



Düsseldorf, 28. Oktober 2019

Stellungnahme

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) / Personaletat; Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/7200

Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze (Haushaltsgesetz 2020) / Personaletat; Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/7203

1. Öffentliche Anhörung des „Unterausschuss Personal“, 29.10.2019

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

ich danke Ihnen für die Gelegenheit, zu den o. g. Gesetzentwürfen Stellung nehmen zu dürfen.

Die Gewährleistung der Inneren Sicherheit gehört zu den Kernaufgaben des Staates. Wie der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages 2008 zutreffend ausführte, wird dies auch von den Kritikern eines „Grundrechts auf Sicherheit“ zugestanden. Menschen schließen sich zum gegenseitigen Schutz ihres Lebens, ihrer Freiheit und ihres Vermögens in einem Staatswesen zusammen und unterstellen sich einer Regierung. Sie verzichten zu Gunsten des staatlichen Gewaltmonopols auf Selbsthilfe. Daher ergibt sich trotz des Schweigens des Grundgesetzes aus dem Gesamtsinn der Verfassung, insbesondere aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, eine Pflicht des Staates, für die Sicherheit seiner Bürger zu sorgen. Die Sicherung des inneren und äußeren Friedens, der Freiheit und der sozialen Wohlfahrt der Bürger sei „vornehmste Aufgabe des demokratischen Staates“. Es sei Aufgabe des Staates, seine Bürger vor Angriffen auf Leib und Leben zu schützen, der demokratische Staat sei somit sowohl Adressat als auch Garant des Freiheitsbegehrens der Bürger.¹

¹ Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Zum „Grundrecht auf Sicherheit“, 2008, WD 3 – 3000 - 180/08



Der Einsatz der Steuermittel für Kriminalprävention, Gefahrenabwehr sowie Kriminalitätsbekämpfung hat daher gedanklich zuerst, die Verwendung für viele andere Politikfelder danach zu erfolgen.

Die geplante Steigerung des Polizeishaushaltes um über 6 Prozent begrüße ich außerordentlich. Diese Ausgaben sind Pflichtausgaben. Die Entwicklung zeigt insoweit in eine richtige Richtung. Hinreichend ist der Budgetansatz indes bei weitem nicht.

Die Polizeidichte des Landes Nordrhein-Westfalen rangiert im innerdeutschen Vergleich weiterhin unter den letzten Plätzen. Auch die auf meine Initiative hin erhöhten Einstellungszahlen auf nunmehr 2.500 vermögen an diesem strukturellen Defizit auch mittel- und langfristig nichts zu ändern. Wäre das bevölkerungsreiche Land NRW ein Staat, wäre er derzeit der achtgrößte der Europäischen Union (mit GB). Die Rhein-Ruhrmetropole gehört zu den größten Metropolen der Welt. Mit der überaus geringen Anzahl an Polizeibeschäftigten (relativ zur Bevölkerung) kann die Polizei in NRW die an sie gestellten Aufgaben schon seit längere Zeit nicht in vollem Umfang erfüllen. Insbesondere für die NRW-Kriminalpolizei gilt exemplarisch:

- Einfache und mittlere Kriminalität wird vielfach nur noch verwaltet, nicht mehr bekämpft.
- Das auf dem Papier vorhandene Personal ist arbeitstäglich de facto nur zu einem Bruchteil im Dienst. Das gilt auch für Kommissariate zur Bekämpfung der Schwermriminalität.
- Ohne die Bereitschaft der Kolleginnen und Kollegen, in hohem Maße Mehrdienst zu leisten, und ohne deren intrinsische Berufsmotivation wäre der Dienstbetrieb nicht aufrechtzuerhalten.
- Mehrere Kreispolizeibehörden haben zusätzlich zugewiesene Tarifbeschäftigte bei der Kräfteverteilung der Polizeivollzugsbeamten in Abzug gebracht. Eine reale Verstärkung blieb aus.
- Die rechtlichen und gesetzlichen Anforderungen an die Kriminalitätsbekämpfung sind in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen. Sie werden perspektivisch in einem Ausmaß steigen, das die dienstliche Fortbildung nur zu einem Bruchteil abdecken kann. (Bsp.: verpflichtende audiovisuelle Vernehmung, „Anwalt der ersten Stunde“, Waffenrecht, „Digitale Revolution“, Änderungen Polizeirecht, Unternehmensstrafrecht, Novellierung Geldwäschegesetz, DNS-Untersuchung, Änderungen Strafprozessrecht sowie des materiellen Strafrechts, neue IT-Anwendungen uvm.)



Wir sehen ein strukturelles Defizit bei der Kriminalpolizei NRW, dem mittelfristig durch einen Stellenaufwuchs um zusätzliche 2.000 (Plan-)Stellen sowie langfristig um 4.000 (Plan-)Stellen begegnet werden muss. Die Polizei NRW muss langfristig einen Personalkörper von mindestens 60.000 Beschäftigte anstreben.

Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes sehen wir zusätzlichen Personalbedarf insbesondere im Bereich der Steuerfahndung sowie des Verfassungsschutzes. Während die Steuerfahndung durch die sog. Cum-Ex-Verfahren besonderen Belastungen ausgesetzt ist, gilt das für den Verfassungsschutz künftig u. a. für die künftigen Regelabfragen bei der Erteilung waffenrechtlicher Erlaubnisse in besonderem Maße.

Ich beschränke mich in meiner schriftlichen Stellungnahme auf einige ausgewählte Forderungen. Gern trage ich in der mündlichen Anhörung ergänzend vor.

Anreizsysteme, Erschwernisse - Zulagen

Das vorhandene Zulagenwesen sollte insgesamt bezogen auf bestehende Unwuchten, Ungerechtigkeiten sowie fehlende Anreizsysteme überprüft werden. Das betrifft beispielsweise die Aufgabenwahrnehmungen in den Bereichen Zeugen- und Personenschutz oder VE- und VP-Führung ebenso wie Bereiche, auf die ich im Folgenden gesondert eingehen möchte.

Bekämpfung Kinderpornographie

Die Ermittlerinnen und Ermittler, die bei der Bekämpfung der Kinderpornographie enormen psychischen Belastungen ausgesetzt sind, Wertschätzung auch in Bezug auf die Gewährung einer Erschwerniszulage zu signalisieren.

Der BDK NRW fordert die Einführung einer Erschwerniszulage (EZuIV NRW) in Höhe von monatlich 150 Euro. Die aktuelle Erschwerniszulagenverordnung sieht nach § 1 Zulagen zur Abgeltung besonderer Belastungen vor.

Kommissionsarbeit

Die Erschwerniszulagen werden auch bemessen nach konkreten Einsatzszenarien gezahlt. So erhalten Beamtinnen und Beamte eine Zulage für das Räumen und Vernichten von Munition eine Tagespauschale bzw. eine Zulage beim Einsatz von mehr als 6 Stunden täglich.

Derartige zeitlich befristete besondere Belastungen sind in der Kriminalpolizei ebenfalls festzustellen. Diese Belastung wird aber von der Politik unzureichend zur Kenntnis genommen.



Ermittlungsverfahren der Banden- und Organisierten Kriminalität sowie Mordkommissionen sind durch eine längere Ermittlungsdauer gekennzeichnet. Sie übersteigen den für durchschnittliche Ermittlungsverfahren aufzuwendenden Einsatz an personellen und sachlichen Mitteln der beteiligten Behörden in nicht unerheblich Weise.

Der Verfahrensstoff mit einer Vielzahl der zu verfolgenden Straftaten, Tatverdächtigen, Geschädigten und der Umfang der auszuwertenden Beweismittel stellen Sachbearbeiter der Strafverfolgungsbehörden und auch deren Führungskräfte im Rahmen der Ressourcenverantwortung vor große Herausforderungen. Während Tötungsdelikte seit jeher in Kommissionen aufgeklärt werden, hat sich die Arbeit in Ermittlungsgruppen z.B. bei der Bekämpfung des Wohnungseinbruchs, der KFZ-Kriminalität und anderen Serielikten als erfolgstreibender Faktor etabliert.

Um die Ziele der Landesregierung im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung nachhaltig zu verfolgen, muss die Politik die Kommissionsfähigkeit der Kriminalpolizei deutlich steigern. Die Politik und die Fachebene müssen in diesem Feld die Rahmenbedingungen kriminalpolizeilicher Arbeit deutlich verbessern und standardisieren. Diese Kommissionen werden selbst in Kriminalhauptstellen mit einer Personalstärke von höchstens 1-3 Mitglieder inklusive des/der Leiter/in geführt. Die Kolleginnen und Kollegen haben teilweise über 1.000 Überstunden auf ihrem Stundenkonto. Pro Mitglied fallen in der Zeit der verdeckten Ermittlungsphase über 200 Überstunden an. Die Kommissionsarbeit unterscheidet sich deutlich von der täglichen Vorgangsbearbeitung. Kriminalistische Fehler in verdeckten Ermittlungsphasen haben unmittelbaren Einfluss auf die Rechtsgüter der Geschädigten, den Verlauf des Strafverfahrens und nicht zuletzt die öffentliche Wahrnehmung der Polizei NRW in der Öffentlichkeit. Die Kolleginnen und Kollegen, die sich der Verantwortung stellen, in Ermittlungskommissionen mitzuarbeiten oder gar diese zu leiten, empfinden diese Aufgaben aufgrund ihres Selbstbildes und ihrer trotz aller Hemmnisse erlebten Erfüllung im „Berufsbild Kriminalpolizei“ als besonderen Motivationsschub. Diese Motivation findet jedoch dort ihre Grenzen, wo mit der Berufstätigkeit eine notwendige Kinderbetreuung, die Pflege von Angehörigen oder andere Umstände vereinbart werden müssen. Aufgrund der nicht planbaren Dienstzeit und der vielen Überstunden insbesondere in verdeckten Ermittlungsphasen sehen sich die Kolleginnen und Kollegen einer enormen Mehrbelastung gegenüber. Die Mehrbelastung wird nach Ansicht einer wachsenden Zahl von Kolleginnen und Kollegen weder durch die Besoldung noch durch Personalentwicklungskonzepte oder Aufstiegsmöglichkeiten kompensiert. Im Rahmen der zeitlich befristeten Tätigkeit in Ermittlungskommissionen



erscheint daher aus Ausdruck der Wertschätzung und Kompensation der arbeitsintensiven Zeit eine Auszahlung von monatlichen 150 EURO an Erschwerniszulage als sachgerecht.

Nebenkosten Todesermittlungsverfahren

Kolleginnen und Kollegen, die im Bereich der Todesermittlungen eingesetzt sind, dürfen Nebenkosten geltend machen, wenn sie Verrichtungen an einer Leiche vorgenommen haben. Damit sind grundsätzliche Ermittlungshandlungen zur Identifizierung bzw. Feststellung der Todesursache gemeint.

Das Innenministerium hat im Jahr 2008 die verwaltungsinterne Anordnung getroffen, dass die Zahlung der Leichenpauschale nur einmal pro Arbeitstag oder Dienstschicht in Betracht kommt. Die Nebenkostenenerstattung diene nicht der Aufstockung der Besoldungsleistungen, sondern ihr liegt der Gedanke der Erstattung von tatsächlich entstandenen Auslagen zugrunde. Der Pauschbetrag dient lediglich der Vereinfachung des Verfahrens, so dass die Polizeibeamten nicht im Einzelnen ihre Nebenkosten aufschlüsseln müssen und die Verwaltung diese nicht im Einzelnen auf ihre Notwendigkeit nachprüfen muss. Der Dienstherr zahlt eine Leichenpauschale i.H.v 10,00 Euro pro Tag. Nach Inhalt und Systematik handelt es sich um eine Erstattung von Nebenkosten nach Maßgabe des § 10 i.V.m. § 9 Abs. 1 LRKG. Danach werden bei Dienstgängen - dies sind Gänge oder Fahrten am Dienstort oder Wohnort zur Erledigung von Dienstgeschäften außerhalb der Dienststätte (§ 2 Abs. 2 LRKG) – die (nachgewiesenen) notwendigen Auslagen, sofern diese nicht nach den §§ 5 bis 8 LRKG zu erstatten sind, als Nebenkosten ersetzt. Bei Polizeibeamten, die in Ausübung ihres Dienstes außerhalb der Dienststelle an gerichtlich angeordneten Leichenöffnungen teilnehmen müssen oder die zur Identifizierung von Toten oder zur Feststellung der Todesursache Verrichtungen an Leichen vornehmen müssen, kann im einzelnen Fall wegen der damit möglicherweise verbundenen Verunreinigungen der Kleidung sowie höchst eindringlicher Geruchsspuren an Kleidung und Körper ein besonderer Reinigungsbedarf bestehen. Auch solche Auslagen, die von der Auslagenerstattung nach den §§ 5 bis 8 LRKG nicht erfasst werden, stellen Nebenkosten i.S.d. § 9 Abs. 1 LRKG dar. Als Nebenkosten werden nach § 9 Abs. 1 LRKG nur die "notwendigen" Auslagen erstattet. Das sind solche, die dem Grunde und der Höhe nach unvermeidbar sind.

Der BDK NRW sieht es auch im Rahmen der Wertschätzung dieser Tätigkeit als unzumutbar an, dass die betroffenen Kolleginnen und Kollegen nachweisen sollen, wie häufig und in welchem Umfang typischerweise ein Wechsel der Bekleidung sowie die Reinigung der Bekleidung und des Körpers bei den hier angesprochenen Diensthandlungen erforderlich ist und dass diese Auslagen je



Arbeitstag bzw. Dienstschicht durchschnittlich einen Betrag von 10,00 Euro überschreiten.

Vor diesem Hintergrund fordern wir die Aufnahme dieser Auszahlung in die Erschwerniszulagenverordnung. Dabei wird es als sachgerecht angesehen, die Leichenschau **in jedem auftretenden Fall** mit einer entsprechenden Zulage von **10 Euro** für die Abgeltung der besonderen Belastung zu kompensieren.

Modularer Aufstieg - Einführung A13 Z

Mit der von der Landesregierung selbstgeschaffenen Möglichkeit des sogenannten modularen Aufstiegs in den höheren Polizeivollzugsdienst (Laufbahngruppe 2.2) macht sie nur sehr zögerlich und halbherzig Gebrauch. Im ersten Durchgang wurden trotz über 100 unbesetzter Stellen lediglich 11 Bewerber zugelassen. Darüber hinaus wurde - trotz anderslautender Bekundungen - ein „höherer Dienst zweiter Klasse“ geschaffen. Die Beförderungsmöglichkeiten sollen bei A 14 enden. Diese Begrenzung haben wir abgelehnt. Einen Hochschulabschluss oder zumindest anerkannte ECTS können die Bewerber aufgrund der Ausgestaltung der Qualifizierung als Fortbildungsmaßnahme nicht erlangen.

Nicht nur aus der Perspektive der Polizei, sondern auch der der Steuerfahndung rege ich daher an, die Einführung eines Besoldungsamtes A 13 mit Amtszulage zu prüfen, dass monetär mindestens der Besoldungsstufe A 14 entspricht.

Funktionszuordnung A12, A13

Der Bund Deutscher Kriminalbeamter war von Beginn an ein vehementer Gegner der Ausgestaltung der sog. Funktionszuordnung (FZO) - leider der einzige. Mit ihrer Einführung unter Innenminister Dr. Wolf wurden der Kriminalpolizei - trotz teilweiser Kompensation im Nachgang unserer öffentlicher Proteste - mehrere hundert Stellen der Wertigkeiten A 12 und A 13 „gestohlen“. In der letzten Dekade sind insbesondere auf die Kriminalpolizei zahlreiche weitere, bei Einführung der FZO noch nicht existente Aufgabenpakete zugekommen, ohne den (Funktions-)Stellenanteil A 12 und A 13 auch nur ansatzweise anzupassen.

Selbst marginale Verbesserungsvorschläge scheiterten in der Folge im Wesentlichen am Widerstand insbesondere einer anderen Gewerkschaft der Polizei.

Ich begrüße, dass mittlerweile bei allen Beteiligten ein Umdenken stattgefunden hat. Hierbei beziehe ich den Innenminister ausdrücklich ein. Die Dimension des Problems durch Abwanderung von hochqualifizierten Kriminalistinnen und Kriminalisten wird nun nicht mehr in Abrede gestellt.



Der Haushaltsgesetzgeber steht in der Verantwortung, die finanzielle Rahmenbedingungen für eine erheblich Ausweitung der Stellen A 12 und A 13 zu schaffen, um den Rahmen für eine optimierte Funktionszuordnung zu schaffen.

Tarifbeschäftigte

Insbesondere - nicht nur - im IT-Bereich hat die Polizei Probleme bei den Stellenbesetzungsverfahren. Die Möglichkeit einer besseren Bezahlung, einschließlich der Möglichkeit einer späteren Verbeamtung, sowie der Bedarf an Maßnahmen zu einer intensiveren und zielgerichteten Personalrekrutierung halte ich für erfolgskritisch. Darüber hinaus rege ich u. a. folgende Maßnahmen an:

- Zahlung einer Fachkräftezulage von monatlich bis zu 1.000 Euro für Tarifbeschäftigte bei der Polizei NRW in Analogie zu den Regelungen im TVöD und Übertragung der Vorschriften zur besseren Vergütung der Tarifbeschäftigten bei Kommunen und beim Bund auch auf die Länder.
- Möglichkeit der Zahlung einer Fachkräftezulage nicht nur zur Gewinnung neuer Fachkräfte, sondern auch Anwendung der Fachkräftezulage zur Bindung von sich bereits in einem Beschäftigungsverhältnis befindenden Fachkräften.

Auszahlung von Mehrarbeit

Die Landesregierung setzt mit Hinblick auf die Überstunden der Kolleginnen und Kollegen insbesondere darauf, dass die Überstunden durch entsprechende Anträge zur Auszahlung gebracht werden. Die Höhe der an den Besoldungsgruppen angelehnte Mehrarbeitsvergütung nach § 4 MVerG wird als nicht sachgerecht angesehen und muss deutlich erhöht werden.

Wir dränge erneut auf die Einführung von Lebensarbeitszeitkonten.

Besoldung

Die Abschaffung der Kostendämpfungspauschale, die Wiedereinführung des Urlaubs- und Erhöhung des Weihnachtsgeldes auf 100 % sind aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung und der Steuereinnahmen Schritte, die die Landesregierung dringend in die Tat umsetzen muss, um den öffentlichen Dienst zukünftig attraktiver zu gestalten.

gez. Sebastian Fiedler
Landesvorsitzender

gez. Oliver Huth
stellvertretender Landesvorsitzender