

**Antwort  
der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Cornelie Sonntag-Wolgast, Gerd Wartenberg (Berlin), Günter Graf, Gerlinde Hämmerle, Gerd Andres, Angelika Barbe, Hans Gottfried Bernrath, Dr. Ulrich Böhme (Unna), Dr. Herta Däubler-Gmelin, Marianne Klappert, Fritz Rudolf Körper, Uwe Lambinus, Dorle Marx, Peter Paterna, Bernd Reuter, Gisela Schröter, Rolf Schwanitz, Bodo Seidenthal, Johannes Singer, Antje-Marie Steen, Dr. Peter Struck, Barbara Weiler, Jochen Welt, Hans-Ulrich Klose und der Fraktion der SPD**

**— Drucksache 12/3650 —**

**Personelle Situation bei den Vollzugspolizeibeamten im Bundesgrenzschutz**

Der Personalfehlbestand beim Bundesgrenzschutz von derzeit ca. 4 700 Vollzugspolizeibeamten, die enorme Mehrbelastung durch die zunehmende Zahl von Einsätzen zum Schutze ausländischer Mitbürger sowie die schlechten Berufsperspektiven sind Ursachen für steigende Unzufriedenheit und führen dazu, daß eine steigende Anzahl der Beamten auf eigenen Wunsch aus dem Bundesgrenzschutz ausscheidet.

**Vorbemerkung**

Die Bundesregierung hat stets den festen Platz betont, den der Bundesgrenzschutz (BGS) im Sicherheitssystem von Bund und Ländern einnimmt. Seine große Bedeutung für die innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland wird durch die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen besonders deutlich: An den östlichen Grenzen unseres Landes, wo wir im Zuge des Abbaus der Binnengrenzkontrollen in Kürze auch die Sicherheitsinteressen unserer EG-Nachbarstaaten mit wahrnehmen müssen, ist er besonders gefordert. Die Verbände des BGS unterstützen zudem personell (dabei anlaßbezogen auch durch geschlossene Kräfte) den durch neue Aufgaben der Bahnpolizei und Luftsicherheit erweiterten eigenen Einzeldienst des BGS und vor allem

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministers des Innern vom 3. Dezember 1992 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

durch zahllose Einsätze in verbandsmäßig gegliederter Form die Polizei in den neuen Bundesländern. Diese wichtigen Aufgaben für die innere Sicherheit verlangen einen leistungsfähigen BGS. Voraussetzung hierfür ist eine qualitativ und quantitativ ausreichende Personalausstattung. Die Bundesregierung unternimmt daher verstärkt Anstrengungen, durch Intensivierung der Nachwuchswerbung – insbesondere auch in den neuen Ländern – und durch Ausschöpfung aller Einstellungsmöglichkeiten das Personalfehl im BGS von ca. 4 700 Polizeivollzugsbeamten zügig unter Berücksichtigung personalwirtschaftlicher Belange abzubauen.

Neben einer angemessenen Personalstärke hängt die Leistungsfähigkeit des BGS aber auch von praktikablen gesetzlichen Rahmenbedingungen ab, die eine erfolgreiche polizeiliche Arbeit ermöglichen. Hinzutreten muß eine den aktuellen Anforderungen entsprechende moderne Organisationsstruktur. Hier hat die Bundesregierung mit der Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den BGS am 1. April 1992 und seinem gleichzeitigen neuen organisatorischen Zuschnitt die Entwicklung des BGS zu einer modernen vielseitigen Polizei des Bundes erst jüngst konsequent zum Abschluß gebracht. Durch die Verbreiterung seines Aufgabenspektrums und den erheblichen Zuwachs an einzeldienstlichen Funktionen hat der BGS zugleich neue Anziehungskraft für den polizeilichen Nachwuchs gewonnen. Aufgrund des beträchtlich erweiterten einzeldienstlichen Aufgabenrahmens kann der BGS erstmals seit seinem Bestehen grundsätzlich allen seinen Polizeivollzugsbeamten einen Beruf auf Lebenszeit im BGS bieten. Dadurch erfährt das Berufsbild der Polizeivollzugsbeamten im BGS eine erhebliche Aufwertung. Für Dienstanfänger bestehen mit dem Eintritt in den BGS attraktive berufliche Perspektiven. Dies zeigt sich auch darin, daß 1992 trotz schwieriger gewordener Arbeitsmarktsituation rd. 2 500 Bewerber in den mittleren und rd. 50 Bewerber in den gehobenen Polizeivollzugsdienst des BGS eingestellt werden können.

Die Bundesregierung teilt daher schon aufgrund der jüngsten strukturellen Weiterentwicklung des BGS nicht die in der Einleitung der Kleinen Anfrage unterstellte Prämisse der „schlechten Berufsperspektiven“ im BGS. Sie sieht vielmehr in dem neustrukturierten BGS eine wichtige Voraussetzung, das z. Z. bestehende Personalfehl auf Dauer abzubauen.

Für berufliche Unzufriedenheit im BGS besteht aber auch aufgrund bereits vollzogener bzw. eingeleiteter strukturpolitischer Maßnahmen im Bereich der Besoldung kein objektiver Anlaß.

Die mit dem Fünften Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 28. Mai 1990 erfolgte Einbeziehung des BGS in die Stellenobergrenzenregelung für den mittleren und gehobenen Polizeivollzugsdienst wirkt sich beim BGS im mittleren Polizeivollzugsdienst mit 7 323 und im gehobenen Polizeivollzugsdienst mit 508 Planstellenhebungen und zugleich Beförderungsmöglichkeiten aus. Diese Hebungen wurden in einem Planstellenhebungsprogramm anteilig auf die Jahre 1991 bis 1995 verteilt; die Hebungsrate für die Jahre 1991 und 1992 von jeweils 1 335 Hebungen im mittleren und 130 im gehobenen Polizeivollzugs-

dienst wurden vollzogen. Hebungsrationen in gleicher Größenordnung sind im Haushaltsgesetz 1993 enthalten.

Die Beförderungssituation seit 1990 im mittleren Polizeivollzugsdienst im BGS stellt sich wie folgt dar:

1990: 1 083 Beförderungen,

1991: 1 789 Beförderungen,

1992: 5 294 Beförderungen bis zum Jahresende.

Angesichts dieser Beförderungszahlen – 1992 wird fast jeder vierte Polizeivollzugsbeamte des mittleren Dienstes in eine höhere Gehaltsgruppe befördert – fällt es schwer nachzuvollziehen, daß es dem BGS in dieser Hinsicht an Attraktivität mangelt.

Darüber hinaus hat es in jüngster Zeit weitere Verbesserungen auf dem Besoldungssektor auch für die Polizei gegeben, u. a.

- Erhöhung der ruhegehaltfähigen und dynamisierten Polizeizulage von zunächst 120 DM auf z. Z. 223,45 DM monatlich,
- die Einführung einer Wechselschichtdienstzulage in Höhe von 100 DM monatlich,
- die Anhebung der Sätze der Mehrarbeitsvergütung u. a. in den Besoldungsgruppen A 5 bis A 8 auf jetzt 15,65 DM je Stunde und der Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten auf jetzt 4 DM je Stunde (für den Dienst an Sonn- und Feiertagen).

Eine weitere Anhebung der Sätze der Mehrarbeitsvergütung auf dann 17,06 DM ist im Besoldungsanpassungsgesetz 1992 geplant.

Am 22. Mai bzw. 10 September 1992 haben die Innenministerkonferenz und die Finanzministerkonferenz übereinstimmend eine neue Stellen- und Besoldungsstruktur für die Polizei – insbesondere durch eine deutliche Anhebung des Anteils des gehobenen Dienstes – vorgeschlagen. Neben gestiegenen Anforderungen wird dies damit begründet, daß die aktuellen Nachwuchsprobleme und damit die Sicherung der künftigen Funktionserfüllung der Polizei Maßnahmen zur Sicherung der Attraktivität des Polizeiberufes erfordern. Diese Zielsetzung gilt uneingeschränkt auch für den BGS, der zudem Wettbewerbsnachteile bei der Nachwuchsgewinnung ausgleichen muß (z. B. bundesweite Zuständigkeit, heimatferne Ausbildung). Es kommt hinzu, daß der BGS nach seiner Umstrukturierung zum 1. April 1992 über ein wesentlich verbreiteres Aufgabenspektrum verfügt, das ihn auch im Blick auf die beruflichen Anforderungen mehr denn je der Landespolizei vergleichbar macht. Die Personal- und Stellenstruktur des BGS muß daher grundsätzlich im Einklang mit den Verhältnissen bei der Länderpolizei fortentwickelt werden. Dort sind bereits konkrete Verbesserungsmaßnahmen eingeleitet worden.

Die Bundesregierung hat deshalb in den Bundeshaushalt 1993 als ersten wichtigen Schritt eine Umschichtung von 758 Planstellen vom mittleren in den gehobenen Polizeivollzugsdienst des BGS aufgenommen. Der Deutsche Bundestag hat mit der Verabschiebung des Bundeshaushalts 1993 auch hier ein deutliches Signal

für die Attraktivität des BGS gesetzt. Im Zusammenhang mit dem Vollzug dieser Stellenumschichtungen können sich rd. 1 300 weitere Beförderungsmöglichkeiten im mittleren Polizeivollzugsdienst des BGS ergeben.

In den Folgejahren sind freilich weitere Schritte erforderlich. Es ist daher vorgesehen, daß eine gemeinsame Arbeitsgruppe des Bundesministers des Innern und des Bundesministers der Finanzen ein Gesamtkonzept für die Fortentwicklung der Personal- und Stellenstruktur des BGS entwickelt. Bei allen weiteren Überlegungen zu einer Neugestaltung der Laufbahnen und der Verbesserung der Besoldung bei der Länderpolizei wird die Bundesregierung darauf achten, daß der BGS in diese Entwicklung einbezogen wird. Es muß sichergestellt werden, daß die Umstrukturierungsmaßnahmen bei der Polizei nicht zu einer „Zweitklassigkeit“ des BGS führen.

Parallel zu den im Haushalt 1993 enthaltenen Planstellenumschichtungen vom mittleren in den gehobenen Polizeivollzugsdienst ist die Schaffung eines erleichterten Aufstiegs für besondere Verwendungen in den gehobenen Polizeivollzugsdienst vorgesehen. Zielgruppe sind dienstältere Polizeivollzugsbeamte mit umfangreicher Berufserfahrung, die mindestens das 40. Lebensjahr vollendet haben. Dieser Verwendungsaufstieg ermöglicht es, die vom mittleren in den gehobenen Polizeivollzugsdienst umgeschichteten Planstellen rasch besetzen zu können. Die entsprechende Änderung der BGS-Laufbahnverordnung ist in Vorbereitung. Mit der Einführung des Verwendungsaufstiegs schließt der BGS ebenfalls an Entwicklungen an, die in der Länderpolizei mit gleicher Zielrichtung eingeleitet wurden.

Ein weiterer Schritt in Richtung einer Steigerung der Attraktivität des Polizeiberufs wurde bereits vom Bundesrat eingeleitet. Er hat im Zuge der Behandlung des Besoldungsanpassungsgesetzes 1992 vorgeschlagen, das Eingangsamt im mittleren Polizeivollzugsdienst von A 6 nach A 7 anzuheben. Die Entscheidung des Gesetzgebers bleibt abzuwarten.

Ein angemessenes Einkommen ist allerdings nur ein Aspekt der Berufszufriedenheit; weitere Faktoren treten hinzu. Neben dem bereits angesprochenen passenden gesetzlichen Instrumentarium und einer geeigneten Organisation, die die Polizeibeamten u. a. auch von vollzugsfremden Aufgaben entlastet, sind dies vor allem Rückhalt und Unterstützung der Polizei in der Politik, zeitgemäße Führungsstrukturen und ein gutes Binnenklima.

Der Bundesminister des Innern hat am 1. Juni 1992 eine Projektgruppe eingerichtet, die in einer breiter angelegten Untersuchung den Ursachen des Personalfehlbestandes beim BGS auch unter dem Gesichtspunkt der Berufszufriedenheit nachgeht. Die Projektgruppe erarbeitet Vorschläge sowohl zur Frage der Personalerhaltung als auch zu effektiveren Maßnahmen der Personalgewinnung. Hierzu gehören Maßnahmen zur Verbesserung der Attraktivität des Berufsbildes und eine Überprüfung der Effizienz der Ausbildungsorganisation. Erste Zwischenergebnisse von Befragungen der auszubildenden Dienstanfänger und der Ausbilder

wurden in Fortbildungsseminaren für Führungskräfte in der Ausbildungsorganisation bereits umgesetzt.

1. Wie viele Vollzugspolizeibeamte des Bundesgrenzschutzes
  - a) im mittleren Dienst,
  - b) im gehobenen Dienst,
  - c) im höheren Dienst
 sind seit dem 1. April 1992
  - im Grenzschutzpräsidium Nord,
  - im Grenzschutzpräsidium Mitte,
  - im Grenzschutzpräsidium West,
  - im Grenzschutzpräsidium Süd,
  - bei der Grenzschutzhochschule und den nachgeordneten Einrichtungen,
  - bei der Grenzschutzdirektion
 auf Verlangen aus dem Dienst entlassen worden?

Seit dem 1. April 1992 sind auf eigenes Verlangen aus dem Polizeivollzugsdienst im BGS ausgeschieden:

Dienststelle	Mittlerer Dienst	Anwärter mittlerer Dienst	Gehobener Dienst	Anwärter gehobener Dienst	Höherer Dienst
GSP*) Nord	125	58	–	–	–
GSP Ost	138	26	3	–	1
GSP Mitte	63	70	–	–	–
GSP West	66	32	1	–	1
GSP Süd	48	78	3	1	1
GS-Schule einschließlich nachgeordnete Dienststellen	–	–	–	–	–
GS-Direktion	–	–	–	–	–
	440	264	7	1	3

\*) GSP = Grenzschutzpräsidium.

Es handelt sich hier um eine Entwicklung, die zu Besorgnissen und Gegenmaßnahmen Anlaß gibt. Allerdings stellt sie keine Besonderheit beim BGS dar, sondern eine allgemeine Erscheinung bei der Polizei von Bund und Ländern. So hat eine im Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder eingesetzte Arbeitsgruppe erst jüngst in einem Bericht vom September 1992 über „Kriterien zur Ermittlung des Personalbedarfs der Polizei für die nächsten 10 Jahre“ für die Jahre 1988 bis 1991 exemplarisch verdeutlicht, daß der Anteil von Polizeivollzugsbeamten, die vorzeitig aus dem Dienst ausscheiden, den Anteil der Regelpensionierungen deutlich übersteigt. Im Ergebnis bedeutet dies, daß in den genannten Jahren auf je 100 altersbedingt ausscheidende Polizeivollzugsbeamte zusätzlich etwa 120 Beamte vorzeitig ausgeschieden sind. Des weiteren zeigt der Bericht, daß nach Daten aus Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen auch der Anteil des Ausscheidens auf eigenen Wunsch stetig angewachsen ist. Die Zahlen für beide Länder zusammen-

gefaßt steigen für die Jahre 1988 bis 1991 kontinuierlich von ca. 600 auf über 1 100 Beamte an. Im übrigen weist der Bericht für die Einstellungsjahrgänge 1980 bis 1988 aus, daß der Anteil derjenigen Polizeivollzugsbeamten, die ihre Ausbildung vorzeitig abbrechen, zwischen 10,9 % und 20 % lag.

Bei einer Einschätzung der Entlassungszahlen beim BGS seit 1. April 1992 dürfte die Tatsache eine Rolle spielen, daß die Neuorganisation des BGS mit unvermeidbaren Personalumschichtungen einschließlich eines möglichen Wechsels des Dienstortes verbunden war. Dies hat – trotz des Beühens um sozialverträgliche Lösungen – in Einzelfällen zu Einschnitten im persönlichen Bereich geführt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß zumindest auch hier ein Motiv für vorzeitige Entlassungsanträge liegt.

2. Wie viele auf Verlangen aus dem Vollzugspolizeidienst entlassene Beamte des Bundesgrenzschutzes
  - a) sind in den Vollzugspolizeidienst der Bundesländer übernommen worden,
  - b) haben einen Arbeitsplatz im privaten Sicherheitsgewerbe angenommen?

Die nachfolgend mitgeteilten Erkenntnisse beruhen auf freiwilligen Auskünften der Beamten aus Anlaß ihrer Antragstellung auf Entlassung. Danach beabsichtigen von den seit 1. April 1992 auf eigenes Verlangen entlassenen 715 Polizeivollzugsbeamten im BGS

- a) 25 einen Wechsel in die Landespolizei und
- b) 6 einen Wechsel zu einem privaten Sicherheitsunternehmen.

Es ist hier nicht sicher bekannt, ob die ehemaligen BGS-Beamten ihre entsprechend bekundete Absicht auch tatsächlich verwirklicht haben.

3. Wie hoch ist die Anzahl der Überstunden bei den Vollzugspolizeibeamten des Bundesgrenzschutzes seit dem 1. Januar 1992
  - im Grenzschutzpräsidium Nord,
  - im Grenzschutzpräsidium Mitte,
  - im Grenzschutzpräsidium West,
  - im Grenzschutzpräsidium Süd,
  - bei der Grenzschutzschule und den nachgeordneten Einrichtungen,
  - bei der Grenzschutzdirektion, die
    - a) finanziell entgolten,
    - b) durch Freizeit entgolten,
    - c) noch nicht entgolten wurden?

Die von den Polizeivollzugsbeamten im BGS seit dem 1. Januar 1992 geleistete Mehrarbeit und deren Abgeltung stellen sich wie folgt dar:

Dienststelle	Mehrarbeit	Abgeltung		Noch nicht abgegolten
		durch Vergütung	durch Freizeit	
– in Stunden –				
GSP*) Nord	425 605	1 743	355 968	67 894
GSP Ost	332 209	–	269 307	62 902
GSP Mitte	77 145	60	51 473	25 612
GSP West	320 205	2 584	278 402	39 219
GSP Süd	308 132	–	251 946	56 186
Grenzschutzschule	–	–	–	–
Grenzschutzdirektion	638	–	488	150
	1 463 934	4 387	1 207 584	251 963

\*) GSP = Grenzschutzpräsidium.

Nach § 11 Bundespolizeibeamtengesetz wird bei Einsätzen und bei Übungen von Verbänden, Einheiten oder Teileinheiten des BGS von einer Dauer von mehr als einem Tag anstelle einer Dienstbefreiung nach § 72 Bundesbeamtengesetz ein einheitlicher Freizeitausgleich festgesetzt, der die Dauer des Einsatzes oder der Übung und die damit verbundene dienstliche Beanspruchung angemessen berücksichtigen muß. Die vorstehende Aufstellung beinhaltet einen entsprechend festgesetzten einheitlichen Freizeitausgleich von insgesamt 1 028 930 Stunden.

Die Übersicht zeigt, daß der BGS bei aller Einsatzbelastung grundsätzlich in der Lage ist, die anfallende Mehrarbeit durch Freizeitgewährung auszugleichen. Aus Sicht der Beamten ist allerdings zu berücksichtigen, daß polizeiliche Einsätze häufig an Wochenenden stattfinden, die abzugeltende Mehrarbeit aber nicht stets an einem Wochenende ausgeglichen werden kann. Gleichwohl ist der BGS bemüht, individuellen Wünschen seiner Beamten zur zeitlichen Lage des Freizeitausgleichs soweit irgend möglich Rechnung zu tragen.

4. Welche Maßnahmen gedenkt die Bundesregierung zu ergreifen, um die Attraktivität und Sicherung der Funktionserfüllung des Bundesgrenzschutzes
  - a) kurzfristig,
  - b) mittelfristig,
  - c) langfristig
 zu gewährleisten?

Auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

5. Sieht die Bundesregierung den Gleichbehandlungsgrundsatz gewährleistet, wenn alle Vollzugsbeamten des Bundesgrenzschutzes freie grenzschutzmärzliche Versorgung erhalten, nicht aber die Vollzugsbeamten bei den Grenzschutzmätern Flensburg, Weil/Rhein und Frankfurt/Oder?

Wenn nicht, was gedenkt die Bundesregierung zu unternehmen, um diesen Zustand zu ändern?

Der Umstand, daß die den Grenzschutzmätern Flensburg, Weil am Rhein und Frankfurt/Oder zugehörigen Polizeivollzugsbeamten im BGS keinen Anspruch auf unentgeltliche grenzschutzmärzliche Versorgung haben, hat seinen Grund in der derzeit geltenden Fassung des § 70 Abs. 2 erster Halbsatz Bundesbesoldungsgesetz (BBesG). Danach sind die „Beamten des Grenzschutzeinzeldienstes“ von der Gewährung der unentgeltlichen grenzschutzmärzlichen Versorgung (Heilfürsorge) ausgenommen und beziehen statt dessen Beihilfe nach den für Bundesbeamte geltenden Beihilfevorschriften.

Die gesetzliche Differenzierung in § 70 Abs. 2 erster Halbsatz BBesG zwischen Polizeivollzugsbeamten des Grenzschutzeinzeldienstes und den übrigen Polizeivollzugsbeamten im BGS knüpft an die vor dem 1. April 1992 bestehende Organisationsstruktur des Bundesgrenzschutzes an, in der der „Grenzschutzeinzeldienst“ einen organisatorisch eigenständigen Dienstzweig zur Wahrnehmung grenzpolizeilicher Aufgaben bildete.

Nach Inkrafttreten des „Gesetzes zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz“ am 1. April 1992 (BGBl. I S. 178) und der damit einhergehenden Neustrukturierung des BGS kann von einem „Grenzschutzeinzeldienst“ bisheriger Prägung innerhalb des BGS nur noch bei den Grenzschutzmätern Flensburg, Frankfurt/Oder und Weil am Rhein gesprochen werden, da diesen als einzigen BGS-Unterbehörden keine neuen Aufgaben mit entsprechenden organisatorischen Folgerungen zugewiesen wurden. Somit sind die Polizeivollzugsbeamten, die den genannten Grenzschutzmätern angehören oder künftig dorthin versetzt werden, weiterhin „Beamte des Grenzschutzeinzeldienstes“ im Sinne des § 70 Abs. 2 BBesG.

Es wird angestrebt, noch im Besoldungsanpassungsgesetz 1992 § 70 Abs. 2 BBesG mit dem Ziel zu ändern, künftig allen Polizeivollzugsbeamten im BGS Heilfürsorge zu gewähren.