

1	Ausgangslage	2
1.1	Auftrag und Zusammensetzung der PG	3
1.2	Vorgehen der PG	4
2	Situationsbeschreibung	8
2.1	Bedeutung des Alterns.....	8
2.2	Demographie der Gesellschaft	9
2.3	Demographie der Polizei.....	11
2.4	Bedeutung der Demographie für die Polizei NRW	15
2.5	Regelungen zum Pensionsalter in Europa	19
2.6	Rahmenbedingungen.....	21
2.6.1	Rechtliche Rahmenbedingungen	21
2.6.2	Haushalt	21
2.6.3	Planstellen und Stellen	23
2.6.4	Politische Rahmenbedingungen.....	28
2.6.5	Anteil weiblicher Beschäftigter	29
2.6.6	Selbstbild und Fremdbild der Polizei	33
2.7	Entwicklung der Handlungsfelder der Polizei	37
2.7.1	Kriminalität.....	37
2.7.2	Verkehr	40
2.7.3	Sonstige Faktoren	42
2.7.4	Verwaltung.....	42
2.8	Probleme und Wechselwirkungen	43
2.8.1	Auswirkungen auf die Aufgabenbereiche Wachdienst/Bereitschaftspolizei/Spezialeinheiten ..	44
2.8.1.1	Wachdienst	44
2.8.1.2	Bereitschaftspolizei.....	45
2.8.1.3	Spezialeinheiten.....	46
2.8.2	Auswirkung auf den Aufgabenbereich Ermittlungen	46
2.8.3	Auswirkungen auf den Aufgabenbereich Verkehr.....	50
2.8.4	Auswirkungen auf den Aufgabenbereich Verwaltung	50
3	Gestaltungsfelder	51
3.1	Entwicklung einer sachgerechten Altersstruktur.....	52
3.1.1	Entwicklung und Erhaltung des Personalbestands.....	53
3.1.2	Nachersatzverfahren	62
3.2	Gewährleistung der Aufgabenwahrnehmung mit dem vorhandenen Personal	63
3.2.1	Gesundheit und Prävention.....	64
3.2.2	Identifizierung und Förderung vorhandener Kompetenzen.....	65
3.2.3	Personalverwendung / Arbeitsprozesse / Arbeitsgestaltung.....	66
3.2.4	Führung	68
4	Empfehlungen	70
4.1	Kurzfristig zu beeinflussende Faktoren.....	70
4.2	Mittelfristig zu beeinflussende Faktoren.....	76
4.3	Langfristig zu beeinflussende Faktoren	79
5	Resümee	80

1 Ausgangslage

Im Rahmen der Inspektion der Kreispolizeibehörden (KPB) zum Thema „Personalverwendung“ (Oktober 2002 bis Juni 2003) sind unter anderem die Alterstrukturdaten der Polizei NRW erhoben worden. Abgefragt wurden jeweils Altersgruppen über einen Zeitraum von 5 Jahren. Es stellte sich heraus, dass die Altersgruppe der zu diesem Zeitpunkt 40-44 Jährigen überproportional vertreten war. Gemeinsam mit den Gruppen der 35-39 und der 45-49 Jährigen verursacht diese Altergruppe den sogenannten Altersbauch der Polizei NRW.

Ohne grundlegende Veränderungen stellt sich das Problem, polizeiliche Aufgaben sachgerecht erfüllen zu müssen, obwohl im Jahr 2015 rund die Hälfte des Personals 50 Jahre und älter sein wird. Die Straffung der Organisation im Rahmen von Umstrukturierungen sowie die Konzentration auf Kernaufgaben werden Verwendungen aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen erschweren und das Problem noch verschärfen.

Optimal wäre ein ausgewogener Altersschnitt in allen Aufgabenfeldern der Polizei. Unterschiedliche Anforderungen machen jedoch Differenzierungen notwendig.

Der Wachdienst, in Teilbereichen auch der Ermittlungsdienst, ist außergewöhnlichen Belastungen - insbesondere durch dauerhafte Wechselschichten - ausgesetzt. Studien und Forschungsberichte weisen darauf hin, dass insbesondere der Nachtdienst für Beschäftigte, die älter als 50 Jahre sind, schwere gesundheitliche Beeinträchtigungen mit sich bringt.

Sinnvoll wäre es daher, den Wachdienst mit möglichst jungem Personal zu besetzen und älteres Personal ausschließlich in sog. Tagesdienststellen zu verwenden. Dies führt jedoch zwangsläufig zu einem unausgewogenem Altersdurchschnitt in diesen Bereichen (Überalterung). Zudem stellt sich das Problem, dass bestimmte Aufgaben in den Ermittlungsbereichen eine Spezialisierung erfordern, die lange Ausbildungs-/Fortbildungszeiten mit sich bringen und daher auf eine langfristige Verwendung des Personals hin gezielt werden sollte.

Hinzu kommt, dass die Anzahl der Funktionen außerhalb des durchgehenden Wechseldienstes schon heute nicht ausreichen würde, um alle Beschäftigten ab dem 50. Lebensjahr hier verwenden zu können.

Deutlich wurde bei der Auswertung der Daten, dass für eine Vielzahl von Behörden derzeit kein Alterstrukturproblem erkennbar ist, sie jedoch in einem Zeitfenster von 10 Jahren mit größeren Alterstrukturproblemen zu rechnen haben als die derzeit schon betroffenen Behörden. Demnach werden im Jahr 2012 mehr als 40 % der Beamtinnen und Beamten in den KPB 50 Jahre und älter sein. In 14 Behörden wird der Anteil mehr als 50 %, in zwei Behörden sogar mehr als 60 % betragen. (siehe Anlage 1)

Eine erneute Abfrage der Alterstruktur im Rahmen der Strukturdatenerhebung der Kreispolizeibehörden zum 01.10.2005 ergab, dass dieser problematische Trend sich weiter verschärfen wird (siehe auch 2.3).

Problemlösungen können sich somit nicht nur in der Verjüngung des Wachdienstpersonals erschöpfen. Insgesamt muss das Personal unter Berücksichtigung der körperlichen und intellektuellen Leistungsfähigkeit sowie der persönlichen Kompetenzen eingesetzt werden. Die Arbeitswelt ist dementsprechend unter Mitwirkung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gestalten.

1.1 Auftrag und Zusammensetzung der PG

Mit der Ministervorlage vom 04.08.2004 - 43.3 – 7100 – wurde das Problem beschrieben. Herr Minister erteilte den Auftrag, Problemlösungen im Rahmen einer Projektgruppe zu entwickeln.

- Beschreibung der Auswirkungen der vorhandenen Altersstruktur auf die Personalverwendung in der Polizei, einschließlich einer Prognose für die weitere Entwicklung.
- Entwicklung von Vorschlägen für Maßnahmen, die kurzfristig greifen können, mittelfristig Einflussmöglichkeiten bieten und langfristig im Rahmen strategischer Personalplanung denkbar sind.
- Es soll in den einzelnen Kreispolizeibehörden eine gleichmäßige Altersstruktur erreicht werden, mit dem Ziel die Voraussetzungen zu verbessern, damit das Personal altersangemessen eingesetzt und die zu erledigenden Aufgaben anforderungsgerecht bewältigt werden können.

- Veränderungen müssen das „System Polizei“ umfassend in den Blick nehmen und Ursachen und Wirkungen so berücksichtigen, dass das Ziel mit verhältnismäßigen Mitteln erreicht wird. Dabei sind sowohl die politische und gewerkschaftliche Akzeptanz als auch die finanzielle Machbarkeit zu berücksichtigen.

Neben Vertretern der Kreispolizeibehörden, die bereits jetzt größere Probleme mit der Alterstruktur ihres Personals haben, sollten unterschiedliche Funktionsinhaber der Bereiche GS und VL, Polizeipräsidien mit und ohne BPH, große und kleine Landratsbehörden, vertreten sein.

Unter dieser Maßgabe setzte sich die Projektgruppe wie folgt zusammen:

LPD Twickler	Projektleiter	Ref. 43
PHK Blume	Geschäftsführer	Ref. 43.3
PD Jansen	Referent	Ref. 43.3
ORR Jülke	Referent	Ref. 45.1 (jetzt StGr. Verw.-Strukturreform)
AR'in Glück	Sachbearb.	Ref. 45.2
PD Gehrke	Leiter Ast	LR Steinfurt
RD'in Feldmann-Beuß	Leiterin VL	PP Leverkusen
POR Menningen	Leiter Ast	LR Ennepe-Ruhr-Kreis
POR Krüchten	Dez. VL 2	PP Duisburg
ROAR Ülsberg	Dez. VL 2	PP Bielefeld
KOR Klatt	Leiter KG 1	PP Recklinghausen
MR'in Jacobs	Gleichstellungsbeauftragte	
EPHK Plickert	Polizeihauptpersonalrat (PHPR)	

1.2 Vorgehen der PG

Zur konstituierenden Sitzung traf sich die Projektgruppe am 01.02.2005 im Innenministerium NRW. Die nachfolgenden Sitzungen fanden in 4-wöchigen Intervallen statt. Ziel der Projektarbeit war es, zunächst kurzfristig wirkende Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln, im weiteren Verlauf mittelfristige und langfristige Maßnahmen zu erarbeiten. Die zu entwickelnden kurzfristigen Maßnahmen sollten nach Möglichkeit bereits im laufenden Kalenderjahr spürbare Veränderungen für die Behörden mit einem hohen Altersdurchschnitt bewirken. Zu prüfen war, ob durch das Aussetzen der Versetzungen

aus persönlichen Gründen und Versetzungen von Berufsanfängerinnen/-anfängern in diese Behörden eine spürbare Verjüngung erreicht werden könnte.

Anhand der Versetzungslisten und der Strukturdaten besonders belasteter Behörden wurde die Auswirkung eines solchen Eingriffs simuliert. Hierbei stellte sich heraus, dass aufgrund der geringen Anzahl der jährlich möglichen Versetzungen im Rahmen der Versetzungsquoten die Zuweisung von Berufsanfängerinnen und Berufsanfängern lediglich marginale Veränderungen im Altersdurchschnitt bewirkt hätte. Eine Auswertung der Versetzungslisten ergab, dass die zur Versetzung anstehenden Beamtinnen und Beamten nicht zu den Altersgruppen zählen, die den „Altersbauch“ der Polizei bilden / den hohen Altersdurchschnitt einzelner KPB verursachen. Auf der anderen Seite wäre der „soziale Schaden“, der durch das Aussetzen des Versetzungsverfahrens und die Nichtberücksichtigung der Versetzungslisten entstanden wäre, unangemessen hoch.

Ein Eingriff in das laufende Verfahren sollte langfristig wirken und dauerhaft den Altersdurchschnitt einer Behörde beeinflussen. Hierbei stellte sich die Frage, wie junge Beamte langfristig an Behörden mit einer negativen Altersstruktur gebunden werden können. Gegen ihren Willen versetzte Berufsanfängerinnen/-anfänger würden sich nach einigen Jahren im Rahmen des Versetzungsverfahrens in ihre Wunschbehörden versetzen lassen. Dadurch würde bei Beibehaltung der Zuweisung von Berufsanfängerinnen/-anfängern stets junges Personal in diese Behörden gelangen und langfristig ein sogenanntes Altersloch in der Altersstruktur dieser Behörden entstehen. Auf lange Sicht wäre so den Behörden mit problematischer Altersstruktur hierdurch nicht geholfen.

Weil die Behörden also auch im Rahmen des heutigen Nachersatzverfahrens mit relativ lebensjüngeren Kräften verstärkt werden, wurde von einem Eingriff in das Versetzungsverfahren zu diesem Zeitpunkt abgesehen. Zuvor unterstellte positive Auswirkungen bestätigten sich so nicht.

Im Rahmen dieser ersten Überlegungen wurde der Projektgruppe weiter deutlich, dass eine gleiche Altersstruktur nicht allen Polizeibehörden dienlich sein kann oder muss. Insbesondere Behörden mit Spezialeinheiten und Bereitschaftspolizei haben i.d.R. einen höheren Bedarf an jungen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als andere Behörden.

Deshalb wurde der Projektauftrag anlässlich eines Zwischenberichtes durch Herrn Abteilungsleiter 4 angepasst.

Der veränderte Auftrag lautete nun:

- Beschreibung der Auswirkungen der vorhandenen Altersstruktur auf die Polizei, einschließlich einer Prognose für die weitere Entwicklung.
- Entwicklung von Vorschlägen für Maßnahmen, die kurzfristig greifen können, mittelfristig Einflussmöglichkeiten bieten und langfristig im Rahmen strategischer Personalplanung denkbar sind.
- *Es sollen die Voraussetzungen verbessert werden, das Personal altersangemessen einsetzen zu können und die zu erledigenden Aufgaben anforderungsgerecht bewältigen zu können. Dabei sind die unterschiedlichen Aufgabenstrukturen der Behörden zu berücksichtigen.¹*
- Veränderungen müssen das „System Polizei“ umfassend in den Blick nehmen und Ursachen und Wirkungen so berücksichtigen, dass das Ziel mit verhältnismäßigen Mitteln erreicht wird. Dabei sind sowohl die politische und gewerkschaftliche Akzeptanz als auch die finanzielle Machbarkeit zu berücksichtigen.

Beschäftigte der KPB Steinfurt, die als sogenannte Endbehörde zu den Problembehörden im Sinne der Alterstruktur zählt, erarbeiteten im Rahmen eines Workshops eine exemplarische Problemanalyse. Die Ergebnisse wurden durch Herrn Gehrke im Rahmen der 3. Projektgruppensitzung dargestellt und aufbereitet. Ausgehend von den erarbeiteten Problemfeldern bildete die Projektgruppe vier Unterarbeitsgruppen zu den Themen:

- Wachdienst / BPH / SE
- Ermittlungsdienste
- Personal
- weibliche Beschäftigte

In den folgenden Wochen werteten diese Unterarbeitsgruppen Fachliteratur aus, suchten Kontakt zu Experten und skizzierten erste Lösungsansätze, die in Sitzungen der gesamten Projektgruppe präsentiert und diskutiert wurden.

¹ Veränderte Auftragslage

Die folgenden Studien und Veröffentlichungen wurden schwerpunktmäßig als Arbeitsgrundlage der Projektgruppenarbeit ausgewertet und berücksichtigt:

- BAG-Report 1/2001 - „Lage und Dauer der Arbeitszeit aus Sicht des Arbeitsschutzes“
- Stork-Bericht - 1998
- H. Jenal, IM Saarland - „Optimierung des Personaleinsatzes vor dem Hintergrund der Entwicklung der Alterstruktur am Beispiel der Landespolizeidirektion Saarland“
- Leitfaden zur Selbstanalyse alterstruktureller Probleme in Unternehmen
- Forschungsbericht des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung (1979) „Polizei im Wechselschichtdienst und Berufsverlauf von Polizeibeamten“
- Begleitende arbeitsmedizinische Studie im Rahmen des Pilotprojekts „Dezentrales Schichtdienstmanagement“ bei der Polizei Nordrhein-Westfalen (01.04.1997-31.05.1998)
- 14. Shell-Jugendstudie (19. August 2002)
- Prof. Juhani Ilmarinen, Finnisches Institut für Arbeitsmedizin, Helsinki (2005) „Arbeitsbewältigungsindex, Bedingungen und Nutzen des Einsatzes im Betrieb“
- Dr. Thomas Langhoff – „Belegschaften ergrauen - Alterstrukturanalyse sowie aktuelle und künftige Forderungen an das Personalmanagement“²

Besonderes Interesse weckten die Erkenntnisse von Dr. Thomas Langhoff. Er leitet die „Gesellschaft für betriebliche Zukunftsgestaltung mbH“ und begleitet seit ca. 15 Jahren Unternehmen der Wirtschaft im Umgang mit der demographischen Betriebsstruktur.

Dr. Langhoff stellte der Projektgruppe im Rahmen einer Sitzung am 02.09.2005 in Selm/Bork seine Erkenntnisse vor. Mittels der zuvor übersandten Strukturdaten der Polizei NRW stellte er erste Berechnungen an.

² Power Point Präsentation Dr. Thomas Langhoff vom 01.09.2005

2 Situationsbeschreibung

2.1 Bedeutung des Alterns

Bis heute gibt es keine einheitliche Theorie über das Altern. Vermutlich ist es eine Kombination aus chemischem Verschleiß der Zellen und genetischer Programmierung.³

Altern ist der zeitabhängige Funktionsverlust, der dazu führt, dass Zellen ihren endogenen und exogenen Belastungen nicht mehr gewachsen sind und somit die Stressresistenz abnimmt. Das biologische Altern ist daher die Unfähigkeit eines Organismus, die Homöostase (Gleichgewicht der physiologischen Körperfunktionen) aufrecht zu erhalten.

Dieser Prozess setzt bereit ab dem 30. Lebensjahr ein. Mit dem Verlust von Muskelmasse geht die Verminderung der Leistungsfähigkeit und eine verminderte Vitalität einher. Der Mensch verliert etwa 3 Kilogramm Muskulatur pro Jahrzehnt. Zugleich wächst der Körperfettanteil. Gleichzeitig entwickelt sich seine Kondition zurück, Verschleißerscheinungen werden deutlich und chronische Beschwerden nehmen zu. Abwehrmechanismen reagieren nur noch eingeschränkt und die Anpassungsfähigkeit nimmt ab.

Die Organfunktion des Zentralen Nervensystems sinkt zwischen dem 30. und 75. Lebensjahr. Dadurch vermindert sich das Gehirngewicht und die Gedächtnisleistung reduziert sich um 40 %. Eine geringere Gehirndurchblutung verringert die Reserven um 20%. Die Verzögerung der Nervenleitgeschwindigkeit setzt die Reaktionsgeschwindigkeit (z.B. beim Autofahren) um 10% herab.

Die geistige Leistungsfähigkeit, z.B. Denkleistungen wie Gedächtnis, Lernfähigkeit, Arbeitstempo und Konzentrationsfähigkeit („flüssige Intelligenz“) lassen schon ab dem 3. oder 4. Lebensjahrzehnt zunehmend nach.

Angesammeltes Wissen und Erfahrungen („kristalline Intelligenz“) unterliegen dagegen normalerweise keinen Abbauprozessen, sondern können im Laufe des Lebens bis ins hohe Alter hinein sogar noch leicht zunehmen.

³ Michael Redecke: "Einige bekannte Ursachen des Alterns"

Für diese Prozesse sind sowohl genetische Veranlagungen als auch ein gesunder/ungesunder Lebensstil verantwortlich. Lassen sich erbliche Vorgaben nicht beeinflussen, so ist der Lebensstil der maßgeblich beeinflussbare Faktor.

Die Mehrzahl der Krankheitsbilder im Alter sind zivilisationsbedingt. Sie sind damit nicht schicksalhaft vorbestimmt, sondern beruhen auf den Auswirkungen unserer Lebensweise.

Alterungsprozesse lassen sich durch Vermeiden von Krankheiten und Funktionsstörungen, mittels gesunder Ernährung, körperlicher Fitness und geistiger wie sozialer Förderung der Psyche sowie Beteiligung am sozialen Leben hinauszögern. Eine hohe kognitive und physische Kompetenz bleibt erhalten.

Wer seine Lebensweise richtig einstellt, kann bis ins hohe Alter zur körperlichen und geistigen Gesundheit und Leistungsfähigkeit beitragen.

2.2 Demographie der Gesellschaft⁴

Unsere Gesellschaft wird immer älter, in 20 Jahren wird jeder Dritte der deutschen Bevölkerung über 50 Jahre sein. Der Wandel wird fundamental sein, nicht nur in den Betrieben und Behörden sondern auch in der Gesellschaft.

Fast 5,5 Millionen Einwohner hat Deutschland an der Gesamteinwohnerzahl in den letzten 30 Jahren trotz Zuwanderung verloren - beinahe ebenso viele wie zwischen 1815 und 1914 nach Nordamerika ausgewandert sind. Seit 1972 sterben hierzulande mehr Menschen als geboren werden - jede nachfolgende Kindergeneration ist um ein Drittel kleiner als die ihrer Eltern. Mit im Schnitt nur noch knapp 1,4 Kindern pro Frau zählt die Bundesrepublik heute zu den kinderärmsten Gesellschaften der Welt.

Das Gebilde, das die Demographen einst eine Bevölkerungspyramide nannten, ist längst ein ausgefranster Pilz. Unten wächst wenig nach und weiter oben sterben die Menschen sehr viel später. Die Lebenserwartung ist im letzten Jahrhundert um gut dreißig Jahre gestiegen.

⁴ Studie des Berlin Instituts für Weltbevölkerung und globale Entwicklung

Während der Bevölkerungsanteil der unter 20-Jährigen von 1991 bis 2020 weiter von 21,7 auf 17,4 zurückgehen soll, dürfte sich jener der über 60-Jährigen von 20,4 auf 28,6 Prozent vergrößern. Dramatisch verschärfen wird sich dieser Überhang älterer Menschen nach 2020, wenn die letzten geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre ins Rentenalter kommen.

Wie eine internationale Studie zur Innovations- und Risikofreudigkeit belegt, stellt die Gruppe der 25-Jährigen bis 44-Jährigen beispielsweise die aktivsten Unternehmensgründer. Die Innovations- und Risikofreudigkeit in der Gesellschaft insgesamt wird abnehmen, weil bereits im Jahr 2015 jede dritte Erwerbsperson über 50 sein wird.

"Natürlich steckt auch in den Alten Potenzial, aber Weisheit hilft wenig, wo Innovation nötig wäre", sagt Ralf Ulrich, Bevölkerungswissenschaftler an der Berliner Humboldt-Universität. Bisher ist dieses Potenzial wenig gefragt: Fast 60 Prozent aller Betriebe beschäftigen keine Mitarbeiter über 50; und während deren Anteil an den Arbeitslosen über 30 Prozent beträgt, liegt er bei staatlichen Fördermaßnahmen zur beruflichen Weiterbildung nur bei 7,5 Prozent. Vom "lebenslangen Lernen" ist diese Altersgruppe also noch weit entfernt - obwohl gerade auf sie steigende Anforderungen zukommen.

Eine Studie des Rheinisch-Westfälischen-Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI)⁵ untersuchte die Bevölkerungsentwicklung im Ruhrgebiet exemplarisch für die Entwicklung in der Bundesrepublik. Das RWI kommt zu dem Ergebnis: Bei insgesamt schrumpfender Bevölkerungszahl erhöht sich der Anteil der Ausländer und eingebürgerten Deutschen.

Die Polizei muss mit einer Veränderung des Einsatzgeschehens rechnen und sich darauf einstellen.

⁵ Paul Klemmer Essen 2001

2.3 Demographie der Polizei

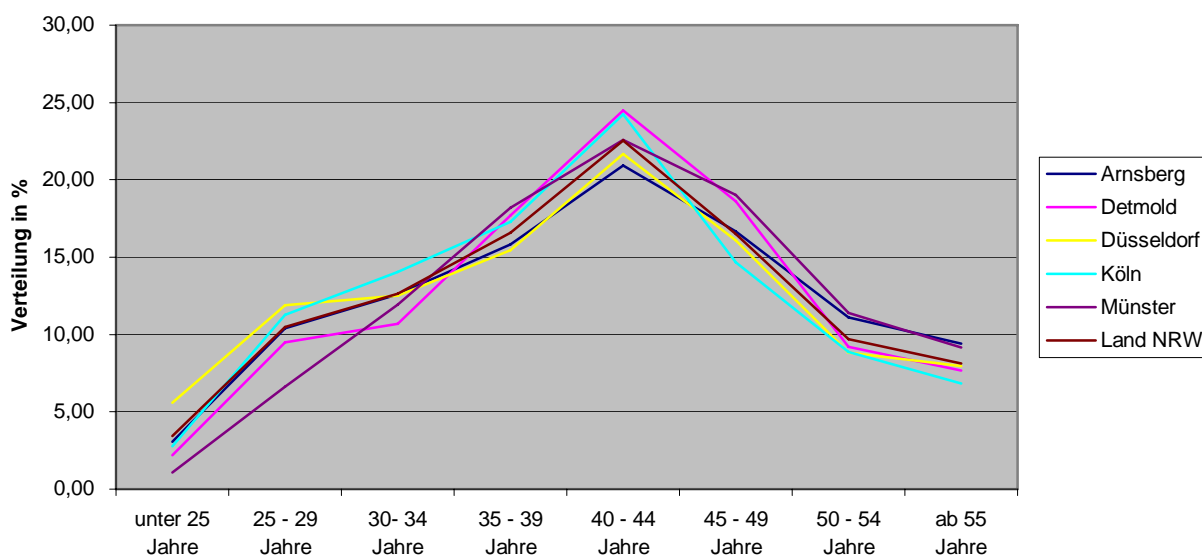
Aussagen zur Altersstruktur der Polizei waren bis zur Inspektion „Personalverwendung“ im Jahr 2002 nur begrenzt möglich. Die Daten des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) liegen nur mit einem erheblichen Zeitverzug vor und geben keine Auskunft zur Verwendung des Personals innerhalb der Behörden.

Die erstmalige Erhebung mit der sogenannten Strukturdatentabelle erfolgte im Jahr 2002 und hat das Alter der Polizeibeamtinnen und -beamten (PVB) in 5-Jahreskohorten erfasst. Weil die Datenerfassung einen relativ großen Aufwand in den Polizeibehörden und -einrichtungen erforderte, ist danach auf eine jährliche Erhebung verzichtet und erst im Jahr 2005 erneut abgefragt worden.

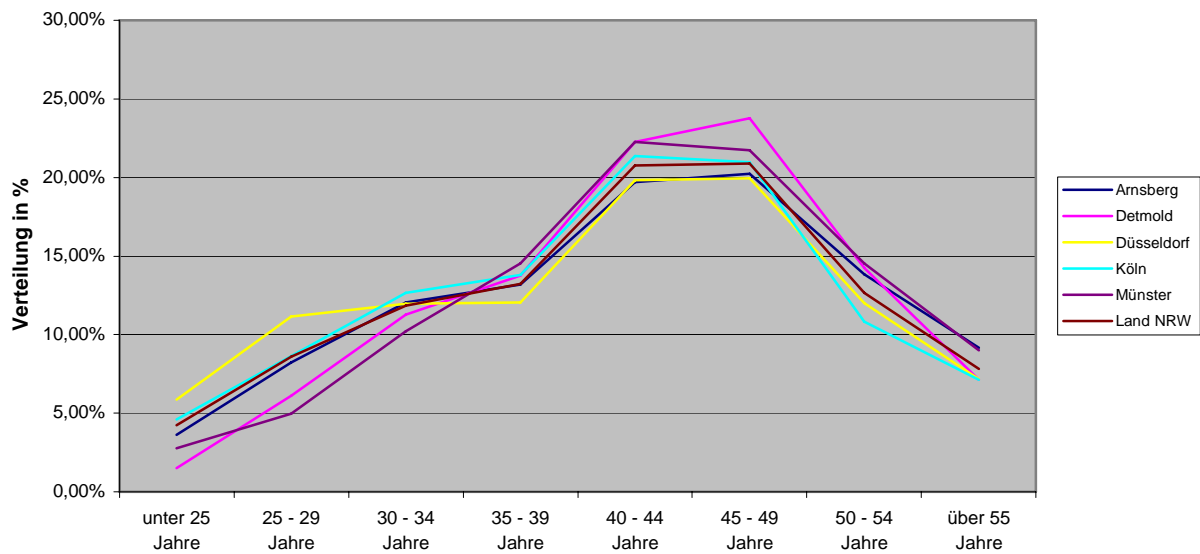
Der bereits im Jahr 2002 festgestellte Trend setzt sich in der Erhebung von 2005 fort.

Alterstruktur auf Landesebene

Prozentuale Verteilung der Altersgruppen im Jahr 2002



Prozentuale Verteilung der Altersgruppen im Jahr 2005

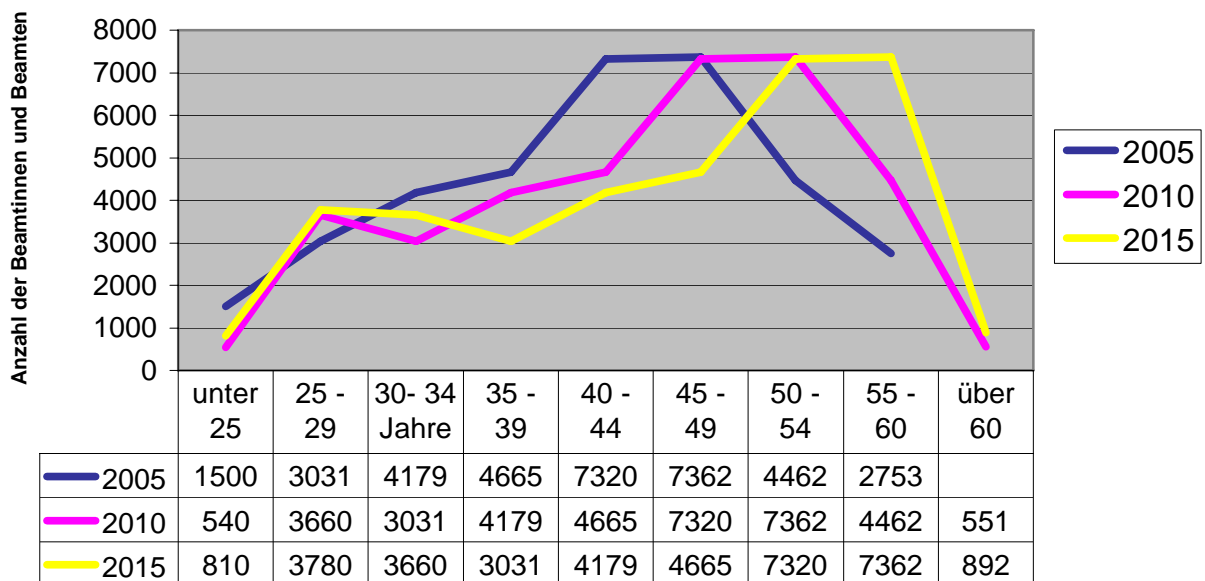


Im Jahr 2002 waren fast 18% der Beamtinnen und Beamten 50 Jahre und älter und gut 39% im Alter zwischen 40 und 49 Jahren.

Im Jahr 2005 waren bereits über 20% der Beamtinnen und Beamten 50 Jahre und älter und fast 42% im Alter zwischen 40 und 49 Jahren.

Unter Berücksichtigung der jährlichen Einstellungen - in den Jahren 2002 und 2003 lag die Zahl bei jeweils rund 1000 und ab 2004 lediglich bei 500 Einstellungen - wird sich, in einer stark vereinfachten Darstellung, die Altersstruktur in den nächsten Jahren wie folgt verschieben:

Entwicklung der Altersstruktur bis 2015



Zu Grunde liegen 1000 Berufsanfänger im Jahr 2006, für die Jahre bis 2010 je 500, ab 2011 ca. 1000, davon 90 % für KPB, durchschnittliches Einstellungsalter 21,5 Jahre (d. h. 20 % am Ende der Ausbildung unter 25 Jahre). Für die über 60jährigen wurden 20 % der vorherigen Kohorte angenommen (nicht alle PVB werden bis zum 62. Lebensjahr wegen der Anrechnung von Wechseldienst im Dienst verbleiben).

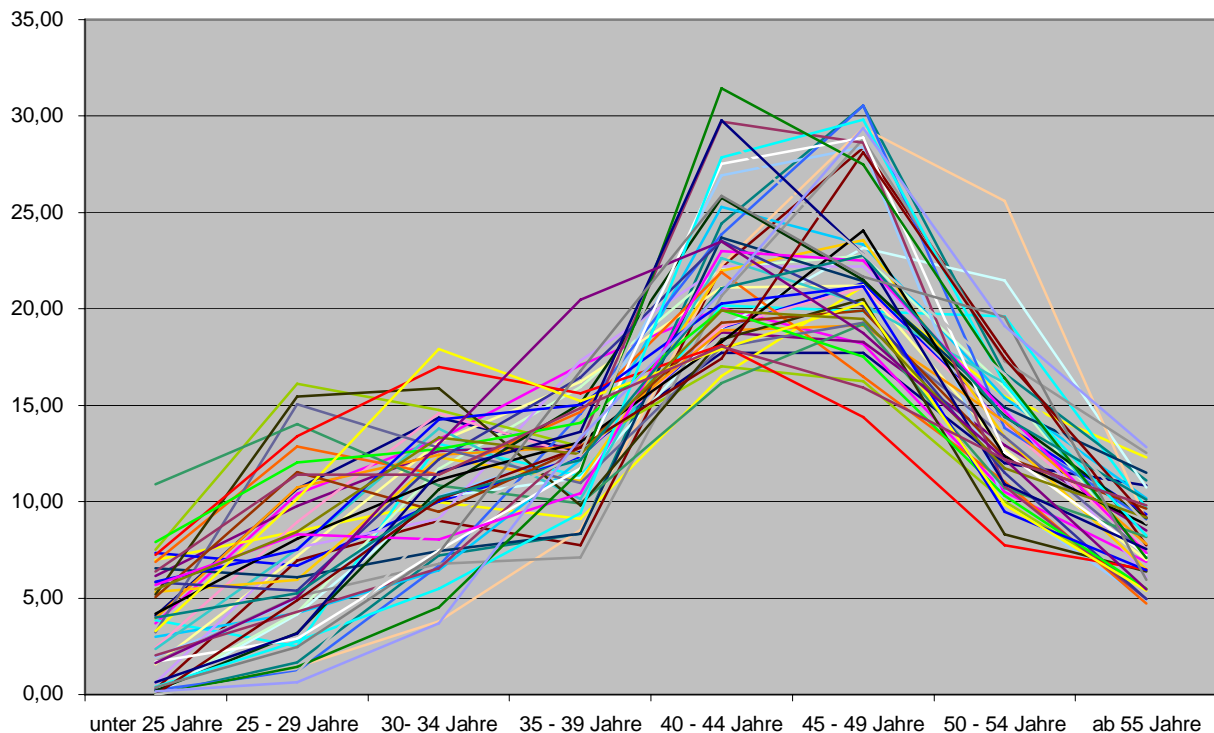
Bei linearer Fortschreibung der Daten aus 2005 werden – unter Berücksichtigung der Erhöhung der Lebensarbeitszeit auf 62 Jahre – im Jahr 2015 voraussichtlich

- nur noch in 4 Behörden weniger als 40 % der PVB älter als 50 Jahre,
- in 22 Behörden mehr als 40 % der PVB mindestens 50 Jahre,
- in 17 Behörden mehr als 50 % der PVB mindestens 50 Jahre,
- in 6 Behörden mehr als 60 % der PVB mindestens 50 Jahre alt sein.
- im Landesdurchschnitt rd. 47 % der PVB mindestens 50 Jahre alt sein.

Um die Abgänge auszugleichen, werden voraussichtlich in den Jahren ab 2012 wieder Einstellungen von mehr als 1000 bis hin zu 2000 erforderlich (Vergleiche 2.6.3).

Unterschiede in der Altersstruktur der KPB

Gegenüber der durchschnittlichen Altersstruktur im Land weicht in einigen Kreispolizeibehörden die Altersgruppe der heute 40 – 49 jährigen um bis zu 10 % nach oben ab (statt 22 % dort 32 %).



Ursachen für die Altersstruktur

In der Vergangenheit hat sich der Nachersatz in der Polizei ausschließlich an der durch eine Prognose ermittelten Zahl der jährlich aus dem Landesdienst ausscheidenden Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten und den voraussichtlich freien und besetzbaren Planstellen orientiert. Hohe oder niedrige Abgangszahlen bedeuteten gleichzeitig hohe oder niedrige Zugänge lebensjüngerer Beamtinnen und Beamter.

Die hohen Einstellungszahlen Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre haben eine Verstärkung der Polizei bewirkt und damit wesentlich zur heutigen Altersstruktur beigetragen. Das zusätzliche Personal wurde zunächst in den Ballungsgebieten eingesetzt und später in die jeweilige Wunsch- oder Heimatbehörde versetzt. Die Versetzung in die Wunschbehörde erfolgte aber erst, wenn eine entsprechende Punktzahl im Verfahren erreicht wurde, die sich im Wesentlichen auch aus der Wartezeit ergab. Damit gelangten in einige Behörden grundsätzlich nur Beamtinnen und Beamte ab einem gewissen fortgeschrittenen Lebensalter (siehe insbes. Olpe, Euskirchen und Höxter).

Während ein Teil des Altersbauch aus den größeren Behörden quasi wegversetzt worden ist und durch den regelmäßigen Nachzug jüngerer Beamtinnen und Beamten eine Glättung der Altersstruktur erfolgt ist, war und ist die Verwendung in den Wunsch- oder Heimatbehörden auch gleichzeitig Endverwendung.

Dadurch konnte eine gleichmäßige Verteilung des Personals nach Altersgruppen auf die einzelnen Kreispolizeibehörden nicht erreicht werden, mit der Folge, dass in einigen KPB heute ein noch höherer Altersdurchschnitt besteht als er sich im Landesdurchschnitt ergibt. Die große Anzahl der Beamtinnen und Beamten aus den Alterskohorten der letzten Personalverstärkung sind aus diesen Behörden nicht mehr wegversetzt worden.

Das Problem kann deshalb auch nicht mit Versetzungen jüngeren Personals in die Endverwendungsbehörden gelöst werden. Dies müsste in einem so erheblichen Umfang erfolgen, dass die Zielsollstärke der Belastungsorientierten Kräfteverteilung (BKV) bei weitem überschritten und das Personal in anderen Behörden fehlen würde.

2.4 Bedeutung der Demographie für die Polizei NRW

Bereits im Jahr 2015 werden beinahe 50% der Beschäftigten insgesamt älter als 50 Jahre sein. Nur ein geringer Teil dieser Beschäftigten wird in Stäben, Kriminal- oder Verkehrskommissariaten Verwendung finden können. Aufgabenbereiche, in denen PVB mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen beschäftigt werden konnten, werden durch das Freisetzen von PVB aus Verwaltungsfunktionen, die Straffung der Organisationsformen und der damit einher gehenden Verschlankung von Stabsdienststellen entfallen.

Ein nicht unbedeutender Teil der PVB wird zukünftig aus dem Wachdienst heraus pensioniert werden.

Die Polizei NRW beschäftigt ca. 20.000 PVB⁶ im Wachdienst der Kreispolizeibehörden und der Autobahnpolizeien. Zur Einsatzbewältigung verrichten sie in unterschiedlichen Rhythmen überwiegend Wechseldienst. Verbunden mit Schlafstörungen treten Ermüdungserscheinungen, Nervosität und in einigen Fällen Herzrhythmusstörungen auf. Ernährungsprobleme und Stoffwechselerkrankungen sind weitere Symptome. Studien

⁶ Strukturdaten der KPB'en und AP'en (Stand 01.10.2005)

weisen darauf hin, dass Wechselschichten (Nachtdienste) ab dem 50. Lebensjahr extrem gesundheitsschädlich wirken.

Die Notwendigkeit, am Tag zu schlafen und in der Nacht zu arbeiten, stellt die Betroffenen vor zahlreiche Probleme. Gewöhnlich treten insbesondere zwei unterschiedliche Phänomene auf: die Schwierigkeit, am Tage zu schlafen und die Schwierigkeit, sich nachts wach zu halten.

Der biologische zirkadiane Rhythmus des Menschen legt den Zyklus von Schlafen und Wachen fest. Bei gutem Gesundheitszustand findet der Schlaf von Erwachsenen in einer bestimmten Phase des zirkadianen Rhythmus statt. Dieser Zusammenhang ist bei Nachtschichtarbeitern gestört, die den Schlaf am Tag herbeizwingen müssen, obwohl der Körper auf Wachsein eingestellt ist.

Nachtarbeiter leiden unter permanentem Schlafentzug. Im Vergleich zur durchschnittlichen Schlafdauer von Menschen, die tagsüber arbeiten, ist ihr Schlafzyklus um 2 bis 4 Stunden verkürzt. Der Schlaf am Tage ist störanfälliger, wird häufiger unterbrochen und erreicht zudem nicht die Tiefe des Nachtschlafs. Schichtarbeiter leiden gelegentlich unter hohem Schlafmangel und haben massive Ein- und Durchschlafschwierigkeiten.

In der Wissenschaft wird die Anpassungsdauer an ständig wechselnde Schichten unterschiedlich eingeschätzt. Manche Forscher gehen von 3 Jahren aus, andere glauben, dass sich der Körper nie vollkommen an unregelmäßige Schlaf-/Wachzeiten gewöhnen kann.

Da zwischen 02:00 Uhr und 05:00 Uhr morgens die größte Müdigkeit eintritt, wird die Leistungsfähigkeit von Schichtarbeitern selbst nach jahrelanger Nachtarbeit erheblich beeinträchtigt. Studien belegen, dass sich Müdigkeit negativ auf die körperliche und geistige Leistungsfähigkeit, Motorik und Stimmung auswirken.

Müdigkeit, bedingt durch unzureichenden Schlaf von Nachtarbeitern, stellt sich immer wieder als mitverursachender Faktor bei Unfällen heraus.⁷

⁷ "Coping with Shift Work". American Sleep Disorders Association Rochester, MN, USA, Copyright 1997.

Durch die Belastungen des Schichtdienstes treten langfristig zunehmend Erkrankungen auf, die zu einer eingeschränkten Verwendungsfähigkeit von PVB führen. Zum Teil besteht die Möglichkeit, diese Einschränkungen durch besondere Aufgaben im Wachdienst aufzufangen. Mit der steigenden Anzahl älterer Beschäftigter nimmt voraussichtlich auch die Anzahl eingeschränkt verwendungsfähiger PVB zu. Eine Aufgabenzuweisung zu realisieren, die diesen Einschränkungen entspricht, wird aufgrund der oben geschilderten Problematik schwieriger.

Beispielhaft sei hier die KPB Höxter dargestellt, die momentan zu den durch die Altersstruktur am stärksten belasteten Behörden zählt.

Die Behörde stellte eine Häufung von Erkrankungen der im Wachdienst eingesetzten Beamtinnen und Beamten fest. Durch den zuständigen Polizeiarzt erfolgten Untersuchungen, die vermehrt eine eingeschränkte Verwendungsfähigkeit der PVB zur Folge hatten.

Bislang führte dies dazu, dass diese Beamtinnen/Beamte im Bereich der PI Kommissariate, der Verkehrskommissariate oder dem Verkehrsdienst Verwendung fanden. Hieraus resultierte, dass beispielsweise die Verwendungsmöglichkeiten in einem KK mit einer Stärke von 1:9 deutlich eingeschränkt wurde. Aus dieser Besetzung heraus waren lediglich 2 Beamtinnen/Beamte noch gesundheitlich in der Lage, Bereitschaftsdienst zu versehen.

Der Verkehrsdienst mit einer Stärke von 1:7 konnte auf lediglich 1:4 voll einsatzfähige Beamtinnen/Beamte zurückgreifen. Besetzungsschwierigkeiten ergaben sich hier insbesondere bei Kontrollen zur Nachtzeit (z.B. Schwerlastverkehr).

Bei gleichaltrigen Kolleginnen/Kollegen bewirkte das Herauslösen von Beamtinnen/Beamte aus belastenden Funktionen eine Missstimmung, da sie sich zwar noch voll belastbar aber benachteiligt fühlten.

Dies förderte dem Anschein nach das Bestreben, belastende Funktionen nicht mehr wahrnehmen zu müssen und ggf. über eine ärztliche Bescheinigung auch in Tagesdienstfunktionen zu gelangen.

Vor dem Hintergrund dieser Problematik richtete die Behörde eine interne Projektgruppe zur Altersstruktur ein. Ziel war es, Rahmenbedingungen zu schaffen, die einen altersgerechten Einsatz der Beschäftigten im Wachdienst ermöglichen. Das abschließende Ergebnis der Arbeitsgruppe der KPB Höxter lag bei Abschluss des Projektberichts noch nicht vor, wird jedoch voraussichtlich eine Vielzahl an Parallelen zu diesem Projektbericht aufweisen. Als Zwischenergebnis zeichnet sich ab, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Basisorganisationseinheiten wünschen, dass die betroffenen Kolleginnen und Kollegen aus ihren Organisationseinheiten nicht herausgelöst werden, sondern im Rahmen der Aufgabenzuweisung einerseits und der tatsächlichen gesundheitlichen Einschränkungen andererseits hier weiterhin eine angemessene Verwendung finden sollen.

Neben der Belastung durch den Schichtdienst sind die Anforderungen des Polizeidienstes belastender als in vielen anderen Berufsgruppen. Die Erfüllung polizeilicher Aufgaben erfordert unter anderem Stressresistenz und körperliche Fitness. Zumindest diese Faktoren nehmen mit zunehmendem Alter deutlich ab.

Der Anteil der Tatverdächtigen unter 21 Jahren an der Gesamtzahl der ermittelten Tatverdächtigen beträgt derzeit 28,7 %⁸. Vorrangig erscheinen Jugendliche und Heranwachsende in den Deliktsfeldern der Gewaltkriminalität. Die zunehmende Integrationsproblematik sowie die Formen der Jugendarbeitslosigkeit lassen hier keine Entspannung der Situation erwarten.

Die Beamtinnen und Beamten haben sich also vielfach mit jüngeren Menschen zu befassen. Die Prognose der Projektgruppe lautet deshalb:

Die Polizei NRW wird zukünftig bei ca. einem Drittel der Kriminalitätsbekämpfung mit älteren Beschäftigten, insbesondere des Wachdienstes, gegen jugendliche, oftmals gewaltbereite Straftäter vorgehen.

Einigen Behörden wird die sich aus der Altersstruktur ergebende Problematik noch nicht bewusst geworden sein, da hier aktuell keine wesentlichen Einschränkungen und Ausfälle zu verzeichnen sind. In etwa 10 Jahren werden die Auswirkungen hier jedoch unter Umständen schwerwiegender sein, als zum heutigen Zeitpunkt beispielsweise bei der KPB Höxter (vergleiche Grafiken zur Altersstruktur der Behörden unter 2.3).

⁸ PKS NRW 2005

2.5 Regelungen zum Pensionsalter in Europa

Soweit in Erfahrung gebracht werden konnte, gelten im europäischen Ausland bezüglich der Mindestdienstzeiten und des Mindestpensionsalters folgende Regelungen:

Land	Pensionsalter	Ausnahmeregelungen
Belgien	In Belgien ist das Pensionsalter der Polizeioffiziere auf 65 Jahre festgelegt. Wenn die Polizeioffiziere es wünschen können sie bereits ab dem 60. Lebensjahr in den vorgezogenen Ruhestand versetzt werden.	Aufgrund der Reform der Polizei findet zur Zeit eine Übergangsmaßnahme für die ehemaligen uniformierten Mitglieder der Gendarmerie Anwendung, nach der am 30. April 1999 uniformierte Gendarmerie-offiziersgrade, die heute zur integrierten Polizei gehören, noch entsprechend der alten Regelung ihre Pensionen nach Vollendung des 54., 56., 58., bzw. 60 Lebensjahr (je nach Dienstrang) in Anspruch nehmen können.
Dänemark	Grundsätzlich werden Polizeivollzugsbeamte mit Vollendung des 63. Lebensjahres pensioniert. Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Pensionsbezügen ist eine mindestens 10-jährige Dienstzeit im Polizeivollzugsdienst	Als Ausnahmen werden Juristen/Staatsanwälte mit Vollendung des 70. Lebensjahres pensioniert. Die vorzeitige Pensionierung ist auf Antrag möglich, wenn prozentuale Kürzung der Pensionsbezüge in Kauf genommen wird.
Frankreich	Regelungen für die Police Nationale im Geschäftsbereich des Innenministers: Nach Vollendung des 55. Lebensjahres werden die Beamten des mittleren und gehobenen Dienstes grundsätzlich wegen des Erreichens der gesetzlichen Lebensaltergrenze pensioniert.	Wenn 25 Dienstjahre im Polizeivollzugsdienst geleistet sind, bevor die Beschäftigten das 55. Lebensjahr vollendet haben, können sie sich schon mit 50 bzw. 51 Jahren pensionieren lassen. Im höheren Dienst erfolgt die Pensionierung je nach Dienstgrad mit Vollendung des 56., 57 oder 60. Lebensjahres. Hier gilt: Je höher der Dienstgrad, desto länger die Lebensarbeitszeit.
Großbritannien (England & Wales)	Voraussetzung für die Pensionierung sind mindestens 30 Jahre im Polizeivollzugsdienst. Dann entsteht der Anspruch auf reguläre Polizeipension. Es gibt kein definiertes Mindestpensionsalter. Eine Dienstverlängerung ist auf Antrag möglich.	
Großbritannien (Schottland)	Voraussetzung für die Pensionierung sind mindestens 30 Jahre im Polizeivollzugsdienst. Dann entsteht der Anspruch auf reguläre Polizeipension. Es gibt kein definiertes Mindestpensionsalter.	Eine Dienstverlängerung ist hier nur auf privater Vertragsbasis möglich.
Irland	Wenigstens 30 Jahre im Polizeivollzugsdienst, niedrige Dienstgrade (Inspector) bis max. 57 Jahre, höhere Dienstgrade (Superintendent) bis maximal 60 Jahre	
Lettland	Wenigstens 20 Jahre im Polizeivollzugsdienst, Pensionsalter 50 Jahre.	Verlängerung für 3 – 5 Jahre kann beantragt werden, für niedrige Dienstgrade entscheidet der Leiter der Polizei und für hohe Dienstgrade der Innenminister über den Antrag auf Verlängerung.
Litauen	Mindestens 20 Dienstjahre im Polizeivollzugsdienst und maximal bis zur Vollendung des 50. Lebensjahres	
Land	Pensionsalter	Ausnahmeregelungen

Luxemburg	Erreichen des Pensionsalters nach Vollendung des 55. bis 57. Lebensjahres. Voraussetzung für die Pension sind wenigstens dreißig Dienstjahre im Polizeivollzugsdienst, dabei können 3 Jahre Militärlaufzeit angerechnet werden.	Verlängerung jeweils um ein Jahr, bis zu drei Jahren ist auf Antrag möglich. Über Genehmigung entscheidet das Innenministerium.
Polen	Nach 15 Jahren Polizeivollzugsdienst entsteht der Anspruch auf 40 % der Pensionsbezüge. Man kann auf Antrag auch nach 20 oder 30 Jahren den Polizeidienst verlassen. Die Pensionsbezüge erhöhen sich prozentual. Ein Höchstalter bzw. ein gesetzliche Lebensarbeitszeit ist in Polen im Polizeivollzugsdienst zurzeit nicht vorgeschrieben. Grundsätzlich gilt in Polen eine Lebensarbeitszeitgrenze mit Vollendung des 65. Lebensjahres.	
Niederlande	Pensionsalter im Regelfall mit der Vollendung des 60. Lebensjahres	aber: Verlängerung bis 65 möglich, wird in Anspruch genommen um die Pensionsansprüche zu erhöhen, da für die volle Pension 40 Jahre im Polizeivollzugsdienst notwendig sind
Slowakische Republik	Pensionierung erfolgt mit Vollendung des 55. Lebensjahres. Ableistung von mindestens 15 Jahren Polizeivollzugsdienst ist die Voraussetzung	Nach dem 55. Lebensjahr kann man bis zum 60. Lebensjahr (normales Pensionierungsalter) weiterarbeiten. Der Pensionsanspruch nach 15 Jahren ist gering und wird im Regelfall durch Zuverdienst außerhalb der Polizei ergänzt.
Spanien	Spanien hat drei Dienstgradgruppen. Der Basisdienst geht mit 56 Jahren in Pension, der mittlere Dienst geht mit 58 Jahren in Pension, der höherer Dienst geht mit 62 Jahren in Pension. Die volle Rente wird erst ab 65 Jahren gezahlt, vorher Teilanspruch 50 % und eventuell Nebenverdienste, Voraussetzung für Pensionszahlungen ist die Ableistung von mindestens 25 Jahre aktivem Polizeidienst	
Ungarn	Minstdienstzeit von 25 Jahren im Polizeivollzugsdienst.	Wenn man dann zum Pensionszeitpunkt jünger als 50 Jahre ist, werden nur 50 % der Pension ausgezahlt. Die volle Rente wird erst ab dem 50. Lebensjahr erteilt. Mit Genehmigung des Innenministers ist es auf Antrag möglich bis zum vollendeten 62. Lebensjahr im Polizeivollzugsdienst tätig zu sein.
Rumänien	Pensionseintritt bis zum Dienstgrad einschließlich Oberstleutnant bis zur Vollendung 55. Lebensjahr. Pensionseintritt bis zum Dienstgrad einschließlich Oberst bis zur Vollendung des 57. Lebensjahres mit Genehmigung des Dienstherrn. Pensionseintritt für die höheren Dienstgrade bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres und auf Antrag länger.	
Norwegen	Das reguläre Pensionsalter ist mit Vollendung des 57 Lebensjahres erreicht.	Dienstzeitverlängerungen sind bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres möglich.

Verschiedene Regelungen des europäischen Auslands könnten, gegebenenfalls in Kombination, durchaus auch zur Lösung des Altersstrukturproblems beitragen und damit die sachgerechte Aufgabenwahrnehmung durch die Polizei unterstützen.

2.6 Rahmenbedingungen

2.6.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Laufbahn der Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten ist eine Einheitslaufbahn (§187 (1) LBG). Für sie finden grundsätzlich die Vorschriften des LBG Anwendung, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist. Die Voraussetzungen für die Einstellung in den Polizeivollzugsdienst sowie der Erwerb der Befähigung für die jeweilige Laufbahn werden in der Verordnung über die Laufbahn der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten des Landes NRW (LVOPol) geregelt.

Im Zuge der Einführung der zweigeteilten Laufbahn werden seit 2002 nur noch Bewerberinnen und Bewerber in die Laufbahnabschnitte II und III eingestellt. Nach § 11 LVO Pol kann in den Laufbahnabschnitt II eingestellt werden, wer das 32. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Voraussetzung ist die Hochschul-/ Fachhochschulreife.

Durch Änderung des § 192 LBG mit dem 10. Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2003 (GV.NRW. 2003, S. 814) ist die Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand bei Polizeivollzugsbeamtinnen und –beamten um zwei Jahre auf 62 Jahre erhöht worden. Diese Regelung tritt zum 01.01.2007 in Kraft. Die Altersgrenze verringert sich um ein Jahr für 25 Dienstjahre, die im Wechselschichtdienst abgeleistet wurden. Für Beamte der Geburtsjahrgänge 1946 bis 1949 gelten Übergangsregelungen.

Gleichzeitig wurde durch die Gesetzesänderung PVB die Möglichkeit eröffnet, auf Antrag die Lebensarbeitszeit zu verlängern, ähnlich den unter Punkt 2.5 dargestellten Lebensarbeitszeiten anderer europäischer Polizeien. Diese Verlängerung soll das 65. Lebensjahr nicht überschreiten. Die Inanspruchnahme dieser Regelung wird sich zusätzlich erschwerend auf die Altersstruktur der Polizei NRW auswirken.

2.6.2 Haushalt

Der Personalhaushalt der Polizei Nordrhein-Westfalen hat im Haushaltsjahr 2006 ein Volumen in Höhe von rd. 1,8 Mrd. € erreicht. Hiermit sind ausschließlich die reinen Personalausgaben für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte, Anwärterinnen und Anwärter, Auszubildende, Verwaltungsbeamtinnen und –beamte sowie für Angestellte und Lohnempfängerinnen/-empfänger in der Polizei NRW zu decken.

Die Strukturverbesserungsmaßnahmen im Rahmen der Umsetzung der zweigeteilten Laufbahn sind darin ebenso berücksichtigt wie die durch Organisationsuntersuchungen oder die Einführung der 41-Stunden-Woche erforderlichen Stellenzugänge und – abgänge.

Die Steuerung der Personalausgaben erfolgt ab dem Haushaltsjahr 2006 nicht mehr ausschließlich anhand der mit dem Haushalt bereit gestellten Planstellen und Stellen, sondern ganz wesentlich über ein Personalausgabenbudget.

Das Haushaltsgesetz 2004/ 2005 hat dazu in seinem § 7 a Abs.1 geregelt:

“Die Landesregierung führt die Vorbereitungen zur Einführung einer Gesamtbudgetierung der Landesverwaltungen, vorrangig jedoch der flächendeckenden Personalausgabenbudgetierung, zum Abschluss, um eine Umsetzung ab dem Haushaltsjahr 2006 zu gewährleisten.“

Mit Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2006 am 23.05.2006 und Verkündung am 29.05.2006 ist die Personalausgabenbudgetierung für das Kapitel der Polizei (03 110) eingeführt.

Die Gesamtbudgetierung bedeutet die dezentrale Verantwortung einer Organisationseinheit für ihren Finanzrahmen:

- bei festgelegtem Leistungsumfang
- bedarfsgerechtem, in zeitlicher und sachlicher Hinsicht selbst bestimmtem Mitteleinsatz
- bei grundsätzlichem Ausschluss einer Budgetüberschreitung

Die Personalausgabenbudgetierung ist nur ein Teilschritt in Richtung einer so abgegrenzten (Gesamt-) Budgetierung. Zur Erreichung dieses Gesamtziels ist die Personalausgabenbudgetierung als Teilziel ausgerichtet auf:

- die Umstellung auf eine Ausgabensteuerung des Verwaltungshandelns
- die Entwicklung und Stärkung der Budgetverantwortung von Organisationseinheiten
- einen effizienteren Personaleinsatz und damit auf die Realisierung von Einsparpotenzialen

- eine bessere Steuerung des Personalhaushaltes

Diese strukturellen Veränderungen des haushaltsrechtlichen Rahmens werden voraussichtlich alle bisher praktizierten Planungs-, Steuerungs- und Controllinginstrumente im Bereich der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen auf den Prüfstand stellen und zum Teil ganz erhebliche Anpassungen, wenn nicht gar Neukonzeptionen erfordern. Exemplarisch zu benennen sind im Zusammenhang mit der Altersstrukturproblematik die bisher zentral vorgenommene Nachwuchsplanung oder die Planstellenbewirtschaftung. In wie weit sich für die Altersstrukturproblematik nutzbare Möglichkeiten eröffnen, kann zur Zeit nicht abgeschätzt werden.

Dabei muss allen Akteuren deutlich sein, dass es nicht nur um mehr Flexibilität vor Ort durch eine Zusammenführung von Aufgaben-, Personal- und Finanzverantwortung in den jeweiligen Organisationseinheiten geht, sondern ganz wesentlich auch um Maßnahmen, die der mittel- und langfristigen Haushaltskonsolidierung verpflichtet sind.

2.6.3 Planstellen und Stellen⁹

Ein Blick auf die Entwicklung der Planstellen, auf denen Polizeivollzugsbeamtinnen/-beamte **über alle Kapitel des Einzelplans 03** geführt werden, macht deutlich, dass im Laufe von 25 Jahren zwar Schwankungen in der Stellenausstattung vorhanden waren, allerdings keine signifikante Veränderung stattgefunden hat. Organisations- und sonstige aufgabenkritische Untersuchungen haben in dieser Zeit ihren Niederschlag in Stellenreduzierungen gefunden, ebenso wie neue Aufgaben oder eine sich verändernde Sicherheitslage zu Stellenzuwächsen geführt haben. Die deutlich verbesserte technische Ausstattung der Polizei NRW hat gegenüber dem Anfangszeitpunkt der Betrachtung ebenfalls ihren Beitrag zu einem effizienteren Einsatz der Polizeivollzugsbeamten geleistet. Neben den neuen Möglichkeiten der eingeführten Techniken nahm diese aber auch zusätzliche Personalressourcen in Anspruch.

⁹ Die prognostischen Angaben zu Planstellen und Stellen haben den Stand: 31.12.2005 (soweit keine andere Ausweisung). Mit allen Haushaltsplänen der kommenden Jahren werden hier Veränderungen eintreten.

Jahr	Planstellen	z.A.-Stellen	Gesamt
1981	41.303	293	41.596
1982	41.450	393	41.843
1983	40.906	183	41.089
1984	40.227	497	40.724
1985	39.684	503	40.187
1986	39.895	403	40.298
1987	39.687	400	40.087
1988	39.187	400	39.587
1989	39.275	400	39.675
1990	39.450	400	39.850
1991	39.492	450	39.942
1992	40.723	600	41.323
1993	41.056	600	41.656
1994	40.761	600	41.361
1995	40.740	600	41.340
1996	41.339	602	41.941
1997	41.242	1.432	42.674
1998	41.239	1.772	43.011
1999	41.229	1.772	43.001
2000	41.091	1.772	42.863
2001	40.809	602	41.411
2002	40.580	602	41.182
2003	40.413	602	41.015
2004	40.181	602	40.783
2005	39.863	602	40.465

Ab 2006 werden weiterhin Stellenbestandsveränderungen zu verzeichnen sein. So bestehen aufgrund der Einführung der 41-Std.-Woche und der Streichung des AZV-Tages noch 1222 kw-Vermerke, die über mehrere Jahre verteilt erbracht werden müssen. Hinzu kommen noch 51 kw-Vermerke¹⁰ im Angestellten- / Lohnempfängerbereich und 265 kw-Vermerke für den Verwaltungsbereich der Polizei. Außerdem sind in den Jahren 2006 bis 2008 noch insgesamt 555 Planstellen in Tarifstellen umzuwandeln. Für das (Polizei-) **Kapitel 03 110** führt das zu folgenden prognostizierbaren Planstellenveränderungen:

¹⁰ Beschluss der Landesregierung in 2006

Stand: Mai 2006

Jahr	Planstellen	z.A.-Stellen	Gesamt
2006	39.106	602	39.708
2007***	38.708	894	39.602
2008***	38.405	1.186	39.591
2009***	38.345	1.186	39.531
2010***	38.285	1.149	39.434
2011	38.225	1.032	39.257
2012	38.105	982	39.087
2013	37.985	792	38.777
2014	37.865	602	38.467
2015	37.744	602	38.346

Die Stellen für Angestellte und Lohnempfängerinnen/-empfänger im Polizeikapitel 03 110 unterlagen in der Vergangenheit - wie vermutlich auch zukünftig - erheblichen Schwankungen.

Jahr	Angestellte	Lohnempfängerinnen/-nempfänger	Gesamt
1985	3.944	1.579	5.523
1986	3.923	1.521	5.444
1987	3.902	1.494	5.396
1988	3.897	1.489	5.386
1989	4.172	1.486	5.658
1990	4.578	1.481	6.059
1991	4.694	1.486	6.180
1992	4.703	1.484	6.187
1993	4.713	1.478	6.191
1994	4.711	1.474	6.185
1995	4.707	1.475	6.182
1996	4.703	1.474	6.177
1997	4.678	1.472	6.150
1998	4.683	1.462	6.145
1999	4.672	1.406	6.078
2000	4.657	1.358	6.015
2001	4.305	1.293	5.598
2002	4.412	1.257	5.669
2003	4.503	1.220	5.723
2004	4.679	1.181	5.860
2005	4.833	1.148	5.981
2006	4.897	1.096	5.993
2007***	5.087	1.096	6.183
2008***	5.207	1.089	6.296
2009***	5.142	1.079	6.221
2010***	5.077	*1.070	6.147
2011	**5.017	1.070	6.087

* Vorbehaltlich etwaiger anderer Beschlüsse der LRG NRW konstant ab 2010

** Vorbehaltlich etwaiger anderer Beschlüsse der LRG NRW konstant ab 2011

*** Gem. Beschluss der Landesregierung Einsparung von 53 Stellen je Jahr. Bereich und Wertigkeit noch nicht spezifiziert

Gerade den Angestelltenstellen kommt mit Blick auf die Verwendung von PVB eine besondere Bedeutung zu. Sie sollen zunehmend auch dazu dienen, Polizeivollzugsbeamtinnen/-beamte aus Verwaltungsfunktionen herauszulösen, um sie in den Kernbereichen der polizeilichen Aufgabenerledigung einzusetzen.

Die Ausbildung von Polizeivollzugsbeamtinnen/–beamten ist nach derzeitigem Verfahren wesentlicher Bestandteil der Nachersatzplanung, die der Zahl der aus dem Landesdienst ausscheidenden Beschäftigten aber auch den Stellenveränderungen Rechnung tragen muss.

Maßgebliche Größe ist die Anzahl der nachbesetzbaren Planstellen, wobei für die Ermittlung der Einstellungsermächtigung für ein Jahr X ein Zeitraum von vier Jahren ab dem Planungsjahr in den Blick genommen werden muss. In der Vergangenheit hat somit immer eine konkret berechnete Einstellungsermächtigung die Personal- und Stellenveränderungen ausgeglichen.

Mit dem Haushalt 2004 wurde hiervon Abstand genommen, weil die Verlängerung der Lebensarbeitszeit von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten in den Jahren 2007 bis 2011 zu einer geringeren Anzahl altersbedingt ausscheidender Beamtinnen und Beamten aus dem Landesdienst führen wird. Ein Verzicht auf die Einstellung von Polizeianwärtern hätte massive Auswirkungen auf eine homogene Altersstruktur und auf den Ausbildungsbetrieb gehabt. Die Landesregierung hat deshalb entschieden, ab 2004 eine Mindestzahl von 500 Einstellungsermächtigungen auszubringen. Dies wird ab 2007 zu Personalüberhängen führen, so dass im Polizeikapitel vorübergehend zusätzliche Stellen bereitgestellt werden müssen. Allerdings werden diese ab 2009 auch sukzessive wieder abgebaut. Ab 2010 kann dann nach jetziger Planung wieder eine Berechnung der Einstellungsermächtigungen entsprechend den tatsächlich zu erwartenden Altersabgängen vorgenommen werden.

Die nachstehende Übersicht basiert auf Daten des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik NRW und einer Prognose des Innenministeriums NRW.

Abgänge Jahr	Eintritt i.d. Ruhestand wg. Altersgrenze	Eintritt i.d. Ruhestand wg. Al- tersgrenze mit ge- ändertem Abgangs- verhalten	Eintritt i.d. Ruhestand wg. Altersgrenze mit geändertem Abgangsverhalten inkl. Korrekturfaktor	Sonstige Abgänge	Gesamt
2002	782	782	782	246	1.028
2003	762	762	762	286	1.048
2004	765	765	765	252	1.017
2005	517	517	512	214	726
2006	654	654	641	172	813
2007	679	679	659	177	836
2008	0*	0*	0*	248	248
2009	704	638	606	222	828
2010	365	331	311	285	596
2011	366	332	309	354	663
2012	749	613	536	404	940
2013	773	633	576	427	1.003
2014	952	761	761	458	1.219
2015	1.035	829	829	487	1.316
2016	1.144	916	916	521	1.437
2017	1.201	961	961	582	1.543
2018	1.423	1.139	1.139	632	1.771
2019	1.651	1.321	1.321	653	1.974
2020	1.698	1.358	1.358	658	2.016

*In diesem Jahr erfolgen Zuruhesetzungen wegen Erreichens der Altersgrenze nur dann, wenn der Tatbestand von 25 Jahren im Wechselschichtdienst erfüllt wird.

Das Zahlenverhältnis „Eintritt in den Ruhestand wg. Altersgrenzen“ und „Sonstigen Abgängen“ verändert sich durch die Regelung zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Annahmen, die ein geändertes Abgangsverhalten der Beamtinnen und Beamten aufgrund eben dieser Verlängerung der Lebensarbeitszeit beinhalten, waren hier zu berücksichtigen.

Die einstellungstarken Jahrgänge der 70iger und 80iger Jahre erfordern mithin schon ab 2011 die Einstellung von Anwärtern in einer Größenordnung zwischen 1.000 und 2.000, um einen bedarfsgerechten Nachersatz sicherzustellen.

Entwicklung der Einstellungsermächtigungen

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Anzahl	1.099	950	1.026	1.090	500	500

Jahr	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Anzahl	500	500	500	500	600	1.000

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl	1.150	1.400	1.500	1.700	1.900	2.000

2.6.4 Politische Rahmenbedingungen

Für die Personalsteuerung einer Organisation von der Größe der Polizei NRW ist eine langfristig verlässliche Planung unverzichtbar. Eine konstante Zahl von Einstellungen ermöglicht eine ausgewogene Altersstruktur und wird noch an anderer Stelle dargestellt. Dies ist aus unterschiedlichen Gründen in den letzten Jahrzehnten nicht erfolgt.

Für die Frage, wie viel Polizei notwendig ist, gibt es keine verlässliche, wissenschaftlich gesicherte Berechnungsgrundlage. Die Festlegung der Polizeistärke ist eine Entscheidung der politisch Verantwortlichen und wird im Wesentlichen von zwei Faktoren geprägt:

- die aktuelle Sicherheitslage

Es ist entscheidend, ob die Innere Sicherheit gewährleistet oder gefährdet scheint. Ereignisse wie z. B. am 11.09.2001 in New York, aber auch längerfristige Bedrohungen durch den Terrorismus der 70er und 80er Jahre haben dazu geführt, die Einstellungen in den Polizeidienst zu erhöhen.

- die aktuelle Haushaltsslage

Entscheidungen zur Veränderung der Polizeistärke erfolgen in der Regel vor dem Hintergrund der jeweiligen Haushaltssituation.

Teilweise konkurrieren diese beiden Faktoren. Aus Anlass aktueller Bedrohungen die Polizeistärke zu erhöhen, hat eher politische Signalwirkung, weil sich dies aufgrund der dreijährigen Ausbildungszeit erst zeitverzögert auswirkt. Auf der anderen Seite bindet die Polizei dieses Personal sehr langfristig an sich. Eine Reduktion des Personalbestandes bei veränderter Sicherheitslage kann nur über verringerte Einstellungszahlen erfolgen.

2.6.5 Anteil weiblicher Beschäftigter

Zu den Rahmenbedingungen, die die Situation der Polizei kennzeichnen und beeinflussen, zählt auch der steigende Anteil weiblicher Beschäftigter in der Polizei NRW.

Soweit Frauen schwanger werden, ergeben sich hieraus dienstliche Einschränkungen bei der Verwendung. Dadurch können die Probleme, die durch die eingeschränkte Verwendungsfähigkeit älterer PVB entstehen, verstärkt werden.

Nachfolgend werden die hierdurch entstehenden Auswirkungen prognostisch anhand der Einstellungszahlen in einem statistischen Durchschnitt dargestellt¹¹.

Die Beamtin steht während der Schwangerschaft für folgende Zeiträume nicht zur Dienstverrichtung zur Verfügung:

- ein generelles Beschäftigungsverbot

Die Verordnung über den Mutterschutz für Beamtinnen (MuSchVB) enthält in § 2 Abs. 1 ein generelles Beschäftigungsverbot für Beamtinnen, soweit nach ärztlichem Zeugnis Leben und Gesundheit von Mutter und Kind bei Fortdauer der Dienstleistung gefährdet ist.

¹¹ Auf die Erhebung umfangreichen Datenmaterials aus den Behörden wurde verzichtet, da die Daten in der Vergangenheit bisher nicht erfasst wurden und eine Stichtagsabfrage lediglich eine Momentaufnahme darstellen könnte.

- während der Schwangerschaft

Gemäß § 2 Abs. 2 MuSchVB darf eine Beamtin sechs Wochen vor der Entbindung nicht beschäftigt werden, es sei denn, dass sie sich ausdrücklich bereit erklärt. Diese Erklärung kann jederzeit widerrufen werden.

- nach der Geburt

Gemäß § 4 Abs. 1 MuSchVB ist eine Beamtin in den ersten acht Wochen nach der Entbindung nicht zur Dienstleistung heranzuziehen.

Bei Früh- oder Mehrlingsgeburten verlängert sich diese Frist auf zwölf Wochen.

Die Anzahl der Frauen, bei denen der Arzt während der Schwangerschaft ein generelles Beschäftigungsverbot ausspricht, konnte nicht verifiziert werden, wird aber als gering eingeschätzt.

Bei regulärem Verlauf ist eine Ausfallzeit von mindestens 14 Wochen pro Schwangerschaft anzunehmen.

Die Beamtin steht während der Schwangerschaft nur eingeschränkt zur Verfügung aufgrund von:

- Verwendungseinschränkungen allgemein gemäß § 3 MuSchVB
- Verwendungseinschränkungen bei Mehrdienst sowie Nacht- und Feiertagsdienst gemäß § 9 MuSchVB

Sobald die Beamtin dem Dienstvorgesetzten die Schwangerschaft bekannt gibt, unterliegt sie den o.g. Verwendungseinschränkungen. Erfahrungsgemäß erfolgt die Bekanntgabe im Durchschnitt in der 8. Schwangerschaftswoche, so dass die Verwendungseinschränkung pro Schwangerschaft ca. 23 Wochen beträgt.(anschließend folgen die 6 Wochen gem. § 2 Abs. 1 MuschVB)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine Beamtin pro Schwangerschaft ca. 14 Wochen keinen Dienst verrichtet und ca. 23 Wochen nur eingeschränkt verwendungsfähig ist.

Laut Auswertung des Statistischen Bundesamtes Deutschland (Anlage 5) gebärt eine Frau in Deutschland durchschnittlich 1,4 Kinder. Bei den Geburten ist sie zwischen 27,9 und 32,7 Jahre alt.

Bei einer durchschnittlichen Kinderzahl von 1,4 pro Beamtin beträgt die Ausfallzeit aufgrund von Schwangerschaft durchschnittlich 19,6 (14 x 1,4) Wochen und die eingeschränkte Verwendungsfähigkeit aufgrund von Schwangerschaft durchschnittlich 32,2 (23 x 1,4) Wochen.

Die Ausfallzeiten/Verwendungseinschränkungen entstehen bei Beamtinnen zwischen dem 27,9 und dem 32,7 Lebensjahr.

Um beurteilen zu können, welche Tätigkeitsfelder der Polizei von dem Ausfall / der eingeschränkten Verwendungsfähigkeit der Beamtinnen vorrangig betroffen sind, wurde ein Musterbeispiel einer polizeilichen Laufbahn zugrunde gelegt.

Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht, in welchen Bereichen die Polizeivollzugsbeamtinnen in der Regel in diesem Alter eingesetzt sind:

Altersgruppe	% der eingest. Frauen	Alter bei der Einstellung	Alter nach der Ausbildung	Alter nach 1 Jahr Erstverwendung	frühestes Alter nach der Einsatzhundertschaft	Alter bei Beginn Wachdienst
I	57%	18-20	21-23	22-24	25-27	27
II	38%	21-26	24-29	25-30	28-33	33
III	5%	27-32	30-35	31-36	34-39	39

Anhand der Tabelle lässt sich feststellen, dass ca. 57 % der eingestellten Frauen nach Beendigung der Einsatzhundertschaft und mit Aufnahme des Wachdienstes ein Alter erreichen werden, in welchem statistisch eine Schwangerschaft wahrscheinlich ist.

38 % der Frauen werden dieses Alter bereits während der Erstverwendung oder während des Einsatzes in den Einsatzhundertschaften erreichen.

Lediglich 5% der Frauen werden bereits bei der Einstellung in einem entsprechendem Alter sein.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sowohl die Einsatzhundertschaften als auch der Wachdienst am stärksten von den Ausfallzeiten der Beamtinnen und deren eingeschränkte Verwendungsfähigkeit betroffen sind.

Die Verwendung von Beamtinnen der entsprechenden Altersgruppe außerhalb des Wachdienstes ist zur Zeit eher selten.

Mit der zu erwartenden Erhöhung der Einstellungsermächtigungen nimmt auch der Anteil der weiblichen Beschäftigten schneller zu. Damit steigt auch die Dauer der Ausfallzeiten (2005 = 210 Frauen, 2017 voraussichtlich 880 Frauen). (Anlage 4)

Ein auffälliger prozentualer Anstieg der Ausfallzeiten konnte, zumindest für die in den Blick genommenen letzten vier Jahre, nicht erkannt werden. Trotz des hohen Anteils von Beamtinnen der letzten Einstellungsjahrgänge (2002= 43%, 2003= 39%, 2004= 47%, 2005= 44% - siehe Anlage 5)¹² liegt der durchschnittliche Anteil in den KPB erst bei 14,6%. In sofern sind besondere Auswirkungen **zur Zeit** noch nicht feststellbar.

Zu beobachten bleibt jedoch die Anzahl der Mütter¹³, die im Anschluss an die Erziehungszeiten Teilzeitmodelle in Anspruch nehmen und somit nur bedingt zur Verfügung stehen. In der Regel erfolgt der Wechsel von einer Großbehörde (BPH Standort) zu einer Endverwendungsbehörde in einem Alter, in dem die Wahrscheinlichkeit einer Schwangerschaft statistisch gesehen am höchsten ist. Diese Endverwendungsbehörden, die ohnehin schon eine ungünstige Altersstruktur aufweisen, werden im Nacherersatzverfahren mit einer Nachersatzquote bedacht. Die vorgesehenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stehen dann durch die Nutzung diverser Teilzeitmodelle ggf. tatsächlich nicht zur Verfügung. Aufgrund der Einstellungsentwicklung seit 1982 ist dieses Phänomen heute noch nicht ausgeprägt zu erkennen. Die hohen Einstellungsquoten weiblicher Beschäftigter seit 2002 von durchschnittlich 43% werden sich hier erst in ca. 5-6 Jahren deutlich auswirken.

¹² Angaben des IAF NRW

¹³ Väter nehmen zu ca. 2% Teilzeit im Anschluss an die Geburt in Anspruch

2.6.6 Selbstbild und Fremdbild der Polizei

In den vergangenen Jahren wurden aufgrund entsprechender Wünsche der Beamtinnen und Beamten für die Angehörigen der Polizei, insbesondere auch für die Beamtinnen und Beamten des Wachdienstes und der Ermittlungsdienste, Verbesserungen und eine Reihe Neuerungen umgesetzt, die die Arbeit und das Arbeitsumfeld positiv beeinflussen und verbessern sollten.

Als Beispiele sind hier zu erwähnen:

- Überleitung und Beförderungsmöglichkeiten für Beamtinnen/Beamten der 1. Säule bis A 11
- Beschaffung moderner gut ausgestatteter Funkstreifenwagen mit Klimaanlage
- Umfangreiche Ausstattung mit Handys
- Verfügbarkeit von Internetanschlüssen
- Einführung landesweiter PC Anwendungen mit der Möglichkeit umfassender Recherchen
- Um- und Neubau vieler Dienstgebäude
- Umfassende Fortbildungsangebote

Entgegen der Annahme, dass die vorgenannten Maßnahmen zu einer Steigerung der Arbeitszufriedenheit hätten führen müssen, ist ausgehend von Bürgerbefragungen und Mitarbeiterbefragungen festzustellen, dass die Selbst- und die Fremdwahrnehmung insbesondere von im Wachdienst tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern differiert.

In diversen Publikationen^{14,15,16,17,18} wird dargestellt, dass die Polizei eine hohe Wertschätzung erfährt. Unterstellt man, dass die in repräsentativen Umfragen befragten Bürgerinnen und Bürger im Wesentlichen nur Kontakte mit Beamtinnen und Beamten des Wachdienstes haben, kann dies als ein Indikator für die Wertschätzung dieser Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter seitens der Bevölkerung gelten.

Obwohl die Bewertung der Polizei in den letzten Jahren immer ähnlich gut war, sehen sich insbesondere die Beamtinnen und Beamten des Wachdienstes und in abge-

¹⁴ Der Spiegel online, 18. 8. 2005

¹⁵ Januar 2000, Grundgesamtheit: wahlberechtigte Bevölkerung in Deutschland, Quelle: Infratest in www.gesis.org/Inforamtion/SowiNet/sowiOnline/pol-skan/polsk01.htm

¹⁶ Ergebnisse einer RUB-Studie von Bochumer Kriminologen zum Ansehen der Polizei bei einem Pressegespräch am Dienstag, den 14. 3. 2000, in der RUB

¹⁷ allgemeine Bürgerbefragung der KPB Neuss in www.polizei.nrw.de/neuss/befragung/befragung.htm

¹⁸ Zusammenfassung der Ergebnisse einer repräsentativen Bürgerbefragung 2003 unter www.landtag.nrw.de im Dokumentenarchiv (Parlamentspapiere NRW, Dokumentenart: „Vorlagen“, Dokumenten-Nr. 13/2976)

schwächer Form auch die der Ermittlungsdienste benachteiligt und haben oftmals eine eher negative Selbsteinschätzung.

Konkrete Ergebnisse repräsentativer Umfragen liegen zu dieser Thematik nur sehr vereinzelt vor.

Einen Anhalt für die negative Selbsteinschätzung von Beamtinnen und Beamten liefern die Ergebnisse der zweiten landesweiten Mitarbeiterbefragung¹⁹.

Ähnliche Ergebnisse zur Selbsteinschätzung²⁰ der Angehörigen des Wachdienstes und der Ermittlungsdienste haben sich auch aus nicht repräsentativen Befragungen ergeben.

Auszugweise wurde bei einer nicht repräsentativen Befragung zur empfundenen Belastung von Beamtinnen und Beamten des Wachdienstes und des Ermittlungsdienstes in der KPB Steinfurt²¹ u. a. folgendes angeführt:

- Stress, verbunden mit Nachtschicht, ist problematisch
- Verschleißerkrankungen / Gesundheitsprobleme
- vermehrte und längere Krankheitsfälle
- psychische Probleme
- eingeschränkte Verwendungsfähigkeit
- Wochenenddienste
- altersbedingtes (Erfahrungs-) Lernen
- Einsätze mit hohem Gewaltpotential führen zum "Rückzug"
- Sozialisation im Wachdienst führt zu Problemen bei einem Wechsel in den Ermittlungsdienst
- Nachtdienst über mehrere Nächte / Nachdienstblöcke
- Generationsprobleme beim Umgang mit dem polizeilichen Gegenüber

Bemerkenswert erscheinen auch die Ergebnisse eines Projektvorhabens des Kriminologischen Forschungsinstitutes Niedersachsen e.V. aus dem Jahr 2002 zum Thema „Wandel in der Polizei“²² (Niedersachsen).

45 % der befragten Bediensteten sind mit der öffentlichen Würdigung der Arbeit tendenziell eher zufrieden bzw. halten diese für angemessen.

¹⁹ Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik, Mitarbeiterbefragungen bei der Polizei NRTW 2001 – 2004, zweiter Landeszwischenbericht

²⁰ Zu Selbsteinschätzung und Rollenverständnis der Angehörigen des Wachdienstes vergleiche auch: „Polizisten im Konflikt mit ethnischen Minderheiten und sozialen Randgruppen“, Dr. Thomas Schweer/ Steffan Zdun (2005) in „Empirische Polizeiforschung IV: Innen – und Aussensicht/en) der Polizei, Groß/ Schmidt (Hrsg.), Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt 2005

²¹ Workshop der KPB Steinfurt (auszugsweise in der Anlage 9)

²² Projekt „Polizei im Wandel“ Prof. Dr. Thomas Ohlemacher

Die eigene alltägliche Arbeitsbelastung wurde von etwa der Hälfte der Beschäftigten als „genau richtig“ bewertet.

Unterforderung erleben häufiger jüngere Polizistinnen und Polizisten in der Bereitschaftspolizeihundertschaft und im Einsatz- und Streifendienst sowie vorwiegend im mittleren Dienst tätige Beamtinnen und Beamte.

Insbesondere im höheren Dienst empfinden (lebens-) ältere PVB eine persönliche Überforderung, ähnlich wie PVB im Innen- und Stabsdienst bzw. der Dienststellenleitung, im Zentralen Kriminalitätsdienst, im Kriminal- und Ermittlungsdienst, in Polizeikommissariaten (vergleichbar in NRW Polizeiinspektionen) sowie in den Technischen Diensten.

Sowohl Polizistinnen und Polizisten, die sich überfordert oder auch unterfordert fühlen, sind unzufriedener mit dem Polizeiberuf als jene, die sich als „genau richtig“ gefordert einschätzen.

In Bezug auf die betrachteten Arbeitsmerkmale erwiesen sich

- Verantwortungsdruck
- Mehrarbeit und
- Zeitdruck

als die häufigsten Belastungen im Alltag der befragten Polizistinnen und Polizisten.

Zwischen der Häufigkeit von Belastungssituationen im beruflichen Alltag und der Berufszufriedenheit der betreffenden Beschäftigten besteht kein direkter Zusammenhang. Jedoch wirkt sich die Belastungshäufigkeit dann negativ auf die Berufszufriedenheit aus, wenn Beschäftigte berufliche Belastungen als besonders bedrückend **erleben**.

Zudem wurde gezeigt, dass sich interne (z. B. die Fähigkeit zur flexiblen Zielanpassung) und externe Bewältigungsressourcen (z. B. der „wahrgenommene Handlungs- und Entscheidungsspielraum“) in der Beziehung zwischen dem Belastungserleben und der Berufszufriedenheit niederschlagen.

Während eine Erweiterung personenbezogener Ressourcen (hier: flexible Zielanpassung) durch die Organisation Polizei schwierig zu gewährleisten ist, kann eine Bereitstellung situationsbezogener Ressourcen (hier: „wahrgenommener Handlungs- und Entscheidungsspielraum“) in Form von Partizipationsmöglichkeiten der einzelnen PVB innerhalb der Grenzen der Institution (z. B. durch Führungsverhalten) vermittelt werden. Eine weitere situationsbezogene Ressource stellt die soziale Unterstützung dar.

Insbesondere die Unterstützung durch Personen aus dem sozialen beruflichen Umfeld (also durch Kolleginnen und Kollegen, Nachgeordnete und Vorgesetzte) trägt zu einer verbesserten Bewältigung erlebter Belastungssituationen bei. Beispielhaft wurde diese Funktion sozialer Unterstützung anhand der Auswirkungen von Belastungserleben auf Berufszufriedenheit sowie auf die Anzahl krankheitsbedingter Fehltage aufgezeigt.

In beiden Fällen wirkt sich soziale Unterstützung zum einen direkt auf die Berufszufriedenheit bzw. die Reduzierung der Fehltage aus, zum anderen aber auch indirekt auf das Erleben der Belastungsfolgen.

Die Schaffung und Bewahrung von Möglichkeiten sozialer Interaktion zwischen PVB als Voraussetzung von Unterstützungszufriedenheit ist deshalb als bedeutsam für Berufszufriedenheit und psychosoziale Gesundheit anzusehen.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten:

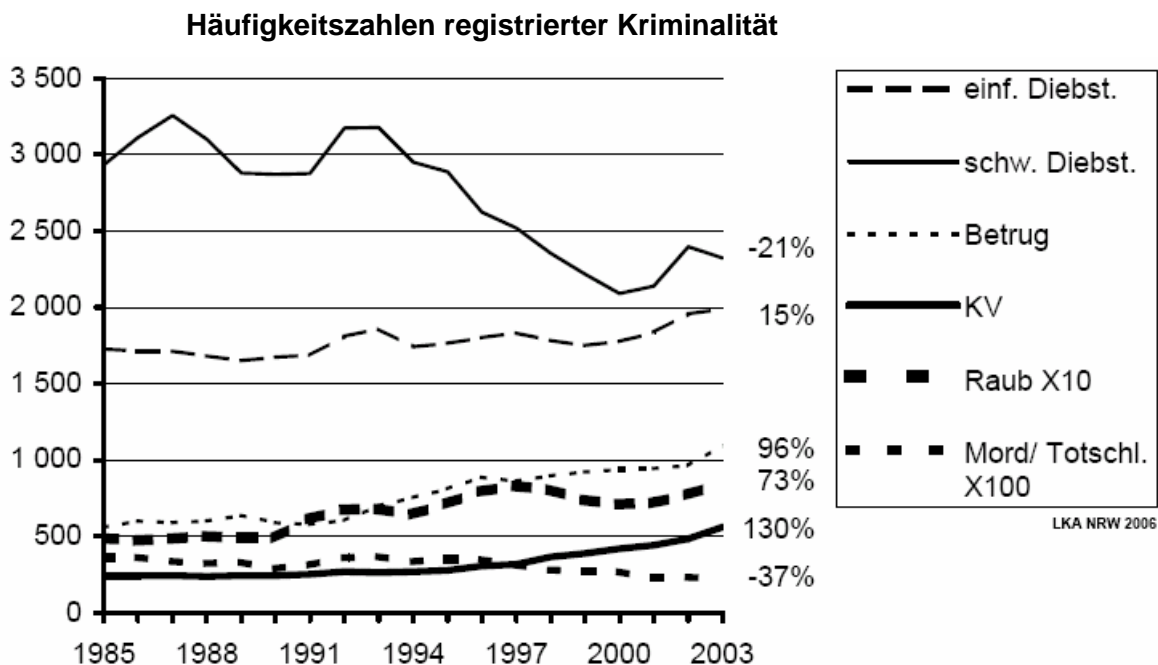
Eine hohe Berufszufriedenheit und psychosoziale Gesundheit reduziert die empfundenen Belastungen, wirkt sich positiv auf die körperliche Gesundheit aus und fördert die Leistungsfähigkeit auch mit zunehmendem Lebensalter.

2.7 Entwicklung der Handlungsfelder der Polizei

Die polizeilichen Kernaufgaben Kriminalitätsbekämpfung, Gefahrenabwehr und Verkehrsunfallbekämpfung verändern sich.

2.7.1 Kriminalität

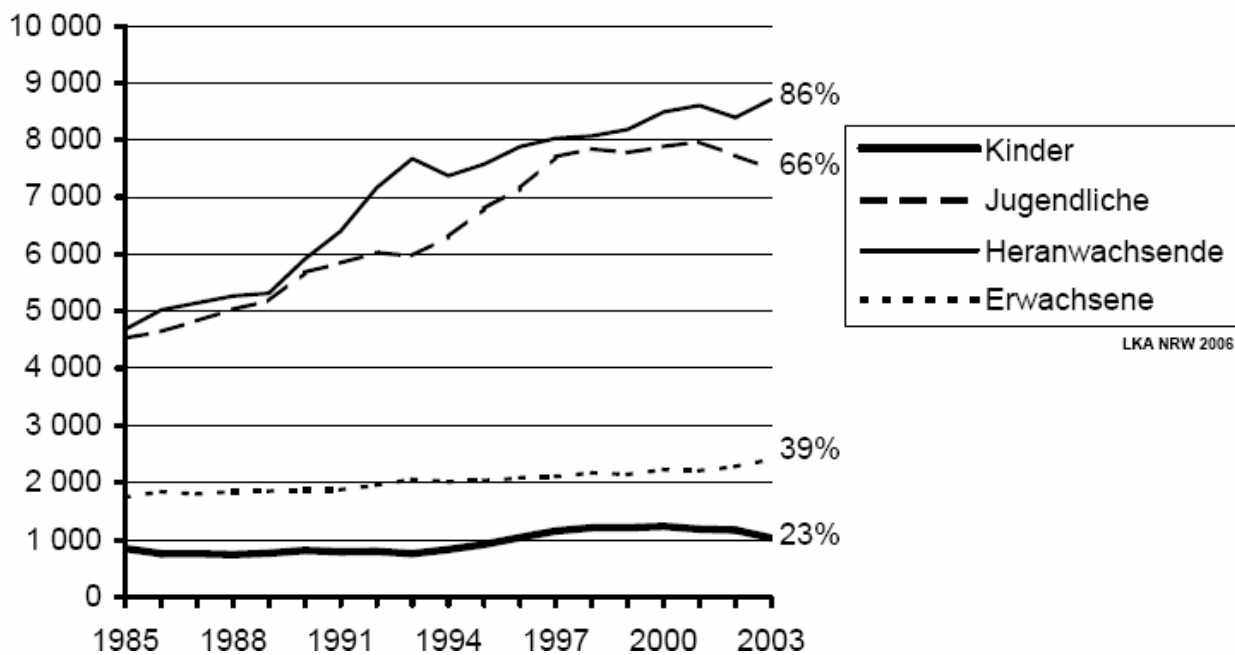
Eine im Jahr 2006 veröffentlichte Studie des LKA NRW²³ wertet die „Trends der Kriminalität in NRW“ von 1985 bis 2003 aus. Hieraus einige Ergebnisse:



Neben dem Anstieg der Betrugsdelikte, deren Entwicklung auch die moderne Internet-technologie bestimmt, ist seit dem Jahr 1985 bis 2003 insbesondere die Anzahl der Körperverletzungsdelikte um 130% gestiegen. Die Gewaltbereitschaft der Gesellschaft allgemein nimmt zu. Eine altersgruppenspezifische Auswertung zeigt, dass insbesondere Heranwachsende und Jugendliche straffällig werden und hier ein Anstieg um 86% bzw. 66% zu verzeichnen ist.

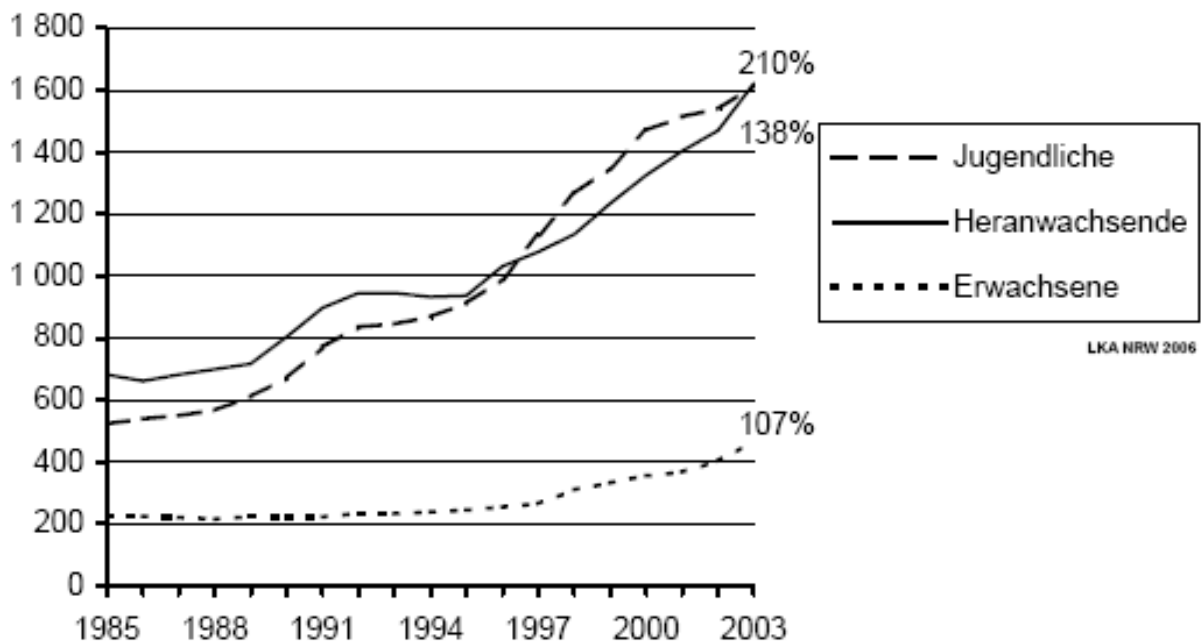
²³ Forschungsbericht "Trends der Kriminalität in NRW" des LKA Nr. 3/2006

Tatverdächtigenbelastungszahlen nach Alter



Die Entwicklung der Belastungszahlen bei Gewaltdelikten zeigt, dass die Zunahme von Körperverletzungen durch Jugendliche deutlich größer ausfiel, als die der Heranwachsenden und Erwachsenen (siehe Abbildung).

Tatverdächtigenbelastungszahlen bei Körperverletzungen nach Alter



Diese Entwicklungen machen deutlich, dass in wesentlichen polizeilichen Handlungsfeldern im Hinblick auf die Agilität und körperliche Leistungsfähigkeit ein krasses Missver-

hältnis zwischen jugendlichen Straftätern und älteren PVB entsteht. Dazu kommt, dass nur etwa 6 - 8 % der in einer Umfrage²⁴ befragten Kinder und Jugendlichen im Alter zwischen 8 und 19 Jahren PVB als Respektpersonen betrachten. Hiermit korrespondiert die Verdreifachung der Anzahl der 14-21jährigen Tatverdächtigen bei Widerstandshandlungen von 400 (1995) auf ca. 1200 (2005).

Die demographische Entwicklung in Deutschland wird zur Folge haben, dass dem Arbeitsmarkt mit dem Ausscheiden der geburtenstarken Jahrgänge nicht ausreichend Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Eine Alternative, diesen Mangel auszugleichen, könnte in einer veränderten Zuwanderungspolitik bestehen. Entsprechende Zuwanderungsregeln werden im politischen Raum bereits diskutiert.

Mit der Zunahme von Einwanderern in Deutschland könnten sich die schon heute bekannten Migrationsprobleme verschärfen. Der Anstieg der Jugendgewalt ist überwiegend jenen jungen Migranten zuzurechnen, die sozial nicht integriert werden konnten. Eine besondere Problemgruppe sind solche jungen Zuwanderer, die seit längerem in Deutschland unter Bedingungen sozialer Benachteiligungen aufwachsen.²⁵ Die zu beobachtende Gettoisierung, die die Beibehaltung der Muttersprache fördert, führt zu Kommunikationsproblemen beim polizeilichen Einschreiten. Außerdem führt dies dazu, dass Kinder der Zuwanderer in erster und zweiter Generation in ihrer Lernfähigkeit benachteiligt sind und aufgrund der Sprachhemmnisse den schulischen Anforderungen²⁶ nicht gerecht werden können.

Unterschiedliche Schulbildungen führen zu ungleichen Chancen im Berufsleben, daraus resultieren unterschiedliche Einkommen und gesellschaftliche „Schlechterstellung“. In diesem Konfliktfeld werden sich zukünftig vermehrt polizeiliche Handlungsfelder ergeben, die schon heute ein hohes Gewaltpotential mit sich bringen.

Auf der anderen Seite nehmen Delikte, zu deren Aufklärung Spezialisten erforderlich sind, stetig zu. Eine gleichmäßige Steigerung von 1900 Fällen der Computerkriminalität in 1991 auf 17.000 registrierte Fälle in 2004, dies entspricht einer Steigerungsrate von fast 800 %, lässt ein Ende nicht erkennen. Die Internetkriminalität wächst rasant. Dabei ist sie einem ständigen Wandel unterworfen. Waren vor kurzem noch Trojaner mit Ein-

²⁴ "Eltern for Family" 03/2006

²⁵ KFN Studie zur Struktur und Entwicklung der Jugendgewalt in Deutschland, Seite 6 ff: Ein Thesenpapier auf Basis aktueller Forschungsbefunde (Christian Pfeiffer/Peter Wetzels) München 2001 www.kfn.de

²⁶ PISA Studie 2004

wählprogrammen zu teureren „0190er-Nummern“ das Problem, ist diese Erscheinungsform der Kriminalität nach entsprechender Gesetzesänderung sehr schnell dem Auspähen von Kontodaten beim Onlinebanking (Phishing) gewichen. Das Tatmittel Internet nimmt inzwischen 3,5 % (ca. 52.500 Fälle) der Gesamtkriminalität in NRW ein. Betrugsdelikte machen hierbei 17%, Waren- und Warenkreditbetrug 31,1% aus. Das Verbreiten und das Verschaffen von kinderpornografischem Material wäre ohne das Internet in dieser Dimension kein weltweites Problem. Ohnehin eröffnen sich durch das Tatmittel PC und Internet regelmäßig internationale Bezüge, die den Ermittlungsaufwand deutlich erhöhen und sehr spezielle Kenntnisse in der Sachbearbeitung erfordern. Von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern wird eine hohe Flexibilität, Lernfähigkeit und Bereitschaft gefordert, sich mit teilweise komplizierten technischen Entwicklungen auseinander zu setzen.

Die demographische Entwicklung der Gesellschaft wird nicht zu einer Vereinfachung der Kriminalitätsbekämpfung führen. Tendenziell stehen ältere PVB lebensjüngeren Tätern, einer zunehmenden Gewaltbereitschaft sowie einer zunehmend schwieriger zu bekämpfenden Kriminalität gegenüber, die sich moderne Technologien und damit weltweites Agieren zunutze macht.

2.7.2 Verkehr

Die Entwicklung des Straßenverkehrs ist in unserer mobilen Gesellschaft von steigenden Zulassungszahlen und Fahrleistungen geprägt. Diesbezügliche Prognosen (z. B. Shell-Studie) sind in der Vergangenheit oft weit übertroffen worden. Die Wirtschaft fordert eine Flexibilisierung und höhere Mobilität der Arbeitskräfte. Bundes- und europaweite Verkehrskonzepte und -kontrollen werden das polizeiliche Handeln in diesem Bereich künftig noch stärker bestimmen.

Nach dem Bundesverkehrswegeplan 2003²⁷ werden bis 2015 für den Bereich des Straßenverkehrs folgende Verkehrsleistungen im Personenverkehr erwartet²⁸:

Der Individualverkehr hatte 1997 mit 750 Mrd. Personenkilometer einen Anteil von 79,6 % an der Gesamtverkehrsleistung im Personenverkehr inne. Im mittleren von drei Szenarien wird bis zum Jahre 2015 mit einer Zunahme von 16 % auf dann 873 Mrd. Perso-

²⁷ Verkehrsprognose für die Bundesverkehrswegeplanung 2003 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, Schlussbericht, München/Freiburg/Essen 2001

²⁸ Basis 1997

nenkilometer gerechnet. Der Straßengüterverkehr wird im gleichen Zeitraum um 58 % von 236 Mrd. auf 374 Mrd. Tonnenkilometer anwachsen.

Besondere Bedeutung kommt dabei dem steigenden Anteil ausländischen Fahrpersonals ohne Deutschkenntnisse sowie osteuropäischer Fahrzeuge, insbesondere LKW, zu, die zum Teil nicht den westeuropäischen Sicherheitsstandards entsprechen.

Bei steigendem Anteil des Schwerlastverkehrs ist mit einer erhöhten Beteiligung von LKW an Verkehrsunfällen zu rechnen, die in der Regel mit schwereren Folgen verbunden sind.

Die Bevölkerungsentwicklung wird dazu führen, dass vermehrt ältere Menschen am Straßenverkehr teilnehmen werden. Senioren zählen, ebenso wie Kinder, zum Kreis der „schwachen Verkehrsteilnehmer“. Im Unterschied zu den jungen Verkehrsteilnehmern sind sie jedoch zunehmend mit Kraftfahrzeugen am Straßenverkehr beteiligt. Längere Reaktionszeiten, Verlust der Sehstärke und motorische Defizite führen zu Einschränkungen bei der aktiven Teilnahme am Straßenverkehr. Obwohl ältere Menschen erwiesenermaßen rücksichtsvoller fahren, ist ein Anstieg von Verkehrsunfällen unter Beteiligung älterer Menschen zu erwarten.²⁹

Der steigende Anteil älterer Verkehrsteilnehmer, unter den Bedingungen einer weiter zunehmenden Verkehrsdichte und Internationalisierung, wird zwangsläufig zu einem erhöhten Anteil dieser Gruppe unter den Verkehrsopfern führen. Voraussichtlich werden hierbei die Unfallfolgen schwerwiegender sein, da die physische Verfassung lebensälterer Verkehrsteilnehmer höhere Verletzungsrisiken birgt. Die Anzahl der Unfälle mit Verletzten wird voraussichtlich zunehmen. Dies bedeutet eine zeitlich höhere Bindung der Einsatzkräfte, um Verkehrsunfälle mit schwerwiegenden Folgen aufzunehmen. Gleichzeitig steigt der Kommunikationsaufwand und die Kommunikationsdauer. Die Dauer der Verkehrsunfallaufnahme steigt mit dem Anspruch an die Qualität der Unfallaufnahme. Insgesamt ergeben sich daraus eine deutliche Arbeitsverdichtung und eine steigende Belastungen, die insbesondere von den PVB des Wachdienstes auch als Stressfaktoren empfunden werden können.

²⁹ Journal für Neurologie, Neurochirurgie und Psychiatrie; 1/2004 Seiten 24-27

2.7.3 Sonstige Faktoren

Das Freizeitverhalten der Bevölkerung verändert sich, Aktivitäten werden zunehmend auch in die Nachtzeit verlegt. Dem passt sich auch die Gastronomie an. Öffnungszeiten bis in die frühen Morgenstunden gelten nicht mehr nur am Wochenende. Diskotheken finden oftmals erst nach 22:00 Uhr entsprechenden Zulauf. Sperrstunden sind weitestgehend aufgehoben. Biergärten öffnen zukünftig bis Mitternacht. Dies führt dazu, dass beispielsweise Einsätze aus Anlass von Ruhestörungen zunehmen werden. Zechanschlussdelikte finden ebenso in den nächtlichen Morgenstunden statt wie alkoholbedingte Verkehrsdelikte. Die alkoholbedingte Gewaltbereitschaft des polizeilichen Gegenübers steigt potentiell (siehe Ausführungen zur Kriminalität - 2.7.1) .

Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang auch der steigende Anteil von Kindern und Jugendlichen, die exzessiv und teilweise öffentlich Alkohol konsumieren.

Für die polizeiliche Personalplanung bedeutet dies, dass die, wie bereits dargelegt, besonders belastenden und gesundheitsbeeinträchtigenden Nachtdienste vermehrt mit einer immer älter werdenden Belegschaft geleistet werden müssen, um die erforderliche Präsenz zur Nachtzeit, auch am Wochenende und auch unter Eigensicherungsaspekten zu gewährleisten.

2.7.4 Verwaltung

Neben den klassischen Feldern der Verwaltungstätigkeit wie z.B. Personalangelegenheiten oder Haushaltsangelegenheiten finden sich im Bereich der Polizeiverwaltung auch spezielle Bereiche wie Technik und Polizeiärztlicher Dienst, die sich aus dem besonderen Aufgabenkreis und den Anforderungen einer Polizeibehörde ergeben. Deutlich wird dies an dem in der Verwaltung eingesetzten Personal, das vom Kfz-Handwerker über IT-Spezialisten, Verwaltungsbeamtinnen und -beamte, Angestellte in verschiedenen Bereichen bis zu Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten reicht, die z.B. Aufgaben in der polizeilichen Fortbildung wahrnehmen. Neben der heterogenen Personalstruktur in der Verwaltung ist die Breite der wahrzunehmenden Aufgaben kennzeichnend. Dabei unterstützt sie die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung im Sinne eines Dienstleisters und nimmt Querschnittsaufgaben wahr. Personal der Verwaltung wird dabei ebenso wie Personal aus anderen Bereichen im Rahmen von Besonderen Aufbauorganisationen (BAO) eingesetzt.

Im Bereich der Polizei wurden die Handlungsfelder in den letzten Jahren maßgeblich durch die Einführung neuer Instrumente der Steuerung und Führung geprägt. Aktuell finden umfangreiche Umorganisationen statt (Zusammenlegung von Behörden, Binnenorganisation, geplante Auflösung der Dezernate 25 und 26 der Bezirksregierungen und damit die geplante Aufgabe der Dreistufigkeit). Weitere neue Entwicklungen sind z.B. im Bereich des Haushalts durch EPOS.NRW absehbar. Der IT-Bereich ist regelmäßig durch ständige neue Entwicklungen geprägt. Als Beispiel seien die Einführung von M1, IGVP oder demnächst des Digitalfunks genannt. Insofern kommt der Innovationsfähigkeit der Verwaltung auch zukünftig entscheidende Bedeutung zu.

2.8 Probleme und Wechselwirkungen

In früheren Jahren wurde im Rahmen der Fachhochschulausbildung für Schutz- und Kriminalpolizei getrennt ausgebildet und das Personal anschließend entsprechend verwandt. Der integrativen Ansatz der Neuorganisation der Polizei und die Einführung der einheitlichen Ausbildung verstärkte auch die Konkurrenz um lebensjüngere PVB zwischen dem Wachdienst/der Bereitschaftspolizei und den Ermittlungskommissariaten.

Zur Sicherung der Aufgaben der Bereitschaftspolizei müssen Berufsanfänger nach einem Jahr Wachdienst zunächst für mindestens 3 Jahre Dienst in einer Bereitschaftspolizeihundertschaft versehen. Selbst bei einer wunschgemäßen Versetzung in eine andere Behörde erfolgt in aller Regel zunächst wieder eine Verwendung im Wachdienst, so dass eine Verwendung im Ermittlungsbereich oft frühestens nach 5 Jahren erfolgt. Begründet in den geringen Einstellungszahlen von 500 Anwärtern pro Jahr wird sich daran in den nächsten Jahren nichts ändern.

2.8.1 Auswirkungen auf die Aufgabenbereiche Wachdienst/Bereitschaftspolizei/Spezialeinheiten

2.8.1.1 Wachdienst

Aufgrund der bestehenden Altersstruktur wird die Verwendung lebensälterer PVB außerhalb des Wachdienstes künftig erheblich problematischer. Schon heute reicht die Anzahl der zur Verfügung stehenden Funktionen außerhalb des Wachdienstes nicht aus, um allen lebensälteren PVB einen entsprechenden Wechsel zu ermöglichen.

Wie einleitend (Punkt 2.4) bereits dargestellt, wird die Dienstverrichtung in den Nachtdienststunden für älter werdende PVB zunehmend belastender. Dies hat negative gesundheitliche, familiäre und soziale Auswirkungen. Das schlechtere Verkräften von Nachtdiensten erhöht die Gefahr von Konzentrationsmangel und Sekundenschlaf aufgrund von Übermüdung. Gleichzeitig steigt das Verkehrsunfallrisiko für Fahrer, Beifahrer und andere Verkehrsteilnehmer.

Neben den körperlichen Verschleißerscheinungen entstehen aus Stresssituationen (Angst/Unbehagen) psychische Probleme, die wiederum zu Schlafstörungen, Schweißausbrüchen und auch Herz- und Kreislaufproblemen führen können.

Es steigt die Angst vor Auseinandersetzungen mit der Zunahme an Gewaltbereitschaft Jugendlicher und Heranwachsender verbunden mit der Abnahme der eigenen körperlichen Leistungsfähigkeit. Einsätze mit hohem Gewaltpotential bereiten den PVB subjektiv Schwierigkeiten, können objektiv teilweise auch schwieriger wahrzunehmen sein. Hieraus resultieren unter Umständen dann Verweigerungshaltungen, bewusst längere Anfahrtszeiten und inkonsequente Maßnahmen am Einsatzort. Um körperliche Defizite bei der Bewältigung derartiger Einsätze auszugleichen, die vorrangig in den besonders belastenden Nachtdiensten anfallen, wird entweder ein höherer Kräfteansatz erforderlich oder jüngeres Personal muss diese Aufgaben in größerem Umfang als heute übernehmen.

2.8.1.2 Bereitschaftspolizei

Mit der Zuordnung der Bereitschaftspolizeihundertschaften zu den Kreispolizeibehörden stand das Land Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf das Bund-Länder-Abkommen über die Bereitschaftspolizei zum damaligen Zeitpunkt in der Kritik.

Auf die Qualität der Aufgabenwahrnehmung ist – möglicherweise auch deshalb – besonderer Wert gelegt worden. Inzwischen genießt die Bereitschaftspolizei Nordrhein-Westfalens bundesweite Anerkennung. Mit guter Ausrüstung, guten Konzepten und eigener Verpflegung werden die 18 Hundertschaften deshalb auch gerne von anderen Bundesländern angefordert.

Die Verwendung in der Bereitschaftspolizei setzt eine einjährige Verwendung im Wachdienst voraus. Mit dem Eintritt in die Bereitschaftspolizei werden die Beamten umfassend und dauerhaft fortgebildet (25 % der Dienstzeit ist für Fortbildung vorgesehen). Aufgrund des hohen Aufwandes und zur Erhaltung des Einsatzwertes ist eine Mindestverwendung von drei Jahren vorgesehen. Für den Zeitraum von vier Jahren erfolgt deshalb für alle Berufsanfänger keine Versetzung aus persönlichen Gründen.

Die Verwendung von Berufsanfängern in den Bereitschaftspolizeien bringt automatisch eine junge Alterstruktur mit sich.

Die Verwendung von Stammbediensteten bis zur Erreichung der Altersgrenze ist jedoch prüfungswürdig. Die Anschlussverwendung außerhalb des Wachdienstes bei Erreichen der Höchstaltersgrenze (48 Jahre) des Stammpersonals gestaltet sich häufig schwierig. Die Zugehörigkeit zu der Altersgruppe, die in die wenigen zur Verfügung stehenden Funktionen drängt, führt in den Hundertschaftsbehörden zu Konkurrenzen. Darüber hinaus sind Fortbildungsmaßnahmen erforderlich, um eine eignungsgerechte Anschlussverwendung zu ermöglichen. Anstelle der Höchstaltersgrenze wäre eine wiederkehrende Eignungsprüfung denkbar, die die Belastbarkeit aufgabenspezifisch testet und Indiz für die weitere Verwendung sein könnte.

Die Verweildauer in der Bereitschaftspolizei hat zur Folge, dass ca. 30 Berufsanfängerinnen und -anfänger pro Jahr und Hundertschaft einer Behörde zugewiesen werden müssten, um nach Ablauf der Mindestverwendung eine Rotation zu ermöglichen. Betrachtet man den Nachersatzbedarf für 18 Bereitschaftspolizeihundertschaften der KPBB ergäbe das einen jährlichen Bedarf von 540 PVB. Dem stehen derzeit Einstellungszah-

len von ca. 500 PVB (Anwärterinnen und Anwärtern) gegenüber, die überwiegend (bis etwa 2013) den KPB mit Bereitschaftspolizeien zugewiesen werden mussten, um die Hundertschaftsstärken gewährleisten zu können. Für die übrigen KPB im Land bedeutet dies, dass frühestens nach Beendigung der Verwendungszeit in den Bereitschaftspolizeien PVB in diese Behörden versetzt werden können.

2.8.1.3 Spezialeinheiten

Die Schwierigkeit, geeignete Beamtinnen und Beamten in ausreichender Anzahl für die Spezialeinheiten zu finden, ist an den Standorten unterschiedlich ausgeprägt. Von jeweils 118 im Sockel der BKV zugewiesenen Planstellen für Spezialeinheiten waren am 01.10.2005 besetzt:

Bielefeld	Dortmund	Düsseldorf	Essen	Köln	Münster
97,40	99,62	108,5	101,0	105,74	91,42

Aufgrund des bereits vorgestellten Abbaus von Verwendungsmöglichkeiten außerhalb des Wachdienstes wird auch die Anschlussverwendung der PVB der Spezialeinheiten zunehmend schwieriger. Inwieweit dieses auch zu Schwierigkeiten in der Nachwuchsgewinnung führt, ist nicht bekannt.

2.8.2 Auswirkung auf den Aufgabenbereich Ermittlungen

Bereits heute wird die Überalterung der Ermittlungsdienste beklagt. In diesen Bereichen ist das Durchschnittsalter tatsächlich noch höher als in anderen Bereichen (vgl. Anlage 6). Grundsätzlich handelt es sich aber um Funktionen, die Beamtinnen und Beamten bis zum Eintritt in den Ruhestand leichter ausüben können. Ausgenommen sind solche Funktionen, die mit den Belastungen des Wachdienstes in Teilen vergleichbar sind (z.B. Fahndung, Kriminalwachdienst, TKÜ-Maßnahmen, Bekämpfung OK, Bereitschaftsdienste etc.).

Darüber hinaus ist festzustellen, dass sich das Sozialprestige des Ermittlungsdienstes vom Wachdienst unterscheidet. Ein Wechsel in den Bereich des Ermittlungsdienstes wird als erstrebenswert angesehen und mit zunehmendem Alter als wünschenswerte Anschlussverwendung außerhalb des Wechselschichtdienstes formuliert.

Einflussfaktoren

Für die Arbeit im Ermittlungsdienst lassen sich folgende Faktoren als besonders kennzeichnend beschreiben und nachfolgende Anforderungen und / oder Problembereiche benennen:

- im Ermittlungsbereich sind neben Generalisten auch verstärkt Spezialisten erforderlich
- es bestehen verschiedene, zum Teil hohe Spezialisierungserfordernisse
- es gibt Bereiche mit notwendiger hoher Verwendungsdauer (Erfahrungswissen / Aus- und Fortbildungsaufwand)
- die Austauschbarkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist teilweise nur eingeschränkt möglich

Vom Grundsatz her unterscheidet sich die Arbeit im Ermittlungsdienst im Vergleich zur Arbeit im Wachdienst dadurch, dass

- weniger spontane oder unvorhergesehene Konfliktsituationen entstehen
- jedoch längere und intensivere Beziehungen zu Tätern und Opfern bestehen
- deutlich weniger körperliche Auseinandersetzungen stattfinden
- die körperlichen Belastungen (Schichtdienst usw.) geringer sind
- die Aufgabenerledigung eigenverantwortlicher und selbständiger organisiert werden kann und muss

Grundsätzlich (Ausnahme s.o.) gibt es keine altersbedingten Gründe, die eine Verwendung im Ermittlungsbereich ausschließen.

Folgende Aspekte der Personalverwendung und -entwicklung beeinflussen eine sinnvolle Alterstruktur im Ermittlungsdienst:

- in Bereichen mit hoher Verwendungstiefe sind längere Verwendungszeiten erforderlich
- sowohl in Bereichen mit hoher Verwendungstiefe als auch hohem Spezialisierungsgrad ist in der Regel ein länger dauernder und höherer Fortbildungsaufwand erforderlich, der längere Verwendungszeiten sinnvoll erscheinen lässt

- für Bereiche mit notwendiger Spezialisierung sind eine oder mehrere Vorverwendungen im Generalistenbereich sinnvoll und notwendig
- auch im Ermittlungsbereich ist eine ausgewogene Altersstruktur notwendig

Zu den Bereichen mit mittlerem Spezialisierungsgrad und mittlerer Verwendungsdauer zählen z.B. Raubdelikte, Teile der Rauschgiftdelikte oder Betrugsdelikte.

Als Bereiche mit notwendig langer Verwendungsdauer aufgrund von Spezialisierung und Ausbildungsaufwand sind z.B. die Deliktsbereiche der Wirtschaftskriminalität, der Computerkriminalität, der Organisierten Kriminalität sowie der Bereich der Kriminaltechnischen Untersuchung (u.a. Daktyloskopen des Erkennungsdienstes) zu nennen.

Hinsichtlich der Altersstruktur hat diese Kategorisierung in sofern Bedeutung, als dass erforderliche berufliche Entwicklungspfade und hieraus resultierende zeitliche Komponenten sowie die persönliche Disposition der Beamtinnen und Beamten im Hinblick auf Nachersatzplanung und Personalentwicklung zu berücksichtigen sind. Dabei ist bei einer älter werdenden Personalstruktur von besonderem Interesse, den Transfer des Erfahrungswissens sicherzustellen.

Folgende Überlegungen sollen dies verdeutlichen:

Für Generalistenbereiche ist eine Verwendungsdauer von 3-5 Jahren als untere Grenze anzustreben, für Bereiche mit mittlerem Spezialisierungsgrad oder mittlerer Verwendungsdauer 5 – 8 Jahre, in Bereichen mit besonders hoher Verwendungsdauer und Spezialisierung sollten 8 Jahre nicht unterschritten werden. Diese Verwendungen sollten in der Regel sogar langfristiger angelegt sein und sind es in der Praxis auch.

Ausgehend von benötigten Spezialisierungszeiten, Kosten für Aus- und Fortbildung sowie einer angestrebten Verwendungszeit von durchschnittlich 12 Jahren in Bereichen mit langer Verwendungsdauer, müsste bei einer Altersgrenze von 62 Jahren und einer möglichen Verwendung bis zum Eintritt in den Ruhestand ein Wechsel in diese Bereiche spätestens mit 50 Jahren erfolgen. Sollen dieser Personalplanung 1-2 Verwendungen im Generalistenbereich bzw. im Bereich mit mittlerer Spezialisierung unter dem Aspekt des notwendigen Erfahrungswissens vorangehen, sind weitere 3 – 13 Jahre einzuplanen. Die Folge wäre, dass für den Nachersatz in diesem Bereich der Einstieg in die

Kriminalitätsbearbeitung mit ca. 40 Jahren, besser früher, erfolgen müsste. Sollte eine Verwendung bis zum Eintritt in den Ruhestand gegebenenfalls nicht möglich oder gewünscht sein, verschiebt sich die Zeitleiste entsprechend nach vorne.

Demgegenüber kann der Einstieg in den Generalistenbereich im Prinzip auch noch mit z.B. 50 Jahren erfolgen, wobei dann unter dem Gesichtspunkt der notwendigen Fortbildung und dem Erwerb von Erfahrungswissen allenfalls noch eine mittlere Spezialisierung erreicht werden könnte. Dabei ist allerdings folgendes zu berücksichtigen:

Das Berufsbild eines PVB im Ermittlungsbereich unterscheidet sich deutlich von dem des Wachdienstes, die berufliche Sozialisation verläuft sehr unterschiedlich. Mit zunehmenden Alter fällt es schwerer, diese Umdenkungs- und Änderungsprozesse zu vollziehen. Dabei ist nicht das Lebensalter der „Bereichswechsler“ problematisch, sondern vielmehr ihre vorherige oft jahrzehnte lange Tätigkeit im Wachdienst, die geprägt ist von auf Kurzzeitigkeit angelegten Einsatzanlässen gegenüber auf längere Dauer ausgerichteten Ermittlungshandlungen. Ein Wechsel zu diesem Zeitpunkt und damit die in den letzten Jahren zunehmenden Versetzungen lebensälterer Beamter der I. Säule in den Ermittlungsbereich sind daher nicht unproblematisch.

Mit der vorhandenen Altersstruktur können die Spezialistenbereiche noch geraume Zeit besetzt werden. Die auf Dauer notwendige Spezialisierung sowie Aus- und Fortbildung mit entsprechend langer Verwendungsdauer ist mit einer überwiegenden Besetzung der Stellen im Ermittlungsdienst mit lebensälteren PVB aus dem Wachdienst nicht zu gewährleisten.

Es muss also zwingend ein Teil der Einsteigerinnen/Einsteiger in den Ermittlungsbereich jünger sein, um eine ausgewogene Alterstruktur zu gewährleisten und nach den oben getroffenen Aussagen den Ersatz in den Spezialfunktionen langfristig sicherzustellen. Dabei ist auch zu bedenken, dass nicht alle der jüngeren Einsteigerinnen/Einsteiger sich hierfür qualifizieren werden.

Bereits heute ist angesichts der absehbar wenigen zur Verfügung stehenden jüngeren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein regelrechter Wettbewerb der für die Kernaufgaben zuständigen Organisationsbereiche festzustellen. Diese Entwicklung wird sich ohne Gegenmaßnahmen verstärken.

2.8.3 Auswirkungen auf den Aufgabenbereich Verkehr

Zur Wahrnehmung der Aufgaben zur Verkehrsunfallbekämpfung wird auch künftig nicht zwingend junges, aber zunehmend spezialisiertes Personal (Sonderverkehre) benötigt. Die Tätigkeiten in der Verkehrsunfallbekämpfung entsprechen insbesondere den Möglichkeiten und Fähigkeiten älterer Beschäftigter.

Es handelt sich überwiegend um Aufgaben, die ohne Zeitdruck von erfahrenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern außerhalb des durchgehenden Wechseldienstes bei relativ freier Zeiteinteilung erledigt werden können. Bei der Anwendung besonderer Techniken (Provida, Digitales Kontrollgerät, PC-unterstützte Gefahrgutkontrollen, neue Unfallaufnahmeverfahren) müssen Fortbildungsmaßnahmen ggf. unter Berücksichtigung des Faktors "Lernen im Alter" konzipiert werden.

Gewachsen aus den ehemaligen Anzeigenbearbeitungen, waren die Verkehrskommissariate schon immer auch mit Beamten der ersten Säule (mittlerer Dienst) besetzt. Über alterstrukturelle Personalprobleme in diesem Bereich liegen keine Erkenntnisse vor. Wahrscheinlich ist jedoch, dass dieser Bereich zur Verwendung von entsprechend qualifizierten lebensälteren PVB genutzt wird.

2.8.4 Auswirkungen auf den Aufgabenbereich Verwaltung

Eine vollständige Erhebung der Altersstruktur im Bereich der Verwaltung liegt bislang nicht vor, da entsprechende Daten nur bezogen auf die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten aller Behörden und die Verwaltungsbeamtinnen und -beamten der Polizeipräsidien erhoben werden. Daten zu Angestellten und Arbeitern oder dem durch Landratsbehörden zur Verfügung gestellten Personal sind bisher nicht erfragt worden.

Für die Verwendung von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten im Bereich der Verwaltung bzw. die Festlegung von Funktionen für den Verwaltungsdienst gelten die Vorgaben des Erlasses des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen³⁰. Damit stehen ausreichende Aufgaben, die gesundheitliche Einschränkungen berücksichtigen, für die Verwendung lebensälterer PVB bei konsequenter Beachtung der Vorgaben nicht zur Verfügung. Aber auch mit Blick auf die wahrzunehmenden spezifischen Aufgaben ist

³⁰ Erlass IM NRW v. 16.10.2001 – 43.2 – 7110 -.

die Einsetzbarkeit dieses Personenkreises in der Verwaltung eingeschränkt. Parallel dazu wirken sich die Bestrebungen der Landesregierung aus, PVB aus Verwaltungsfunktionen freizusetzen. Allerdings darf nicht verkannt werden, dass erworbenes polizeispezifisches Wissen in einigen Bereichen der Verwaltung auch eine durchaus sinnvolle Ergänzung darstellen kann.

Im Hinblick auf gesundheitliche Anforderungen unterscheidet sich der Bereich der Polizeiverwaltung grundsätzlich nicht von anderen Verwaltungsbereichen. Lediglich in den (wenigen) Bereichen, in denen durchgehender Schicht- oder Wechselschichtdienst oder auch Bereitschaftsdienste ebenfalls von Angestellten geleistet werden müssen, lassen sich mit Blick auf die Altersstruktur besondere Belastungen bzw. Anforderungen vergleichbar den anderen polizeilichen Bereichen erkennen.

Ein absehbares Spannungsfeld ergibt sich aus dem Umstand, dass PVB, die den besonderen gesundheitlichen Anforderungen des Polizeivollzugsdienstes nicht mehr gewachsen sind (**Polizeidienstunfähigkeit** im Sinne des § 194 Abs. 1 LBG, vgl. Pkt. 3.1.1), vor einer Versetzung in den Ruhestand einen Laufbahnwechsel vornehmen sollen. Prognostiziert man bei steigendem Altersdurchschnitt im Bereich der Polizei und geringer werdenden Möglichkeiten einer weniger belastenden Beschäftigung im Polizeivollzugsdienst eine Steigerung dieser Fälle, wird es schwieriger werden, alle diese Fälle im Bereich der Polizeiverwaltung nach dem Laufbahnwechsel zu verwenden. Besondere Bedeutung haben dabei die Fälle der **eingeschränkten** Polizeidienstfähigkeit im Sinne des § 194 Abs. 1 LBG. Bei einer veränderten Altersstruktur muss mit einer steigenden Anzahl von Fällen gerechnet werden, ohne dass sich die Zahl der hierfür erforderlichen „geeigneten Arbeitsplätze“ erhöhen wird.

Problematisch sind solche Fälle, in denen ein polizeiärztliches Gutachten nicht die Einschränkung der Verwendungsfähigkeit beschreibt, sondern als Ergebnis der Untersuchung eine bestimmte Verwendung als einzig mögliche diagnostiziert wird. Dem muss entgegengewirkt werden.

3 Gestaltungsfelder

Alle bekannten und ausgewerteten Veröffentlichungen beschäftigen sich im Wesentlichen mit Lösungsansätzen aus folgenden Bereichen:

- Beeinflussung der Altersstruktur
- Arbeitsfähigkeitskonzept
- Altersbedingt sich ändernde Kompetenzen
- Gestaltung des Arbeitsplatzes und des Umfelds
- Wissenserwerb / Wissenstransfer
- Arbeitsprozesse

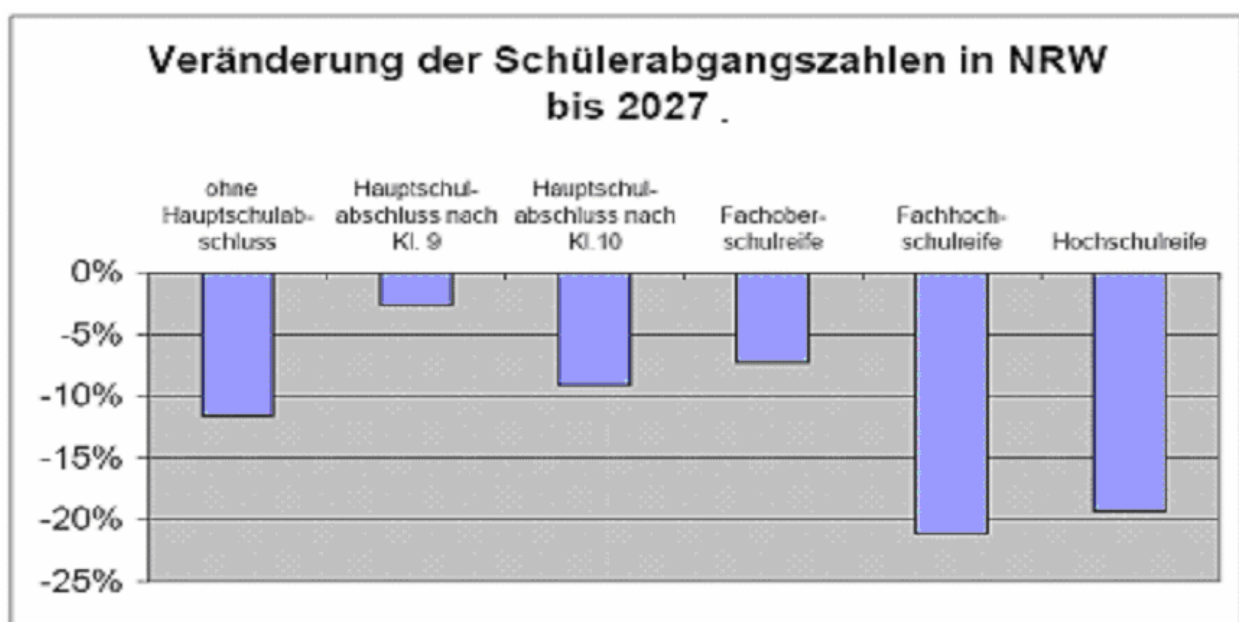
Daraus ergeben sich unterschiedliche Ansätze der Beeinflussung der Problematik. Jeder Ansatz entfaltet allerdings nur eine begrenzte Wirkung, sie müssen deshalb miteinander verknüpft werden.

3.1 Entwicklung einer sachgerechten Altersstruktur

Zur Vermeidung wiederkehrender Probleme ist langfristig zwingend eine gleichmäßige Verteilung aller Altersgruppen innerhalb der Polizei in NRW anzustreben. Gleichzeitig müssen unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen sachgerechte Altersstrukturen in allen Bereichen der Behörden angestrebt werden.

3.1.1 Entwicklung und Erhaltung des Personalbestands

Aufgrund der beschriebenen demographischen Entwicklung ist erkennbar, dass es insbesondere im Hinblick auf die Konkurrenzsituation mit dem gesamten öffentlichen Dienst und der freien Wirtschaft ab dem nächsten Jahrzehnt schwierig sein wird, auf dem Arbeitsmarkt ausreichend geeignete Bewerberinnen und Bewerber für den Polizeidienst zu gewinnen. Ob der öffentliche Dienst, insbesondere der Polizeidienst, dann attraktiv genug sein wird, um in dieser Konkurrenzsituation zu bestehen, ist fraglich.



Quelle: Ministerium für Schule, Kinder und Jugend des Landes Nordrhein-Westfalen³¹

In den Diskussionen zur Altersstruktur taucht immer wieder die Frage auf, ob durch eine Veränderung der Einstellungspraxis die enormen Schwankungen in den Altersstrukturen vorbeugend beeinflusst werden können. Mit Unterstützung von Dr. Thomas Langhoff (Prospektiv GmbH) wurden anhand von für die Wirtschaft entwickelter Methoden sog. Zukunftsszenarien für Einstellungen in der Polizei NRW hochgerechnet.

Auffällig dabei ist, dass die geringe Anzahl der derzeit in der Ausbildung befindlichen unter 25-jährigen Anwärter schon jetzt absehbar als Kohortenlücke mitwandern wird. Mit Quereinsteigern oder Einstellungen aus anderen Bundesländern (die im übrigen ähnliche Problemstellungen haben dürften) wird diese Lücke nicht mehr auszugleichen sein.

³¹ Veröffentlichung der Bertelsmannstiftung v. 23.05.2003 "Die demographische Bedrohung meistern"

Dagegen kann nur mit einer sofortigen Erhöhung der jährlichen Einstellungsermächtigungen in der Größenordnung von 1000 - 1500 langfristig den enormen Schwankungen in den Altersstrukturen vorgebeugt werden - d.h. ab sofort bis zum Jahr 2016 über Bedarf einstellen, um ab dem Jahr 2017 für die Dauer von weiteren 10 Jahren unter dem heute geschätzten Bedarf einzustellen. Nur so kann verhindert werden, dass der "mitgeschleppte Altersbauch" der jetzt 40-50jährigen dazu führt, dass die Polizei überaltert und in 10 Jahren der jetzige Überhang der 40 - 50jährigen durch einen neuen jugendzentrierten "Altersbauch" ersetzt wird.

Mit den in Szenario 1 bis 5 (vgl. Anlage 7) dargestellten Einstellungen könnte ein konstanter Anteil von 10% und mehr bei den jungen Alterskohorten gesichert werden. Dies wäre schon aus Gründen der Arbeitsorganisation und der Arbeitszeitgestaltung ein wichtiges Ergebnis.

Eine solche antizyklische Einstellung von Auszubildenden des Polizeivollzugsdienstes in NRW bedeutet eine Abkehr von der zur Zeit praktizierten Verfahrensweise, Einstellungen an der Zahl der aus dem Landesdienst ausscheidenden Beamtinnen und Beamten zu orientieren. Dies beinhaltet eine vorgezogene Investition in den Personalbestand der Polizei NRW.

Um die Kosten einer Verstetigung der Einstellungszahlen auch unter dem Blickwinkel einer einheitlichen Anzahl an Einstellungen und damit der Personalstärke im Betrachtungszeitraum darzustellen, sind beispielhaft zwei Modellvarianten A (jährliche Einstellung von 1500 KA) und B nach der bisherigen Planung des IM NRW (jährlich ab 2009 steigend von 500 – 2000 KA) für die Jahre 2007 – 2028 (Einstellungszeitraum 2007 - 2025) gegenübergestellt worden (vgl. Anlage 3).

I.

Die zu veranschlagenden Ausgaben für die KANwärterinnen und KANwärter werden aufgezeigt (Stellen für Anwärter)

Tabelle 1			
Jahr	Modell A	Modell B	Differenz Modell A zu B
	Ausgaben je HHJahr in Mio. €	Ausgaben je HHJahr in Mio. €	
2007	5,82	1,94	3,88
2008	24,00	8,00	16,00
2009	42,18	14,06	28,12
2010	53,81	18,33	35,49
2011	53,81	21,09	32,72
2012	53,81	27,73	26,08
2013	53,81	36,14	17,67
2014	53,81	44,48	9,33
2015	53,81	50,66	3,15
2016	53,81	57,01	-3,20
2017	53,81	63,02	-9,21
2018	53,81	68,21	-14,40
2019	53,81	70,97	-17,16
2020	53,81	71,75	-17,94
2021	53,81	71,75	-17,94
2022	53,81	71,75	-17,94
2023	53,81	71,75	-17,94
2024	51,87	70,20	-18,33
2025	45,81	64,19	-18,37
2026	35,88	50,66	-14,79
2027	19,88	28,17	-8,29
2028	7,76	10,08	-2,33
Gesamt	986,57	991,95	-5,38

Anwärterbezüge pro Jahr und Person =

12.120 €

Tabelle 1 zeigt, dass im **Einstellungszeitraum 2007 bis 2025** insgesamt bei Modell A weniger Haushaltsmittel zu veranschlagen sind. Gleichzeitig werden in Modell A geringfügig weniger KANwärterinnen und KANwärter eingestellt als in Modell B (27.500 zu 27.650).

Die Kosten der Anwärterbezüge machen anfänglich etwa das Doppelte der geplanten Variante B aus. Für den Zeitraum von 22 Jahren läge bei Verstetigung der Einstellungszahlen das Modell A um 5,38 Millionen € günstiger, als die Variante B.

II.

Die zu veranschlagenden Ausgaben für *geprüfte* KANwärterinnen und KANwärter ab Einstellungsjahr 2007 werden aufgezeigt

Tabelle 2			
Jahr	Modell A	Modell B	Differenz Modell A zu B
	Ausgaben je HHJahr in Mio. €	Ausgaben je HHJahr in Mio. €	
2010	16,51	5,50	11,01
2011	68,11	22,70	45,41
2012	119,71	39,90	79,81
2013	171,31	58,20	113,11
2014	222,91	83,25	139,66
2015	274,51	119,30	155,21
2016	326,11	161,61	164,50
2017	377,71	210,87	166,84
2018	429,31	264,67	164,64
2019	480,91	325,36	155,56
2020	532,51	391,82	140,70
2021	584,11	460,62	123,50
2022	635,71	529,42	106,30
2023	687,31	598,22	89,10
2024	738,91	667,02	71,90
2025	790,51	735,82	54,70
2026	842,11	804,62	37,50
2027	888,21	869,01	19,20
2028	922,61	851,95	70,66
Gesamt	9.109,12	7.199,85	1.909,27

Bezüge je Person und Jahr =

34.400 €

Für die Übernahme von geprüften Anwärtern der Einstellungs-jahrgänge **2007 bis 2025** sind im Modell A ~ 1,91 Mrd. € mehr aufzuwenden als im Modell B.

Im Anschluss an die Ausbildung (ab dem Jahr 2010) wären die Personalkosten der Variante A anfänglich dreimal so hoch wie bei der Variante B. Bis zum Jahr 2028 verringerten sich die Mehrkosten (je Jahr) der Variante A soweit, dass diese Variante ab 2029

(bei einer **dann notwendigen** gleichbleibenden Einstellungszahl von 1.000 je Jahr) günstiger läge als Variante B. Bis dahin würden jedoch vorgezogene Investitionen in Höhe von 1,91 Mrd. Euro entstehen.

Damit die im Modellvergleich aufgezeigten Mehrkosten der aus Sicht der Altersstruktur zu bevorzugenden Variante A zumindest teilweise kompensiert werden, scheint es geboten, neue (Lebens-) Arbeitszeitmodelle zu entwickeln und diese zeitnah umzusetzen.

Höchstaltersgrenze für Einstellungen in den Vorbereitungsdienst im Laufbahnabschnitt II

Nach der Einführung der zweigeteilten Laufbahn werden seit 2002 nur noch Bewerberinnen und Bewerber in die Laufbahnabschnitte II und III eingestellt. Nach § 11 LVO Pol kann in den Laufbahnabschnitt II eingestellt werden, wer das 32. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Die Festlegung dieser Altersgrenze hat zum Ziel, einen möglichst großen Bewerberkreis zu erfassen, also auch bereits Berufstätige, die sich neu orientieren wollen. Tatsächlich werden aber derzeit fast ausschließlich Bewerber und Bewerberinnen eingestellt, die gerade die Hochschulreife / Fachhochschulreife erworben haben, so dass das durchschnittliche Einstellungsalter deutlich darunter liegt.

Aufgrund der demografischen Entwicklung (zurückgehende Zahl entsprechend qualifizierter Schulabgänger und damit einhergehend erhöhte Konkurrenz mit der Privatwirtschaft) stellt sich die Frage, ob es zukünftig nicht Sinn macht, die Höchstaltersgrenze zu erhöhen, um ein breiteres Bewerberpotential ansprechen zu können. Hierdurch könnten sogar bestehende Kohortenlücken geschlossen werden, allerdings müssten diese Alterskohorten gezielt beworben werden. Gleichzeitig wirkt sich dies mindernd auf die Pensionslasten aus. Die Auswirkungen auf die Altersstruktur sind bei geringen Einstellungszahlen jedoch marginal.

Änderungen der Einstellungsvoraussetzungen für den Polizeivollzugsdienst

Die im Jahr 1991 durchgeführte Kienbaum-Studie führte zu dem Ergebnis, dass die Aufgaben im Polizeidienst dem gehobenen und höheren Dienst zuzuordnen sind:

„Ergebnis der Überlegungen der Funktionszuordnung ist eine Umsetzung der 2-geteilten Laufbahn. Mit Ausnahme einzelner Innendienstfunktionen sind praktisch alle Funktionen dem g.D. zuzuordnen.“³²

Dadurch beträgt der Anteil der Stellen des gehobenen Dienstes bei der Polizei nunmehr rund 86 Prozent. Seit 2002 werden alle Polizei-Anwärterinnen/Anwärter in Nordrhein-Westfalen für den gehobenen Dienst eingestellt. Bis 2009 werden alle Planstellen des m.D. in solche des g.D. umgewandelt sein.

Geringere Zahlen von Schulabgängern mit Abitur oder Fachhochschulreife und die künftig erhöhte Konkurrenz mit der Privatwirtschaft und anderen öffentlichen Arbeitsgebern (siehe Veränderung der Schülerabgangszahlen bis 2027) könnten dazu veranlassen, den Bewerberkreis für die Polizei dadurch zu erweitern, dass die Einstellungs Voraussetzungen im Hinblick auf den geforderten Schulabschluss geändert werden. Die allgemeinbildende Qualifizierung³³ könnte statt dessen im Rahmen einer polizeiinternen Ausbildung erfolgen. Dies würde auch einer einheitlichen Wertevermittlung und der für den Polizeiberuf erforderlichen Sozialisation förderlich sein. Im Übrigen wurde dieses in früheren Jahren schon erfolgreich praktiziert.

Altersteilzeit

Die (Wieder-)Einführung von Altersteilzeit im Bereich der Polizei ist aus Sicht der Altersstruktur nachhaltig zu begrüßen. Zum einen wird mit dem Blockmodell die Möglichkeit geschaffen, ältere Beamtinnen und Beamten auf Wunsch vorzeitig in den Ruhestand zu entlassen. Damit kann die Alterskohorte der über 55 jährigen ggf. deutlich verringert werden. Zum anderen können die noch 2.153 kw-Vermerke, die sich beispielsweise aus der

- Auswirkung der 41-Stundenwoche
- Streichung des AZV-Tages,
- Rückführung von ca. 600 z.A.-Stellen, die im Zusammenhang mit der Verlängerung der Lebensarbeitszeit ab 2007 bei gleichzeitiger Beibehaltung von 500 Ausbildungsstellen pro Jahr zur Verfügung gestellt werden,

ergeben, damit zeitnah erbracht werden, so dass eine schnellere Rückkehr zu Einstellungen von 1000 Anwärterinnen und Anwärtern erfolgen kann.

³² Funktionsbewertung der Schutzpolizei - Kienbaum Unternehmensberatung GmbH 08.07.1991 (6.1)

³³ siehe dazu auch: Pressebericht des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport v. 16.01.2006

Dadurch stehen den Behörden und Einrichtungen auch wieder schneller mehr jüngere Beamtinnen und Beamte zur Verfügung.

Lebensarbeitszeitkonten

Ein weiterer in der Theorie diskutierter Ansatz zur Flexibilisierung von Arbeitszeit ist die Einrichtung eines Lebensarbeitszeitkontos, auf dem die über die gesetzlich geregelte wöchentliche Arbeitszeit hinaus abgeleistete Arbeitszeit als Arbeitszeitguthaben verbucht wird. Das Arbeitszeitguthaben gibt Beschäftigten die Möglichkeit, z.B. früher in den Ruhestand zu gehen oder einen gleitenden Übergang mit geringerer Wochenstundenzahl wählen zu können. Andere Möglichkeiten sind nicht ausgeschlossen.

Da dies haushaltsneutral geschehen müsste, dürften in der Phase der Rückgabe des Zeitguthabens fehlende Arbeitszeitkapazitäten nicht durch neue Planstellen/Stellen bzw. durch Neueinstellungen ersetzt und das Budget nicht erhöht werden.

Mit Lebensarbeitszeitkonten könnten individuell Flexibilisierungen erzeugt werden. Gesundheitliche Beeinträchtigungen, die sich aus dem Wach- und Wechseldienst ergäben, könnten in jüngeren Lebensjahren mit der größeren Stressresistenz abgemildert werden. Wer sich selbst den Dienst altersgerecht gestalten könnte, würde damit altersbedingte Einschränkungen eher kompensieren können.

Gleichwohl begegnet ein langfristiges Ansparen von Lebensarbeitszeit ohne zwischenzeitlichen Abbau durch Erholung durchaus arbeitsmedizinischen Bedenken.

Arbeitszeitmodelle, die die Voraussetzungen zur Einführung von Langzeit- und Lebensarbeitszeitkonten bezeichnen, wurden im Innenministerium NRW bereits entwickelt³⁴. Hierzu hat der Bund-/Länderarbeitskreis für Besoldungsfragen in seiner Sitzung am 20. bis 22.09.2005 zur Frage der Einrichtung von Lebensarbeitszeitkonten folgenden Beschluss gefasst:

„... Er (der Arbeitskreis) stellt fest, dass das Verichtsverbot des § 2 Abs. 3 Bundesbesoldungsgesetz alle Besoldungsbestandteile umfasst, auf die ein Rechtsanspruch besteht. Das schließt die sogenannte Nebenbesoldung (z.B. Mehrarbeitsvergütung, Erschwerniszulagen, Leistungsbezüge) ein.

³⁴ Landtagsdrucksache 13/6588, Antrag der SPD/B90/Die Grünen vom 15.02.2005

Lebensarbeitszeitmodelle, deren finanzielle Grundlage auf dem Verzicht solcher Bezügebestandteile gründet, sind deshalb aus besoldungsrechtlicher Sicht nicht zulässig und stoßen auf erhebliche dienst- und versorgungsrechtliche Bedenken."

Der Arbeitskreis sieht zusammenfassend im Hinblick auf die bestehenden dienstrechtlichen Möglichkeiten zur Freistellung vom Dienst keinen Anlass für gesetzgeberische Maßnahmen zur Einrichtung von Lebensarbeitszeitmodellen.

Polizeidienstunfähigkeit/Laufbahnwechsel

Bis zur Verabschiedung des Achten Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 10. Februar 1998 bestimmte § 194 Abs. 1 LBG NRW, dass ein Polizeivollzugsbeamter dienstunfähig war, wenn er den besonderen gesundheitlichen Anforderungen für den Polizeivollzugsdienst nicht mehr genüge und nicht zu erwarten war, dass er seine volle Verwendungsfähigkeit innerhalb von 2 Jahren wiedererlangte.

Mit dem Änderungsgesetz ist § 194 Abs. 1 LBG ergänzt worden. Diese Änderung berücksichtigt die gewandelte Auffassung zu Teilaufgaben des Polizeivollzugsdienstes, in denen nicht mehr jederzeit und in allen Bereichen besondere gesundheitliche Anforderungen verlangt werden. Sie ermöglicht es, nicht mehr uneingeschränkt polizeidienstfähige Beamte mit Funktionen des Polizeidienstes zu betrauen, in denen die allgemeine Dienstfähigkeit ausreicht.

Zur Ausgestaltung des Gesetzes wurde durch Erlass des IM NRW³⁵ geregelt, dass PVB ab dem 45. Lebensjahr mit Funktionen betraut werden können, für die die uneingeschränkte Verwendungsfähigkeit nicht erforderlich ist. Bei jüngeren Polizeivollzugsbeamtinnen/-beamten, die zwar polizeidienstunfähig, aber allgemein dienstfähig sind, soll ein Laufbahnwechsel in die allgemeine Verwaltung vorgenommen werden.

Zukünftig wird es zunehmend schwieriger werden, PVB mit Funktionen zu betrauen, für die die uneingeschränkte Verwendungsfähigkeit nicht erforderlich ist, weil

- durch Maßnahmen der Umorganisationen und des Konzeptes, PVB nicht mehr in Verwaltungsaufgaben einzusetzen, die Anzahl der Funktionen geringer wird
- die Anzahl der betroffenen PVB zunehmen wird

³⁵ Erlass IM NRW - IV B 1- 3002/2 H - v. 08.07.1996

Erste Probleme zeichnen sich zur Zeit schon in besonders betroffenen Behörden ab, die Entwicklung ist aufmerksam zu beobachten. Gegebenfalls sind Regelungen wieder einzuführen, PVB, die nicht die volle Polizeidienstfähigkeit besitzen, vorzeitig zur Ruhe zu setzen oder beispielsweise die Regelungen des § 46 I LBG (Begrenzte Dienstfähigkeit) anzuwenden.

Polizeibehörden als Einstellungsbehörden

Vielfach wird diskutiert, die Polizeibehörden sollten Einstellungsbehörden sein. Sie könnten künftig nicht nur an der Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber beteiligt sein, sondern als Einstellungsbehörde auch die Verantwortung für diese Auswahl erhalten. Derzeit werden die selbst geworbenen Berufsanfängerinnen/-anfänger meist in anderen Kreispolizeibehörden eingesetzt. Liegt die erste Dienstbehörde nicht in Herkunftsnähe, stellen die PVB regelmäßig sofort Versetzungsanträge. Soweit hingegen ausgewählte Bewerberinnen/Bewerber ihren Dienst ausschließlich in der Anstellungsbehörde versehen dürften, könnte eine Versetzung aus persönlichen Gründen entfallen.³⁶

Ein geändertes Verfahren wird in dem Modellvorschlag „Regionalisierte Zuweisung von Bewerbern und Bewerberinnen zu Einstellungsbehörden“ beschrieben. Nach diesem Vorschlag berücksichtigte eine regionalisierte Zuweisung von Bewerberinnen und Bewerbern zu Einstellungsbehörden zunächst die Grundsätze der Bestenauslese und die Erfordernisse einer bedarfsgerechten Personalplanung. Maßgeblich bliebe als Grundlage die belastungsbezogene Kräfteverteilung und zunächst die zentral durch das Innenministerium zu ermittelnde Zahl von Einstellungsermächtigungen u.a. aufgrund der Prognose über Ausscheidefälle.

Kernpunkte des Vorschlags sind:

- Bildung von Raumzonen
- Verwendungswünsche beziehen sich auf Raumzonen
- Regionalisierte Bedarfs- und Bewerbungssituation
- Verbindliche Raumpräferenzen der Bewerber bei der Bewerbung
- Priorisierung von Alternativen
- Landesweite Rangordnungsliste

³⁶ Projektgruppe „Personal-/Organisationsentwicklung und Führung der Polizei NRW, August 1998; Bericht der Kommission zur Neuorganisation der Polizei in NRW 2005;

Versetzungen beschränkten sich dann auf das Vorliegen rein dienstlicher Belange oder auf Einzelfälle.

Eine regionalisierte/behördenscharfe Einstellung kann den Behörden bei ihren Altersstrukturproblemen nur sehr bedingt helfen. Sie kann eine intakte Altersstruktur aufrechterhalten, weil mit ihr vermieden wird, dass Randbehörden durch das Versetzungsverfahren nur oder überwiegend ältere PVB bekommt. Vorbehaltlich der rechtlichen Überprüfung (Art. 33 GG) mag es durch regionale Einstellungen lebensälterer Bewerberinnen und Bewerber auch gelingen, bestimmte Alterskohorten, die in einzelnen Behörden nur schwach vertreten sind, gezielt aufzufüllen und so eine gleichmäßige Altersstruktur herbeizuführen. Solange diese Einstellungen sich aber an der Zahl der örtlichen Zurruesetzungen orientiert, werden sich die ggf. positiven Auswirkungen in genau diesen Grenzen halten.

Wenn keine kurzfristige Erhöhung der Einstellungszahlen ermöglicht werden kann, wird ein regionalisiertes oder behördenscharfes Einstellungskonzept zunächst aufgrund der zur Zeit geringen Einstellungen keine spürbare Verbesserung der Altersstruktur ermöglichen. Mittelfristig bei dann erforderlichen 2000 Einstellungen wird aufgrund der Konkurrenz um die dann verfügbaren Arbeitskräfte ein regionales Einstellungskonzept nicht durchzuhalten sein.

3.1.2 Nachersatzverfahren

Die Projektgruppe hat sehr intensiv über ggf. erforderliche Eingriffe in das landesweite Nachersatzverfahren diskutiert. Sie ist anhand von Modellberechnungen allerdings zu dem Ergebnis gekommen, dass durch eine Veränderung des Nachersatzverfahrens eine kurzfristige Problemlösung nicht zu erreichen ist. Die zu versetzenden Beamtinnen und Beamten sind in den seltensten Fällen älter als 35 Jahre und gehören daher nicht zu den problematischen Alterskohorten.

Die Verstärkung der „älteren“ Behörden mit jungem Personal beeinflusst aufgrund der jetzt noch geringen Zurruesetzungen die Altersstruktur zudem nur unmerklich. Selbst eine Ausstattung über (BKV-) Soll hätte nur marginale Auswirkungen. Eine Behörde mit 900 PVB hätte bei 40-jähriger Dienstzeit der Beschäftigten und einer gleichmäßigen Altersstruktur einen überschlägigen Nachersatzbedarf von 22,5 Beschäftigten pro Jahr. Liegt der Anteil der über 50-jährigen jedoch schon bei 50 % (450 von 900), so würde

selbst eine sofortige Verstärkung um 100 junge PVB den prozentualen Anteil der älteren PVB nur auf 45 % absenken (450 von 1000). Die Behörde wird nach wie vor das Problem zu lösen haben, die 450 älteren PVB altersgerecht verwenden zu müssen. Im Übrigen würde mit solchen „Hau-Ruck-Aktionen“ bereits erneut die Ursache für die Probleme der nächsten Generation gesetzt, weil die 100 jungen PVB in 30 Jahren den nächsten Altersbauch bilden würden.

Zudem sind die Altersstrukturen in den Behörden sehr unterschiedlich. Sinnvoll könnte es deshalb sein, Personal so zwischen den Behörden auszutauschen, dass die Alterskohorten, die unterrepräsentiert sind, aufgefüllt werden. Ein derartiges Verfahren wäre jedoch verwaltungstechnisch zu kompliziert, um es zu handhaben. Eine Vielzahl von Verwaltungsstreitverfahren wäre vorprogrammiert. Wirkliche Effekte wären auch wohl nur zu erreichen, indem Versetzungen zur Reduzierung überrepräsentierter Kohorten aus Problembehörden heraus erfolgen würden.

3.2 Gewährleistung der Aufgabenwahrnehmung mit dem vorhandenen Personal

Die Alterstruktur wird sich somit kurzfristig nicht, mittelfristig nur zu einem geringen Grad durch Maßnahmen zur Personalgewinnung oder über Eingriffe in das Nachersatz- und Versetzungsverfahren positiv beeinflussen lassen. Eine Verjüngung kann in diesem begrenzten Rahmen zwar erreicht werden, die älteren Beschäftigten verbleiben jedoch im Arbeitsprozess. Deren Leistungsfähigkeit wird ganz entscheidend das Arbeitsergebnis der Polizei prägen und die Bürgerzufriedenheit sowie das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung beeinflussen.

Eine Vielzahl von Aufgaben, die heute von Jüngeren erledigt wird, muss zukünftig von Älteren bewältigt werden.

Dabei sind die besonderen Anforderungen und Belastungen, die sich aus der Funktion einer Polizeivollzugsbeamtin/eines Polizeivollzugsbeamten ergeben, von herausragender Bedeutung. Dies gilt in besonderem Maße für die Beamtinnen und Beamten des Wachdienstes und die Bereiche des Ermittlungsdienstes mit besonderen psychischen und physischen Anforderungen.

Hierzu zählen vornehmlich die:

- erforderliche körperliche Leistungsfähigkeit beim Einschreiten
- lang andauernden Einsätze
- psychischen Belastungen
- Belastungen durch durchgehenden Wechselschichtdienst, insbesondere Nachtdienst

3.2.1 Gesundheit und Prävention

Es ist erforderlich, die Arbeitsfähigkeit im Sinne einer allgemeinen körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit langfristig auf hohem Niveau zu erhalten, um den besonderen Anforderungen des Polizeivollzugsdienstes möglichst umfassend gerecht zu werden. Zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags in der gewünschten Qualität sowie aus wirtschaftlichen Gründen ist es bedeutsam, die Einschränkung der Verwendungsfähigkeit, auch für Funktionen des Wachdienstes, aufgrund von Krankheit möglichst gering zu halten. Neben der Verpflichtung aller PVB die körperliche Leistungsfähigkeit zu erhalten, obliegt es dem Dienstherrn aufgrund seiner Fürsorgepflicht, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass die beschriebenen Belastungen minimiert oder vermieden werden. Dazu zählen auch entsprechende Förderprogramme und Angebote zur Erhaltung der körperlichen, geistigen und psychischen Leistungsfähigkeit.

Im Rahmen der Gesunderhaltung sind folgende Ziele zu erreichen:

- Verringerung der Krankenquote
- Erhalt und Förderung der Gesundheit und Leistungsfähigkeit von Polizeivollzugsbeamtinnen/Polizeivollzugsbeamten
- Erhaltung der uneingeschränkten Verwendungsfähigkeit
- Effektivität und Effizienz von gesundheitserhaltenden/-fördernden Maßnahmen

Deshalb ist insbesondere zu prüfen, welche Zunahme an Einschränkungen mit dem steigenden Anteil Älterer konkret verbunden ist und welche zielgerichteten Maßnahmen im Einzelfall zur Gesundheitsförderung und –erhaltung erforderlich sind.

Zu einzelnen Themen und Zielstellungen sind bereits Bausteine vorhanden, z.B.:

- Ernährungsberatung für den Wachdienst
- Stressbewältigungstraining
- Vorsorgeuntersuchungen
- Kurative Angebote
- Einsatztraining
- Dienstsport³⁷
- Ergonomische Arbeitsplatzgestaltung

Sie sind jedoch bisher nicht in ihrer Gesamtheit betrachtet und vernetzt worden. Insbesondere haben die Maßnahmen nicht im besonderen Fokus der Altersstrukturproblematik gestanden. Es ist ein ganzheitliches Konzept im Sinne eines Gesundheitsmanagements zu entwickeln³⁸. Um als Bausteine für die zu erarbeitende ganzheitliche Konzeption zu wirken, ist eine Akzeptanzsteigerung der o.g. Maßnahmen erforderlich. Hierbei muss der Aspekt des Förderns vor dem des Forderns stehen.

3.2.2 Identifizierung und Förderung vorhandener Kompetenzen

Da sich das Altersstrukturproblem durch die Besetzung von frei werdenden Stellen durch junges Personal nur geringfügig positiv beeinflussen lässt, ist das vorhandene Personal in der Polizei den persönlichen Fähigkeiten entsprechend zu verwenden, damit die übertragenen Aufgaben bestmöglich erfüllt werden und ein anforderungsgerechter Personaleinsatz gewährleistet wird.

Diese persönlichen Fähigkeiten werden, neben den Faktoren Gesundheit und Motivation³⁹, durch „Kompetenzen“ des Einzelnen bestimmt.

Dabei stellen sich folgende Fragen zu den Gestaltungsfeldern⁴⁰:

- Wie können vorhandene Kompetenzen erfasst werden?
(fachlich, sozial, methodisch, spezifisches Erfahrungswissen)
- Wie können fehlende Kompetenzen polizeiintern herangebildet werden?

³⁷ Neuregelungen zum Dienstsport, die die Zielrichtung schon berücksichtigen, sind in der Planung

³⁸ IAF NRW, Machbarkeitsstudie zur Umsetzung eines landesweiten Gesundheitsmanagements für die Polizei des Landes NRW, dem IM vorgelegt am 31.10.2005

³⁹ vgl. auch Punkt 3.2.1 Gesundheit und Prävention

⁴⁰ Dr. Thomas Langhoff, PR 197, S. 26. Mai 2005

- Wie kann Erfahrungswissen Älterer an Jüngere weitergegeben werden?
- Wie kann neues Wissen in der Polizei altersgerecht verbreitet werden?

Zum Teil sind Instrumente aus dem Bereich der örtlichen und überörtlichen Fortbildung sowie dem Bereich Wissensmanagement und E-learning⁴¹ bekannt.

Möglich sind auch Lernen am Arbeitsplatz, Weiterbildungsmöglichkeiten speziell für ältere Beschäftigte, behördeninterne Weiterbildungsberatung/ einschl. Coaching, behördeninterne Qualifizierungspläne (nicht nur) für Ältere.

Altersbedingt verändern sich Leistungsstärken⁴². Diese sind durch geeignete Instrumente zu identifizieren und zu fördern.

Dazu bedarf es

- einer individuellen Förderung / Qualifizierung
- eines systematischen Wissenstransfers
- einer Vermeidung von Lernentwöhnung
- der Intensivierung von Bildungsmaßnahmen/Fortbildung

Zu identifizieren sind die erfolgskritischen Kompetenzmerkmale aus dem Bereich der Funktions- und Stellenprofile anhand von Beurteilungen, ggf. erweitert um ein Bewertungsschema mit Aussagen zu Kompetenzen auf Basis persönlicher Beobachtungen und Bewertungen des direkten Vorgesetzten, sowie mittels Mitarbeitergesprächen.

Ein geeignetes Instrument zur Feststellung vorhandener Kompetenzen ist die Potentialanalyse⁴³. Aufgrund Beschreibung und Bewertung von beobachteten Kompetenzmerkmalen lässt sich ein individueller Fortbildungs- und Verbesserungsbedarf im Abgleich zu einer Soll-Beschreibung definieren.

3.2.3 Personalverwendung / Arbeitsprozesse / Arbeitsgestaltung

In den letzten Jahren haben mehrere Faktoren zu Veränderungen bezüglich der Personalverwendung in den Kreispolizeibehörden geführt:

- Aufgabenkritische Untersuchung durch die Fa. Kienbaum
- Neuorganisation der Bereitschaftspolizei

⁴¹ z.B. MS Office E-Learning Schulung des LDS

⁴² vgl. auch Punkt 2.1 „Was bedeutet Altern?“

⁴³ Präsentation Dr. Thomas Langhoff vom 01.09.2005

- Einführung der zweigeteilten Laufbahn
- Änderung der Ausbildung zum gehobenen Dienst
- Neuorganisation der KPB

Regelungen sind in zahlreichen Einzelerlassen getroffen worden. Die Prozesse sind zum Teil noch nicht abgeschlossen.

Straftaten und Verkehrsunfälle als klassische Belastungsindikatoren haben in den letzten Jahren mehr oder weniger kontinuierlich zugenommen. Zusätzliches Personal wird in den nächsten Jahren aufgrund der angespannten Haushaltslage nicht zur Verfügung stehen, vielmehr werden noch 2.153 kw-Vermerke zu erbringen sein. Damit kommt der Frage, ob das vorhandene Personal ausreichend qualifiziert ist und effizient eingesetzt wird, immer mehr Bedeutung zu. Die Altersstruktur verschärft das Problem.

Besonders betroffen sind davon die Aufgabenraten des Wachdienstes und der Kriminalitätsbekämpfung, in Abstufung die Verkehrsunfallbekämpfung und der Bezirksdienst. Dabei sind die Ursachen für die Problematik unterschiedlich. Während im Wachdienst die gesundheitlichen Anforderungen (uneingeschränkte Verwendungsfähigkeit) im Vordergrund stehen, sind es bei der Kriminalitätsbekämpfung insbesondere Anforderungen der Spezialisierung (Erwerb von Grundfertigkeiten/aufbauende Fortbildung/Personalökonomie) und der Einstellung auf neue Kriminalitätsphänomene (siehe Ziffer 2.7.1).

Die Personalverwendung in den Behörden muss so erfolgen, dass die „Belastungen“ unter Berücksichtigung dieser Anforderungen verteilt werden. Keine der Aufgaben kann als prioritär gegenüber einer anderen angesehen werden. Es geht um die Bewältigung der gemeinsamen Aufgabe der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Da alle Bereiche die Aufgaben, die sie heute mit jüngerem Personal erledigen, zukünftig mit dem selben, älteren Personal erledigen müssen, ist bereichsübergreifend ein ganzheitlicher Ansatz notwendig. Die Verwendung der Beamtinnen und Beamten und die Arbeitsprozesse sind so zu gestalten, dass sie sich an der körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit der Beschäftigten orientieren. In jedem Fall muss gewährleistet sein, dass für den Wachdienst genügend geeignetes Personal zur Einsatzwahrnehmung mit einer vertretbaren Reaktionszeit (ggf. zu Lasten anderer Aufgaben) zur Verfügung steht.

3.2.4 Führung

Durch die Veränderungen von Strukturen und Rahmenbedingungen können die Altersstrukturprobleme nur langfristig beeinflusst werden. Eine kurzfristige Problemlösung ermöglichen sie nicht.

In den Behörden und Einrichtungen werden die Aufgaben, die heute mit jüngeren Personal erledigt werden, zukünftig mit dem gleichen und damit älterem Personal wahrgenommen werden müssen. Das erfordert insbesondere Maßnahmen vor Ort.

Dies bedeutet, dass:

- das Leistungsvermögen Älterer realistisch und vorurteilsfrei eingeschätzt wird
- die Aufgabenwahrnehmung und die Arbeitsplätze so gestaltet werden müssen, dass sie so weit wie möglich mit dem Leistungsprofil älterer Beschäftigter übereinstimmen
- die Leistungen Älterer anerkannt, aber ggf. Leistungseinschränkungen auch thematisiert werden
- Führungskräfte unter Berücksichtigung der jeweiligen Stärken und Schwächen älterer und jüngerer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit ihnen gemeinsam nach Lösungen suchen
- ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ggf. durch eine spezielle Fortbildung in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben wahrzunehmen
- Führungskräfte durch frühzeitiges aktives Aufgreifen der Problemlage Konflikte in der Belegschaft zwischen jüngeren und älteren erst gar nicht entstehen lassen bzw. sie rechtzeitig bearbeiten
- der Erfahrungsaustausch und Dialog zwischen jüngeren und älteren Beschäftigten gefördert wird
- Führungskräfte begreifen, dass es auch ihre Aufgabe ist, nach Lösungen zu suchen, mit denen die Leistungsfähigkeit ihrer Organisation auch mit dem älteren Personal zu gewährleisten ist
- Führungskräfte erkennen, dass auf sie eine Aufgabe zukommt, die es bisher in der Organisation so nicht gegeben hat
- wir das Älterwerden nicht als „unabänderliches bedauerliches Schicksal“ begreifen, welches lediglich Probleme verursacht und die Aufgabenwahrnehmung ge-

fährdet, sondern als etwas Normales, das bei der Gestaltung der Arbeitswelt zwar berücksichtigt werden muss, aber auch Chancen beinhaltet

Gutes Führungsverhalten und gute Arbeit von Vorgesetzten ist der einzig hoch signifikante Faktor, für den eine Verbesserung der Arbeitsfähigkeit zwischen dem 51. und 62. Lebensjahr nachgewiesen wurde.⁴⁴

Deshalb sollte in jeder Behörde und Einrichtung geprüft werden:

- Welche Veränderungen und neue Anforderungen kommen auf die Führungskräfte zu (Rolle, Funktion, Verhalten)?
- Wie wird mit zunehmender Aufgaben-/Organisationsvielfalt und Andersartigkeit in der Behörde/Einrichtung vor dem Hintergrund der Altersstruktur umgegangen?
- Wie wird mit Älteren umgegangen? Gibt es Vorurteile? Sind die Beschäftigten mit ihrer Arbeit insgesamt zufrieden?

Führung auf allen Ebenen muss die Besonderheiten, Chancen und Risiken der älter werdenden Belegschaft erkennen, zu ihrem Problem machen und **jetzt** beginnen zu handeln. Deshalb ist es zwingend erforderlich, alle Führungskräfte, insbesondere die Behördenleiterinnen und -leiter, für dieses Thema zu sensibilisieren und für den Umgang mit älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu qualifizieren. Personalentwicklung unterliegt der Verantwortung jeder Führungskraft. Die Verantwortlichen müssen mit entsprechenden Fortbildungsmaßnahmen auf die neuen Herausforderungen vorbereitet werden.

⁴⁴ Ilmarinen/Tempel, S. 245, zitiert von Dr. Thomas Langhoff

4 Empfehlungen

Gemessen an der Ausgangslage kommt die Projektgruppe zu folgender Aussage:

Ohne grundlegende Veränderungen sind polizeiliche Aufgaben mit einem Personal, das mehr als zur Hälfte 50 Jahre und älter ist, dauerhaft nicht sachgerecht zu erfüllen.

Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit und Abschaffung der Altersteilzeit haben das Problem verschärft.

Ohne begleitende Maßnahmen wird die Straffung der Organisation im Rahmen von Umstrukturierungen und die Konzentration auf Kernaufgaben unter Aufgabe von nichtoperativen Tätigkeiten das vorhandene Problem noch weiter verschärfen.

4.1 Kurzfristig zu beeinflussende Faktoren

Veränderung des Schichtdienstes unter Beibehaltung der Aufgaben

Mit Einführung des Dezentralen-Schichtdienst-Management (DSM) eröffnete sich den Organisationseinheiten der Kreispolizeibehörden die Wahl eines Schichtdienstmodells. Trotz größtmöglicher Gestaltungsmöglichkeiten von Schichtplänen innerhalb eines „Poolmodells“ zeigten sich in bisherigen Abstimmungen nur wenige PVB bereit, in einem solchen Modell zu arbeiten.

Hintergrund ist vermutlich der Drang nach Besitzstandswahrungen, der persönliche Zusammenhalt einiger Organisationseinheiten, die Ablehnung, mit „neuen/anderen“ Kollegen arbeiten zu müssen oder die Befürchtung, dass mit der Poolbildung eine Personalreduzierung einhergeht.

Dienststellen, die sich für Poolmodelle entschieden haben, weisen in der Regel ein überdurchschnittlich hohes Lebensalter auf. Beeinflusst wurde dies unter anderem durch die Unverträglichkeit von Alter und Nachtdienstschichten, die besonders lebensältere PVB belasten. (vgl. 2.4)

Poolbildungen eröffnen die Möglichkeit, die Dienstplanung weitgehend nach den persönlichen Ansprüchen der Beschäftigten zu gestalten. Den Erfahrungen der Pooldienststellen ist zu entnehmen, dass eine einvernehmliche Dienstplanung in nahezu allen Fäl-

len gelingt. Dienststellen, die sich anfänglich skeptisch gegenüber einer Versuchsphase im Poolmodell aussprachen, sprachen sich nach einer Probephase mehrheitlich für ein Poolmodell aus.

Erfahrungen der PW Ochtrup (LR Steinfurt) oder der PW Waldbröl (LR Gummersbach)⁴⁵ zeigen, dass Poolmodelle die Arbeitszufriedenheit steigern und gleichzeitig eine Verwendung von PVB nach den jeweiligen persönlichen und gesundheitlichen Anforderungen ermöglicht.

Die bestehenden Erlassregelungen sind diesbezüglich zu überprüfen.

Neben der Flexibilisierung der Arbeitszeit und Ausnutzung aller Möglichkeiten des DSM, insbesondere unter der Voraussetzung, dass Mitarbeiterpools eingerichtet sind, sind weitere Modelle denkbar, bei denen ältere Beschäftigte weniger Nachtdienste leisten müssen als lebensjüngere (alterabhängige Nachtdienstpflichten).

Eine Verlängerung der Schichtdauer (unter Beachtung der Arbeitszeitverordnungen), gegebenenfalls mit der Gewährung von Ruhezeiten während des Dienstes, könnten zu einer weiteren Entlastung führen, weil potentiell mehr Personal für die Nachtdienste zur Verfügung steht und für die Einzelne/den Einzelnen weniger Nachtdienstschichten anfallen. Dies gewährleistet eine höhere Flexibilität.

Allerdings werden in der Literatur die Vor- und Nachteile von längeren Schichten aus arbeitsmedizinischer Sicht unterschiedlich bewertet. Aus Statistiken über das Unfallgeschehen in Deutschland lässt sich ableiten, dass die tägliche Arbeitszeit acht Stunden nicht überschreiten sollte, da nach der achten Arbeitsstunde die Wahrscheinlichkeit eines Arbeitsunfalls signifikant ansteigt. Eine Verlängerung der Arbeitszeit kann sich nur dann eher positiv als negativ auswirken, wenn auf eine begrenzte Anzahl von Arbeitstagen (drei bis vier) mehrere (möglichst vier) freie Tage zur Erholung folgen.⁴⁶

Entlastung des Wachdienstes durch andere Organisationseinheiten

Der Projektgruppenbericht beschreibt die besondere Belastung durch Nachtdienste, insbesondere in einem Alter jenseits der 50 Jahre. Maßnahmen zur Reduzierung der

⁴⁵ „Pool ist cool“ – Artikel Streife 3/2005; Seite 18 - 21

⁴⁶ Lage und Dauer der Arbeitszeit aus Sicht des Arbeitsschutzes, Literaturstudie des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften, Sankt Augustin, Februar 2002

Nachtdienststunden für Angehörige des Wachdienstes werden zum Teil mit dem dort eingesetzten Personal nicht im erforderlichen Umfang möglich sein. Aus einigen Behörden wird berichtet, dass die Präsenz bei Funktionsbesetzungsplänen in kleinen Behörden (Dienststellen) schon nicht mehr durchgängig zu gewährleisten ist. Eine Entlastung könnte durch die Unterstützung des Wachdienstes durch lebensjüngere oder auch ältere Mitarbeiter anderer Organisationseinheiten erfolgen, um in der Summe eine Entlastung des Einzelnen zu erzielen.

So wäre denkbar, dass im Rahmen der „Kontingenteinsätze“ der Einsatzhundertschaften, aber auch z. B. durch den Bezirksdienst / Ermittlungsdienst eine gewisse Anzahl von Nachtdiensten pro Monat geleistet werden.

Im Verhältnis zur Einsatzbelastung überproportional hohe Dienststärken (z.B. Sonntag-Frühdienst) sind insbesondere dann ein Problem, wenn sich für die unbeliebten (Nacht-) Dienste im Gegenzug keine ausreichende Anzahl von Beamtinnen und Beamten findet. So werden Dienste mit belastender Arbeitszeit durch Personalmangel oder Mindeststärken in diesen Schichten zu einer zusätzlichen Belastung. Die Anordnung von Dienstfrei stößt bei vielen Beamtinnen und Beamten auf Ablehnung, wodurch in den Dienststellen individuell verträgliche Lösungen teilweise nicht greifen. Deshalb sind stringenterer Regelungen zur Vorplanung des Dienstes, wie ein gesteuertes Dienstfrei und die Festlegung von Maximalstärken erforderlich.

Das Selbstverständnis in der Polizei ist überwiegend von der Vorstellung geprägt, dass eine Verwendung außerhalb des Wachdienstes einen höheren Stellenwert einnimmt (siehe 2.6.6). Teilweise ist die Rede von denen, die es „geschafft haben“. Um so geringer ist die Bereitschaft, umgekehrt den Wachdienst im Einzelfall zu unterstützen.

Veränderung der Aufgaben des Wachdienstes/Organisatorische Änderungen

Die Möglichkeiten der Einsatzwahrnehmung durch den Wachdienst reichen vom Einsatz einer „Feuerwehrpolizei“ (Einsätze nur auf Abruf) bis zu einer abschließenden Bearbeitung von bestimmten Straftaten durch den Wachdienst (Job-Enrichment), so bereits im Stork-Bericht 1998 thematisiert und z. B. in Hessen oder Baden-Württemberg praktiziert.

Bei einer Aufgabenentlastung des Wachdienstes wird die Anzahl der Funktionen reduziert und damit die Verweildauer im Schichtdienst verkürzt. Werden die Aufgaben des

Wachdienstes ausgeweitet, hat dies zur Folge, dass hier mehr Personal zur Verfügung stehen muss und ein flexiblerer Einsatz möglich ist. Das Personal muss zwar länger (bis zum Ruhestand) im Wachdienst verbleiben, aber die Aufgabenwahrnehmung findet zum Teil außerhalb der belastenden Zeiten statt.

Je komplexer die Problemlage des Personals, um so größer müssen die Organisationseinheiten sein, damit der Personaleinsatz – an den individuellen Bedürfnissen und Fähigkeiten der Beschäftigten orientiert – flexibel gestaltet werden kann.

Denkbare Alternativen sind

- Ausweitung des Bezirksdienstes, Bildung von Bezirksteams, die auch kleinere Einsätze übernehmen
- Intensivere Einbindung des (jüngeren) Personals der Kriminalitätsbekämpfung in Sofortmaßnahmen
- Einrichtung von besonderen Dienstgruppen mit gelenkten Diensten (welche Aufgaben müssen wir zu welchen Zeiten wahrnehmen?), so z. B. als Modellversuch in der PI Mitte des PP Köln
- Stärkere Einbindung der Einsatztrupps, Überprüfung der Notwendigkeit / personellen Stärke von Einsatztrupps
- Bearbeitung von konkreten Problemen durch temporäre Organisationsformen
- Abschließende Bearbeitung von bestimmten Straftaten durch den Wachdienst bei gleichzeitiger Personalaufstockung (siehe Stork-Bericht)

Einige Alternativen lassen sich in einer kernaufgabenorientierte Organisation nicht umsetzen bzw. werden erschwert.

Akzeptanzsteigerung des Wachdienstes

Im Auftrag des IM NRW beschäftigt sich derzeit eine Projektgruppe mit der Anpassung der PDV 350 (Wachdienstordnung). Sie erhielt den Auftrag, umfassend die Aufgaben des operativen Dienstes in den neuen Organisationsformen zu beschreiben.

Gleichzeitig erhielt das IAF NRW den Auftrag des IM NRW, eine Analyse bisheriger Maßnahmen und zukünftiger Handlungsoptionen zur Steigerung der Anerkennung des Wachdienstes zu erarbeiten.

Die Ergebnisse sowie ggf. die Umsetzung hier erarbeiteter Empfehlungen sollen künftig eine Akzeptanzsteigerung für die Aufgaben des Wachdienstes erzielen (siehe hierzu auch Ziff. 2.6.6).

Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit in allen Aufgabenbereichen

Einsatzbewältigung, Gefahrenabwehr, Kriminalitätskontrolle und Verkehrsunfallbekämpfung sind für die Bevölkerung gleichermaßen bedeutend. Die Lösungsansätze dürfen deshalb nicht nur auf den Wachdienst ausgerichtet sein (siehe Ziffer 3.2.3), weil hier das Problem besonders dringlich erscheint. Auch der Ermittlungsbereich muss von jungem Personal profitieren. Diese Prozesse sind jedoch in den Behörden zu gestalten, weder das Versetzungs- und Nachersatzverfahren noch die Notwendigkeit der Verwendung jungen Personals in den Bereitschaftspolizeihundertschaften verhindern dieses.

Entwicklung von Konzepten in den Behörden und Einrichtungen

Da die (unterschiedliche) Altersstruktur in den Behörden durch gezielte Personalsteuerung auf Landesebene nicht durchgreifend positiv zu verändern ist, müssen vor Ort langfristig greifende Konzepte, zugeschnitten auf die jeweilige Behörde und Einrichtung, entwickelt werden.

Grundlegende Methoden dazu sind vorhanden und werden auch in einigen Unternehmen angewandt. Für die Polizei sollten Grundkonzepte entwickelt und den Behörden als Handlungsempfehlung zur Verfügung gestellt werden. Ein ganz wesentlicher Baustein ist hier die Potentialanalyse⁴⁷. Um Beschäftigte ihren Fähigkeiten entsprechend einzusetzen und dadurch im Alter arbeitsfähig zu halten, sind sog. erfolgskritische Kompetenzmerkmale zu identifizieren. Diese ergeben sich aus dem Bereich der Funktions- und Stellenprofile anhand von Beurteilungen, ggf. erweitert um ein Bewertungsschema mit Aussagen zu Kompetenzen auf Basis persönlicher Beobachtungen und Bewertungen des direkten Vorgesetzten, sowie mittels Mitarbeitergesprächen.

Sensibilisierung und Fortbildung der Führungskräfte zum Umgang mit älter werdenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

Den Führungskräften obliegt eine besondere Verantwortung (siehe 3.2.4). Bei der Betrauung mit Aufgaben darf keine Mitarbeiterin/kein Mitarbeiter überfordert werden, sondern ihre/seine persönlichen Fähigkeiten sind optimal zu nutzen. Die Bereitschaft

⁴⁷ Dr. Thomas Langhoff, PR 197, S. 26. Mai 2005

zur Fortbildung und zur Erhaltung der körperlichen Leistungsfähigkeit zu fördern ist Aufgabe aller Führungskräfte.

Um Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter weiterhin für neue Aufgaben und Technik motivieren zu können, bedarf es einer altersangemessenen Weitergabe von Lerninhalten.

Die Fähigkeit, Beschäftigte altersgerecht einzusetzen, sie zu fördern und zu motivieren und Arbeitsprozesse altersgerecht zu gestalten, ist durch zielgerichtete Schulungsmaßnahmen zu unterstützen.

Zum sachgerechten Umgang mit älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, zur Förderung von Kompetenzen und Motivation, bieten schon heute Universitäten (z.B. Münster/Dortmund) zielgerichtet Seminare zum "Lernen im Alter" an.

Anpassen von Fortbildungsmaßnahmen an altersgerechtes Lernen

Mit dem Altern verändert sich die Lernfähigkeit. Was junge Menschen interessiert aufnehmen, kann von älteren unter Umständen nicht verarbeitet werden. Der Umgang mit neuer Technik, veränderten Verfahren oder Auswertemöglichkeiten muss auch älteren Beschäftigten möglich sein, um die täglichen Aufgaben des Polizeidienstes erfüllen zu können. Studien der Universität Münster⁴⁸ belegen, dass Wissensvermittlung altersangemessen erfolgen muss. Dies verhindert Überforderung und weckt Interesse an Neuerungen. Fortbildungsmaßnahmen müssen daher auf Altersgruppen abgestimmt, spezielle Programme angeboten werden. Für die Polizei nimmt dies einen besonderen Stellenwert ein, da ständig technische Neuerungen erforderlich sind, um Kriminalitätskontrolle und Verkehrsunfallbekämpfung der allgemeinen Entwicklung anzupassen.

Altersgrenze SE und BPH - Eignungsprüfung statt Altersgrenze

Die Verwendungsdauer von Stammbediensteten in Bereitschaftspolizeien sowie Angehörigen der Spezialeinheiten unterliegt einer Altersgrenze. Anstelle einer Höchstaltersgrenze sollte eine wiederkehrende Eignungsprüfung erfolgen, die die Belastbarkeit aufgabenspezifisch testet und Indiz für die weitere Verwendung ist. Dadurch stehen weitere jüngere Beamtinnen und Beamte (wenn auch nur im geringen Maße) für Wachdienst und Kriminalitätsbekämpfung zur Verfügung.

⁴⁸ Westfälische Wilhelms-Universität Münster „Studium im Alter: Forschung und Dokumentation“

Einheitliche Beurteilung der Verwendungseinschränkung durch die Polizeiärzte

Mit zunehmender Anzahl älterer Beschäftigter wird die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit körperlichen Einschränkungen und damit die der lediglich eingeschränkt verwendungsfähigen PVB ansteigen. Eine Verwendung im Innendienst wird nicht für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die den besonderen Anforderungen des Polizeidienstes nicht mehr entsprechen, möglich sein.

Eine Einschränkung der Verwendungsfähigkeit wird in der Regel durch den polizeiärztlichen Dienst diagnostiziert und attestiert. Bislang beschreiben diese Atteste häufig abschließend, welche Aufgaben eine Mitarbeiterin / ein Mitarbeiter ausüben kann.

Um die Verwendungsmöglichkeit eingeschränkt dienstfähiger PVB nicht auf die wenigen Funktionen im Innendienst zu begrenzen, sind die Einschränkungen zu beschreiben. Dieses sollte anhand eines einheitlichen Verfahrens, welches von allen polizeiärztlichen Diensten angewandt wird, erfolgen.

Die Beschreibung der Einschränkungen ist bei der Erstellung von Kompetenzprofilen durch die Behörden zu berücksichtigen. Darauf aufbauend entwickeln die Behörden Konzepte, nach denen die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, entsprechend ihrer Fähigkeiten, optimal eingesetzt werden. Hier ist eine enge und umfassende Verbindung zur Gesundheitsprävention erforderlich.

4.2 Mittelfristig zu beeinflussende Faktoren

Soweit einzelne Maßnahmen größere finanzielle Auswirkungen haben, hängen sie regelmäßig von einer größeren Anzahl von Faktoren ab, die nur aufwendig zu berechnen sind. Aus arbeitsökonomischen Gründen sollten derartige Berechnungen erst aufgrund konkreter Prüfaufträge erfolgen.

Gesundheitsprävention - körperliche Leistungsfähigkeit

Der Polizeiberuf verlangt, insbesondere im Außendienst, eine besondere körperliche Fitness und Belastbarkeit von PVB. Um auch mit steigendem Altersdurchschnitt weiterhin belastbar und gesund zu bleiben, gehört zur allgemeinen Erhaltung der Dienstfähigkeit insbesondere die Gesundheitsprävention. Durch Sport, gesunde Ernährung und das Trainieren bestimmter Einsatzanlässe sind alle PVB gehalten sich körperlich leistungsfähig zu halten. Im Rahmen von sinnvollen Trainings- und Sportangeboten sollte dies durch den Dienstherrn gefördert und unterstützt werden.

Für die Polizei ist ein – an den Anforderungen des Polizeiberufes und dem Altersstrukturproblems ausgerichtetes – Gesundheitsmanagement zu entwickeln.

Feste Lebensarbeitszeit

Feste Lebensarbeitszeitregelungen könnten, gegebenenfalls in Kombination mit anderen dargestellten Lösungsansätzen, durchaus auch zur Lösung des Altersstrukturproblems beitragen. Eine Vielzahl europäischer Polizeien verlangen Lebensarbeitszeiten zwischen 25 und 30 Dienstjahren. In der Regel erfolgt hier eine Zurruesetzung in einem Alter zwischen 50 und 60 Jahren.

Altersteilzeit / Vorruhestandsregelung

Die derzeit diskutierte Einführung der Altersteilzeit wird im Hinblick auf die Altersstruktur ausdrücklich begrüßt. Zum einen ermöglicht eine Altersteilzeit den beschleunigten Abbau von kw-Vermerken, gleichzeitig wirkt sich eine frühzeitige Pensionierung von PVB entlastend auf den Altersbauch der Polizei NRW aus. Durch eine Altersteilzeit erwirtschaftete Finanzmittel sollten zur Erhöhung der Einstellungszahlen – möglichst zu einer Verstetigung (siehe auch 3.1.1 und 4.3) – führen. Nur durch gleichmäßige Einstellungszahlen kann einem derzeit entstehendem „Kohortenlücke“, verursacht durch die augenblicklich niedrigen Einstellungszahlen, entgegengewirkt werden und eine konstante Personalplanung ermöglicht werden.

Verwendung von PVB in Verwaltungsbereichen im Anschluss an die Polizeidienstfähigkeit oder Altersgrenze (StVA/Bußgeldstelle)

Externe Modelle, wie z. B. bei der Bundeswehr, bei denen nach 12 Jahren die Übernahme in die allgemeine Verwaltung (Vormerkstellen) angeboten wird, sind vor dem Hintergrund des Personalabbaus in allen Teilen der Landes- und Kommunalverwaltung kaum vorstellbar. Die Forderung, der Polizei die Aufgaben von Bußgeldstelle, Straßenverkehrs- oder Einwohnermeldeamt zu übertragen, wirft neben Zuständigkeitsproblemen auch die Frage auf, ob die dortigen Tätigkeiten den dann erreichten Gehaltsgruppierungen entsprechen würden. Die Umsetzung erscheint kaum realisierbar.

Stellentopf für Ausfallzeiten MuSchu / Erziehungszeiten

Die Einstellungszahlen (ca. 43 %) weiblicher PVB lässt zukünftig höhere Ausfallzeiten durch Mutterschutz, Erziehungsurlaub und sich ggf. anschließende Teilzeitmodelle erwarten. Diese zusätzlichen Belastungen müssen in einer Berechnung der Einstellungszahlen zukünftig verstärkt Berücksichtigung finden.

Veränderung der Einstellungsvoraussetzungen

Die zu 3.1.1 dargestellte Veränderung der Schülerabgangszahlen macht deutlich, dass die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit Fachhochschulreife oder Hochschulreife bis zum Jahr 2027 um ca. 20% zurückgehen wird. Die Bewerbung von Anwärterinnen und Anwärtern mit dieser zur Zeit zur Einstellung in den Polizeidienst erforderlichen schulischen Qualifikation wird voraussichtlich in starker Konkurrenz mit der Privatwirtschaft und anderen öffentlichen Arbeitgebern stehen. Bereits schon heute finden Werbemaßnahmen marktführender Unternehmen mit Beginn bzw. vor Beginn eines Studiums an den Universitäten und Hochschulen statt. Ob die Polizei in der Lage sein wird, sich dem Konkurrenzkampf zu stellen, hängt wesentlich von der wirtschaftlichen Lage, damit von monetären Anreizen, sowie perspektivisch von den Entwicklungsmöglichkeiten im Polizeiberuf ab.

Alternativ muss über die Einstellung von Fachoberschülern nachgedacht werden, die ggf. im Rahmen ihrer Ausbildung durch Qualifizierungsmaßnahmen die Fachhochschulreife erwerben können.

Die Entwicklung ist aufmerksam zu beobachten um zeitgerecht wirksame Maßnahmen ergreifen zu können.

Verbesserung der Attraktivität des Wachdienstes

Finanzielle Anreize (Wechselschichtdienstzulage, Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten) haben in den letzten Jahren die Verwendung in diesem Haupttätigkeitsfeld attraktiver gemacht, die generelle Einstellung zum Wechselschichtdienst hat sich jedoch nicht geändert.⁴⁹ Die Zulagen orientieren sich grundsätzlich an den Abweichungen von der normalen Arbeitszeit, ohne dabei die konkrete Einsatzbelastung und gesundheitliche Belastung zu berücksichtigen. So sind nicht selten in den belastenden Nachtschichten am Wochenende Mindeststärken und in den Frühdiensten an Sonn- und Feiertagen überproportionale Dienststärken festzustellen.

⁴⁹ so auch schon Stork aaO.

Eine Veränderung der Zulagen, bis hin zu einer funktionsbezogenen Besoldung, könnte grundsätzlich allenfalls die Motivation verbessern, die objektive Belastung bleibt gleich. Ggf. werden Beschäftigte durch finanzielle Anreize dazu verleitet, unter Vernachlässigung ihrer Gesundheit länger im Schichtdienst zu verbleiben als es unter Fürsorgegesichtspunkten im Einzelfall vertretbar wäre.

4.3 Langfristig zu beeinflussende Faktoren

Verstetigung der Einstellungszahlen (vgl. Anlage 3)

Einstellungszahlen von derzeit ca. 500 Anwärtern pro Jahr verursachen mit Beendigung der Ausbildung im Jahr 2007 eine Kohortenlücke („negativen Altersbauch“) im Personalkörper der Polizei NRW. Entgegen der hohen Einstellungszahlen der 70er und 80er Jahre werden die derzeitigen niedrigen Einstellungen zu einer Unterrepräsentierung dieser Kohorte führen. Eine Verstetigung der Einstellungszahl würde es ermöglichen, Alterskohorten langfristig gleichmäßig zu besetzen und für die differenzierten Aufgaben der Polizei geeignetes Personal zur Verfügung zu haben. Die Einstellung von kontinuierlich 1000 Anwärterinnen und Anwärtern pro Jahr würde bei ca. 40.000 PVB in NRW eine gleichmäßige Altersstruktur fördern und sogenannte Altersbäuche vermeiden. Um jedoch die hohen Zuruhesetzungen der Jahrgänge 1955 bis 1965 (2017 – 2027) aufzufangen, ist vorübergehend eine höhere Einstellungsquote (1500 bis zum Jahr 2023) erforderlich, die sich danach auf 1000 Anwärterinnen und Anwärter reduzieren würde. Dies würde vorgezogene Investitionen von rund 1,91 Mrd. Euro erforderlich machen.

Eingriff in das Versetzungsverfahren/Nachersatzverfahren (bei mehr als 500 KA jährlich)

Eingriffe in das Versetzungsverfahren/Nachersatzverfahren führen nicht zu den Effekten, die man sich allgemein verspricht. Altersbäuche werden dadurch nicht reduziert, unterrepräsentierte Kohorten nicht aufgefüllt. Sie sind jedoch sinnvoll zur Lösung von Einzelproblemen (so z.B. in der Vergangenheit praktiziert, um den Nachersatz in einigen Bereitschaftspolizeihundertschaften zu gewährleisten).

Veränderung der Höchstaltersgrenze / Regionale Personalwerbung / Einstellungsbehörden

Eine Verstetigung der Einstellungszahlen würde die heute bereits existierenden Kohortenlücken nicht beseitigen. Durch die Öffnung der Höchstaltersgrenze würde eine gezielte Schließung dieser Lücken ermöglicht werden. Das dafür vorgesehene Personal müsste relativ fest an die entsprechenden Behörden gebunden werden. Dies wäre durch eine Personalwerbung für einen lokalen Bereich und behördenscharfe Einstellungen steuerbar und zu erreichen.

Insbesondere wegen des absehbaren Konkurrenzdrucks um Abiturienten als Berufsanfängerinnen und -anfänger bleibt es fraglich, in wie weit eine lokale Personalwerbung Erfolg verspricht. Bereits heute werben führende Industrieunternehmen an Hochschulen und Gymnasien um Personal, um im Rahmen der Bestenauslese diesen eine gezielte Förderung zu ermöglichen. Die Wirtschaft investiert damit schon heute in ihr zukünftiges Personal.

5 Resümee

Es gibt nicht die Lösung des Problems durch eine Einzelmaßnahme. Alle Maßnahmen zur Lösung des Problems entfalten unterschiedliche (begrenzte) Wirkungen. Sie können grundsätzlich isoliert eingesetzt werden, wirken jedoch erst in Kombination miteinander optimal.

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, zeitnah Grundsatzentscheidungen zu treffen, welche Empfehlungen umgesetzt werden sollen.