



**GEWERKSCHAFT
DER POLIZEI**

Gewerkschaft der Polizei • Stromstr. 4 • 10555 Berlin

Mitglied der
European Confederation
of Police (EUROCCOP)

Bundesvorstand
Bundesgeschäftsstelle Berlin

Stromstraße 4
10555 Berlin

Telefon
+49 (0) 30 - 39 99 21 - 0

Telefax
+49 (0) 30 - 39 99 21 - 200

E-Mail
gdp-bund-berlin@gdp-online.de

www.gdp.de

Stellungnahme zu dem Ergebnis der „Werthebach-Kommission“ zur Evaluierung der Sicherheitsbehörden

1. Terminsetzung für eine Stellungnahme bis zum 20. und 28. Januar 2011

Mit Schreiben vom 6. Januar 2011 wird die Möglichkeit der Stellungnahme zu den von der Projektgruppe betrachteten Sachverhalten gegeben. Die Terminsetzung, diese Stellungnahme bis zum 20.01.2011 abzugeben und am 28. Januar 2011 erstmals zu diskutieren, lässt eine umfassende und abschließende Betrachtung nicht zu. Die Terminsetzung ist zudem überraschend, da zunächst ein anderer Zeitansatz geplant war.

Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) missbilligt ausdrücklich den nunmehr entstandenen Zeitdruck und fordert, dass die künftigen Beratungen in einem anderen Arbeitsstil durchgeführt werden.

Die GdP-Bezirke Bundespolizei (BPol) und Bundeskriminalamt (BKA) haben eine zwischen diesen Gliederungen abgestimmte Position zu den Vorschlägen der sog. Werthebach-Kommission vorgelegt. Der Bundesvorstand der Gewerkschaft der Polizei schließt sich inhaltlich diesen Positionen an.

2. Vorgehen der Kommission

Die Kommission erklärt, dass sie sich bei Ihrem Vorgehen auf einen Auftrag bezieht, der sich aus dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP vom 29. Oktober 2009, ableiten lässt. Aus Sicht der GdP stellt die von der Kommission zitierte Fußnote eine Verkürzung der

Konto
SEB AG
BLZ 300 101 11
Nr. 1 351 146 600

Commerzbank Hilden
BLZ 300 400 00
Nr. 6 304 133

Koalitionsvereinbarung dar. Nicht zu erkennen ist, aus welchen Motiven diese Verkürzung erfolgte. Leider wird dem Gedanken der Stärkung von Kernkompetenzen der zu betrachtenden Organisationen nicht umfassend nachgegangen. Die GdP vermisst eine Feststellung/Benennung dieser.

- **Fehlende Berücksichtigung der Mitarbeiterbetroffenheit**

Es ist davon auszugehen, dass insgesamt rd. 5.300 Beschäftigte beim BKA und ca. 41.000 Mitarbeiter in der Bundespolizei sowie zahlreiche Mitarbeiter des BSIT und bei anderen Behörden unmittelbar und mittelbar von den Vorhaben der Werthebach-Kommission betroffen sind. Zwar waren Beschäftigungsvertretungsorganisationen im Beirat zur Werthebach-Kommission an grundsätzlichen Debatten beteiligt, an der konkreten Ausgestaltung der Werthebach-Kommissionsvorschläge hat jedenfalls die GdP nicht teilgenommen. Es ist bereits jetzt erkennbar, dass es erhebliche Defizite in der Beschreibung und Berücksichtigung der Mitarbeiterbetroffenheit gibt.

Wir fordern:

- eine Verbesserung der Einbeziehung der Mitarbeiterschaft in diesen sehr tiefgreifenden Veränderungsprozess,
- eine deutlich verbesserte Transparenz im Umsetzungsprozess,
- die Fixierung von Standortgarantien und
- die Vorlage von Vorschlägen zur beruflichen Attraktivität des eventuellen Fusionsprozesses.

3. Methodik

Zum methodischen Vorgehen der Kommission ist folgendes zu bemerken:

1. Die Kommission hat keine vollständige Evaluation vorgenommen.
2. Die von der Kommission vorgenommene Schnittstellendefinition ist nicht verständlich.
3. Echte Schnittstellen wurden nicht untersucht.
4. Es wird nicht belegt, welche Synergien eintreten. Hier werden häufig nur Behauptungen aufgestellt.
5. Die Kommission verzichtet auf die Betrachtung der Auswirkungen auf die bestehende Sicherheitsarchitektur zwischen dem Bund und den Ländern.
6. Neue Kriminalitätsentwicklungen werden nicht betrachtet. So gibt es keine Hinweise auf z.B. IT-Sicherheit, Cybercrime oder andere Formen der Organisierten Kriminalität.
7. Die internationale Perspektive wird nicht eingenommen und deren unmittelbarer Einfluss auf aufbau- und ablauforganisatorische Erfordernisse bewertet.

4. Expertenbeteiligung

Die Kommission stellt unter Abschnitt C, Ziffer 4 die Anhörungen und Vor-Ort-Erhebungen dar. Aufgrund einiger Reaktionen von Angehörten nach Bekanntgabe des

Kommissionsergebnisses scheint fraglich zu sein, ob die Anhörungen und Vor-Ort-Erhebungen tatsächlich belastbar sind, um das Ergebnis der Kommission zu stützen. Vielmehr entsteht der Eindruck, Experten nicht gehört zu haben.

5. Grundsätzliche Fragen der Sicherheitsarchitektur

Mit den in diesem Abschnitt aufgeführten Darstellungen versucht die Kommission dem Leser zu suggerieren, dass eine Umorganisation im Umfang wie von der Kommission vorgeschlagen notwendig erscheint. Auffällig ist hier:

1. Die Kommission behauptet in Zeile 214 ihres Berichts, dass Aufgabenfelder und Tätigkeiten von Bundeskriminalamt, Bundespolizei und Zollverwaltung unstreitig vielfach nicht mehr einem Ideal entsprechen und begründet damit ihren Organisationsvorschlag. Leider beschreibt die Kommission ihre Idealvorstellungen nicht, so dass eine Ableitung der Beweggründe für den Organisationsvorschlag nicht möglich ist.
2. In Zeile 223ff behauptet die Kommission, dass in den Behörden keine Aufgabenkritik nach Wegfall von Aufgaben oder Änderung der Lage stattgefunden habe.
3. Die Kommission erkennt eine teilweise in nicht unerhebliche Maße Verschiebung der Machtbalance zwischen den Polizeibehörden der Länder und den Sonderpolizeien des Bundes. Begründet wird dieses über die Endbearbeitung der Schleuserkriminalität durch die Bundespolizei. Die GdP vermag nicht zu erkennen, warum hierdurch die Machtbalance bedeutsam in die Schiefelage gekommen sein soll. Ebenso wird dieser scheinbaren/behaupteten Verschiebung durch den Organisationsvorschlag der Kommission nicht entgegen gewirkt, da die Zuständigkeit demnach weiterhin bei einer Sonderpolizei des Bundes liegen würde.
4. Der GdP erschließt sich nicht, warum gem. Zeile 243ff die organisatorischen Überlegungen der Kommission zur Reduzierung der Schnittstellen zwischen den Sonderpolizeien des Bundes auch die gesetzlichen Zuständigkeiten der Länder tangieren sollen, da es eine abgeschlossene örtliche und sachliche Zuständigkeit für die Polizeien des Bundes gibt.
5. In Zeile 264ff äußert die Kommission die Befürchtung, dass das BKA als Zentralstelle der deutschen Polizei unter der fortschreitenden Verselbständigung der anderen Sicherheitsbehörden des Bundes in der Kriminalitätsbekämpfung leiden wird. Die GdP sieht weder die Zentralstellenfunktion des BKA gefährdet, zumal es diese für die Ermittlungstätigkeit nicht hat, noch erkennt sie eine fortschreitende Verselbständigung der Bundespolizei, die hier dem Kontext nach nur gemeint sein kann. Würde man eine fortschreitende Verselbständigung unterstellen, so stellte sich die Frage, warum der zuständige Minister diesem nicht sofort durch Weisung entgegengetreten ist sondern so eine gravierende Umorganisation nötig erscheint.

6. Bewertungen der Kommission

Die Kommission beschreibt unter Abschnitt E einen Ausgangspunkt für die Evaluierung und das benutzte Prüfraster. Leider ist bei der Darstellung der einzelnen Sachverhalte die Anwendung nicht nachvollziehbar.

1. Aus Sicht der Kommission besteht Anlass für grundlegende organisatorische Neuerungen infolge einer behaupteten fortschreitenden Verselbständigung der Bundespolizei in der Kriminalitätsbekämpfung. Damit unterstellt die Kommission mangelndes Eingreifen des Bundesinnenministers oder seiner zuständigen Staatssekretäre. Sollte der beschriebene Zustand bestehen, so stellt sich die Frage, warum die Instrumente der Dienst- und Fachaufsicht sowie das Weisungsrecht nicht genutzt worden sind. Die Kommission unterstellt damit einen Machtfaktor bei der Bundespolizei, der so nicht gesehen wird. Diese Sichtweise der Kommission scheint ausnahmslos auf der Zuständigkeit der Bundespolizei für die Bekämpfung der Schleuserkriminalität zu fußen.
2. Die von der Kommission vorgeschlagene Bundespolizei (neu) soll eine kriminal- und eine schutzpolizeiliche Komponente erhalten, die sich auch in der Grobskizze eines Organigramms in den Säulen I und II wieder finden. Damit würde die im Rahmen der Terrorbekämpfung gerade erst dem BKA zugewiesene gefahrenabwehrende Aufgabe entzogen und der Präventivpolizei zugewiesen. Zu dieser Folgewirkung verlieren die Verfasser kein Wort über mögliche Verschiebungen der Machtbalance in der Gefahrenabwehr. Zudem würde die Trennung zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung eine effektive Bearbeitung erschweren, da neue Schnittstellen entstünden und erhöhter Koordinierungs- und Kommunikationsbedarf entstehen würde.
3. Aus Sicht der GdP wird durch die Grobskizze des Organigramms deutlich, dass eine weitere Hierarchieebene geschaffen würde.
4. Die Schaffung einer Kriminalpolizei des Bundes (ohne Zollverwaltung) führt schon semantisch zu einer Verschiebung der Machtbalance zu Ungunsten der Länderpolizeien und widerspricht damit dem föderativen System. Ebenso wird damit der Beschreibung zur Korrektur bzgl. der angenommenen Störung der Machtbalance zwischen BKA und Bundespolizei widersprochen. (Zeilen 845 und 876). Das Grundgesetz sieht eine allgemein zuständige Kriminalpolizei des Bundes aber nicht vor. Auch das zulässige Bundeskriminalpolizeiamt ist eine Sonderpolizei ohne allgemeine Zuständigkeit.
5. Auch wird mit dem Organisationsvorschlag die als wichtig beschriebene Zentralstellenfunktion des BKA geschwächt, da diese Aufgaben auf mehrere Säulen der Bundespolizei (neu) verteilt werden. Das Gegenteil einer beabsichtigten Stärkung wäre die Folge, da Zentralstellenfunktion, Ermittlung und Ermittlungsunterstützung z. B. Abteilung ZD getrennt wären. Zusammenarbeit würde hier durch die Trennung deutlich erschwert, neue Schnittstellen entstünden.

6. Aus Sicht der GdP wird von der Kommission ein falsches Bild von der Bundespolizei als verselbstständigte Organisation, die sich ihrem Belieben nach Aufgaben sucht um, gezeichnet. So wird unterstellt, dass die Bundespolizei anstrebt eine voll ausgestattete Kriminalpolizei zu werden. Die Kommission ignoriert den gesetzlichen Auftrag der Bundespolizei, der sich nicht nur auf polizeiliche Prävention beschränkt sondern auch die Repression umfasst. Hierzu sind im bestimmten Rahmen auch kriminalpolizeiliche Kompetenzen nötig. Eine Schwächung des BKA wird hier nicht erkannt und von ihm selbst auch nicht geäußert.
7. Die Kommission nutzt das Organigramm um damit nachzuweisen, dass durch die vorgeschlagene Organisation die Schnittstellen verringert werden und erhebliche Synergieeffekte durch Ressourcenbündelung zu erzielen sind. Die Kommission erkennt nicht, dass durch die vier Säulen neue Schnittstellen entstehen. Würde man der Systematik der Kommission folgen, wäre eine größere Schnittstellenreduzierung durch Minderung der Säulen erreicht. Beispielsweise durch die Säulen BKA und BPol unter der Führung durch das BMI. Synergieeffekte bei der Ressourcennutzung können auch unter der bestehenden Organisationsform durch klare Weisung und Aufgaben- und Zuständigkeitsübertragung erfolgen.
8. Die Kommission nimmt leider keine Betrachtung der Ablauforganisation vor. Sondern bietet nur aufbauorganisatorische Veränderungen, deren Nutzen nicht valide erhoben und begründet wird.
9. Durch die Verlagerung der Strafverfolgungszuständigkeit in Fällen von besonderer Bedeutung von der Bundespolizei auf das Bundeskriminalamt, Ziffer 2.1.1, wird die Kernkompetenz der Bundespolizei gem. § 123 BPolG nicht gestärkt sondern geschwächt. Eine Stärkung des Bundeskriminalamtes wird dadurch aber auch nicht erreicht und ist auch in diesen Fällen nicht nötig.

Auffällig und damit auch dominierend für die Organisationsüberlegungen ist die Annahme der Kommission, einer schleichenden und nicht begrenzbaren Stärkung der Bundespolizei ohne Auftrag. Diese Annahme unterstellt mangelnde politische Kontrolle und Verselbstständigung dieser Organisation. Dabei ist festzuhalten, dass alle Veränderungen gesetzlich normiert und mit politischem Willen erfolgten. Somit besteht die Gefahr, dass ein Trugbild Grundlage der Organisationsüberlegungen war.

Vermisst werden in den Sachverhalten und den Organisationsüberlegungen auch Aussagen zu den Auswirkungen auf die Länderpolizeien sowie zur Seesicherheit. Ebenso erscheint es der GdP nicht nachvollziehbar, warum Schnittstellen die innerhalb von Organisationen unterhalb eines Ministerium bestehen durch umfassende Organisationsveränderungen minimiert werden sollen, die zu Organisationen die anderen Ministerien unterstehen aber fast unangetastet bleiben sollen. Gerade hier sieht die GdP Handlungsbedarf.

7. Verfassungsrechtliche Kritik

Gemäß Artikel 73 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei sowie die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizei-amtes. Durch die Kompetenzerweiterung, die sich aus dem novellierten BKA-Gesetz ergibt, ist dem BKA zwar ein präventives Tätigwerden im Inland zugewiesen worden, allerdings eben nur in den bekannten drei besonderen Fällen, nämlich: Wenn eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, wenn eine Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde noch nicht erkennbar ist und wenn die oberste Landesbehörde um das Tätigwerden des BKA ersucht.

Artikel 87 GG regelt die Einrichtung der Bundesverwaltung. Zwar ist der ehemalige Bundesgrenzschutz durch die hinlänglich bekannten Gesetzesänderungen und entsprechenden Umstrukturierungen mittlerweile zu einer multifunktional einsetzbaren Polizei des Bundes gewandelt worden. Diese Wandlung ist sinnvoll und wird ganz überwiegend sehr positiv betrachtet. Gleichwohl ist die verfassungsrechtliche Schranke bei der Zuweisung von Aufgaben zur neuen Bundespolizei zu beachten, sie bleibt Sonderpolizei des Bundes mit den im Bundespolizeigesetz genannten Aufgaben. Die Fusion von BKA und BPol würde aus zwei Behörden mit unterschiedlichen Aufgaben jedoch eine Behörde mit unter Umständen (§ 4a BKA-G – Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus) – außerordentlich weitreichenden Kompetenzen machen.

Angesichts der Tatsache, dass derzeit das BKA weder über das hinreichende Personal verfügt noch in seiner Gesamtstruktur so aufgestellt ist, dass es gerade in den Fällen des § 4a BKA-Gesetz die Maßnahmen alleine operativ umsetzen könnte, stellt sich dieser Umstand eben anders dar, wenn das BKA eine Säule in einer rd. 50.000 Beschäftigte umfassenden Polizeibehörde des Bundes wäre. Nach einer Fusion hätte diese Polizeibehörde sowohl die gesetzlich als auch die operativen Möglichkeiten, ohne wesentliche Unterstützung und damit Einbindung der Länderpolizeien aktiv zu werden. Dieser erheblichen Ausweitung operativer Fähigkeiten muss mit deutlicher verfassungsrechtlicher Kritik entgegengetreten werden.

Die Fusion von BKA und BPol ist nach Auffassung der GdP auch nicht mit dem Begriff der Zentralstelle vereinbar, wie er aus Artikel 87 GG bekannt ist. Nach derzeitigem Verfassungsverständnis ist prägende Aufgabe einer Zentralstelle des Bundes im Bereich der Sicherheitsbehörden die Koordinierung des Handelns der Länder und des Bundes. Zwar besteht kein Grund einer Zentralstelle eingriffsbezogene Exekutivbefugnisse per se zu versagen, aber aus dem Begriff Zentralstelle lässt sich nach derzeitiger Auffassung allenfalls eine verbindliche Zusammenarbeit zwischen der Bundesbehörde und den Ländern ableiten. Nach Auffassung der GdP ist eine mit weitgehenden operativen Möglichkeiten ausgestattete Bundespolizei auch in ihrem kriminalpolizeilichen Teilbereich deutlich von der grundgesetzlichen Verpflichtung zur zentralstellenspezifischen Zusammenarbeit entfernt.

Gemäß Artikel 87 GG verfügt der Bund über die ausschließliche grundgesetzliche Kompetenz zur Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes. Das BKA vereinigt sowohl die Zentralstellenfunktion als auch die Fähigkeit zur kriminalpolizeilichen operativen Arbeit und die Aufgaben des polizeilichen Auskunfts- und Nachrichtenwesens. Nach dem derzeitigen Verfassungsverständnis kann das BKA in materieller Hinsicht nur mit Kompetenzen und Befugnissen ausgestattet werden, die zur Erfüllung von überregionalen Aufgaben mit Bundesbezug notwendig sind; vgl. Maunz-Dürig GG-Kommentar, Lerche, Artikel 87, Rand-Nr. 137 und 139.

Die Werthebach-Kommission hat vorgeschlagen eine gemeinsame Bundesbehörde zu bilden. In ihr wird eine Polizeibehörde geschaffen, die zwar auch koordinierend, überregional und mit Bundesbezug operativ arbeitet, die jedoch auch unter dem Aspekt der bislang bei der Bundespolizei angesiedelten Kriminalitätsbekämpfung teilweise sehr regional tätig wird. Damit gewönne eine Bundespolizei (neu) nicht nur sehr viele mit operativen Befugnissen ausgestattete Mitarbeiter, sondern sie würde so im gesetzlichen Auftrag zur Kriminalitätsbekämpfung auch in der Region erhalten. Dies ist aus Sicht der GdP mit Artikel 87 GG nicht vereinbar.

28. Januar 2011