

1258 B

An den

Vorsitzenden des Hauptausschusses

über

den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über

Senatskanzlei – G Sen –

Überlegungen zum Aufbau einer Einsatzdirektion

rote Nummer/n: 1160, 1258, 1258 A

Vorgang: 44. Sitzung des Hauptausschusses am 18.10.2013
46. Sitzung des Hauptausschusses am 30.10.2013
67. Sitzung des Hauptausschusses am 15.10.2014

Ansätze: Entfällt

Gesamtausgaben: Entfällt

1. Der Hauptausschuss hat in seiner 44. Sitzung am 18.10.2013 Folgendes beschlossen:
Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport „wird gebeten, dem Hauptausschuss zum 30. September 2014 über die Ergebnisse der Projektgruppe zur Untersuchung der Struktur der Einsatzeinheiten und Stäbe bei der Polizei Berlin zu berichten.“

1. Der Hauptausschuss hat in seiner 46. Sitzung am 30.10.2013 Folgendes beschlossen:
Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport wird gebeten, dem Hauptausschuss zum 30. September 2014 einen Fortschrittsbericht zur Projektgruppe einschließlich der Personalstruktur vorzulegen, der auch an den UA PHPW gehen soll.

2. Der Bitte um Fristverlängerung bis zum 31.03.2015 hat der Hauptausschuss in seiner 67. Sitzung am 15.10.2014 zugestimmt.

Beschlussvorschlag:

Der Hauptausschuss nimmt den Bericht zur Kenntnis.

Hierzu wird berichtet:

Ausgangslage

Berlin als wachsende, sich schnell verändernde Metropole stellt auch die Polizei Berlin vor neue Herausforderungen. Insofern muss die Polizeibehörde so organisiert sein, dass sie sich insbesondere auf sich wandelnde und örtlich unterschiedliche Kriminalitätsbrennpunkte schnell einstellen, die seit Jahren kontinuierlich wachsende Anzahl an Versammlungen bewältigen sowie Präsenz in den Kiezen sicherstellen kann.

Hierzu wurde eine polizeiinterne Projektgruppe zur Untersuchung der Struktur der Einsatzeinheiten und Stäbe – PG EES – eingerichtet, die den Auftrag erhielt, *„die Struktur der ständigen Einsatzeinheiten der Polizei Berlin zu überprüfen und einen Vorschlag für deren Neuordnung zu entwickeln. Insbesondere ist die Einrichtung einer zentralen Einsatzdirektion zu betrachten. Zudem ist eine Verschlinkung von Stabsstrukturen anzustreben. Auswirkungen auf andere Organisationseinheiten sind in den Auftrag einzubeziehen, wenn sie sich aus den vorstehenden Anpassungen ergeben.“* Das Projekt wurde durch die KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft begleitet.

Die PG EES zeigte in ihrem Abschlussbericht vom 17.10.2014 eine Reihe von organisatorischen Maßnahmen auf, die geeignet sein könnten, die vorhandenen Kräfte wirkungsvoller und ressourcenschonender einzusetzen und somit einen deutlichen Effizienzgewinn zu ermöglichen.

Teilprojekte

Aufgrund des Umfangs dieses Projekts wurden verschiedene Teilprojekte gebildet:

Teilprojekt Stäbe / Organisationsstruktur / externe Untersuchung der Landespolizeischule

Im Wesentlichen wurden folgende Ergebnisse von der PG EES formuliert:

- Der Stab des Polizeipräsidenten (Stab PPr) wird verschlankt und umgebaut zu einem wirksamen Führungs- und Steuerungselement der Behördenleitung.

Derzeit ist der Stab PPr durch das operative Tagesgeschäft stark belastet und hat wenig Spielraum für strategische Arbeit. Darüber hinaus gibt es bei der Aufgabenverteilung und Themenverantwortung zwischen Stab und Linie teilweise unklare Zuständigkeiten und Doppelarbeit. Kommunikationswege und Beteiligungsstrukturen sind nicht genug klar bestimmt.

Insofern schlägt die PG EES vor, dass viele operative Aufgaben vom Stab PPr in die Linie verlagert werden und der Stab PPr zukünftig keine Einsatzführung mehr übernimmt. Die Aufgabenbereiche Multiprojektmanagement, internationale Gremien- und Projektarbeit, Gremienbüro und zentrale Vorschriftenstelle sollen dem Stab PPr zugeordnet werden. Für eine bessere Vernetzung der verschiedenen Aufgabenfelder in der Polizeibehörde sollen Leitungsgremium, Stabsgremium und Fachgremien entwickelt werden.

Eine Konzentration des Stab PPr auf seine Kernaufgaben ist begrüßenswert. Durch die vorgeschlagenen Maßnahmen wird die Themenverantwortung nicht auf mehrere Organisationseinheiten zersplittert sein. Die Schaffung einer klaren Aufgabenstruktur im Stab und in den Organisationen führt zur Reduzierung von Doppelarbeiten.

Die Einrichtung kooperativer Steuerungsmechanismen ist geeignet, zu einer verbesserten Kommunikations- und Abstimmungsstruktur zu führen. Dabei werden bei Erstellung und Umsetzung strategischer Vorgänge aufgabenübergreifend alle Entscheidungsträger eingebunden. Die Direktionen und das Landeskriminalamt (LKA) haben Einfluss auf Entscheidungsprozesse.

Geplante kooperative Entscheidungsprozesse bieten die Chance, Entscheidungen auf der Grundlage einer besseren Vorbereitung und eines gut strukturierten Entscheidungsprozesses zu treffen. Durch die Einbindung aller Fachkompetenzen können Synergieeffekte geschaffen werden.

- Die Zentrale Serviceeinheit (ZSE) wird aufgelöst. Die einzelnen Servicebereiche werden verselbständigt und direkt bei der Behördenleitung angebunden. Die Landespolizeischule (LPS) wird als eigenständiges Amt abgebildet.

Zurzeit liegen wesentliche behördenweite finanzielle und personelle Steuerungsinstrumente in der Zentralen Serviceeinheit; damit besteht ansatzweise ein struktureller Interessenkonflikt zwischen den Bedarfsträgern auf der einen Seite (Direktionen, LKA und LPS) und dem Dienstleister (ZSE) auf der anderen Seite.

Daher sieht der Vorschlag der PG EES die Auflösung der ZSE und die Unterstellung des Aufgabenbereichs Finanzen direkt beim Polizeipräsidenten vor.

Im Ergebnis soll der Polizeipräsident – neben dem Finanzservice – für die vollzugspolizeilichen Organisationseinheiten verantwortlich sein. Dazu gehören die örtlichen Direktionen, das LKA und die neu einzurichtende Direktion Einsatz. Die Aufgabenbereiche Personal, IT und Facility werden der Polizeivizepräsidentin unterstellt, die somit zukünftig die direkte Verantwortung für die eigenständigen Servicebereiche wahrnimmt. Darüber hinaus wird die Verselbständigung der LPS vorgeschlagen.

Durch die direkte Unterstellung der steuerungsrelevanten Funktionsbereiche bei der Behördenleitung wird der ansatzweise vorhandene strukturelle Interessenkonflikt der ZSE, die bislang Bedarfsträger und Serviceeinheit zugleich war, behoben, die Behördenleitung hat direkten Zugriff auf wesentliche Steuerungselemente und erhält einen zentralen Zugang zu übergeordneten Aufgabenfeldern.

Die getrennte Anbindung der Servicebereiche „Finanzen“ und „Personal“ bei der Behördenleitung bedarf einer ersten Evaluierung nach einem Jahr, mit der die Effizienz der neuen Aufgabenstruktur überprüft und beurteilt werden kann.

Mit der umfangreichen Herausgabe des operativen Tagesgeschäfts aus dem Stab PPr geht die Aufwertung und Verselbständigung der Serviceeinheiten einher, die zu großen Teilen die herausgegebenen Aufgaben aufnehmen und zukünftig federführend mit gesamtbehördlicher Entscheidungskompetenz bearbeiten müssen.

Die Bildung einer eigenständigen Organisationseinheit der Aus- und Fortbildung ist notwendig. Dem Stellenwert dieses Bereichs wird damit angemessen Rechnung getragen. Die Verselbstständigung der LPS - als sehr großem Bedarfsträger - ist erfolgskritisch für die Polizeibehörde und die Erfüllung der bevorstehenden Herausforderungen (steigende Ausbildungszahlen, steigender Bedarf an Lehrkräften und notwendige Erweiterung der räumlichen Kapazitäten).

Dabei muss allerdings beachtet werden, dass jede Aus- und Fortbildungseinrichtung auch über einen Verwaltungsunterbau (z.B. Bildungsmanagement, Dienstleistungsaufgaben) verfügen muss.

Die aktuellen Organisationsstrukturen und Prozesse in der LPS lassen die sofortige Herauslösung aus der ZSE nach Einschätzung der Projektgruppe noch nicht zu. Die

Umsetzung der Strukturreform der LPS erfolgt im Rahmen eines separaten Projekts „Schulreform“.

Teilprojekt Einsatzdirektion / 3. Bereitschaftspolizeiabteilung

Hierzu wurden die folgenden Ergebnisse formuliert:

- Die Direktion Zentrale Aufgaben (Dir ZA) wird zu einer Direktion Einsatz (Dir E) entwickelt, in der künftig alle Einsatzhundertschaften (EHu) zusammengefasst sind. Hierzu wird eine dritte Bereitschaftspolizeiabteilung (BPA) aufgebaut.

Die Einsatzlagen nehmen nicht nur seit Jahren ständig zu, sondern werden zudem immer komplexer sowie diffiziler. Mit knapp 5.000 Versammlungen im Jahr 2014 hat sich die Zahl seit 2008 ungefähr verdoppelt. Um nicht nur diese Herausforderungen bewerkstelligen zu können, bedarf es eines angemessenen Personaleinsatzes, der in der gegenwärtigen Struktur jedoch nicht immer gewährleistet ist. Durch eine heterogene Verteilung der Führungsverantwortung bestehen Unterschiede in der Einsatzerfahrung. Dies kann sich auf die Qualität der Einsatzführung und einen zielorientierten Personaleinsatz auswirken. Auch besteht zurzeit keine stringente und transparente Zuweisung der Kräfte.

Zukünftig soll durch die Zusammenfassung aller Einsatzhundertschaften (EHu) in einer Direktion Einsatz (Dir E) ein einheitlicher Qualitätsstandard für die professionelle Einsatzvorbereitung, -durchführung und Führungsarbeit ebenso gewährleistet werden wie eine erfahrene Einsatzführung bei gesellschaftlichen, internationalen und diplomatisch brisanten Lagen.

Vor allem aber soll auch der Basisdienst gestärkt werden, indem der Funkwageneinsatzdienst unterstützt und die Einbindung von Dienstangehörigen der örtlichen Polizeiabschnitte bei der Bewältigung von Einsatzlagen durch eine effizientere Kräftesteuerung reduziert werden kann.

Zum Teil wird im Rahmen der bereits stattfindenden Diskussionen zur Polizeistrukturreform der Einwand erhoben, die Herauslösung der EHu Direktionen (EHu Dir), des Verkehrsdienstes (Vkd 1) und Diensthundwesens (hierzu siehe unten) würde die Direktionen schwächen und eine selbständige Schwerpunktsetzung durch die Direktionsleitungen erschweren bzw. unmöglich machen. Dem ist entschieden entgegenzutreten. Bereits in der jetzigen Organisationsform haben die Direktionsleiter nur eine absolut eingeschränkte Verfügungsgewalt über ihre EHu Dir. Tatsächlich wurden die EHu Dir in den letzten Jahren zu ca. 75 % fremdbestimmt verplant, d.h. sie sind bereits jetzt fest gebunden für gesamtbehördliche Schwerpunktsetzungen.

Die Unterstützung der Direktionen wird weiterhin gewährleistet sein. Deshalb überwiegen bei der geplanten Strukturveränderung die Vorteile der effizienten und an einheitlichen Qualitätsstandards ausgerichteten Kräftesteuerung und einer erfahrenen Einsatzführung.

- Darüber hinaus werden in der Dir E auch die bisher in dezentraler Zuständigkeit abgebildeten Verkehrsdienste (Vkd 1) und das Diensthundwesen zusammengeführt.

Im Bereich der Verkehrsdienste könnte durch eine effiziente und zentral vorgehaltene Kräftesteuerung eine direktionsübergreifende Schwerpunktsetzung mit höherem Kräfteansatz erfolgen. Die Bündelung der Verkehrsdienste ermöglicht eine flexible stadtweite Reaktion auf Brennpunkte im Straßenverkehr. Die Belange der Direktionen sollen weiterhin berücksichtigt werden. Auf der Grundlage der durch die Direktionen erstellten Lagebilder

sollen die Verkehrsüberwachungsmaßnahmen der örtlichen Direktionen unterstützt und ergänzt werden.

Die Angleichung des Ausbildungsstandes und die Weitergabe des Erfahrungswissens führen zu einer Professionalisierung, durch welche die Erhöhung der Qualität der Ergebnisse erreicht werden soll.

Darüber hinaus entfielen eine Vielzahl von Dienstzeitverlagerungen und Alarmdiensten.

Auch im Bereich der Verkehrsdienste herrschte eine sehr eingeschränkte Selbstbestimmung der Direktionen über die Vkd 1-Kräfte. In den Jahren 2011 bis 2013 leisteten die Vkd 1 fast dreimal so viele Stunden zur Bewältigung fremdbestimmter Einsätze wie Versammlungen/Veranstaltungen/Staatsbesuche und zur Begleitung von Großraum- und Schwertransporten als zur Überwachung des Straßenverkehrs.

Im Bereich des Diensthundwesens sind derzeit nennenswerte Schwankungen bei der Verfügbarkeit der Diensthunde je Direktion vorhanden (am zufällig ausgewählten Stichtag 16.02.2015 lag die Ausfallquote zwischen 30% und 80%, insgesamt 58%). In der neuen Organisationsform könnten derartige Schwankungen besser kompensiert werden. Die Unterstützung des Funkwagenstreifendienstes wäre so besser möglich.

Es ist geplant, mit einer reduzierten Anzahl dezentraler Standorte zu arbeiten. Durch eine Zuordnung regionaler Gruppen könnten längere Anfahrtszeiten in die jeweiligen Einsatzbereiche deutlich reduziert werden.

Insgesamt dürfte die mit der Zentralisierung einhergehende Einheitlichkeit u.a. im Grundkonzept zum Einsatz der Schutzhunde, beim Einsatztraining, in den Qualitätsstandards und hinsichtlich der Einsatzphilosophie zu einer Qualitätssteigerung führen.

- Fazit Teilprojekt Einsatzdirektion

Die Bildung einer Dir E ist notwendig, da diese mit einem deutlichen Effizienzgewinn einhergeht und dazu geeignet ist, die vorhandenen Kräfte wirkungsvoller und ressourcenschonender einsetzen zu können. Dies ist erforderlich, um die steigenden Herausforderungen, denen sich die Sicherheitsbehörde in der Bundeshauptstadt stellen muss, bewältigen zu können.

Die vorgeschlagene Umstrukturierung ist die Antwort auf die immer vielfältiger und komplexer werdenden Einsatzlagen sowie auf die sich wandelnden und örtlich unterschiedlichen Kriminalitätsbrennpunkte, auf die sich die Polizei schnell einzustellen hat. Auch die Herausforderungen im Zusammenhang mit der „wachsenden Stadt“ können so besser bewältigt werden. Die Strukturreform im Bereich der Einsatzeinheiten ist damit zielführend und dringend.

Die örtlichen Direktionen sollen entlastet werden und sich auf ihr Kerngeschäft konzentrieren können. Die Abschnitte sollen die Möglichkeit erhalten, ein stärkeres Gewicht auf Präsenzmaßnahmen zu legen. Bedenken, die Polizei würde sich durch die Umsetzung des Projekts PG EES aus der Fläche zurückziehen und den Direktionen die Kräfte entziehen, sind nicht durchgreifend.

Die operative Arbeit in der Fläche und die am aktuellen Lagebild ausgerichtete zielgruppenorientierte Verkehrssicherheitsarbeit bleiben gewährleistet– dafür sorgt auch ein intensives Controlling im Stab PPr.

Umsetzung

Aufgrund des erklärten Ziels, die örtlichen Direktionen bei der Erledigung ihrer örtlichen Aufgaben zu stärken, wurde die grundsätzliche Zustimmung zur Umsetzung der

vorgeschlagenen Maßnahmen durch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport zwar erteilt, aber von verschiedenen Vorgaben abhängig gemacht. So wurde der Polizeipräsident in Berlin angewiesen, dass

- den Direktionen ein festes Kontingent an Einsatzkräftestunden der künftigen Einsatzeinheiten der Direktion Einsatz zur eigenen, individuellen Verwendung bzw. Schwerpunktsetzung zur Verfügung gestellt wird. Diese Stunden sind ausdrücklich außerhalb der gesamtbehördlichen Schwerpunktsetzung (z.B. Wirkungsvolle Kriminalitätsbekämpfung, ÖPNV, Verkehr) bei Bedarf abrufbar.
- im Bereich der zielgerichteten Verkehrsüberwachung der Anteil der bislang durch die örtlichen Verkehrsdienste und die Dir ZA Zentraler Verkehrsdienst (ZVkd) durchgeführten Maßnahmen nicht nur beibehalten wird. Vielmehr ist den örtlichen Direktionen ein zusätzliches Kontingent zur freien Verfügung zu stellen. Darüber hinaus sind die Verkehrssicherheitsberatung und die damit einhergehende Präsenz vor Ort zu verstärken.
- im Bereich des Diensthundwesens die Zentralisierung zu einer verbesserten Unterstützung des Funkwagenstreifendienstes führt.

Der Umsetzungsprozess wird im Rahmen eines Realisierungsprojekts geplant und durchgeführt.

In Anbetracht der weitreichenden Veränderungen soll die Umsetzung zeitlich abgestuft erfolgen, damit die Arbeits- und Leistungsfähigkeit der Polizei Berlin auch während des Veränderungsprozesses gewährleistet wird.

Im Februar 2015 wurde eine Projektgruppe zur Umsetzung der Ergebnisse der PG EES (PG EES II) eingerichtet, die die Neustruktur im Detail plant und umsetzt. Enthalten sein sollen neben den räumlichen Aspekten insbesondere eine differenzierte Ausgestaltung der Personalplanungen bis hin zur Definition von Anforderungsprofilen, Stellenwertigkeiten, Stellenbesetzungsverfahren und eine Personalbörse. Darüber hinaus ist durch eine systematische Erhebung und Dokumentation von Daten eine prozessbegleitende und ergebnisbewertende Evaluation vorzubereiten.

Teilprojekt Stäbe / Organisationsstruktur / externe Untersuchung der Landespolizeischule

Die Umsetzung der vorgenannten Maßnahmen soll in mehreren Schritten erfolgen. Ein zeitlicher Abschluss ist im Zusammenhang mit der Einrichtung der kooperativen Leitstelle in 2018/2019 vorgesehen.

Kurzfristige Maßnahmen:

- Die Etablierung der neuen strategischen Einheiten „Multiprojektmanagement-Büro“, „Gremienbüro“ und „Zentrale Vorschriftenstelle“ im Stab PPr.
- In einem Zwischenschritt soll der Bereich ZSE I (Personal/ Finanzen/ Ärztlicher Dienst) aus der ZSE herausgelöst und temporär im Stab PPr angesiedelt werden.
- Das Justizariat wird als Solitär der Behördenleitung unterstellt.
- Die verbleibenden ZSE-Abteilungen (Aus- und Fortbildung, IT sowie Mobilität, Mietermanagement, Versorgung) sollen in einem Zwischenschritt als eine Säule erhalten bleiben und der Polizeivizepräsidentin unterstellt werden.

Mittelfristige bzw. langfristige Maßnahmen:

- Die Verselbständigung der Serviceeinheiten (SE) kann erst erfolgen, wenn personelle und strukturelle Voraussetzungen geschaffen worden sind (bspw. eigenständige Serviceeinheit IT, Mietermanagement, aber auch Personal bzw. Finanzen)

- Eine Reformierung der Landespolizeischule ist notwendig, aber abhängig von den Ergebnissen der durchzuführenden gesonderten Untersuchung.

Teilprojekt „Einsatzdirektion/ 3. BPA“

Auch die Umsetzung der Maßnahmen zu diesem Teilprojekt wird nur sukzessive erfolgen können. Die Bildung einer neuen 3. BPA zieht beispielsweise eine gemeinsame, räumliche Unterbringung von sechs Einsatzhundertschaften mit einer Mindeststärke von je 123 Beamten nach sich. Dazu müssen die räumlichen Bedingungen geschaffen werden.

Eine vorherige organisatorische Herauslösung der EHu Dir aus den örtlichen Direktionen unter der vorübergehenden Anbindung an die 1. und 2. BPA (jeweils 3) ist unumgänglich, damit schnelle Effizienzgewinne bei der Einsatzsteuerung erzielt werden können.

Auswirkungen auf Personal, Sachmittel und Investitionen

Die Projektgruppe geht in ihrem Abschlussbericht davon aus, dass sich die im Stab PPr vorhandenen 222 Stellen auf 107 Stellen reduzieren lassen. Insgesamt können voraussichtlich alle Stabsbereiche (inkl. der Stäbe in den Direktionen) um rund 200 Stellen verschlankt werden. Eine Freisetzung von Stellen erfolgt jedoch nicht in gleicher Größenordnung, da Aufgaben z. T. verlagert werden und die Stellen den Aufgaben folgen. Dennoch ist davon auszugehen, dass durch gestiegene Effizienz und die Reduzierung von Doppelarbeiten Personalkapazitäten gewonnen werden.

Darüber hinaus können durch die Auflösung der Referate Zentrale Aufgaben (ZA) in den 6 Direktionen die Stellen der dortigen Führungsgruppen (FüGr) freigesetzt werden.

Im Ergebnis könnten nach dem derzeitigen Stand **nach vollständiger Umsetzung** (bis voraussichtlich 2019) aller vorgeschlagenen Maßnahmen **rund 140 Stellen** freigesetzt werden.

Die von der PG EES vorgeschlagenen Veränderungen erfordern bauliche Maßnahmen, die von einem Neubau für die 3. Bereitschaftspolizeiabteilung bis zur Renovierung oder kleineren Baumaßnahmen reichen.

Konkrete Aussagen zur Höhe der entstehenden Kosten - insbesondere der baulichen Maßnahmen - und zur zukünftigen Personalstruktur lassen sich erst nach Abschluss des Umsetzungsprojektes PG EES II treffen. Dieses Projekt soll am 31.12.2015 enden. Ein Fortschrittsbericht kann daher im ersten Quartal 2016 zum 31.03.2016 erfolgen.

Anlage 1: aktuelles Gesamtorganigramm der Polizei Berlin

Anlage 2: Zwischenschritt

Anlage 3: Zielstruktur

In Vertretung

Bernd Krömer

Senatsverwaltung für Inneres und Sport