsatz bei der Grenzkontrolle priorisiert. Dies führt zu deutlichen Verlusten in der Servicequalität beim Pax-Flow und schadet dem Image nicht nur der Bundespolizei.

7. Abschichtung nicht-ministerieller Aufgaben

- Hier vertraue ich darauf, dass durch die personellen Neubesetzungen im Hause BMI (StS/AL/SV AL/RefL) die Schwachstellen bzw. Fehlentwicklungen der vergangenen Jahre kompensiert werden können.

8. Persönliche Ergänzungen/Anmerkungen

- In Zusammenhang mit der Kritik an mangelnder Fortbildung definiere ich die schwerwiegenden Schwachstellen der neuen Struktur der Bundespolizei nicht in der Aufbau-Organisation, sondern in der Ablauf-Organisation, der Personal- und Führungsstruktur und in nicht vorhandenen oder nicht praktizierten/gelebten Führungsgrundsätzen / Leitbildern.
- Bei einer Organisation der Größe der Bundespolizei führt eine zu starke Zentralisierung zu Fehlentwicklungen und Lähmungen der Organisation. Diese Zentralisierung bei Präsidium und Direktionen muss kurzfristig auf ein vernünftiges Maß zurückgeführt werden.
- Die gesamte Organisation Bundespolizei beschäftigt sich immer noch viel zu sehr mit ihrem Innenleben. Die Mitarbeiter aller Ebenen, insbesondere natürlich die Führungskräfte, müssen auf der Basis einer Vision und eines Leitbildes am Output arbeiten. Jeder Einzelne muss seiner Aufgabe „Sicherheit zu produzieren“ verpflichtet sein und muss dies in der Außenwirkung deutlich vertreten. Und er muss bereit sein, individuelle Verantwortung für seine Tätigkeit zu übernehmen.

- Wenn es zutrifft, dass die Stäbe personell tlw. bis zu 200 % aufgestockt wurden, dann wirkt sich dies auf Qualität und Effizienz der Arbeit in der Fläche negativ aus. Weil jeder (Stabs-)Mitarbeiter (was individuell durchaus positiv zu sehen ist) für seinen Aufgabenbereich ein optimales Ergebnis erzielen will, beschäftigt er die Mitarbeiter/Nachgeordneten mit Aufträgen, die deren Kapazitäten in der Wahrnehmung der Linienaufgabe behindern oder einschränken.
- Die Mitarbeiter in der Linie (d.h. „an der Front“ bzw. „unmittelbar am Bürger“) müssen so viel als möglich Freiraum bekommen, den sie eigeninitiativ und aktiv füllen können. Die „Rahmenvorgaben“ müssen Leitplanken für das Handeln aufzeigen und zum (Aus-)Nutzen der darin enthaltenen Freiräume auffordern, damit die Beamten im Rahmen eigener Ermessensentscheidungen (Handlungs- und Auswahlermessen) tätig werden können.
- Die Führungskräfte aller Ebenen müssen über die notwendige Qualifikation (Fach-, Führungs- und Sozial-Kompetenz) verfügen, um im Rahmen der Vorgaben und Ziele der Organisation Bundespolizei das Handeln, die Leistungen und das Verhalten ihrer Mitarbeiter zu steuern.
- Der so häufig verwandte Begriff „Fachaufsicht“ darf nicht als Kontrolle oder Controlling verstanden sondern er muss inhaltlich erweitert und im Sinne von „Qualitätssicherung“ definiert und interpretiert werden.
- Um diese Ziele zu erreichen, sind entsprechende Auswahl- und Beurteilungsverfahren ebenso zwingend wie eine hochwertige Aus- und Fortbildung.
- Hinsichtlich der Defizite in der Rekrutierung und Einstellung von Nachwuchspersonal unterstütze ich die Forderung nach gezielten Aktivitäten in den Regionen, in denen auch der Verwendungs-Bedarf der Zukunft absehbar ist. Hier wird offensichtlich völlig ignoriert, dass die demographischen Entwicklungen in den nächsten Jahren zu einem dramatischen Mangel an geeigneten Nachwuchskräften insbesondere in diesen Bedarfsregionen führen wird.

Ich persönlich sehe die Ursache fast aller aufgezeigten Probleme und Fehlentwicklungen darin, dass

- grundsätzliche strategische Vorarbeiten (Vision, Mittelfristentwicklungen, sinnvoller Zentralisierungsgrad, Delegation von Entscheidungs- und Verantwortungskompetenzen zur Stärkung von Effektivität und Effizienz) vor Beginn der Neuorganisation nicht geleistet wurden,
- die Mitarbeiter nicht im notwendigen Umfang beteiligt und eingebunden („mitgenommen“) wurden,
- die verantwortlichen Führungskräfte gewisse, z.T. deutliche Defizite in ihrer Qualifikation zum Thema „Change Management“ haben und nicht für die zugesagte Transparenz und Nachvollziehbarkeit gesorgt haben,
- die grundsätzliche Veränderung der „Denke“ von einer geschlossenen Organisation (closed-shop- bzw. black-box-Denke aus den Zeiten des „alten“ BGS) hin zu einer modernen, effizienten und bürgernahen Polizeiorganisation nicht bzw. nicht mit dem entsprechenden Nachdruck betrieben wurde.

Empfehlung:

Auf diesen Bewertungen und Erkenntnissen aufbauend sollte

- unter Einbindung aller Beteiligten und
- möglichst mit externer Unterstützung

schnellstmöglich

- ein Katalog für kurzfristige Maßnahmen und
- ein Mittelfrist-Konzept für die Entwicklung der Bundespolizei in den nächsten fünf Jahren

erarbeitet werden.

Volker Zintel/30.06.2010