

Auszug aus

Denkschrift 2022

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 8

Einsätze und Ausstattung der Bereitschafts-
polizei



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 03: Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen

Einsätze und Ausstattung der Bereitschaftspolizei (Kapitel 0316)

Die baden-württembergische Polizei unterstützt andere Länder weitaus häufiger, als sie selbst Unterstützung anfordert. Rein rechnerisch setzt die Bereitschaftspolizei rund 100 Einsatzkräfte ausschließlich für die Unterstützung anderer Länder ein. Der Bund finanziert die Ausrüstung der Bereitschaftspolizei mit. Allerdings bleibt die Ausstattung durch den Bund weit hinter dem Vereinbarten zurück. Das derzeitige Finanzierungs- und Erstattungssystem belastet das Land erheblich.

1 Ausgangslage

Die Bereitschaftspolizei des Landes gehört zum Polizeipräsidium (PP) Einsatz, unter dessen Dach seit der Polizeistrukturereform 2014 alle Spezialkräfte und -einheiten zusammengeführt wurden. Sie gliedert sich organisatorisch in zwei Bereitschaftspolizeidirektionen¹ in Göppingen und Bruchsal; diesen sind Außenstellen bei Freiburg und am Bodensee zugeordnet.

Die Bereitschaftspolizei besteht aus mehreren, in Einsatzzüge untergliederte Einsatzhundertschaften, die als geschlossene Einheiten landesweit zur Unterstützung der 13 regionalen Präsidien sowie des Landeskriminalamts eingesetzt werden können.

Der Bund hat mit dem Land Baden-Württemberg - wie mit allen anderen Ländern - ein Verwaltungsabkommen über die Bereitschaftspolizei abgeschlossen. Darin ist u. a. geregelt, wie die Bereitschaftspolizei gegliedert und ausgestattet sein soll, ferner wird die Soll-Stärke auf 1.384 festgelegt. Auch die vorrangigen Aufgaben sind darin vereinbart. Diese umfassen neben der Unterstützung von Einsätzen im Land auch die Unterstützung anderer Länder bei größeren und besonderen Einsätzen. Der Bund hat sich im Verwaltungsabkommen verpflichtet, der Bereitschaftspolizei Führungs- und Einsatzmittel (FEM) im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bereitzustellen.

¹ Die Polizeireiterstaffeln gehören organisatorisch ebenfalls zu den Bereitschaftspolizeidirektionen. Sie bleiben jedoch bei allen Auswertungen unberücksichtigt, da sie bereits gesondert geprüft wurden. Siehe Denkschrift 2019, Beitrag Nr. 9.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Finanzierung und Ausstattung mit Führungs- und Einsatzmitteln

Die Bereitschaftspolizeien der Länder müssen im Bedarfsfall gemeinsam eingesetzt werden können. Der Bund hat dazu mit den Ländern eine einheitliche Ausstattung an FEM festgelegt. Das Land hat seinen Ausstattungsbedarf rechtzeitig beim Bund anzumelden.

Der Bund stellt der Bereitschaftspolizei zwar FEM, wie beispielsweise Fahrzeuge, Körperschutzausstattungen oder Einsatzmehrzweckstöcke, bereit. Dabei bleibt er jedoch häufig weit hinter dem zurück, was das Verwaltungsabkommen als Soll-Ausstattung für die Bereitschaftspolizeien vorsieht. Von 2017 bis 2021 erhielt Baden-Württemberg lediglich Outdoor-Navigationsgeräte und schwere Körperschutzausstattungen, obwohl auch Ersatzbedarfe beispielsweise für Schutzschilde oder leichte Körperschutzausstattungen bestanden.

Gleichzeitig gehen Bedarfsabfragen des Bundes aber auch teilweise an den Bedürfnissen des Landes vorbei: So hat die Polizei die Beschaffungsoption für ein Großboot genutzt, das nicht ihren konkreten Anforderungen entsprach. Ansonsten hätte das Land in den nächsten Jahren überhaupt keine Boote bekommen.

Durch die unzureichende und teils nicht bedarfsgerechte Bereitstellung von FEM durch den Bund muss die Ausrüstung der Bereitschaftspolizei zunehmend aus Landesmitteln finanziert werden. So wurden aufgrund dringender Bedarfe z. B. Einsatzmehrzweckstöcke, Atemschutzmasken und leichte Körperschutzausstattungen selbst beschafft. Allein für die leichten Körperschutzausstattungen musste das Land zuletzt mehr als 1,4 Mio. Euro aufwenden. Um dem Bund Bedarfe an FEM frühzeitig und bedarfsorientiert anmelden zu können, fehlt der Polizei bislang jedoch eine strukturierte Planung.

Fahrzeuge wurden vom Bund regelmäßig zugewiesen. Gleichwohl besteht auch in diesem Bereich ein Ausstattungsdefizit von fast 300 Fahrzeugen. In den kommenden Jahren müssen weitere Fahrzeuge ausgesondert werden. Sollte vom Bund kein Nachersatz bereitgestellt werden, wird Baden-Württemberg ab 2023 vermehrt Fahrzeuge für die Bereitschaftspolizei auf eigene Kosten beschaffen müssen.

Der Bund erfüllt seine Verpflichtung aus der Verwaltungsvereinbarung, die Bereitschaftspolizei mit FEM auszustatten, nicht ausreichend. Bleiben dessen Haushaltsansätze unverändert, wird der Druck auf das Land, die Bedarfe der Bereitschaftspolizei entgegen den Vereinbarungen verstärkt selbst zu decken, ansteigen.

Die Ressourcenproblematik könnte sich perspektivisch weiter verschärfen. Die Neubewertung der sicherheitspolitischen Lage- und Bedrohungseinschätzung durch den Bund legt eine Überprüfung der Organisation, Stärke und Ausstattung der Bereitschaftspolizei nahe, da diese möglicherweise nicht mehr den aktuellen Anforderungen entsprechen. Die Bereitschaftspolizei muss in der Lage sein, ihren Auftrag bei den im Grundgesetz definierten Gefahrenlagen auch unter den veränderten sicherheitspolitischen Bedingungen zu erfüllen.

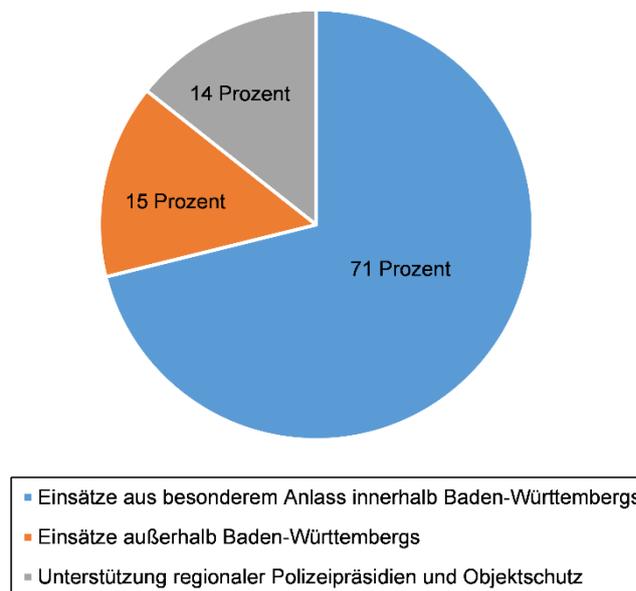
2.2 Aufgaben und Einsätze

Die Kernkompetenz der Bereitschaftspolizei liegt in der Bewältigung von Einsätzen, bei denen mit einer dynamischen Lageentwicklung und Gewaltanwendung gerechnet werden muss, z. B. bei Demonstrationen mit erheblichem Konfliktpotenzial oder „High-Risk-Fußballspielen“. Daneben wird sie u. a. für Präsenz- und Kontrollmaßnahmen eingesetzt.

Unterstützt wird sie teilweise durch Einsatzzüge, die organisatorisch nicht zum PP Einsatz, sondern zu den regionalen PP Stuttgart, Karlsruhe und Mannheim gehören. Diese sind, was ihre Aufgaben betrifft, den Einsatzeinheiten der Bereitschaftspolizei gleichgestellt, übernehmen aber überwiegend Einsätze in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich. Das Nebeneinander von Bereitschaftspolizei und Einsatzzügen in einzelnen regionalen PP durchbricht die landeseinheitliche Organisationsstruktur.

Die Bereitschaftspolizei hat von 2017 bis 2020 jahresdurchschnittlich fast 8.700 Einsätze in Baden-Württemberg und länderübergreifend durchgeführt. Dies entspricht rund 1,2 Mio. Einsatzstunden jährlich.

Abbildung: Verteilung der durchschnittlichen Einsatzstunden der Bereitschaftspolizei 2017 bis 2020



2.3 Einsätze zur Unterstützung anderer Länder

Im Rahmen der föderalen Sicherheitskooperation unterstützen sich die Polizeien der Länder und des Bundes auf Anforderung gegenseitig, sofern kein vorrangiger Eigenbedarf besteht. In Baden-Württemberg entfallen 15 Prozent aller Einsatzstunden der Bereitschaftspolizei auf diese Unterstützungs-

einsätze. Dabei leistet Baden-Württemberg weit häufiger Einsatzunterstützung für andere Länder, als es selbst Unterstützung anfordert: Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2020 unterstützte die Bereitschaftspolizei mit rund 171.000 Einsatzstunden, nahm aber nur rund 6.400 Stunden in Anspruch. Der Saldo von mehr als 164.000 Stunden entspricht rechnerisch etwa 100 Vollzeitäquivalenten. Das heißt: rein rechnerisch setzte Baden-Württemberg durchschnittlich rund 100 Einsatzkräfte ausschließlich für die Unterstützung anderer Länder ein.

Es spricht für die Leistungsfähigkeit der Polizei, dass sie Einsätze im Land weitestgehend mit eigenen Kräften abdeckt und gleichzeitig in erheblichem Umfang andere Länder unterstützt. Allerdings ist der Befund insoweit überraschend, als in den letzten Jahren die Sollstärke der Polizei deutlich unterschritten wurde - mit entsprechenden Folgen für die Präsenz in der Fläche.

Die gegenseitigen Unterstützungseinsätze beruhen auf dem Solidaritätsgedanken zwischen den Ländern. Dabei sollten die Belastungen zumindest auf Dauer ungefähr ausgeglichen sein. Die Einsatzzahlen zeigen aber, dass jedenfalls im Prüfungszeitraum 2017 bis 2020 eine deutliche Schiefelage bestand.

Dies ist für das Land auch aus wirtschaftlicher Sicht problematisch. Zwar erhält die Polizei für die meisten ihrer Einsätze in anderen Ländern eine Erstattung. Erstattungsfähig sind nach den geltenden Verwaltungsvereinbarungen allerdings nur die einsatzbedingten Mehrkosten, wie beispielsweise für Mehrarbeit oder Fahrtkosten. Die regulären Personalkosten von knapp 5 Mio. Euro im Jahr trägt Baden-Württemberg. Gleichzeitig finanziert das Land wegen der unzureichenden Ausstattung durch den Bund zunehmend auch die für die Einsätze erforderlichen Sachmittel (siehe Punkt 2.1).

Der Rechnungshof stellt den Solidaritätsgedanken keineswegs in Frage. Das Gesamtkonstrukt der gegenseitigen Hilfe im Bedarfsfall ist nicht nur mit Blick auf die Aufgaben der Bereitschaftspolizeien, sondern auch unter Wirtschaftlichkeitsaspekten richtig. Allerdings belastet das derzeitige Finanzierungs- und Erstattungssystem das Land erheblich.

2.4 Weitere Einsatzfelder für Einsatzkräfte der Bereitschaftspolizei

2.4.1 Revierdienstunterstützung

Die Revierdienstunterstützung (RDU) durch die Bereitschaftspolizei wurde 1998 eingeführt, um temporäre Personalengpässe bei örtlichen Polizeidienststellen auszugleichen. Dafür sind kontinuierlich 100 Einsatzkräfte abgeordnet. In der Praxis orientiert sich der Personaleinsatz aber nicht am tatsächlichen Bestand, sondern an der Soll-Stärke der Reviere. Dadurch hat sich die RDU zu einem dauerhaften Personalverstärkungsinstrument entwickelt, mit dem strukturelle Defizite bei den Revieren ausgeglichen werden. Für die originären Aufgaben der Bereitschaftspolizei stehen die abgeordneten Einsatzkräfte nur bedingt zur Verfügung.

Zwar ist es Aufgabe der Bereitschaftspolizei, auch den polizeilichen Einzeldienst zu unterstützen, aber nicht um Defizite im regulären Personalbestand auszugleichen, sondern lageorientiert und in Gruppenstärke.

2.4.2 Unterstützung bei Sicherheitspartnerschaften

In Reaktion auf eine hohe Kriminalitätsbelastung wurden ab 2017 mit größeren Städten, wie beispielsweise Freiburg, Heidelberg und Stuttgart sogenannte Sicherheitspartnerschaften geschlossen. Diese sollen das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung stärken. Die Sicherheitspartnerschaften haben in den letzten Jahren durchschnittlich 37 Einsatzkräfte der Bereitschaftspolizei dauerhaft gebunden. Die tatsächliche Anzahl dürfte noch deutlich höher liegen, lässt sich aufgrund einer unvollständigen Dokumentation aber nicht ermitteln.

Für die Sicherheitspartnerschaften wird grundsätzlich immer die gleiche Anzahl an Einsatzkräften eingesetzt, sofern diese nicht für höher priorisierte Aufgaben benötigt werden. Ist eine Sicherheitspartnerschaft über viele Jahre erforderlich, könnte eine strukturelle und organisatorische Anpassung des betreffenden PP angezeigt sein.

2.4.3 Unterstützung bei Objektschutzmaßnahmen

Im Rahmen des Objektschutzes bewacht die Bereitschaftspolizei sicherheitsgefährdete Einrichtungen und Liegenschaften in Baden-Württemberg.

Objektschutzmaßnahmen gehören nicht zu den originären Aufgaben der Bereitschaftspolizei. Dennoch setzt die Polizei für den Objektschutz gut ausgebildete Einsatzkräfte der Bereitschaftspolizei ein. Kontinuierlich stehen damit 40 Einsatzkräfte für ihre eigentlichen Aufgaben nicht zur Verfügung.

2.5 Verfügbares Personal

Für die personelle Soll-Stärke der Bereitschaftspolizei ist im Verwaltungsabkommen mit dem Bund eine Plangröße festgelegt. Tatsächlich steht für Einsätze jedoch etwa ein Viertel davon nicht zur Verfügung. Ursächlich hierfür sind befristete Umsetzungen innerhalb des PP Einsatz oder längerfristige Abordnungen wie z. B. für die RDU.

Das Personal der Bereitschaftspolizei setzt sich zusammen aus dem unbefristet eingesetzten Stammpersonal und den sogenannten Einsatzbeamten. Diese stellen mit 57 Prozent das Gros des Gesamtpersonals.

Die Einsatzbeamten sollen mindestens 24 und höchstens 48 Monate bei der Bereitschaftspolizei eingesetzt werden; die durchschnittliche Verweildauer liegt bei rund 29 Monaten. Die Mindestverweildauer von nur 24 Monaten ist gemessen am Trainings-, Aus- und Fortbildungsaufwand der Einsatzkräfte zu kurz, zumal das Verwaltungsabkommen eine Verweildauer von drei Jahren vorsieht. Sie kann sich zudem negativ auf die Funktionsfähigkeit der Einsatzeinheiten auswirken.

2.6 Arbeitszeiten

Für die Einsatzkräfte der Bereitschaftspolizei sind feststehende Arbeitszeiten von montags bis freitags definiert. Tatsächlich liegen deren Einsätze jedoch häufig außerhalb dieser Zeiten, vor allem an Abenden und Wochenenden. Das Arbeitszeitmodell für die Einsatzkräfte orientiert sich damit nicht an den dienstlichen Erfordernissen.

Einsatzkräfte der Bereitschaftspolizei leisteten 2020 fast 850.000 Mehrarbeitsstunden, je Einsatzkraft durchschnittlich über 900 Stunden. Damit lag das Mehrarbeitsaufkommen bei mehr als 50 Prozent der Jahresarbeitszeit². 95 Prozent davon können durch Freizeit ausgeglichen werden. Dies zeigt, dass nicht die Arbeitsbelastung, sondern vor allem die nicht der Einsatzrealität entsprechenden feststehenden Arbeitszeiten ursächlich für den hohen Anteil an Mehrarbeitsstunden sind.

3 Empfehlungen

3.1 Ausstattung mit Führungs- und Einsatzmitteln durch den Bund verbessern

Das Innenministerium sollte sich in Abstimmung mit den anderen Ländern mit Nachdruck dafür einsetzen, dass der Bund die Haushaltsmittel für die Ausstattung der Bereitschaftspolizeien dem tatsächlichen Bedarf anpasst.

Das Ministerium sollte gemeinsam mit dem Bund und den anderen Ländern Möglichkeiten für eine flexiblere, zielgerichtete Bedarfsdeckung erarbeiten.

Das PP Einsatz und das Ministerium sollten eine vorausschauende, alle FEM umfassende Bedarfsplanung aufbauen, diese regelmäßig aktualisieren und dabei auch die Bedarfe priorisieren. Diese Bedarfe sollten dem Bund möglichst frühzeitig angezeigt werden, um eine sachgerechte Beschaffung zu ermöglichen.

3.2 Angemessenen Ausgleich für Einsätze zur Unterstützung anderer Länder einfordern

Im Dialog mit Bund und Ländern sollte auf einen besseren finanziellen Ausgleich für Unterstützungseinsätze zugunsten anderer Länder hingewirkt werden.

² 1.648 Arbeitsstunden je Jahr bei 41 Wochenstunden, Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums über die Berücksichtigung der Verwaltungskosten insbesondere bei der Festsetzung von Gebühren und sonstigen Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung.

3.3 Einsätze der Bereitschaftspolizei auf originäre Aufgaben konzentrieren

Die RDU als dauerhaftes Personalverstärkungsinstrument sollte konsequent zurückgeführt und perspektivisch abgeschafft werden. Die dann bei der Bereitschaftspolizei dauerhaft mehr zur Verfügung stehenden Einsatzkräfte könnten insbesondere für Einsätze vorgesehen werden, die derzeit noch von den Einsatzzügen der regionalen PP wahrgenommen werden.

Die Einsatzzüge bei den regionalen PP sollten, um landeseinheitliche Organisationsstrukturen für regionale PP und klare Zuständigkeiten zu schaffen, aufgelöst werden. Das Personal könnte die örtlichen Dienststellen des jeweiligen PP verstärken.

Der Kräfteansatz für die Sicherheitspartnerschaften sollte regelmäßig überprüft und gegebenenfalls flexibel angepasst werden. Besteht ein dauerhaft hoher Einsatzbedarf, sollte dieser bei der Verteilung des Stellen-Solls auf die PP berücksichtigt werden.

Das Innenministerium sollte prüfen, ob die Objektschutzmaßnahmen zwingend von gut ausgebildeten Einsatzkräften der Bereitschaftspolizei wahrgenommen werden müssen.

Die durchschnittliche Verweildauer der Einsatzbeamten bei der Bereitschaftspolizei sollte mit Blick auf den Aus- und Fortbildungsbedarf einen effizienten Personaleinsatz ermöglichen. Hierzu könnte die Mindestverweildauer in Richtung des im Verwaltungsabkommen vereinbarten Zielwerts von drei Jahren angehoben bzw. die maximale Verweildauer flexibilisiert werden.

3.4 Arbeitszeitregelungen realitätsnäher gestalten

Die Arbeitszeitregelung für die Bereitschaftspolizei sollte an die Arbeitszeitrealität angepasst werden. Denkbar wäre, die Dienstzeiten - auch mit Blick auf die Planbarkeit und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf - über verbindliche Dienst-/Einsatzpläne zu regeln.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium unterstützt die Empfehlungen hinsichtlich der Ausstattung der Bereitschaftspolizei und des Ausgleichs für Einsätze zugunsten anderer Länder. Es werde sich weiterhin gegenüber dem Bund für eine Optimierung der Ausstattung und einen gerechten finanziellen Ausgleich für Unterstützungsleistungen einsetzen. Das Ministerium weist jedoch darauf hin, dass sich die Verpflichtung für Unterstützungen zunächst aus rechtlichen Vorgaben (Artikel 35 Grundgesetz und landesgesetzliche Regelungen) ergebe. Dabei gebe es keine rechtlichen Festlegungen zu einem auf Dauer angelegten Ausgleich von Belastungen.

Nach Ansicht des Ministeriums ist die Aussage, dass der Polizei eine strukturierte Planung fehle, nicht zutreffend. Die aktuell anstehenden sowie die für das Folgejahr prognostisch geplanten Aussonderungen von Fahrzeugen würden dem Bund bereits mitgeteilt. Lediglich eine priorisierte mehrjährige

Bedarfsmeldung an den Bund erfolge bislang nicht. Diese solle zukünftig aber durchgeführt werden. Zu den übrigen FEM gebe es bislang keine mehrjährige Bedarfsplanung, ihr Aufbau solle aber forciert werden.

Die Überlegungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Konzentration der Bereitschaftspolizei auf originäre Aufgaben sind für das Ministerium überwiegend nachvollziehbar. Im Rahmen der in Bearbeitung befindlichen Evaluation der Stellenverteilung in der Landespolizei werde auch geprüft, wie spezifische Sonderbelastungen (z. B. Objektschutzmaßnahmen oder Sicherheitspartnerschaften) künftig stärker Berücksichtigung finden könnten.

Auch sei die Überprüfung der bei den regionalen Polizeipräsidien eingerichteten Einsatzzüge geplant. Ob und in welchem Umfang bei einer etwaigen zentralen Anbindung aller stehenden geschlossenen Einheiten Aufgaben und/oder Personalressourcen an das Polizeipräsidium Einsatz verlagert werden müssten, wäre gegebenenfalls in einem weiteren Schritt in einer Gesamtschau konkret zu prüfen.

Wegen der personellen Verstärkung der Landespolizei könne in den kommenden Jahren mit einer schrittweisen Reduzierung der Revierdienstunterstützungen gerechnet werden.

Die Anhebung der Mindestverweildauer bei der Bereitschaftspolizei auf drei Jahre lehnt das Ministerium ab. Dadurch würden die Attraktivität der Tätigkeit und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nachteilig beeinträchtigt. Zudem liege die durchschnittliche Verweildauer mit 29 Monaten bereits nahe an den im Verwaltungsabkommen genannten 36 Monaten.

Das Ministerium befürwortet die Empfehlung des Rechnungshofs bezüglich der Arbeitszeitregelung. Es arbeite bereits an der Entwicklung eines rechtskonformen, konsensfähigen und speziell auf die Bereitschaftspolizei zugeschnittenen Arbeitszeitmodells.