

Kurzfassung des Ergebnisberichts zum
Forschungsprojekt

„20 Jahre Bundespolizei in Österreich – 2005-2025“

**Von der Zusammenlegung der Wachkörper
Bundesgendarmerie, Bundessicherheitswache und Kriminalbeamtenkorps
bis heute (2005–2025)**

Projektleitung: Polizeidirektor Dr. Bernd Bürger, M. A., M. A., Diplom-Verwaltungswirt

Stellvertretung: Vizepräsident a. D. Gerd Thielmann, M. A. (equ.), Diplom-Verwaltungswirt

Mitarbeitende (alphabetisch):

Dr. Jule Adriaans, M. A., B. A.

Polizeihauptkommissar Andreas Gierl, M. A., Diplom-Verwaltungswirt

Stefanie Giljohann, Diplom-Psychologin

Vizepräsident Hessisches Landeskriminalamt Rudi Heimann, M. A. (equ.),
Diplom-Verwaltungswirt

Tamara Jäger, M. Sc., B. A.

Phillip Marsell, B. A.

Prof. Dr. rer. nat. Friedhelm Nachreiner, Diplom-Psychologe

CEPOL Executive Director a. D. Dr. Dr. h. c. Detlef Schröder, M. A., M. A. (equ.),
Diplom-Verwaltungswirt

Dr. Catharina Vogt (geb. Decker), Diplom-Psychologin

Hinweise:

Diese Kurzfassung basiert auf einem Forschungsbericht, der knapp 600 Seiten umfasst. Dort finden sich sämtliche Quellennachweise.

Uns sind Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung aller Menschen persönliche Anliegen. Dort, wo es den Lesefluss nicht beeinflusst, verwenden wir das Gerundium (die Mitarbeitenden), ansonsten nutzen wir das generische Maskulin oder sprechen beide Geschlechter an – wir meinen aber immer auch alle Menschen, die sich anders definieren. Unser Ziel ist ein angenehmer Lesefluss, wie ihn die deutsche Sprache mit ihren diesbezüglichen Einschränkungen ermöglicht.

1. Einleitung

Die Zusammenlegung der drei Wachkörper Bundesgendarmerie, Bundessicherheitswachekorps und Kriminalbeamtenkorps war eine der aufwendigsten Polizeireformen im Europa des 21. Jahrhunderts (im Folgenden kurz „Reform 2005“). Über 27.000 Bedienstete aus drei sehr unterschiedlichen Organisationen wurden zu einer neuen Bundespolizei zusammengeführt. Es wurde eine einheitliche Organisation geschaffen, wobei Hierarchie, Führungsstrukturen, Geschäftsprozesse und Arbeitsweisen bis hin zur Ausstattung und den technischen Systemen der neuen Struktur angepasst wurde. Und diese tiefgreifenden Änderungen in diesem Umfang und Ausmaß wurden innerhalb einer Projektzeit von zweieinhalb Jahren, in der über 1.600 Arbeitspakete abzuarbeiten waren, realisiert. Dem folgte im Jahr 2012 ein zweiter Reformschritt, bei der aus den bisherigen Sicherheitsdirektionen, Landespolizeikommanden und Bundespolizeidirektionen, insgesamt 31 Behörden, nunmehr neun Landespolizeidirektionen geschaffen wurden (im Folgenden kurz „Reform 2012“).

2. Forschungsauftrag

Im Januar 2024 erteilte das österreichische Bundesministerium für Inneres (BMI) der deutschen Gesellschaft für Arbeits-, Wirtschafts- und Organisationspsychologische Forschung (GAWO e. V.) einen Forschungsauftrag für das Projekt „20 Jahre Bundespolizei - von der Zusammenlegung der Wachkörper Bundesgendarmerie, Bundessicherheitswache und Kriminalbeamtenkorps bis heute (2005-2025)“.

2.1. Forschungsfragen

Die vom BMI gestellten Forschungsfragen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Was waren die historischen und rechtlichen Gründe für die Reformen?
- Welche Ziele gab es, wurden die erreicht und welche Vor- und Nachteile ergaben sich daraus?
- Wie verliefen die Change-Management-Prozesse?
- Welche Veränderungen gab es über die beiden Jahrzehnte?
- Lassen sich aufgrund von Daten und Statistiken Auswirkungen der Reformen darstellen?
- Welche aktuelle Herausforderung gibt es für die Bundespolizei?

2.2. Forschungsteam

Zur Beantwortung dieser Fragen wurde von der GAWO e. V. ein elfköpfiges, generationsüberspannendes Forschungsteam zusammengestellt. Dieses bestand aus erfahrenen Polizeibeamten mit wissenschaftlicher Expertise sowie sozialwissenschaftlichen Forscherinnen und Forschern mit ausgewiesenen Erfahrungen in Polizeiforschung:

- **Projektleiter:** Polizeidirektor Dr. Bernd Bürger, M. A., M. A., Diplom-Verwaltungswirt, Fortbildungsinstitut der Bayerischen Polizei
- **Stellv. Projektleiter:** Vizepräsident a. D. Gerd Thielmann, M. A. (equ.), Diplom-Verwaltungswirt, ehemals Deutsche Hochschule der Polizei
- Prof. Dr. rer. nat. Friedhelm Nachreiner, Diplom-Psychologe, Vorstand der Gesellschaft für Arbeits-, Wirtschafts- und Organisationspsychologische Forschung

-
- Dr. Dr. h. c. Detlef Schröder, M. A., M. A. (equ.), Diplom-Verwaltungswirt, Executive Director der EU Agentur CEPOL a. D.
 - Dr. Jule Adriaans, M. A., B. A., Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld
 - Dr. Catharina Vogt (geb. Decker), Diplom-Psychologin, Deutsche Hochschule der Polizei
 - Vizepräsident Rudi Heimann, M. A. (equ.), Diplom-Verwaltungswirt, Hessisches Landeskriminalamt
 - Stefanie Giljohann, Diplom-Psychologin, Technische Universität Berlin
 - Tamara Jäger, M. Sc., B. A. Hochschule für angewandte Wissenschaften Coburg
 - Polizeihauptkommissar Andreas Gierl, M. A., Diplom-Verwaltungswirt, Polizeipräsidium Frankfurt am Main, Interne Revision bei der Behördenleitung
 - Phillip Marsell, B. A., geschäftsführender Gesellschafter bei der „Limoment GmbH“ und Trainer für Führungs- und Kommunikationsthemen an der Deutschen Hochschule der Polizei

2.3. Methoden

Zur Beantwortung der Untersuchungsfragen wurden sowohl qualitative als auch quantitative Verfahren gewählt, um eine möglichst umfassende Analyse der untersuchten Reformprozesse zu gewährleisten. Der Einsatz von Mixed-Methods erlaubte es, unterschiedliche Perspektiven zu kombinieren und die Ergebnisse durch Triangulation zu validieren.

Die Analyse historischer und organisatorischer Dokumente legte die Grundlage für ein tiefgehendes Verständnis der Reformprozesse. Qualitative Interviews boten ergänzende, subjektive Einsichten, die durch die systematische Kodierung und Auswertung weiter verdichtet wurden. Diese Perspektiven wurden durch die quantitative Analyse von auf Sicherheit bezogene Statistiken und Umfragen ergänzt, um sowohl objektive Entwicklungen als auch subjektive Wahrnehmungen zu erfassen.

Zum strukturell-methodischen Vorgehen wurden drei zentrale Zeiträume definiert:

- Die erste Reformphase (ab 2003),
- die zweite Reformphase (ab 2012) und
- die aktuelle Situation (2024).

Insgesamt verfolgte dieser methodische Ansatz die Ziele, die Komplexität der Reformprozesse ganzheitlich abzubilden, die Untersuchungsfragen zu beantworten und gleichzeitig praxisorientierte Handlungsempfehlungen abzuleiten.

2.4. Theoretische Grundlagen

Um ein breites theoretisches Fundament zur Beantwortung der Untersuchungsfragestellungen zu gewährleisten, wurden zunächst die Grundlagen im Hinblick auf Change-Management in der Verwaltung sowie Polizei ausgewertet. Außerdem wurden die in der Literatur berichteten Erfahrungen aus Polizeireformen in Europa ausgewertet. Daraus wurde ein Prüfschema der Erfolgsfaktoren abgeleitet, um die Reformen in Österreich damit abzugleichen (vgl. 6).

3. Literatur- und Dokumentenauswertung

Recherchefelder der Literatur- und Dokumentenanalyse waren:

- Politik und Parlament (Regierungsprogramme, Nationalrat, Gesetze)
- Staatliche Behörden und Stellen (Rechnungshof, BMI Dokumente, BMI Publikationen)
- Öffentliche Medien und Wissenschaft (Print- und Online-Medien, wissenschaftliche Arbeiten und Publikationen)
- Gewerkschaften und Berufsvertretungen (Publikationen)

Dokumente der Personalvertretungen (Zentralausschüsse) konnten sowohl aus rechtlichen (Schutz Personalvertretungen) als auch tatsächlichen Gründen (keine Akten mehr vorhanden) nicht ausgewertet werden.

3.1. Wesentliche Erkenntnisse zur Reform 2005

Als Reformziele für die Reform 2005 wurden identifiziert:

1. Schaffung einer einheitlichen Aufbau- und Ablauforganisation in den Ländern
2. Erhöhung der Schlagkraft der Exekutive
3. Bestmögliche internationale Kompatibilität der Exekutive
4. Verflachung der Hierarchieebenen
5. Vermeidung von Parallelstrukturen
6. Beschleunigung und Vereinfachung der Geschäftsprozesse
7. Erhöhung der Außendienstpräsenz
8. Weitere Steigerung der Verkehrssicherheit
9. Delegation von Verantwortung an nachgeordnete Dienststellen
10. Straffung der Verwaltungsabläufe
11. Steigerung der Effektivität und Effizienz
12. Höchstmögliche Mitarbeiterzufriedenheit
13. Soziale Verträglichkeit
14. Aus- und Fortbildung nach einheitlichen Kriterien
15. Orientierung an Best-Practice-Modellen
16. Standardisierung und Modernisierung von technischen Führungsinstrumenten
17. Einheitliches Corporate Design

Das Regierungsprogramm 2003 war der Ausgangspunkt der Reform 2005 und definierte das Ziel der Zusammenlegung der drei Wachkörper. In den Jahren davor wurden ähnliche Versuche politisch geblockt, allerdings konnten einige kleinere Maßnahmen zur besseren Kooperation der Wachkörper umgesetzt werden.

Durch die politische Konstellation (ÖVP-FPÖ Koalition) war ein „window-of-opportunity“ für eine umfassende Reform geöffnet. Im Nationalrat wurden die entsprechenden Gesetze initiiert und verabschiedet. Damit folgte die Politik u. a. auch den Empfehlungen des Rechnungshofes, der eine solche Zusammenlegung schon mehrmals vorgeschlagen hatte.

Aus den Dokumenten des BMI ergibt sich, dass zielstrebig eine Projektgruppe unter der Leitung von Franz Lang aufgebaut wurde. Ein mehr als einhundertvierzigseitiges Diskussionspapier wurde erstellt und auf Informationstouren des Innenministers Dr. Strasser (zusammen mit dem Projektleiter) landesweit mit Mitarbeitenden diskutiert. Ebenfalls genutzt wurden zahlreiche weitere Kommunikationskanäle, etwa Veröffentlichungen in der Zeitschrift des BMI

„ÖFFENTLICHE SICHERHEIT“. Zudem konnten sich die Mitarbeitenden auch direkt mit Vorschlägen an das Projektteam wenden. Dem folgten ein Masterplan über das Projektmanagement und ein Umsetzungsplan, die dort beschriebenen Schritte wurde nach und nach umgesetzt.

Die öffentlichen Medien, die nicht allumfassend, sondern nur exemplarisch ausgewertet wurden, berichteten je nach politischem Standort kritisch oder weniger kritisch über die Reform. Einige wissenschaftliche Arbeiten untersuchten sowohl die Umsetzung der Reform als auch deren Ergebnisse. Generell fielen deren Bewertungen pro Reform aus.

Innerhalb der Gewerkschaft des Öffentlichen Dienstes war in der Polizeigewerkschaft die FSG (Sozialdemokratische Fraktion) strikt gegen die Reform. Die FCG (Christliche Fraktion) verhalten dafür. Die Gewerkschaft FEG/AUF (der FPÖ näherstehend) war für eine Zusammenlegung, aber unter Erhalt der Gendarmerie (Eingliederung der anderen Wachkörper). Die Interessenvertretung der Kriminalbeamten, VKÖ, war entschieden gegen die Reform. In den Zentralausschüssen konnte das BMI die Reformschritte durchsetzen. Nur ein geplantes neues Dienstzeitsystem, abgekürzt DZS04, wurde vehement von allen Gewerkschaften abgelehnt und schließlich gestoppt.

Die drei Wachkörper wurden unter Einschluss der übernommenen Bediensteten der Zollwache zur neuen Bundespolizei formiert. Dies mit einem neuen Corporate Design und einheitlichen, meist von der Gendarmerie übernommenen Arbeitsprozessen, wobei diese für die Polizei (Sicherheitswache und Kriminalbeamtenkorps) neu waren. Nicht umgesetzt wurde, da politische Vorgabe, eine Reform der Behörden- und Wachkörperstruktur und es fanden auch keine Schließung von Dienststellen statt.

Da durch eine Straffung der Aufbauorganisation ca. 10 % der Führungsstellen wegfielen, wurde als soziale Abfederung eine Gehaltswahrungsfrist von 100 % über sechs Jahren für Betroffene eingerichtet; in dieser Zeit erreichten einige den Ruhestand, andere fanden wieder Verwendung auf freigewordene Führungsstellen.

3.2. Wesentliche Erkenntnisse zur Reform 2012

Für die Reform 2012 wurden folgende Hauptziele identifiziert:

- Zusammenführung der acht Sicherheitsdirektionen, vierzehn Bundespolizeidirektionen und neun Landespolizeikommanden in den Bundesländern zu neun Landespolizeidirektionen
- Vollendung der Reform 2005
- Weitere Ziele waren legislativer Art (Legaldefinition des Wachkörpers Bundespolizei, Regelungen über Bezirksverwaltungsbehörden und Sicherheitsbehörden I. Instanz).

Die Reform 2012 war das zweite „windows-of-opportunity“, da auf politischer Ebene die erforderliche 2/3-Mehrheit für eine Änderung der Bundesverfassung zustande kam. Die Verfassung wurde geändert und die entsprechenden Gesetze wurden beschlossen.

Mit der Umsetzung der Reform war eine Projektgruppe im BMI beauftragt. Auf Ebene der Länder wurden die neun Landespolizeidirektionen (LPD) installiert. Die bisherigen Leiter/innen der drei Organisationseinheiten wurden in einem Geschäftsführermodell jeweils als Leiter/innen und zwei Stellvertreter/innen für die LPDs eingesetzt. Dem BMI gelang es, dieses Projekt bis kurz vor der Realisierung intern zu halten, entsprechend überrascht zeigten sich

sowohl die Medien als auch die Gewerkschaften. Da bei diesem Projekt nur die oberste Führungsebene betroffen war, waren die Reaktionen aber verhalten bis zustimmend

3.3. Wesentliche Erkenntnisse zu den aktuellen Herausforderungen

Für die aktuellen Herausforderungen kristallisierten sich die folgenden Themenbereiche heraus:

- Migration und illegale Zuwanderung
- Cybercrime und andere digitale Herausforderungen
- Organisierte Kriminalität und Clankriminalität
- Internationalisierung
- Reform des Kriminaldienstes
- Entwicklung des Personals der Bundespolizei
- Fortbildung

4. Interviewstudie

Dieser Bereich der qualitativen Forschung umfasste insgesamt 26 halbstrukturierte, ca. einstündige Interviews mit Personen aus dem BMI und der Bundespolizei, die in verschiedener Art und Weise in die Reformprozesse involviert waren. Die Teilnahme war freiwillig und die Ergebnisse wurden anonymisiert. Zudem wurde der zur Reform 2005 amtierende Bundeskanzler, Dr. Wolfgang Schüssel interviewt. Neun weitere Interviews, die aus Sekundärquellen aus dem Zeitraum zwischen 2004 und 2005 stammten (3 Minister/innen, ehemaliger Generaldirektor öffentliche Sicherheit und Leiter des Team 04) wurden ebenfalls ausgewertet.

4.1. Wesentliche Erkenntnisse zur Reform 2005

Hinsichtlich der Kategorie „Zielerreichungen der Reform 2005“ zeigte sich ein vielschichtiges Bild. Im Hinblick auf das Erreichen der Ziele wurden

- **mit starker positiver oder positiver Evidenz bewertet:**
 - Aus- und Fortbildung (vereinheitlichte und verbesserte Bildungsmaßnahmen)
 - Internationale Kompatibilität
 - Einheitliche Corporate Design
 - Orientierung an Best-Practice-Modellen
 - Schaffung einer einheitlichen Aufbau- und Ablauforganisation
 - Soziale Verträglichkeit der Reform
 - Standardisierung und Modernisierung von technischen Führungsinstrumenten
 - Steigerung der Effektivität und Effizienz
- **mit moderat positiver oder moderater Evidenz bewertet:**
 - Beschleunigung und Vereinfachung der Geschäftsprozesse der Exekutive
 - Delegierung von Verantwortung an nachgeordnete Dienststellen
 - Erhöhung der Schlagkraft der Exekutive
 - Straffung der Verwaltungsabläufe
 - Vermeidung von Parallelstrukturen
 - Steigerung der Verkehrssicherheit
- **ambivalent bewertet:**
 - Erhöhung der Außendienstpräsenz

-
- Zufriedenheit der Mitarbeitenden mit einer interessanten Entwicklung: Starke Hinweise für eine anfängliche Verschlechterung, gefolgt von einer langfristigen Verbesserung
 - **als schwach bewertet:**
 - Verflachung der Hierarchieebenen

In der Kategorie „Gründe für die Reform 2005“ wurden folgende Gründe angegeben:

- Effizienzsteigerung und Kostenreduktion
- Politische Motivation
- Strukturelle Probleme
- Uneinheitliche Standards
- Veränderungen in Europa

In den Kategorien „Historischer Hintergrund/Frühere Reformversuche“, „Herausforderungen während der Umsetzung der Reform 2005“ sowie „Hindernisse“ waren folgende wesentlichen Aussagen zu konstatieren:

- **Historischer Hintergrund der Wachkörper:**
Starkes Bewusstsein für die mehr als hundertjährigen Traditionen und Kulturen der Wachkörper.
- **Frühere Reformversuche:**
Zahlreiche Reformversuche seit den 1960er Jahren am Widerstand der Personalvertretungen und am fehlenden politischen Durchsetzungswillen gescheitert, nur kleinere Reformschritte zur Annäherung der Wachkörper konnten umgesetzt werden.
- **Kulturunterschiede:**
Hier wurde deutlich, dass es gravierende Unterschiede in den Organisationskulturen der Wachkörper gab, bedingt durch unterschiedliche Historien, Strukturen, Arbeitsweisen. Diese wurden durch konditioniertes Konkurrenzdenken verstärkt. Die gefühlte Dominanz der Gendarmerie bei der Reform, die befürchteten Änderungen bei der Kriminalpolizei und das erzwungene Aufgeben der alten Kulturen waren eine besondere Herausforderung für die Zusammenführung.
- **Dienstzeitsystem:**
Eine vehemente Ablehnung des neuen DZS04 verhinderte die Einführung eines neuen, zeitgemäßen Dienstzeitsystems.
- **Behördenstruktur:**
Die Trennung von Behörde und Wachkörper wurde bei der Reform 2005 nicht verändert, entsprechend blieben weiterhin komplexere bürokratische Zuständigkeiten und Prozesse bestehen.
- **Veränderung der Dienststellenstruktur:**
Eine Veränderung der Dienststellenstruktur wurde aus politischen Gründen nicht in Angriff genommen.
- **Verschiebung von Zuständigkeiten:**
Es wurde erkannt, dass Spannungsfelder wegen der Kompetenzen der Polizeijuristen versus den Exekutivbeamten entstehen würden, gleichwohl wurde die Stärkung der Exekutive vorangetrieben.

-
- **Uniform:**
Zunächst gab es einen kleinen Rückschlag mit einem ersten misslungenen Designversuch, danach konnte das bis heute gültige Design der Uniformen erfolgreich eingeführt werden.
 - **Prozessgestaltung:**
Die früheren analogen Geschäftsprozesse wurden in die neue digitale Infrastruktur programmiert, u. U. wäre hier eine Anpassung der Prozesse sinnvoll gewesen, allerdings hätte dies weitere Kapazitäten erfordert.
 - **Rücktritt des Innenministers:**
BMI Strasser trat kurz vor Projektumsetzung zurück. Der bzw. die Nachfolger/in blieben jedoch konsequent auf Reformkurs, sodass das Risiko, dass die Reform gestoppt werden würde, sich nicht realisierte.
 - **Widerstände und Ängste:**
Widerstände kamen von den Gewerkschaften, Personalvertretungen sowie einem Teil der Führungskräfte. Es bestanden insbesondere Ängste hinsichtlich des Verlusts von Führungsfunktionen bzw. Personalvertretungspositionen, Prestige und Einkommen.
 - **Einfluss der Gendarmerie:**
Die Angehörigen der Sicherheitswachen und des Kriminalbeamtenkorps befürchteten einen zu großen Einfluss der Gendarmerie im Reformprozess und respektive auf die Ergebnisse.
 - **Politischer Diskurs:**
Die politischen Diskurse verliefen auf drei Ebenen: Auf Bundesebene wurden das Pro und Contra im parteipolitischen Bereich diskutiert. Auf Landesebene befürchteten die Landes-Obleute um ihren Einfluss und auf Kommunalebene befürchteten die Bürgermeister die Schließungen von Dienststellen, die jedoch nicht kamen.

Hinsichtlich der Kategorie „Change-Management-Prozess“ ergaben sich folgende Erkenntnisse:

- **Organisationskultur:**
Es wurde eingeräumt, dass auf einen bewussten Prozess der Zusammenführung der Organisationskulturen zu wenig Wert gelegt wurde und dies zu Widerständen und Unzufriedenheit führte.
- **Einbindung der Mitarbeitenden:**
Es war eine größere Anzahl an Mitarbeitenden in das Projekt direkt eingebunden und es fanden zahlreiche Informationsveranstaltungen statt. Zudem konnten neben dem offiziellen Dienstweg auch direkt Vorschläge an das Projektteam gemacht werden.
- **Informations- und Kommunikation:**
Die Informations- und Kommunikationsstrategie und die einzelnen Maßnahmen werden mehrheitlich – mit ein paar kritischen Stimmen – als gut bezeichnet.
- **Planung und Steuerung:**
Die große Dimension des Projekts wurde durch ein professionelles Projektmanagement bewältigt. Externe Berater wurden nicht eingebunden, da ausreichend Expertise in der Organisation vorhanden war.

- **Evaluierung:**

Auf eine vorher planmäßig festgelegte und umfassende Evaluierung wurde verzichtet.

Die Ergebnisse der Kategorie „Reformergebnisse 2005“ zeigen insgesamt eine positive Bilanz. So werden

- die Reform selbst,
- der Abbau von internen Rivalitäten,
- die Außenwirkung/-kommunikation,
- die bundesweite Kooperation und Einsetzbarkeit,
- das Schaffen von einheitlicher Ausbildung und Standards,
- die Erhöhung der Effizienz und
- die nun klaren Strukturen und Zuständigkeiten

positiv bewertet.

Bei der Forcierung des Ansatzes Polizisten als Generalisten (vs. Spezialist) auszubilden und einzusetzen, wurde deutlich, dass dieser Ansatz nicht uneingeschränkt Zustimmung fand und findet und in bestimmten Bereichen (u. a. Cybercrime) wieder ein Fokus auf Spezialisierungen gelegt wird.

Erwartungsgemäß gab es zu Beginn der Umsetzung der Reform Startschwierigkeiten hinsichtlich der Arbeitsprozesse, die aber im Laufe der Zeit bewältigt wurden. Gleiches gilt im Hinblick auf das Betriebsklima, das sich aufgrund der Umstellung mit den neuen Prozessen, bei einigen Führungskräften wegen des Verlustes ihrer Funktion sowie der empfundenen Missachtung von Identität und Kultur, vorübergehend verschlechterte. Gerade die fehlende Inkulturation war bei einigen älteren Interviewpartnern noch ein Thema.

4.2. Wesentliche Erkenntnisse zur Reform 2012

Hinsichtlich der Kategorie „Zielerreichungen der Reform 2012“ zeigten sich bei den Ergebnissen eindeutigere Bilder:

- **Herausforderungen:**

Diese waren geringer als 2005, da parteiübergreifender Konsens bestand und nur obere Führungsebene betroffen war.

- **Change-Management-Prozess:**

Die Kommunikation und Umsetzung waren nicht so herausfordernd, da überschaubarer Kreis von Betroffenen.

- **Effizienzsteigerung und Kostenreduktion:**

Aus 31 Behörden wurden neun Landespolizeidirektionen, damit beides evident.

- **Lösen struktureller Probleme:**

Die Zuständigkeits- und Kompetenzabgrenzungen zwischen den drei Organisationseinheiten sind obsolet, da es nur noch eine Behörde mit einer Person an der Spitze, die die Gesamtverantwortung trägt, gibt.

- **Politische Motivation:**

Auf Bundesebene gab es die erforderliche Mehrheit für die notwendigen Verfassungsänderungen und die anschließenden Gesetzgebungsverfahren.

- **Vervollständigung der Reform 2005:**

Mit der neuen Behördenstruktur war der aus politischen Gründen im Jahr 2005 nicht

mögliche letzte und konsequente Schritt zur Erreichung eines durchgängigen hierarchischen Aufbaus der Bundespolizei getan.

- **Nachteile der Reform:**

Als Nachteile wurde die soziale Verträglichkeit gesehen, zwar pro Führungskraft (kein Verlust an Gehalt, neue Führungsfunktion), aber contra Effizienz (keine Kostenreduktion, noch zu viele Führungsstellen) ging. Außerdem wurde die etwas irreführende Namensgebung „Landespolizeidirektion“ kritisiert, denn tatsächlich handelt es sich eher um eine „Bundespolizeidirektion (BPD)“ (z. B. BPD Salzburg oder BPD Niederösterreich).

- **Vorteile der Reform:**

Die Vorteile der Reform überwiegen eindeutig. Es gibt nun eine durchgängige Verantwortungspyramide sowie einheitliche Grundstrukturen in allen Bundesländern. Entsprechend können die Ressourcen effizient gesteuert werden, Verständigungs- und Entscheidungswege sind eindeutig.

Die Interviewpartner gaben in der Kategorie „**Aktuelle Herausforderungen**“ folgende Aspekte zu Protokoll:

- Auswirkungen internationaler Konflikte (zunehmend, Krisenmanagement muss verstärkt werden)
- Bürokratie (überbordend, muss reduziert werden)
- Cyberkriminalität und Digitalisierung (Spezialisierung, Verstärkung der Aus- und Fortbildung)
- Dienstzeitsystem (immer noch kein zeitgemäßes System)
- Extremismus und Terrorismus (immer komplexer)
- Führungskultur (Anpassung an neue Bedingungen notwendig)
- Generationenkonflikt (unterschiedliche Auffassungen über Work-Life-Balance)
- Gesellschaftlicher Wandel (extern und intern, siehe Generationenkonflikt)
- Gewaltbereitschaft (zunehmend)
- Migration (Überforderung droht)
- Mitarbeiterbindung (neue Formen nötig, da neue Generation)
- Öffentliche Meinung (neue Formen nötig, neue Medien)
- Organisierte Kriminalität (zunehmende Gefahr wegen Verflechtungen)
- Politische Einflussnahme (u. a. zu stark bei Besetzung von Führungsfunktionen)
- Rechtliche Rahmenbedingungen (immer komplexer werdend)
- Rekrutierung (Wettstreit um Nachwuchs)
- Resilienz kritischer Infrastrukturen (zunehmende Gefahren)
- Überforderung (der Polizei droht, zu viele Einsätze, ständig neue Aufgaben und enormer bürokratischer Aufwand bei zu wenig Personal)
- Veränderung als Konstante (ständige Veränderung als Normalfall begreifen)
- Weitere Optimierung der Aus- und Fortbildung (neue Inhalte, neue Formen)

5. Auswertung von Sekundärdaten

Ausgewertet wurden folgende quantitative Sekundärdaten:

- Statistiken über Kriminalität
- Statistiken über Verkehrssicherheit
- Befragungen zum Vertrauen in die Polizei
- Befragungen zum Sicherheitsgefühl
- Personaldaten der Bundespolizei
- Statistiken zu Staatsausgaben
- Ergebnissen zurückliegender Mitarbeiterbefragungen

Die Sekundärdatenauswertungen erbrachten folgende Ergebnisse:

- **Kriminalitätsentwicklung (Anzeige- bzw. Verdachtsstatistik im Hellfeld):** Durchgehendes Zurückgehen der Fallzahlen über den gesamten Beobachtungszeitraum (allerdings gegenteiliger Trend die letzten beiden Jahre) und ein stetiger Anstieg der Aufklärungsquote.
- **Verkehrssicherheit:** Die Anzahl der Verkehrstoten ging stark zurück, bei gleichzeitig massiv gestiegener Anzahl zugelassener Fahrzeuge.

Die beiden vorgenannten positiven Entwicklungen sind ähnlich in den Nachbarstaaten oder sogar EU-weit so verlaufen.

- Das **Vertrauen** in die Polizei und das **Sicherheitsgefühl** in Österreich sind hoch. Das Vertrauen ist der Polizei und ihrer Arbeit direkt zuzurechnen, das Sicherheitsgefühl nur teilweise.
- Die **Außendienstpräsenz** ließ sich wegen fehlender Daten nicht valide ermitteln. Die erst seit 2012 erfassten Kontroll- und Streifenfunktigkeiten blieben auf annäherndem Niveau, allerdings mit sinkender Tendenz.
- Die **Personalstärke** ist im Beobachtungszeitraum um drei Prozent angestiegen, das Verhältnis Exekutiv- zu Verwaltungsbeamten hat sich zugunsten der Exekutivbeamten verschoben.
- Bei den **Staatsausgaben** ergab sich eine inflationsbereinigte Zunahme der Ausgaben für die Bundespolizei von 2.131 (nominal 1.664) Millionen Euro im Jahr 2002 bis zum Jahr 2023 auf 2.498 (nominal 3.258) Millionen Euro. Dies entspricht einer Zunahme um 17,2 Prozent (nominal 95,8 Prozent) – im Vergleich dazu verzeichnet die bayerische Polizei im gleichen Zeitraum einen Anstieg um 22,1 Prozent.
- Bezüglich der äußeren Bedingungen zeigen die Statistiken einen starken Anstieg der **Migration** mit positivem Wanderungssaldo. Die Anzahl der Asylanträge ist sprunghaft gestiegen, insbesondere nochmals seit dem Krieg in der Ukraine.
- Bei einer Auswertung von verschiedenen **Mitarbeiterbefragungen von Angehörigen** der ehemaligen Wachkörper sowie der Bundespolizei aus dem Beobachtungszeitraum konnten über die zugänglichen Sekundärquellen keine validen Rückschlüsse (meist wegen fehlenden wissenschaftlichen Standards) auf die Erfüllung der Reformziele oder Auswirkungen der Reformen gezogen werden.

Die gesamten Sekundärdatenanalysen standen unter der Schwierigkeit einer ex-post Evaluation, d. h. alle Daten waren für andere Zwecke erhoben worden und es fehlten wesentliche

Daten. **Eine Korrelation der Entwicklungen mit den Reformen kann nicht nachgewiesen werden.**

6. Abgleich Theorie Change-Management mit dem Reformprozess

Der Abgleich des entwickelten Prüfungsrasters wurde auf die Reform 2005 beschränkt, da diese eine der bis dato größten Reformen in Europa war. Die Forschungsgruppe kam zu folgenden Bewertungen:

1. **Klare Zielsetzung:**

Strategische Ziele lagen vor, diese hätten allerdings durch die Angabe von Zielerreichungsgraden und Referenzwerte operationalisiert werden müssen. Die operativen Ziele des Teams 04 im Projektmanagement waren professionell gestaltet.

2. **Ehrlichkeit in der Kommunikation der Projektziele:**

Während der Reform erfolgte eine sehr aktive, transparente und ehrliche Kommunikation unter Nutzung einer Vielzahl von zum Reformzeitpunkt zur Verfügung stehenden Methoden.

3. **Berücksichtigung des Kontextes und der organisationalen Kultur:**

Es wurde zu wenig Wert auf den Umgang mit den Organisationskulturen gelegt. Ein planmäßiger Prozess einer Inkulturation fand nicht statt. Dies hätte einen nicht zu unterschätzenden Risikofaktor für das Gelingen der Reform im Jahr 2005 darstellen können. Aber die Reform scheiterte nicht daran, im Laufe der Zeit hat sich eine neue Organisationskultur entwickelt.

4. **Balance zwischen Zentralisierung und lokaler Anpassung:**

Hinsichtlich der lokalen Dienststellen wurde eine Entscheidung zwischen Zentralität (Schließungen von Dienststellen zur Gewinnung von Synergien) und Lokalität (Nicht-Schließungen wegen Bürgernähe und Sicherheitsgefühl) zugunsten der Belassung der Dienststellenstruktur getroffen.

Hinsichtlich des Generalistenansatzes, der anfangs stringent verfolgt wurde, wird inzwischen auch wieder Spezialisierung in manchen Bereichen forciert, etwa der Cyberkriminalität.

5. **Klares Bekenntnis der Verantwortungsträger:**

Die Konstellation der Akteure war ein entscheidender Erfolgsfaktor. Zum einen waren dies der durchsetzungs- und widerstandsfähige Innenminister sowie seine stringenten Nachfolger und ein rüchhaltgebender Bundeskanzler. Zum anderen ein engagierter und bundesweit als versierter Einsatzleiter anerkannter Projektleiter mit seinem handverlesenen und professionellen Planungsteam.

6. **Identifikation der Führungskräfte mit dem Projekt:**

Ob und in welchem Umfang die Führungskräfte auf den nachgeordneten Hierarchieebenen von der Notwendigkeit der Reform überzeugt waren und dafür Engagement zeigten, konnte nicht belegt werden. Die nicht nur zeitlich sehr großzügigen hundertprozentigen Gehaltswahrungsbestimmungen dürften Widerstände zumindest minimiert haben.

7. **Einbeziehung und Akzeptanz der Akteure:**

Die Einbindung der politischen Führung, der Führungskräfte und der Mitarbeitenden ist in dem Reformprojekt umfänglich erfolgt. Die Personalvertretungsgremien konnten

als Befürworter nicht gewonnen werden. Die Landeshauptleute konnten durch intensive Kommunikation und Zugeständnisse bei der Mitwirkung bei der Bestellung der Führungskräfte für die Reform gewonnen werden.

8. Realistischer Zeitrahmen:

Die Zeitdauer von ca. 2,5 Jahren für eine Reform solchen Ausmaßes erscheint sowohl so lang wie nötig als auch so kurz wie möglich. Ein längerer Zeitraum hätte den Handlungsdruck reduziert und Zeit für verschleppenden Widerstand innerorganisatorisch und auf politischer Ebene gegeben. Wesentlich kürzer wäre es kaum gegangen, da sowohl die organisationsinternen Umsetzungsschritte als auch die notwendigen Gesetzgebungsverfahren eine gewisse Zeit benötigten.

9. Ausreichende Ressourcen:

Es haben sich keine Hinweise darauf ergeben, dass die finanziellen Ressourcen ein Problem gewesen wären und waren somit ausreichend. Die personellen Ressourcen wirken in der Nachbetrachtung als ausreichend und auch fachlich qualifiziert. Die Konsultation bzw. Mitwirkung wissenschaftlicher Expertise war durch den Einbezug von akademisch ausgebildeten Mitarbeitern gegeben und erscheint ausreichend.

10. Schrittweise Implementierung und Flexibilität:

Die Reform 2005 in Österreich war – in Übereinstimmung mit einem Modell aus der Literatur – ein „Erdbeben“, d. h. sie wurde zügig und nachhaltig eingeführt und sie war kein „Bumerang“, d. h. nach einer abrupten Änderung Rückkehr zum (annähernden) Ausgangszustand.

11. Schulungsmaßnahmen:

Die Schulungsmaßnahmen für die im Projekt mitarbeitenden Bediensteten waren professionell organisiert.

Schulungen für die Mitarbeitenden hinsichtlich neuer Abläufe etc. scheinen optimierungsbedürftig gewesen zu sein.

12. Systematische Evaluierung und Anpassung:

Eine planmäßige Evaluation der Reformziele und des Outcomes fand nach der Reform 2005 nicht statt. Es gab einen internationalen Anerkennungspreis für die Reform, eine positiv bewertende Masterarbeit sowie die parlamentarische Kontrolle.

Als Gesamtergebnis ist nach Abgleich mit den theoriebasierten und erfahrungsgestützten Erfolgsfaktoren festzuhalten, dass die Reform 2005 – mit leichten Einschränkungen – professionell umgesetzt wurde und damit erfolgreich war. Zu betonen ist, dass die Maßstäbe aus der aktuellen Literatur gewonnen wurden und die 20 Jahre zurückliegende Reform bereits diese heutigen Ansprüche erfüllte.

7. Fazit

Die Reform 2005 war eine außerordentlich herausfordernde Aufgabe. Bis dahin waren Polizei (Sicherheitswache und Kriminalbeamtenkorps) und die Bundesgendarmerie organisatorisch, personell, kommunikativ und technisch separiert und wurden selbst auf Ebene des Ministeriums getrennt geführt. Bereits kleinere bezirksübergreifende Delikte konnten so für koordinative Schwierigkeiten sorgen.

Eine einheitliche Organisation unter dem Namen Bundespolizei und einer neuem Corporate Identity brachte daher erhebliche Vorteile sowie Effizienzsteigerungen mit sich und ist auch sicherheitspolitisch eindeutig positiv zu bewerten.

Die Behördenreform 2012 führte folgerichtig die Sicherheitsdirektionen, die Bundespolizeidirektionen und die Landespolizeikommanden in die, dem BMI unterstellten, neun Landespolizeidirektionen zusammen.

Folgende **Möglichkeiten zur Optimierung** des Reformprozess konnten erkannt werden:

- Verbesserungswürdige Zielformulierungen (insbesondere der strategischen Ziele)
- Fehlender Prozess der Inkulturation (Berücksichtigung der bisherigen Kulturen)
- Vermeidung bzw. Minimierung des Konflikts Juristen vs. Exekutivbeamte (antizipative Maßnahmen zur Vermeidung von Machtkämpfen)
- Keine Entwicklung neuer Geschäftsprozesse (bisherige Prozesse wurden in die neue EDV-Infrastruktur übernommen)
- Kein zeitgemäßes Dienstzeitmanagement (DSZ 04 gestoppt, bisher kein zeitgemäßes)
- Unausgewogener Generalisten- vs. Spezialistenansatz (anfangs zu stark auf Generalisten fokussiert)

Nachahmungswürdige Aspekte der Reform waren:

- Rasche Umsetzung der Reform („window of opportunity“ genutzt)
- Soziale Verträglichkeit (großzügige Gehaltswahrunge
- Beteiligung der Mitarbeitenden (unter den damaligen Bedingungen sehr gut)
- Verzicht auf externe Beratung (weil interne qualifizierte Fachkompetenz in der Organisation)
- Zusammenstellung des Projektkernteams: Als Projektleiter eine erfahrene Führungskraft (einsatzbedingte Erfahrung mit dem Treffen von weitreichenden Entscheidungen unter Zeitdruck), die bundesweit anerkannt war (zu erwartende positive Glaubwürdigkeitseffekte) und als Projektleiter sein Team zusammenstellen durfte.
- Nachhaltige und andauernde Unterstützung der Politik (die Innenminister und der Kanzler)
- Konsequenz die notwendige Folge reform durchgeführt (zweites „window of opportunity“ genutzt)

Aktuell ist die **Struktur der Bundespolizei** wie folgt:

- Die oberste Dienstbehörde ist der Bundesminister für Inneres.
- Im BMI trägt die Sektion II, die Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit (GDföS), die Gesamtverantwortung für sämtliche Angelegenheiten der Sicherheits exekutive in Österreich und verfügt derzeit über ca. 32.000 Polizistinnen und Polizisten sowie über rund 3.800 Sicherheitsverwaltungsbedienstete.
- Auf Bundesebene gibt es als zentrale Organisationseinheiten der GDföS die Bundespolizeidirektion (BPD) und die Direktion Organisation, Ressourcen- und Krisenmanagement GD (ORK), sowie das Bundeskriminalamt (BK), die Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst (DSN) und die Direktion Spezialeinheiten/Einsatzkommando Cobra (DSE/EKO Cobra).
- Die Sicherheitsakademie (SIK), die zur Sektion I gehört, ist die zentrale Bildungs- und Forschungseinrichtung des BMI.
- In den Ländern bestehen neun Landespolizeidirektionen. Diesen sind unterstellt:

-
- Polizeikommissariate (für fremdenpolizeiliche und polizeiärztliche Angelegenheiten, sowie des Verkehrs- und Strafamtes, Schülertransportausweisen, Strafregisterbescheinigungen, Sprengmittelbezugsscheinen etc.)
 - Bezirks-Polizeikommanden und Stadt-Polizeikommanden.
 - Polizei-Inspektionen (Sicherheitspolizeilicher Exekutivdienst, Verkehrsdienst und Kriminaldienst).
 - Fachinspektionen wie Verkehrs-, Grenzpolizei- oder Diensthundeinspektionen.
 - Die Anzahl der Dienststellen beläuft sich auf ca. 1.000.

Kurzgefasst ist das nunmehr bestehende Modell für Österreich am besten geeignet, weil es folgende Merkmale aufweist:

- Es gibt eine einheitliche Bundespolizei mit gleichem Namen und Erscheinungsbild, sowie einer gleichen Struktur (mit Anpassungen in Wien), die alle polizeilichen Belange abdeckt.
- Die Bundespolizei verrichtet in ganz Österreich den sicherheits-, verkehrs- und kriminalpolizeilichen Exekutivdienst.
- Es sind die Besonderheiten in der Organisation für Wien berücksichtigt.
- Es gibt pro Bundesland eine Landespolizeidirektion.
- Die Finanzierung durch eine Hand wird mit dem Bundeshaushalt gewährleistet.
- Es gibt einen hauptsächlichen Generalistenansatz, der sich bei vielen dislozierten Dienststellen empfiehlt.
- Spezialistentum wird wieder, gerade auch für kriminalpolizeiliche Aufgabe einschließlich Cybercrime, forciert.
- Es existieren funktionelle und effektive Zentralstellen auf Bundesebene (BK, DSN, DSE/EKO Cobra) sowie die SIAK.
- Eine derart zentral strukturierte Polizeiorganisation kann schneller auf Veränderungen der Umwelt reagieren als ein föderales System.
- Eine gute internationale Kompatibilität ist durch zentrale Ansprechpartner, lokale grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie zentral gesteuerte strategische internationale Zusammenarbeit gesichert.