



## Zukunft des Höheren Dienstes in der Polizei NRW

„Die Führungskräfte in der Polizei tragen für die Qualität der Arbeitsergebnisse Verantwortung. Ihre Aufgabe ist es, das vorhandene Personal und die Sach- und Finanzmittel wirksam und sparsam einzusetzen. Vorgesetzte motivieren ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, ...“

So heißt es in der Broschüre des Innenministeriums „Polizei in Nordrhein-Westfalen“. Liest man dies, sollte man glauben, dass eine Landesregierung, die dem Höheren Dienst in der Polizei eine so verantwortungsvolle Führungsaufgabe aufbürdet, alles tun wird, damit die Führungskräfte diese Aufgabe auch hochmotiviert bewältigen können. Doch wie so oft, klafft auch hier zwischen vollmundigen Bekenntnissen und dem was in der Realität geschieht, eine große Lücke. Immer neue Organisationsmodelle, schlechte Karrierechancen und eine Gängelung durch die Politiker – das ist die Realität, mit der die Führungskräfte der Polizei in NRW seit Jahren konfrontiert werden.

In Erkenntnis der Tatsache, dass wir in der Polizei NRW ein Führungs- und Managementsystem vorfinden, das diesen Namen nicht verdient, es zur Zeit kein modernes Personalentwicklungskonzept gibt und die Wartezeit ins erste Beförderungsamts des Höheren Dienstes auf die 10-Jahres-Grenze zusteuert, sieht sich die GdP veranlasst, die Situation im Höheren Dienst darzustellen und einen Forderungskatalog vorzulegen, mit dem wir glauben, den Hebel umlegen zu können und die Zukunft des Höheren Dienstes in NRW der Darstellung in der zitierten Broschüre näher bringen zu können.

Mit unserem Positionspapier möchten wir zum einen die verantwortlichen Politiker sensibilisieren und die Diskussion darüber anstoßen, wie derzeit mit denjenigen umgegangen wird, die als Polizeiführer täglich die Verantwortung für die Gewährleistung der Inneren Sicherheit tragen. Zum anderen wollen wir ein Konzept dafür vorlegen, wie eine ausreichende Anzahl qualifizierter, motivierter Führungskräfte gewonnen werden kann und zur Verfügung steht, damit auch in Zukunft die hohe Qualität der Polizeiführung gewährleistet ist.

Frank Richter  
Landesvorsitzender

# Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung:</i>	3
<b>1. Analyse der Ist-Situation im Höheren Polizeivollzugsdienst NRW</b>	<b>4</b>
1.1 Aktueller Bestand	4
1.2 Künftig zusätzlich erforderliche Planstellen	5
1.3 Demographische Entwicklung - Zurrühesetzungen	8
1.4 Probleme im aktuellen Beurteilungsverfahren	9
1.5 Altersstruktur	10
1.6 Beförderungsstau im Bereich nach A 14 und nach A 15	10
1.7 Nicht steuerbare Verlängerung der Lebensarbeitszeit nach § 32 LBG	10
1.8 Aktuelle Nachersatz-/Bewerbersituation für den Höheren Dienst.	11
<b>2. Gefühls- und Stimmungslage</b>	<b>12</b>
2.1 Vorgefundene Gefühlslage - fehlende Wertschätzung	12
2.2 Mangelnde Attraktivität des Höheren Dienstes	13
2.3 Auswirkungen der Organisationsveränderungen	14
2.4 Neue FZO für den höheren Dienst nach den Organisationsveränderungen	16
2.5 Gestaltung von Veränderungsprozessen ohne Beteiligung der Führungskräfte	17
<b>3. Ziele der GdP in einem Modell Personalentwicklung für die Laufbahn des höheren Dienstes:</b>	<b>18</b>
3.1 Sofortige Erhöhung der Planstellen/Funktionen des h. D.	18
3.2 Einführung eines sofortigen Bewährungsaufstieges für besonders qualifizierte Kolleginnen/Kollegen des gehobenen Polizeidienstes bis A 14	18
3.3 Verbesserte Aufstiegsmöglichkeiten für Laufbahnbewerberinnen/Laufbahnbewerber	19
3.4 Begrenzte Einstellung von Seiteneinsteigern/-innen	19
3.5 Funktionszugang von PVB zur/zum Behördenleiter/-in	20
3.6 Optimierung des Auswahlverfahrens	21
3.7 Verlässliche Personalentwicklung	21
3.8 Umsetzung des Kienbaum-Gutachtens oder: Analytische Dienstpostenbewertung	22

## Einleitung:

Zur Fortentwicklung des Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrechtes im Rahmen der Föderalismusreform hat die GdP NRW das „**Projekt Personalentwicklung**“ gestartet.

Dieses Positionspapier des GdP-Vorstandes dient als Arbeits- und Diskussionsgrundlage mit den Kolleginnen/Kollegen des Höheren Dienstes.

Ziel ist es, ein Gesamtkonzept für den Höheren Dienstes mit Auswirkungen auf Spitzenfunktionen des Gehobenen Dienstes zu erstellen.

Es gilt strategische Grundpositionen festzuschreiben. Wir müssen die Bedürfnisse einer bislang weniger im gewerkschaftlichen Fokus stehenden Gruppe, der Inhaberinnen und Inhaber polizeilicher Spitzenfunktionen/ Führungsfunktionen, aufgreifen.

Die GdP stellt fest, dass es bei der Polizei NRW im Bereich der Personalentwicklung keine landesweit geplanten und systematisch angelegten Prozesse gibt.

Dies gilt es zu ändern.

In der Info-Broschüre der Landesregierung „Polizei in Nordrhein-Westfalen“ stellt die Landesregierung dar, dass Mitarbeiterorientierung für sie einen hohen Stellenwert habe.

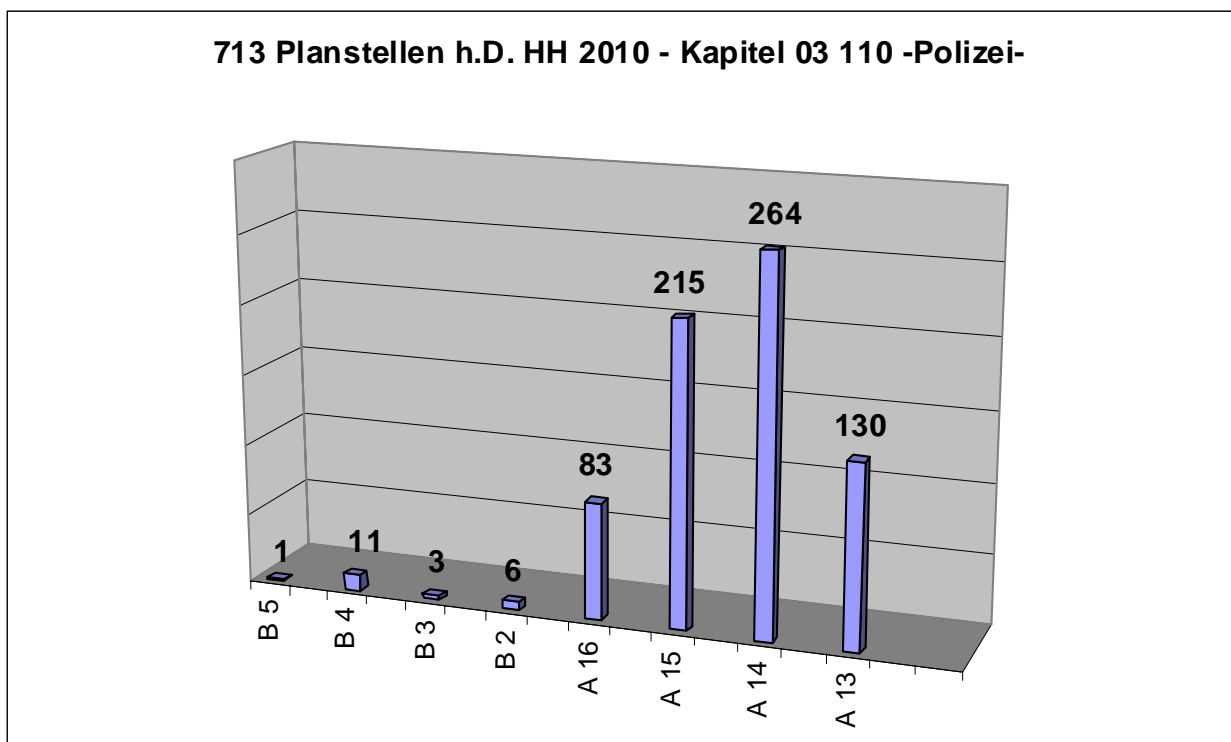
Wenn das wahr wäre,

- dann hätte die Landesregierung nicht die Mitbestimmung radikal zusammengestrichen,
- dann steuerte die Wartezeit ins erste Beförderungsjahr des höheren Dienstes nicht auf 10 Jahre zu,
- dann gäbe es tatsächlich ein modernes Personalentwicklungskonzept und
- dann hätten wir ein Führungs- und Managementsystem, das diesen Namen verdient.

# 1. Analyse der Ist-Situation im Höheren Polizeivollzugsdienst NRW

## 1.1 Aktueller Bestand

Aktuell sind im Haushalt 2010 im Kapitel 03110 insgesamt 713 Planstellen für den Höheren Dienst der Polizei ausgeworfen. Diese Planstellen verteilen sich wie folgt:



**Ist-Haushalt 2010**

**713**

**davon: verbleiben<sup>1</sup>:**

Polizeipräsidentinnen/-präsidenten	18	695
Leiter Landesoberbehörden	3	692
Verwaltungsbeamte, Wissenschaftler, Ärzte	94	598
LKA	35	563
LZPD	58	505
LAFP	51	454
FHöV/DHPol abg. vom LAFP	37	417
Auslandsmissionen	10	407

<sup>1</sup> Die Darstellung basiert auf eigenen Berechnungen, da „amtliche Zahlen“ nicht vorliegen bzw. nicht veröffentlicht werden.

Zudem sind aktuell über 20 Funktionen nach FZO h. D. nicht besetzt.

Daneben befinden sich 32 Polizeibeamtinnen und -beamte im Haushaltstitel 03 010 des Innenministeriums.

Im Titel 03 130 (DHPol) und 03 350 (FHöV) befinden sich jeweils 11 Polizeibeamtinnen und -beamte (insgesamt 22) des Höheren Dienstes.

Berücksichtigt man diese Verteilungen/Verwendung, so verbleiben für den operativen Dienst in den Kreispolizeibehörden vermutlich weniger als

## **400 Kolleginnen/Kollegen**

des Höheren Dienstes.

Stellt man die ca. 39.000 Planstellen des Haushalts 2010 den rd. 600 Planstellen für die Polizeibeamtinnen und -beamten des höheren Dienstes gegenüber, entspricht dies einem Anteil von rd. 1,54 %.

Der Blick in die Kreispolizeibehörden führt zu einem noch schlechteren Ergebnis. Von den lt. BKV vorgesehenen 37.500 Planstellen bleiben, wie oben dargestellt, gerade noch 400 tatsächlich mit höherem Polizeivollzugsdienst besetzten Planstellen, was einem Anteil von nur 1,07 % entspricht.

Beide Anteile befinden sich unstreitig am unteren Ende der Skala im Vergleich mit **allen anderen Bundesländern**.

### **1.2 Künftig zusätzlich erforderliche Planstellen**

Die Gesamtzahl der Planstellen des Höheren Dienstes reicht eigentlich heute schon nicht aus, um die Vielzahl der neu geschaffenen weiteren Funktionen wie

- Landesleitstelle (LLST)
- 3. Führungsfunktion bei den Spezialeinheiten der § 4 - Behörden
- neue Funktionen in den drei Landesoberbehörden
- Mehrbedarf an der FHöV durch den Bachelor-Studiengang zu besetzen.

Da diese Funktionen aber besetzt wurden, müssen zwangsläufig andere Funktionen (zusätzlich) unbesetzt sein.

### **Bedarf an den Fachhochschulen**

Durch die erhöhten Einstellungszahlen wurden bzw. werden sukzessive bereits seit 2008 bis 2010 jährlich 11, d.h. insgesamt 33 zusätzliche Dozentinnen und Dozenten an der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung NRW benötigt.

Zum 01.08.2009 waren dem Vernehmen nach 19 Funktionen unbesetzt. Es sind nur 5 geeignete Bewerber gefunden worden, davon nur 2 Beamte des Höheren Dienstes.

Wenngleich immer wieder gefordert, ist es bisher nicht gelungen, die Verwendung als Dozentin/Dozent an der FHöV NRW in ein Verwendungskonzept h. D. einzubetten und als Baustein entsprechend attraktiv zu machen. Dass die Möglichkeit, auf einer Abordnungsstelle A 15 zu werden, im Rahmen der Funktionszuordnung h. D. entfallen ist und Beurteilungen der Dozentinnen und Dozenten nach wie vor nicht endgültig geregelt sind, ist sicherlich mit ursächlich dafür, dass sich für die dortige Verwendung keine ausreichenden Interessenten finden.

### **Auswirkungen des Direktionsmodells**

Die Organisationsänderungen auf das Direktionsmodell haben trotz der Kürzung der Zahl der Polizeiinspektionen durch die Installation der neuen Direktionen und in diesen durch die Bildung neuer Inspektionen eine höhere Anzahl von Führungsfunktionen geschaffen. So sind z.B. Polizeiinspektionen entstanden, die von der Personalstärke in vielen Behörden deutlich mehr als „Direktionsstärke“ in anderen Behörden haben. Verantwortliche Führung vor Ort ist scheinbar nicht mehr gewollt. Sie ist sogar unmöglich geworden. Es erfolgt ein Rückzug von verantwortlicher Führung aus der Fläche. Darüber hinaus sind in den Direktionen –K- und –V- (neue) Kriminalinspektionen und Verkehrsinspektionen gebildet worden.

Im Ergebnis sind trotz des Abbaus von 43 Polizeiinspektionen landesweit keine Synergieeffekte eingetreten. Im Gegenteil: Mit dem Direktionsmodell sind deutlich mehr dem Höheren Dienst zuzuordnende Funktionen geschaffen worden. So waren 13 zusätzliche Kriminalinspektionen und 29 Verkehrsdirektionen neu mit h. D. zu besetzen. Dazu kamen neue Funktionen für die Leitung der Führungsstellen der

Direktionen GE (36) und K (12) sowie die bereits oben genannten Funktionen in den Landesoberbehörden bzw. bei den Spezialeinheiten.

### **Auslandsverwendungen**

Eine große Anzahl von Beamtinnen/Beamten des h. D. wird für die zunehmenden Aufgaben in Auslandsverwendungen bzw. Funktionen im Rahmen der Aufgabewahrnehmung in der EU/UN benötigt.

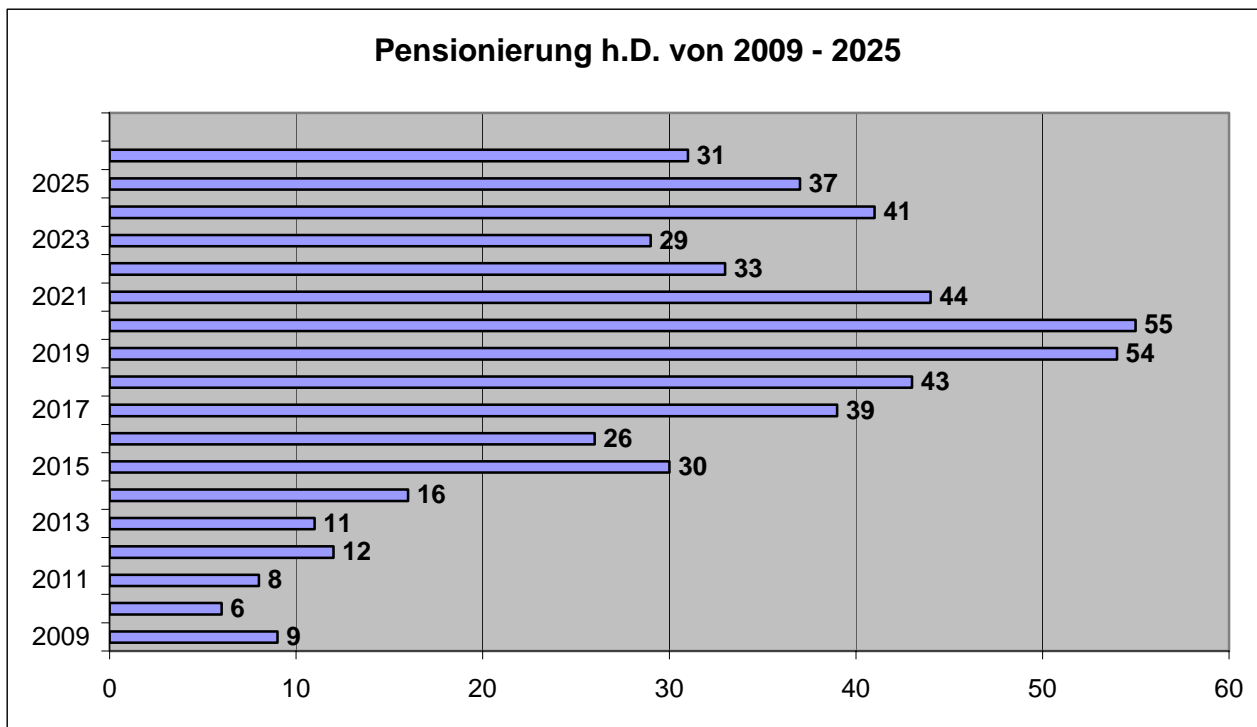
Mit Stand 01.12.2009 werden insgesamt 32 Beamtinnen/Beamte in Auslandsverwendungen eingesetzt. Hierbei sind 10 Beamtinnen/Beamte des h. D. die sich wie folgt verteilen:

UNMIK - Kosovo	1		
EULEX - Kosovo	8 davon	<b>Höherer Dienst</b>	<b>2</b>
EUPOL - Afghanistan	5 davon	<b>Höherer Dienst</b>	<b>1</b>
GPPT - Afghanistan	2 davon	<b>Höherer Dienst</b>	<b>2</b>
GPPT AFG (Training Expert) - Afgh.	4		
EUMM - Georgien	1		
UNMIL - Liberia	2		
EUPM 2 - Bosnien-Herzegowina	1	<b>Höherer Dienst</b>	<b>1</b>
UNAMID - Sudan	1	<b>Höherer Dienst</b>	<b>1</b>
UN - (New York, Brindisi, Pakistan)	3 davon	<b>Höherer Dienst</b>	<b>1</b>
EU - (Brüssel, Bosnien)	2 davon	<b>Höherer Dienst</b>	<b>1</b>
dazu			
BMI Geschäftsstelle	2 davon	<b>Höherer Dienst</b>	<b>1</b>
In Vorbereitung	3		

Aus Sicht der GdP wird die Wertigkeit dieser Aufgabe nicht ausreichend gewürdigt und bewertet. In manchen Fällen sind noch nicht einmal Anschlussverwendungen nach der Rückkehr aus der Auslandsmission vorgeplant bzw. stehen nicht zur Verfügung. Unter diesen Rahmenbedingungen ist es nicht verwunderlich, dass das Interesse an Auslandsverwendungen eher gering ist.

### 1.3 Demographische Entwicklung - Zurruesetzungen<sup>2</sup>

Die demographische Entwicklung in der Polizei ist für die Zukunft bei den Führungspositionen h. D. besorgniserregend.



Insgesamt erreichen in den nächsten 12 Jahren 353 Kolleginnen/Kollegen des Höheren Dienstes die reguläre Altersgrenze. Dies entspricht einem Anteil von rd. 50 % aller Beamtinnen und Beamten des Höheren Dienstes. Das bedeutet auch, dass in den nächsten 12 Jahren alle polizeilichen Spitzenfunktionen (A 16) neu besetzt werden müssen.

Förderphase und Masterstudium an der DHPol bedingen einen vierjährigen Vorlauf. Deswegen müssen spätestens ab 2011 mindestens 30-50 Zulassungen für die Ausbildung zum Höheren Dienst erfolgen. In den letzten Jahren wurden lediglich 8 -10 Laufbahnbewerberinnen und -bewerber zugelassen.

<sup>2</sup> die nachfolgenden Zahlen wurden aus den vorliegenden Dienstalterslisten generiert. Leider liegen uns auch hier keine „amtlichen Zahlen“ vor.



Auch bei den „Seiteneinsteigern h. D.“ bedurfte es in den zurückliegenden Jahren mehrerer Anläufe im Auswahlverfahren, um geeignete Bewerberinnen und Bewerber zu finden. Um die aktuelle Situation zu bewältigen, bedarf es aus GdP-Sicht daher neuer Wege.

Die GdP schlägt vor, alters- und dienst erfahrenen Beamtinnen und Beamte des Gehobenen Dienstes, die nach ihrer Persönlichkeit und nach ihren Leistungen für den höheren Dienst geeignet erscheinen und in Spitzenfunktionen des Gehobenen Dienstes (A 12 / A 13) überdurchschnittliche dienstliche Leistungen gezeigt haben, im Wege eines Bewährungsaufstiegs ein Amt der Laufbahn des Höheren Dienstes zu verleihen.

Vor ihrer Verwendung in ausgewählten Funktionen des Höheren Dienstes sollten sie in einer speziell für die/den Einzelne(n) geplanten Förderphase auf die neue Funktion vorbereitet werden, d.h. sie sollten in den/ die Aufgabenbereich(en) eingewiesen werden, in denen sie/er bisher nicht schwerpunktmäßig tätig waren.

Bisher steht das geltende Laufbahnrecht solchen flexiblen neuen Entwicklungen/ Lösungsansätzen entgegen.

#### **1.4 Probleme im aktuellen Beurteilungsverfahren**

Im laufenden Beurteilungszeitraum stehen innerhalb der drei Jahre bis 2011 weit weniger Beförderungsmöglichkeiten zur Verfügung, als bei der letzten Regelbeurteilung (2008) Prädikatsbeurteilungen möglich waren. Damit steht bereits jetzt fest, dass auch zum nächsten Beurteilungsstichtag trotz herausragender Leistungen nur in sehr geringer Anzahl „neue“ Prädikatsbeurteilungen vergeben werden können. Das Perpetuierungsprinzip schafft dabei ein weiteres Problem.

Es ist nicht ungewöhnlich, dass Beamtinnen und Beamte, die im Rahmen der Richtwerte des Beurteilungssystems herausgehoben worden sind, nicht gleich in der ersten Beurteilungsperiode befördert werden. Neu ist, dass aufgrund der Altersstruktur des Höheren Dienstes Beförderungen trotz herausragender Leistungen nicht möglich

sein werden. Negative Auswirkungen auf die Leistungsmotivation sind dabei sicher zu prognostizieren und verständlich.

### **1.5 Altersstruktur**

Aktuell sind bei den Polizeivollzugs-/Verwaltungsbeamtinnen und -beamten, Wissenschaftlerinnen, Wissenschaftler, Ärztinnen und Ärzten

- 68 A 14er Jahrgang 1957 und älter (Altersbauch der A 14)
- 98 A 15er Jahrgang 1955 und älter,
- 53 A 16er Jahrgang 1955 und älter.

### **1.6 Beförderungsstau im Bereich nach A 14 und nach A 15**

Der Beförderungsstau zu A 14 und A 15 ist bei der aktuellen Altersstruktur in den nächsten Jahren kaum aufzulösen. Ohne eine Ausweitung des Höheren Dienstes und der damit möglichen Nachschlüsselungen der Anzahl der Planstellen h. D. wird die Entwicklung dramatisch verlaufen!

- Um sicherzustellen, dass alle Beamtinnen/ Beamten mindestens aus A 15 pensioniert werden, bedarf es der Ausweitung der Planstellen des Höheren Dienstes und dann einer Ausschöpfung der Stellenplanobergrenzen.

### **1.7 Nicht steuerbare Verlängerung der Lebensarbeitszeit nach § 32 LBG**

Mit Inkrafttreten des neuen LBG zum 01.04.2009 haben sich die Regelungen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit nicht unerheblich verändert. Mussten nach der alten Rechtslage noch „dienstliche Gründe“ dafür sprechen, die Lebensarbeitszeit zu verlängern, sieht die neue Formulierung den umgekehrten Fall vor, nämlich „**sofern dienstliche Gründe nicht entgegenstehen**“, d.h. jede/r Polizeivollzugsbeamte/In entscheidet individuell, ob er die Lebensarbeitszeit verlängert.

Man kann gemäß § 32 LBG die Lebensarbeitszeit bis zu 3 Jahren (bis zum 65. Lebensjahr) verlängern und der Antrag hierzu muss spätestens 6 Monate vor Eintritt in den Ruhestand gestellt werden.

Da es sich hierbei um eine gesetzliche Regelung durch den Landtag NRW handelt und die politische Aussage des Innenministers hierzu auch eindeutig ist, ist beabsichtigt, allen Anträgen auf Lebensarbeitszeitverlängerungen zuzustimmen. Versagungsgründe dürften damit den zuständigen Personalvertretungen eher schwer fallen.

Das, was von der Landesregierung als besonders positiver Fall der flexibleren Arbeitszeitgestaltung dargestellt wird, wird jedoch in einer Vielzahl von Fällen, insbesondere in den Spitzenämtern der Funktionen des Gehobenen und Höheren Dienstes, negative Auswirkungen verursachen.

Die individuellen Anträge auf Verlängerung der Lebensarbeitszeit lassen eine zielgerichtete Personalentwicklung kaum zu. Wenn Funktionen des Gehobenen Dienstes, die im Rahmen eines KPB-spezifischen PEK eingebunden sind, unkalkulierbar länger besetzt sind, können vorgesehene Anschlussverwendungen nicht besetzt werden. Planung wird dann durch Zufall ersetzt.

Bei einer Vielzahl von freiwilligen Verlängerungen der Lebensarbeitszeit wird dies dazu führen, dass eine Vielzahl weiterer Kolleginnen/Kollegen nicht mehr die Spitzenämter ihrer Laufbahn erreichen können, wenn diese nicht auch gezwungenermaßen die Lebensarbeitszeit verlängern.

Jeder, der jetzt seine Lebensarbeitszeit verlängert, sollte wissen, dass dies von der Politik gerne aufgenommen werden könnte (aufgenommen wird), um bei zukünftigen Novellierungen des LBG oder zur anstehenden Dienstrechtsreform (ab 2010), die Lebensarbeitszeit für die Polizei generell auf 65 Jahre zu verlängern.

## ***1.8 Aktuelle Nachersatz-/Bewerbersituation für den Höheren Dienst.***

War es in der Vergangenheit noch das höchste berufliche Ziel von Kolleginnen/Kollegen, in den Höheren Dienst aufzusteigen, so scheint sich dies in der Gegenwart doch erheblich verändert zu haben. Im Jahre 2009 haben sich nur noch ca. 130 Bewerberinnen und Bewerber zum Auswahlverfahren für den Höheren Dienst gemeldet. Auch im Auswahlverfahren 2009 hätten 10 Bewerberinnen/Bewerber eingestellt werden können. Nach Abschluss des 3. Tages des Auswahlverfahrens konnten jedoch nur 8 geeignete Bewerberinnen/Bewerber festgestellt und zugelassen werden. Aus Vorjahrgängen haben bereits 2 Absolventinnen/Absolventen das Auswahlverfahren aus persönlichen Gründen beendet, so dass aus diesem Jahrgang nur noch 6 Bewerber zur Verfügung stehen. Hier bleibt festzustellen, dass die Motivation bei den jüngeren Kolleginnen/Kollegen in den Höheren Dienst aufzusteigen wohl nachlässt bzw. nicht vorhanden ist.

Die Frage, warum das so sein könnte, scheint aber auch niemanden zu interessieren.

## **2. Gefühls- und Stimmungslage**

### ***2.1 Vorgefundene Gefühlslage - fehlende Wertschätzung***

Im Fokus des Ministeriums steht nicht mehr das „Alltagsgeschäft“, sondern stehen politisch bedeutsame Einzelereignisse und die Führungskräfte, die ausschließlich im Sinne des Ministeriums handeln.

Wer in NRW allein als Führungskraft des Höheren Dienstes gute Arbeit leistet, scheint nicht wahrgenommen zu werden. Wahrgenommen werden allenfalls die Führungskräfte, die diese oben angegebenen Einsatzlagen gut bewältigen.

Beamtinnen und Beamte, die sich nicht im Sinne des Ministeriums „bewegen“, werden als unflexibel abgestempelt, eine gezielte Förderung oder horizontale Personalentwicklung findet nur in seltenen Fällen statt.

Es hat sich der Eindruck verfestigt, dass die Teilnahme an Landesprojekten dem beruflichen Fortkommen eher förderlich ist. Hier scheint die operative Tätigkeit eher hinderlich zu sein bzw. nicht als gleichwertige Tätigkeit angesehen zu werden.

So hat das IM es hingenommen, dass die Leitung einer PI beim PP Recklinghausen, mehr als ein Jahr unbesetzt war. Dass ein wesentlicher Grund der Nichtbesetzung von einem durch das Ministerium selbst fahrlässig herbeigeführten Verwaltungsstreitverfahren her rührt, ist dabei zweitrangig. Als weiteres Beispiel kann das PP Dortmund herangezogen werden. Obwohl es sich beim PP Dortmund um eine sog. § 4 Behörde handelt, waren dort über einen längeren Zeitraum 3 Funktionen des Höheren Dienstes nicht besetzt. Mit Stand von heute (Februar 2010) sind hiervon noch immer zwei Stellen unbesetzt.

Aus Sicht der GdP wäre hierbei ein konsequentes Personalentwicklungskonzept Erfolg versprechend. Es ist das gute Recht der Organisation ihre Erwartungen an ihre Führungskräfte zu definieren - diese müssen dann aber auch den Weg dahin möglich haben. In anderen Bundesländern werden „Karrierepläne/-wege“ bereits mit den Studierenden an der DHPol detailliert besprochen und langfristige Planungen über Verwendungen und Verwendungsziele vereinbart.

## ***2.2 Mangelnde Attraktivität des Höheren Dienstes***

Ein verlässliches Personalentwicklungskonzept ist landesweit nicht vorhanden. Wenn heute im Lande die Frage gestellt wird, was man tun muss, um die Voraussetzungen für die Übernahme einer nach A 15 bzw. A16 bewerteten Funktion zu erhalten, gibt es hierauf keine oder sehr unterschiedliche Antworten ( mit anderen Worten: „Jeder Verantwortliche der Abteilung 4 des Innenministeriums hat sein eigenes Personalentwicklungskonzept im Kopf“ ).

Nach der Zulassung für den h. D. ist vor der eigentlichen Ausbildung eine zweijährige Förderphase vorgesehen. Die Erstverwendung erfolgt in der Regel nicht wohnortnah. Zum Teil erfordern Entfernungen von bis zu 200 km einen Wohnortwechsel oder eine Zweitwohnung. Tatsächlich fällt die Entscheidung über die Verwendung erst wenige Wochen vor Beendigung des Studiums. Ob nach dieser dreijährigen Erstverwendung eine wohnortnahe Verwendung möglich ist, lässt sich für die Bewerberinnen und Bewerber zu Beginn der Ausbildung nicht abschätzen.

In Kombination mit dem zurzeit wahrgenommenen Beförderungsstau nach A 14 und A 15 fehlt dem potenziellen Nachwuchs nicht nur der finanzielle Anreiz. Davon ausgehend, dass die geeigneten Bewerberinnen und Bewerber auch einen Erfolgsweg im Gehobenen Dienst vor sich gehabt hätten und der aktuellen Wahrnehmung, gegebenenfalls mit A 14 in Pension zu gehen, erscheint dieser Weg vielen als ein wirtschaftliches Zuschussgeschäft.

Gerade die unmittelbaren Vorgesetzten (PI-Leiter, KI-Leiter und VI-Leiter) sind diejenigen, mit denen die potentiellen Bewerberinnen und Bewerber des gehobenen Dienstes ihre ersten Kontakte zum Höheren Dienst haben. Ist diese Gruppe (A 13/A14 h. D.) enttäuscht und demotiviert, so steht zu befürchten, dass sie die eigenen negativen Erlebnisse/Erfahrungen an die potenziellen Bewerberinnen und Bewerber weitergeben. Diese negativen Eigenwahrnehmungen werden die potenziellen Bewerberinnen und Bewerber wohl eher abschrecken als motivieren.

Mangels Informationen ist es auch für die Vorgesetzten schwer, eine entsprechende Beratung durchzuführen. Hier ist es vom Zufall abhängig, ob die/der Beschäftigte des Gehobenen Dienstes auf Vorgesetzte trifft, die sich für „ihre/seine Möglichkeiten“ interessieren.

Tatsächlich sind die Karrierechancen für Einsteigerinnen und Einsteiger in den Höheren Dienst nie besser gewesen als heute. Wer heute deutlich unter 40 Jahre alt ist und für den h. D. zugelassen wird, läuft in einer relativ kleinen Gruppe h. D. dem vorhandenen Altersbauch hinterher und wird ab 2020 von den Zurrhesetzungen profitieren. Weil dies nicht ausreichend bekannt ist, beraten die Vorgesetzten des Höheren Dienstes die potenziellen Kandidatinnen und Kandidaten unter Berücksichtigung der eigenen Perspektive.

### ***2.3 Auswirkungen der Organisationsveränderungen***

Es bleibt festzustellen, dass es bis zum heutigen Tage seitens des IM keine fachliche Überprüfung/Auseinandersetzung mit dem vorliegenden „Weibler-Gutachten“ gegeben hat. Die kritische Haltung der GdP zur gegenwärtigen Organisationsform ist bekannt. Aber die GdP steht damit nicht allein! Wenn dieses ausgesprochen hetero-

gene Modell Bestand haben soll, muss man auch die daraus resultierenden Konsequenzen tragen (z. B. 47 mal 3 Direktionsleiter PVB und die notwendig werdende, umfängliche Anpassung der FZO h. D. etc.) Dazu wird sich die GdP gegebenenfalls neu positionieren.

Berechtigte Kritik wird aus unserer GdP-Sicht aber nur noch in Pausengesprächen angebracht - und die ist heftig -! Ansonsten herrscht bei Veranstaltungen mehr oder weniger Schweigen. Dies hängt auch damit zusammen, dass „Kritik am Direktionsmodell“ nicht erwünscht ist und somit auch nicht zu erfolgen hat. Wer möchte sich schon als „Verweigerer“ oder als „ewig Gestriger“ abstempeln lassen und hierdurch seine eigene Karriere gefährden bzw. aufs Spiel setzen.

Das Direktionsmodell verletzt den Grundsatz der verantwortlichen Wahrnehmung von Führung vor Ort. Diese Aufgabenwahrnehmung ist nämlich im praktizierten Direktionsmodell nur bedingt gewährleistet:

- z.B. im Vergleich der Führungsspanne der Leitung Dir V mit der PI-Leitung und Kommissariats-/ und Wachleiterinnen und -leitern
- Dies gilt in zahlreichen Behörden insbesondere nach der Reduzierung der Zahl der Polizeiinspektionen

„Kernaufgabenorientierte Organisation“ stößt mittlerweile an Grenzen. Nicht umsonst wird auch im Innenministerium bereits von „kriminalpolizeilichen Einsatzlagen“ oder „Verkehrseinsätzen“ gesprochen.

Führungskräfte müssen im bestehenden Organisationsmodell zunehmend Schnittstellenprobleme bearbeiten und haben für Führungsaufgaben im engeren Sinne immer weniger Zeit. Bösgläubig könnte man meinen, dass es geneigte Kräfte gibt, denen es darauf ankommt, die polizeiliche Führung mit immer neuen Problemen zu konfrontieren und diese von ihren eigentlichen Aufgaben abzulenken.

Es scheint Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten immanent zu sein, sich allen Herausforderungen zu stellen. Anders ist die in der Herbsttagung 2007 protokollierte unkritische Rückmeldung des h. D. zum Direktionsmodell nicht zu erklären. Zweifellos waren zwei Drittel der Führungskräfte dieser Tagung (Dir. L Kriminalität und Ver-

kehr) mit der neuen Situation der unmittelbaren „Anbindung“ an die Behördenleitung und der dadurch neuen Selbstständigkeit und der erwarteten (aber bisher nicht erfüllten) Karrierehoffnungen zufrieden und ein weiteres Viertel (Dir. L ZA/VL) nicht betroffen.

Die Stimmung bei den Führungskräften zum Thema „Direktionsmodell“ scheint anders als im Protokoll 2007 vermerkt, wesentlich kritischer zu sein, doch wird es nicht offen formuliert.

Die direktionsübergreifende Anforderung von Kräften sowie die Anforderung von FuEM aus fremden Organisationseinheiten, sonst auf der mittleren Führungsebene oder im Abteilungsstab entschieden, ist heute oft Thema in der Leitungskonferenz.

Behördenleiterinnen und Behördenleiter haben zunehmend Schwierigkeiten, die Fachstrategien behördenspezifisch zusammen zu führen und fachliche Zielkonflikte zu lösen. Direktionsübergreifende Zusammenarbeit ist keine Selbstverständlichkeit, Konkurrenzdenken greift um sich.

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob im Ministerium das tatsächliche Klima vor Ort wahrgenommen wird und ob dem gewöhnlichen Alltagsgeschäft die entsprechende Bedeutung zugemessen wird.

## ***2.4 Neue FZO für den höheren Dienst nach den Organisationsveränderungen***

Weil die Organisationsveränderungen in den Behörden mehr oder weniger ungesteuert oder informell gesteuert sukzessiv erfolgt sind, konnte eine FZO erst nachträglich neu gestaltet werden. Sie bedarf eigentlich einer ständigen Anpassung (mit den bekannten Auswirkungen auf eine verlässliche Personalplanung und –entwicklung). Eine vom IM formal erlassene Organisationsveränderung hätte zeitgleich die Anpassung der FZO „aus einem Guss“ ermöglicht, die Probleme rechtzeitig erkennen lassen und allen Beteiligten klare Orientierung ermöglicht.



Dass nach der Neuorganisation weniger Polizeiinspektionen A 15-fähig sind, darf angesichts des Wegfalls der Verantwortung für Kriminal- und Verkehrskommissariate und der damit einhergehenden Reduzierung der fachlichen Verantwortung der Personalstärke der Polizeiinspektionen nicht verwundern.

## **2.5 Gestaltung von Veränderungsprozessen ohne Beteiligung der Führungskräfte**

Die Leistungsmotivation des h. D. ist in den letzten Jahren erheblich beschädigt worden. Sicherlich gab es an dem alten „Neuen Steuerungsmodell“ durchaus berechtigte Kritik. Gleichwohl haben sich eine Vielzahl von Beamtinnen und Beamten des h. D. aus guten Gründen dafür eingesetzt und das Thema auch gegen Widerstände der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Sinne der politischen Entscheidungen und der Vorstellungen des IM transportiert. Die Einstellung aller diesbezüglichen Aktivitäten ohne Erklärung, Beratung oder Rücksprache hat selbst bei hochrangigen Führungskräften des h. D. zu Unverständnis und Frustration geführt. Die Bereitschaft, sich künftig für Neues einzusetzen, dürfte erheblich gelitten haben.

Auch im Zusammenhang mit der Einführung des Direktionsmodells sind die Führungskräfte der Polizei kaum beteiligt worden. Es hat keine fachliche Diskussion stattgefunden und es ist unverständlich, aber nach den Erfahrungen mit dem „Einstampfen des NStM“ nicht verwunderlich, dass nicht der gesamte höhere Dienst „aufgestanden ist“ und protestiert hat. Beratung ist durch Polizeipräsidentinnen und -präsidenten nicht eingeholt und vermutlich auch nicht gewünscht worden. Lediglich einige Landräte haben sich nicht von sachfremden und fachlich falschen Überlegungen leiten lassen und sind in der bewährten Organisationsform verblieben.

Der Nachweis, dass ein Organisationsmodell einer Großbehörde wie beim PP Köln auch das Erfolgsmodell für eine ländliche Behörde wie z.B. Höxter oder Olpe ist, wurde bis heute nicht geführt. Es ist schon bezeichnend, dass auch das derzeitige „Direktionsmodell“ (inklusive seiner mittlerweile zahlreichen Varianten) kaum noch etwas mit dem Modellversuch Köln / Aachen zu tun hat!

Es ist eine nie da gewesene Situation, dass ein Organisationserlass (Zweiabteilungsmodell 1997) grundsätzlich Gültigkeit hat, aber nur noch 7 der 47 der Behörden danach organisiert sind!

Aber auch das den Behörden auf eigenen Antrag im Wege der Ausnahmeregelung genehmigte Direktionsmodell präsentiert sich in unterschiedlichsten Facetten, vom bisherigen Modell Aachen/ Köln über die Landratsbehörden mit oder ohne Abteilung VL bis hin zu den Präsidien in unterschiedlichen Größenordnungen. Die „lange Leine“ des IM beeinträchtigt -wie bereits beschrieben- Informations- und Kommunikationsbeziehungen zwischen den Behörden.

Eine auch für „Insider“ kaum nachvollziehbare Situation, in der die Führungskräfte mit mehr oder weniger Begeisterung funktionieren müssen.

### **3. Ziele der GdP in einem Modell Personalentwicklung für die Laufbahn des höheren Dienstes:**

#### ***3.1 Sofortige Erhöhung der Planstellen/Funktionen des h. D.***

Die GdP fordert die schrittweise Erhöhung der Planstellen des h. D. in den nächsten 5 Jahren um jeweils 40 sowie tatsächliche Besetzung dieser Stellen incl. Nachschlüsselung im Rahmen der geltenden Stellenplanobergrenzen. Dies bedeutet insgesamt 20 zusätzliche A 16 und 60 zusätzliche A 15 Planstellen für Beamtinnen und Beamte mit III. Fachprüfung.

#### ***3.2 Einführung eines sofortigen Bewährungsaufstieges für besonders qualifizierte Kolleginnen/Kollegen des gehobenen Polizeidienstes bis A 14***

Die dargestellten Probleme sind mit Laufbahnbewerberinnen und -bewerbern allein nicht zu lösen, weil diese nach Auswahl und Ausbildung erst mit vier Jahren Zeitverzug zur Verfügung stehen. Es dürfte schon schwierig genug sein 30 bis 50 zu gewinnen. Die Anzahl der offenen Funktionen wird in den nächsten Jahren weiter ansteigen. Die Motivation der Laufbahnbewerberinnen und -bewerber wird sich kurz-

fristig nicht steigern lassen, weil das Grundvertrauen in die oberste Führung gestört ist. Es fehlt an Verlässlichkeit und Nachhaltigkeit. Der in allen anderen Teilen der Verwaltung und den Polizeien anderer Länder erfolgreich praktizierte Bewährungsaufstieg kann auch in NRW – analog den bestehenden Regelungen in der Allgemeinen Laufbahnverordnung - als Lösung helfen.

### **3.3 Verbesserte Aufstiegsmöglichkeiten für Laufbahn- bewerberinnen/Laufbahnbewerber**

Rechtzeitiges Erkennen/Fördern/Binden entsprechender Potentiale vor Ort  
durch

- Gewährleistung eines regionalen Verwendungskonzeptes für junge Aufsteigerinnen und Aufsteiger,
- Besetzung der verbleibenden Funktionen durch Bewährungsaufsteiger/-innen bzw. Festlegung der Bewährungsfunktionen durch das IM,
- Rechtzeitige und langfristige Personalplanung, regionale Ausschreibung von Funktionen für Berufsanfänger/-innen h. D., damit jeder weiß, welche Funktion ihn oder sie nach Abschluss der Ausbildung erwartet und
- A 15 als Regelfall für die Laufbahnbewerber/-innen.

### **3.4 Begrenzte Einstellung von Seiteneinsteigern/-innen**

Der Aufstieg von Laufbahnbewerberinnen und -bewerbern und die Schaffung des Bewährungsaufstieges in NRW werden nicht ausreichen, die durch Pensionierung in den nächsten 15 Jahren freiwerdenden Funktionen im höheren Dienst zu besetzen.

Also sollte weiter versucht werden, so genannte Seiteneinsteiger/-innen für ausgewählte Funktionen im höheren Dienst zu gewinnen, denen nach einer Einarbeitungs- und Bewährungszeit je nach persönlicher Eignung alle Funktionen dieser Laufbahn offenstehen könnten.

Eine Erhöhung der Anzahl von Seiteneinsteigern/innen in den höheren Dienst der Polizei ist abzulehnen. Sicherlich kann die Polizei davon profitieren, auch ausschließlich „juristischen Sachverstand“ unmittelbar in den Höheren Dienst zu bekommen, dann müsste dieser Sachverstand aber auch entsprechend genutzt werden. Seiteneinsteiger/-innen, wie in der Vergangenheit zum Teil geschehen, als Dez. VL 3 in einer § 4 KHSt-Behörde, als Projektleiter/-in LZPD oder als Führungskräftetrainer/-in einzusetzen, entspricht weder den Anforderungen der Funktion noch den Fähigkeiten der Betroffenen. Diese sollten überwiegend da eingesetzt werden, wo der juristische Sachverstand am Besten genutzt werden kann (z. B. Kriminalinspektionsleiter/-in).

Angesichts der letzten Auswahlverfahren ist auch kaum zu vermuten, dass eine ausreichende Anzahl geeigneter Bewerberinnen und Bewerber gefunden und damit der Anteil des höheren Dienstes kurzfristig erhöht werden könnte.

### **3.5 Funktionszugang von PVB zur/zum Behördenleiter/-in**

Für Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten gibt es nur ein Ausschlusskriterium: Die Befähigung zum Höheren Polizeivollzugsdienst! Andere Bundesländer gehen andere Wege: Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen und die Bundespolizei.

Fach- und Führungsqualität für Behördenleiterinnen und Behördenleiter muss in einem Auswahlverfahren überprüft werden. Im Direktionsmodell reicht es nicht mehr, politische Wahlbeamtin oder –beamter zu sein. Der vorliegende „Scheubericht“ (von der FDP im NRW-Landtag noch im Frühjahr 2005 mitgetragen) sagt hierzu auf Seite 93 folgendes aus:

*„Durch diese Veränderung wie durch die steigenden Anforderungen an die Behördenleitung ergeben sich deutliche Konsequenzen auch für die Besetzung der Stellen der Behördenleiter. Die Kommission lässt sich bei ihren Überlegungen leiten von den Aussagen der Bullkommission zu Führungskräften im öffentlichen Dienst.*

- *Danach sollen Führungsfunktionen ausschließlich aufgrund einer wirklichen Bestenauslese auf der Grundlage eines klaren und detaillierten Anforderungs- und Kompetenzprofils besetzt werden.*

- *Bei dem Anforderungs- und Kompetenzprofil ist zu beachten, dass sich die erforderlichen Kompetenzen einer Führungskraft mit steigender Führungsebene von der rein fachlichen Qualifikation hin zur Managementfunktion verschieben.*
- *Die Stellen sind grundsätzlich breit auszuschreiben, also ressortübergreifend und möglichst sogar verwaltungsextern. Fehlbesetzungen müssen leichter korrigierbar werden als sie es heute sind.*
- *Einstieg in den öffentlichen Dienst und Auswahl sollen nicht mehr in erster Linie von einem bestimmten formalen Bildungsabschluss abhängig sein. Auch die übrigen Ausführungen zur Funktion des Behördenleiters im Scheu-Bericht überzeugen.“*

### **3.6 Optimierung des Auswahlverfahrens**

Das Auswahlverfahren für den höheren Polizeidienst sollte kritisch überprüft werden. Das Land NRW stellt seit dem Jahre 2002 nur noch Bewerber/-innen mit Fachhochschulreife ein. Trotzdem erreichen in der Regel weniger als 10 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte die Zulassung zur Ausbildung für den Höheren Polizeivollzugsdienst.

Neben den äußeren Bedingungen wie Karrierechancen, Standortauswahl etc. wird hier möglicherweise eine Ursache für den Nachwuchsmangel zu suchen sein.

### **3.7 Verlässliche Personalentwicklung**

Ohne die einzelnen Schritte einer Laufbahn im Detail festzuschreiben, erscheint es unerlässlich, einzelne Bausteine auf dem Weg in eine Spitzenfunktion der höheren Polizeiführungsebene in NRW darzustellen, zum Beispiel:

- Verwendungsbreite durch Funktionsübernahme in unterschiedlichen Direktionen und Behördentypen (geplante Rotation)
- Dozententätigkeit
- Auslandsverwendung
- Projektarbeit

Die Bewerberin/ der Bewerber muß verlässlich wissen, welche Chancen sich ihr/ ihm auftun, wenn sie/er diese Leistungsnachweise erbringt.

### **3.8 Umsetzung des Kienbaum-Gutachtens oder: Analytische Dienstpostenbewertung**

*„Die operativen Funktionen der Polizei, insbesondere in den Ämtern .... , Schutzbereichs- und Stationsleiter sowie vergleichbaren Ämtern sind im Verhältnis zu ähnlich belasteten und verantwortungsvollen Funktionen in öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft unterbewertet“,*

so hieß es bereits 1991 in den wesentlichen Ergebnissen der Funktionsbewertung der Schutzpolizei der Unternehmensberatung Kienbaum.

Diese Aussage hat an Aktualität nichts verloren. Im Gegenteil: Aufgabenumfang und -qualität polizeilicher Aufgabenwahrnehmung haben durch die Terrorismusbekämpfung, die organisierte - und Internetkriminalität, die Zunahme im Güterverkehr, Straßenverkehr allgemein, dem geänderten Freizeitverhalten etc. stark zugenommen.

Zusätzlich sieht sich die Polizei in den letzten Jahren zunehmender Gewaltbereitschaft, komplexeren Einsatzlagen und auch größeren Herausforderungen im Umgang mit der demografischen Entwicklung innerhalb und außerhalb der Polizei gegenüber. Nie waren die Führungsaufgaben anspruchsvoller, aber auch Fürsorgegedanken wichtiger für die Führungskräfte der Polizei.

Die Gewerkschaft der Polizei fordert eine analytische Dienstpostenbewertung, die in mehrjährigen Schritten konsequent umzusetzen ist.