

# Bürgernahe Polizei – Den demographischen Wandel gestalten Ergebnisbericht der Expertenkommission

Hilden, im Juni 2015





**Bürgernahe Polizei - Den demographischen Wandel gestalten**

**Ergebnisbericht der Expertenkommission**

**Hilden, im Juni 2015**

## Vorwort

Die Mitglieder der vom Minister für Inneres und Kommunales im Juli 2014 eingesetzten Expertenkommission „**Bürgernahe Polizei – Den demographischen Wandel gestalten**“ legen hiermit ihren Ergebnisbericht vor.

Der **Ergebnisbericht** ist ausschließlich als eine **konzentrierte Antwort** auf den ministeriellen Auftrag zu verstehen. Deshalb sollte er nicht als eine Auseinandersetzung mit allen zurzeit relevanten Themen der Polizeiarbeit gesehen werden. Auch gingen alle Überlegungen, diese Kommission als eine „Einsparkommission“ aufzufassen, an ihrem Selbstverständnis und an der tatsächlichen Herangehensweise vorbei. Vielmehr haben sich ihre Mitglieder von der Vorstellung leiten lassen, im Wesentlichen **Optionen zur Optimierung der Polizeiarbeit** aufzuzeigen – unabhängig von Tagesaktualitäten und ausschließlich aus **polizeilicher Sicht**. Eine gesamtstaatliche oder politische Bewertung vorzunehmen, verstehen sie nicht als ihre Aufgabe.

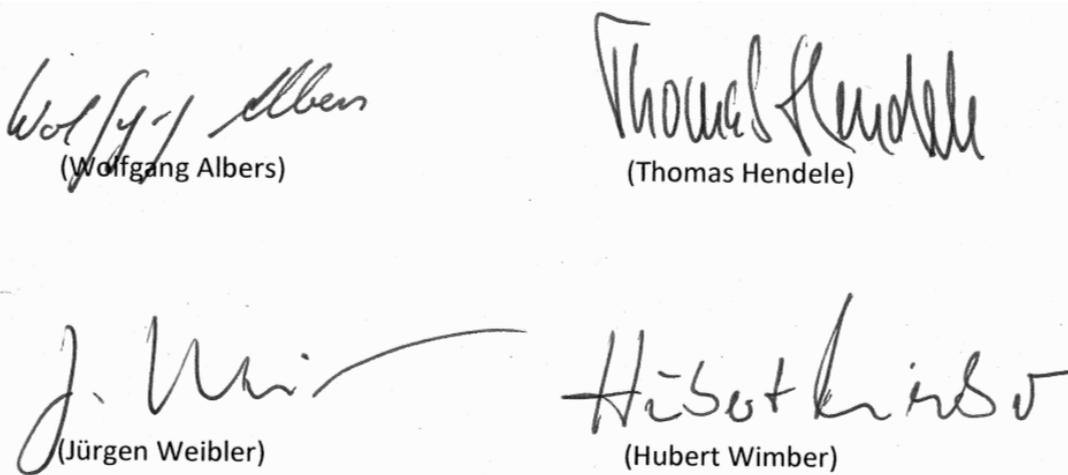
Die Kommission legt Wert auf die Feststellung, dass sie angesichts ihrer komplexen Aufgabe **grundsätzliche Überlegungen** in den Vordergrund stellt. Feinteilige Prozessanalysen, die Bemessung von Arbeitsraten oder Ähnliches wurden von ihr nicht verfolgt. Dies wird für ihre Zwecke als gegeben hingenommen. Sehr wohl wurden aber zur Herausbildung übergreifender Aussagen umfangreiche und detaillierte Berechnungen durchgeführt. Wo möglich und vertretbar, wurden zur Analyse der Ausgangsbedingungen und zur Formulierung von Positionen (neu generierte) Daten sowie zahlreiche Dokumente und spezifische (neu erstellte) Ausarbeitungen (z. B. des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen oder der polizeilichen Landesoberbehörden) oder eigene Berechnungen herangezogen. Außerdem wurde fallweise zusätzliche Expertise – auch außerhalb von Nordrhein-Westfalen – erbeten. Die Berufsvertretungen hatten ebenfalls Gelegenheit, der Kommission ihre Vorstellungen zu erläutern.

Den beteiligten Personen gebührt unser aufrichtiger **Dank**. Ausdrücklich danken wir der uns engagiert und umsichtig unterstützenden Geschäftsstelle.

Der **Ergebnisbericht** wurde von der Kommission **einstimmig** verabschiedet. Ihm sind Anlagen beigefügt. Neben **erläuternden Anlagen** (Anlagenteil C) finden sich **wissenschaftliche Gutachten**, die sich die Kommission ebenfalls einhellig zu eigen gemacht hat (Anlagenteil B), und sich unterscheidende **Modelle zur Äußeren Aufbauorganisation**, innerhalb derer die zukünftige Polizeiarbeit gesehen wird (Anlagenteil A). Das Mitglied, das das

jeweilige Modell begründend vertritt, ist angeführt. So verdeutlicht gerade diese Vielfalt beispielhaft die **Unabhängigkeit des Denkens** in der Kommission, die – was auch sonst – ergebnisoffen arbeitete.

Hilden, im Juni 2015



Wolfgang Albers  
(Wolfgang Albers)

Thomas Hendele  
(Thomas Hendele)

J. Weibler  
(Jürgen Weibler)

Hubert Wimber  
(Hubert Wimber)

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Methoden .....</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Ergebnisse .....</b>	<b>9</b>
3.1	Polizeistärke .....	11
3.2	Personalverwendung .....	17
3.3	Aufgabenkritik .....	20
3.4	Leitstellen .....	23
3.5	Landesweite Zentralisierung oder Regionalisierung von Aufgaben .....	25
3.6	Kommunale Einräumigkeit .....	30
3.7	Lebensarbeitszeit .....	31
3.8	Landesoberbehörden .....	33
3.9	Direktionsmodell .....	36
3.10	Modelle zur Äußeren Aufbauorganisation .....	37
3.11	Demographieeffekte, Ausgabenzuwächse und Einstellungsermächtigungen .....	42
<b>4</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>46</b>
<b>5</b>	<b>Anlagen .....</b>	<b>48</b>
A.	Modelle der äußeren Aufbauorganisation .....	49
A1	Zentralisierungsmodell (M1) .....	50
A2	Dezentralisierungsmodell (M2) .....	116
A3	Regionalisierungsmodell (M3) .....	165
B.	Teilgutachten .....	218
B1	PwC-Ergebnisberichte (TG I) .....	219
B2	Polizeistärke und ihre tatsächliche Verfügbarkeit (TG II) .....	232
B3	Zusammenhang von Behördengröße, Verfasstheit und Leistungsgrößen in den Kreispolizeibehörden (TG III) .....	241
B4	Nutzen der Erfahrungen anderer Bundesländer (TG IV) .....	249
B5	Prognose der Polizeistärke bis 2031 (TG V) .....	261
B6	Vergleichende Modellbewertung (TG VI) .....	269
C.	Sonstige Anlagen .....	281
C1	Aufgabenkritik .....	282
C2	Polizeidichte im Ländervergleich .....	316
C3	Angehörte Experten .....	317

## **Tabellenverzeichnis**

<b>Tabelle 1:</b> Prognose zur Entwicklung der Polizeistärke bis 2031 .....	13
<b>Tabelle 2:</b> Aufgabenkritik und Synergien.....	22
<b>Tabelle 3:</b> Gesamtübersicht der ausgewiesenen Synergien.....	44

## Zusammenfassung

Nordrhein-Westfalen besitzt eine leistungsstarke Polizei. Unter gegebenen Bedingungen sinkt ihre Leistungsfähigkeit, sofern deutlich weniger Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte dauerhaft zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen. Und in der Tat: Perspektivisch wird der Personalkörper ceteris paribus demographisch bedingt schrumpfen. Diese Entwicklung setzt bereits 2017 ein, wird mit Bezugsjahr 2011 in 2021 manifest und erreicht ihre Spitze voraussichtlich 2026 mit einem Verlust von rund 1.500 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten. Danach ist sie wieder gegenläufig, erreicht die Ausgangssituation im Beobachtungszeitraum bis 2031 jedoch nicht mehr. Die Zeichnung dieser Entwicklung ist jedoch nicht ohne das Wissen darum einzuordnen, dass bereits gegenwärtig die ausgewiesene Sollstärke nur zu 75% - teilweise allerdings unvermeidbar - mit voller Flexibilität zur Erledigung ihrer Kernaufgaben tagtäglich eingesetzt werden kann.

Angesichts dieser Situation analysierte die vom Ministerium für Inneres und Kommunales eingesetzte **Expertenkommission „Bürgernahe Polizei – Den demographischen Wandel gestalten“** aufgabenkritische, organisatorische und personale Optimierungspotenziale. Dabei unterstellte sie, dass das heutige Sicherheitsniveau, was mit der gegenwärtigen Personalstärke gewährleistet wird, auch zukünftig erreicht werden soll. Da der Kommission Zahlen, die eine zukünftige Veränderung des polizeilichen Umfeldes mit Personalstärken inhaltlich wie statistisch begründet in Zusammenhang brachten, nicht vorlagen, unterstellte sie ferner, dass die Polizei unter den gegebenen Bedingungen heute so effektiv arbeitet wie morgen. Ändern sich die Bedingungen oder ändert sich das polizeiliche Umfeld, kommt es zu Verschiebungen im Sicherheitsniveau (Erhöhung/Absenkung), sofern sich nicht ein zufälliger Ausgleich ergibt oder Anpassungsleistungen dies herbeiführen.

Genau in dieser Lage der Veränderung der Bedingungen befindet sich die nordrhein-westfälische Polizei aufgrund von demographischen Entwicklungen. Angemessene Anpassungsleistungen sind also selbst bei angenommener Konstanz des polizeilichen Umfeldes gefragt. Die Kommission verfolgt hier eine dreifache Zielsetzung: (1) Sie deckt Sachverhalte und Zusammenhänge auf, analysiert und bewertet sie. (2) Sie stellt praktikable Lösungen vor, die erkannte Probleme beheben können. (3) Sie zeigt darüber hinaus auf, ohne den Status einer Kommissionsempfehlung zu besitzen, ob und inwieweit zu den Lösungen ergänzende Veränderungen in der Äußeren Aufbauorganisation bei Beibehaltung des verbindenden Direktionsmodells hinzukommen können.

## 1 Ausgangslage

Die demographische Entwicklung stellt in den kommenden Jahren eine große Herausforderung für die Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen dar. Wichtigstes Ziel wird es dabei sein, die Polizei auch für die Zeit nach 2020 **leistungsfähig und bürgernah** zu erhalten.

Die Tatsache, dass selbst bei Beibehaltung des höheren Niveaus der Einstellungsermächtigungen Mitte des nächsten Jahrzehnts gegenüber dem Ausgangsjahr 2011 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte fehlen werden, machte es im Hinblick auf die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags notwendig, die Organisation, die Personalstärke und -verwendung sowie die Aufgaben der Polizei einer Überprüfung zu unterziehen.

Zu diesem Zweck setzte das Ministerium für Inneres und Kommunales die **Expertenkommission „Bürgernahe Polizei – Den demographischen Wandel gestalten“** ein und bat diese, näher konkretisiert,

- organisatorische und personelle Optimierungspotenziale sowie Synergieeffekte vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in der Polizei zu identifizieren,
- daraus Handlungsempfehlungen sowie ggf. -alternativen abzuleiten und
- die damit verbundenen Auswirkungen für die Leistungsfähigkeit und Bürgernähe der Polizei abzuschätzen.

**In die Untersuchungen miteinbezogen** werden sollten

- der Bericht der sogenannten Scheu-Kommission zur „Neuorganisation der Polizeibehörden in Nordrhein-Westfalen“<sup>1</sup>,
- der Ergebnisbericht „Demografieeffekte in Nordrhein-Westfalen - Prognose der Auswirkung der demografischen Entwicklung auf den Landeshaushalt in Nordrhein-Westfalen bis 2020“<sup>2</sup> von PricewaterhouseCoopers (PwC),

---

<sup>1</sup> LT-Vorlage 13/3156.

<sup>2</sup> LT-Vorlage 16/333.

- der PwC-Ergebnisbericht „Benchmark-Analyse über die Ausgaben in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu anderen Bundesländern - Systematischer Überblick über die Ausgabensituation des Landes und Identifizierung von Konsolidierungspotenzialen“<sup>3</sup> sowie
- Maßnahmen und Erfahrungen anderer Flächenländer bei der Reorganisation polizeilicher Strukturen.

**Mitglieder der Kommission** waren

**Polizeipräsident Wolfgang Albers**, Polizeipräsidium Köln

**Landrat Thomas Hendele**, Landrat als Kreispolizeibehörde Mettmann

**Univ.-Prof. Dr. Jürgen Weibler**, FernUniversität in Hagen

**Polizeipräsident Hubert Wimber**, Polizeipräsidium Münster

Herrn Univ.-Prof. Dr. Jürgen Weibler oblag darüber hinaus die wissenschaftlich-gutachterliche Begleitung, die Moderation des Arbeitsprozesses und der Entwurf des von den Kommissionsmitgliedern gemeinsam verantworteten und konsensual verabschiedeten Ergebnisberichts.

Organisation und Logistik der Kommission übernahm auf Bitten der Kommissionsmitglieder eine in der Polizeiabteilung des Ministeriums für Inneres und Kommunales hierfür eingerichtete Geschäftsstelle, in der Herr Ministerialrat Günter Mertens und Herr Polizeihauptkommissar Mark Bornheim tätig waren.

## 2 Methoden

Methoden dienen der systematisierten Erkenntnisgewinnung. Ihre Verwendung hängt vom Gegenstand, der Möglichkeit und dem Aufwand ihres Einsatzes sowie der zur Verfügung stehenden Zeit ab. Die Kommission setzte von vornherein darauf, ihre Analysen und Folgerungen nach ausführlichem Dokumentenstudium und originären Zusammenstellungen über Sachverhalte und deren Entwicklungsverlauf, möglichst empirisch und begleitet durch wissenschaftliche Gutachten sowie angereichert durch

---

<sup>3</sup> LT-Vorlage 16/333.

Praxiserfahrungen, abzusichern. Deshalb wurden bestehende Daten genutzt und neue generiert (bspw. aus Abfragen an das Ministerium für Inneres und Kommunales oder die polizeilichen Landesoberbehörden, aus Systemen, aus statistischen Analysen, aus Berichten von polizeilichen Arbeits- und Projektgruppen). Darüber hinaus wurden (halb-)strukturierte Befragungen von Experten und Funktionsträgern innerhalb und außerhalb der nordrhein-westfälischen Polizei vorgenommen.<sup>4</sup> Ebenso fanden Gespräche mit Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten bzw. Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern statt.

Die Beschreibung und Analyse aufgenommener Sachverhalte erfolgt in der Regel nach dem neuesten zur Verfügung stehenden Zahlenmaterial oder anderweitigen Informationen. Dies sind dominant die letzten beiden Jahre. Es gilt aber zu berücksichtigen, dass nicht regelmäßig ein identisches Bezugsjahr bei inhaltlich verbundenen Aussagen aufgrund der Datenlage gewährleistet werden kann.

### **3 Ergebnisse**

Eingehend ist festzustellen, dass der Kommissionsgründung keine grundsätzliche Problematisierung der Leistungsfähigkeit der Arbeit der nordrhein-westfälischen Polizei vorausging. Auch nach der Kommissionsarbeit ist dies nicht anders zu sehen. Vielmehr war der eigentliche Anlass die prognostische Verringerung der Polizeistärke aufgrund der demographischen Entwicklung des Personalkörpers.

Es liegt in der Natur der Sache, dass eine Behandlung dieser Entwicklung den Blick vor allem auf aufgabenkritische, organisatorische und personelle Fragen lenkt. Deshalb wurden der Kommission mit ihrer Gründung hierauf bezogene Leitfragen mit auf den Weg gegeben. Sie fühlte sich dabei jedoch frei, weitere Fragen zu verfolgen und in Abhängigkeit der gewonnenen Erkenntnisse und ihrer faktischen Möglichkeiten Schwerpunkte in der Auseinandersetzung mit dem komplexen Feld zu setzen.

Die Kommission wird im Folgenden ihre Ergebnisse kompakt präsentieren. Der Beobachtungs- und Analyse Raum war weiter, als es die Ergebnisse am Ende ausweisen. Ein besonderes Anliegen war aufgrund der demographisch induzierten Ausgangslage der Ausweis von Synergien. Als Synergien werden durch jedwede Maßnahmen freigewordene Planstellen (mittelbar

---

<sup>4</sup> Vgl. Anlage C3, angehörte Experten.

auch Stellen) im Stellenplan der Polizei im Landeshaushalt bezeichnet (z. B. durch Wegfall oder Verlagerung von Aufgaben), die dann zur Bewältigung der Kernaufgaben der Polizei anderen Einheiten zugeführt werden können (dominant also den Direktionen Gefahrenabwehr/Einsatz (GE), Kriminalität (K) und Verkehr (V)). Synergien werden hierbei aus der Jahresarbeitszeit heraus berechnet (siehe Anlage B2, Teilgutachten II, hier werden in der Regel 1.754 Jahresarbeitsstunden konservativ für eine (Plan-)Stelle zugrunde gelegt). Ausdrücklich wird dabei nicht argumentiert, dass eine solche Planstelle (oder mittelbar auch Stelle) dem Personalkörper der Polizei entzogen werden sollte (siehe dazu die Eingangsbemerkung der Kommission zum Sicherheitsstandard und vor allem die Ausführungen zur Polizeistärke und ihrer tatsächlichen Verfügbarkeit sowie zur Aufgabenkritik). Vielmehr sollten die Synergien dazu dienen, den demographischen Verlust am Personalbestand auszugleichen und ggf. überlastete Bereiche flexibel zu stärken. Dabei weist die Kommission mehr Synergien aus, als rechnerisch durch die demographische Entwicklung bedingt notwendig sind. Dies soll die Entscheidungsträger in die Lage versetzen, eigene Prioritäten bei einem gewissen Spielraum besser zum Ausdruck bringen zu können.

In diesem Zusammenhang weist die Kommission darauf hin, dass die anderenorts (PwC-Ergebnisberichte aus dem Jahr 2012) einmal prognostizierten sogenannten Demographieeffekte, die angeblich in einer zukünftigen arbeitsbezogenen Entlastung der nordrhein-westfälischen Polizei lägen, nicht nur aufgrund einer inzwischen veränderten Demographieschätzung<sup>5</sup> fachlich nicht haltbar sind (siehe Anlage B1, Teilgutachten I). Somit ist auch die damit korrespondierende haushaltstechnische Entlastung (die sogenannte Demographierendite) hinfällig. Die Kommission hat sich deshalb entschieden, die dortigen Überlegungen nicht aufzunehmen oder gar weiterzuverfolgen. Die notwendige Konsequenz ist, dass aus polizeilicher Sicht keine Entscheidungen auf Basis dieser Berichte getroffen werden sollten.

Sehr wohl ist jedoch mit Blick auf die ausgewiesenen Synergien darauf hinzuweisen, dass die Landessicht teilweise eine von der Kommission identifizierte Synergie (Planstelle einer Polizeivollzugsbeamtin/eines Polizeivollzugsbeamten) anders zu bewerten haben wird. In manchen Fällen müsste nämlich die zur Verlagerung vorgesehene Planstelle durch eine Planstelle

---

<sup>5</sup> Vgl. Cicholas, U./Ströker, K. (2015). Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2014 bis 2040/2060. In: IT.NRW (Hg.): Statistische Analysen und Studien, Band 84. Hiernach wird bis 2025 ein leichter Bevölkerungsanstieg prognostiziert. Im Vergleich 2014 zu 2040 wird nur ein Rückgang von 0,5% erwartet (allerdings bei einer Verschiebung der Altersstruktur und bedeutsamen regionalen Differenzen).

oder Stelle für Verwaltungsbeamtinnen oder -beamte bzw. Regierungsbeschäftigte ersetzt werden. Die Kommission argumentiert im Weiteren jedoch ausschließlich aus polizeilicher Sicht.

### 3.1 Polizeistärke

Schauen wir uns aber zunächst die Ausgangssituation genau an. Die Polizeistärke wird anhand von Planstellen für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte ausgewiesen. Die Wirksamkeit der Polizei wird nicht nur in der Öffentlichkeit entscheidend mit dieser Zahl verbunden. Dies ist natürlich eine Vereinfachung, wird im Kern aber auch von der Kommission gewählt. Man sollte sich dabei bewusst sein, dass eine exakte Berechnung des Zusammenhanges von Polizeistärke und Sicherheitsniveau nicht möglich ist. Vielmehr ist dies ein Erfahrungswissen, was einer ständigen Fortschreibung bedarf und mit zugewiesenen Ressourcen abgeglichen werden muss. In diesem Sinne erwartet die Kommission, dass die Polizei mit ihrer gegenwärtigen Stärke von 39.150 Planstellen (Polizeivollzugsbeamtinnen/Polizeivollzugsbeamte; 2014) *ceteris paribus* weiterhin in der Lage ist, das momentane Sicherheitsniveau zu erhalten. **Dabei sollte allerdings die jetzige Polizeidichte<sup>6</sup>, die Nordrhein-Westfalen als Flächenland mit ausgeprägten Ballungs- und Ballungsrandzonen bereits im Vergleich auf niedrigem Niveau sieht, nicht mehr unterschritten werden.**

Ausgangspunkt aller Überlegungen ist also die Entwicklung der Polizeistärke. Um hier auf einer aktuellen Vorausschau für die Kommissionsarbeit fußen zu können, wurde Herr Univ.-Prof. Dr. Jürgen Weibler ergänzend durch den Auftraggeber gebeten, eine entsprechende Schätzung vorzulegen. Als Betrachtungszeitraum für einen *Entwicklungsverlauf* wurden die Jahre 2011 bis 2031 gewählt.<sup>7</sup>

Der Bestand an Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten der letzten Jahre ist bekannt. Entscheidend für die zu prognostizierende Bestandsveränderung ist nun vor allem die Entwicklung der regulären und der sonstigen Abgänge mit Blick auf die gesetzlich bestimmten Pensionierungsgrenzen der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten in den jeweiligen Altersklassen innerhalb des Schätzzeitraumes. Dabei war zu prüfen, ob bereits jetzt absehbare Entwicklungen die Quote der sonstigen Abgänge beeinflussen könnten. Derartige Entwicklungen wären dann

---

<sup>6</sup> Vgl. Anlage C2, Polizeidichte im Ländervergleich. Die sogenannte Polizeidichte ist das Verhältnis der Planstellen für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte zur Einwohnerzahl des Landes (Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte je 1.000 Einwohner).

<sup>7</sup> Vgl. Anlage B5, Teilgutachten V.

abweichend von einer rein linearen Fortschreibung mit einem Korrekturfaktor einzuarbeiten. Dem gegenüber sind die Einstellungen zu sehen, die der Polizei nach dreijähriger Ausbildung (Bachelor) faktisch zur Verfügung stehen (also bereinigt um die Abbrecherquote aus verschiedenen Gründen).<sup>8</sup> Der Saldo ergibt den zu erwartenden Personalbestand in den jeweiligen Jahren.

Diese Berechnung ist kompliziert. Für Details muss auf das wissenschaftliche Gutachten verwiesen werden (Anlage B5, Teilgutachten V). Herauszuheben ist an dieser Stelle, dass noch validere Schätzungen eine andere Führung der Daten, ihrer Struktur und ihrer statistischen Auswertung bedingen. Dies ist prinzipiell möglich. Hier besteht ein dringender, u. a. system- und programmtechnischer Verbesserungsbedarf.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Wegen des geringen Umfangs blieben Seiteneinsteiger des höheren Dienstes hierbei außen vor.

<sup>9</sup> Bei der empfohlenen Veränderung der Datenstruktur, ihrer Aufbereitung und Darstellung ist zunächst *primär* eine inhaltliche Lösung gefragt. Dies betrifft die Fachlichkeit und statistische Anforderungen. Verbunden wird dies dann mit technischen Fragen. Es geht also letztendlich um das Management der Daten (technische Systeme müssen sich dem Bedarf von Entscheidern anpassen und nicht umgekehrt!).

## Wie sieht die Entwicklung der Polizeistärke nun aus?

(Erläuterungen zu den Zeilen und Spalten siehe nachfolgend)

Jahr	Anzahl PVB jeweils zum 1. Januar	Abgänge			Zugänge			Differenz Abgänge/ Zugänge	Kumuliert
		Gesamt	hiervon: Altersabgänge	hiervon: sonstige Abgänge	Einstellungsermächtigungen	hiervon: Kompensationsanteil	Nachersatz (netto)		
2011	39.030	621			1.400	0	1.038	417	
2012	39.447	883			1.400	0	1.031	148	565
2013	39.595	1.052			1.477	77	1.011	-41	524
2014	39.554	1.217			1.500	100	1.290	73	597
2015	39.627	1.302	771	531	1.642	100	1.288	-14	583
2016	39.613	1.280	782	498	1.670	150	1.360	80	663
2017	39.693	1.387	839	548	1.637	117	1.381	-6	657
2018	39.687	1.593	967	626	1.519	119	1.512	-81	576
2019	39.606	1.744	1.093	651	1.530	130	1.538	-206	370
2020	39.400	1.767	1.116	651	1.532	132	1.508	-259	111
2021	39.141	1.799	1.130	669	1.529	129	1.399	-400	-289
2022	38.741	1.752	1.102	650	1.520	120	1.409	-343	-632
2023	38.398	1.818	1.183	635	1.521	121	1.411	-407	-1.039
2024	37.991	1.700	1.084	616	1.521	121	1.408	-292	-1.331
2025	37.699	1.570	1.030	540	1.521	121	1.400	-170	-1.501
2026	37.529	1.426	956	470	1.520	120	1.401	-25	-1.526
2027	37.504	1.257	805	452	1.520	120	1.401	144	-1.382
2028	37.648	1.105	641	464	1.520	120	1.401	296	-1.086
2029	37.944	1.078	597	481	1.520	120	1.400	322	-764
2030	38.266	1.179	704	475	1.520	120	1.400	221	-543
2031	38.487								
Gesamt bis 1. Januar 2031		<b>27.530</b>					<b>26.987</b>	<b>-543</b>	

**Tabelle 1:** Prognose zur Entwicklung der Polizeistärke bis 2031

Zunächst die *Erläuterung* der Zeilen und Spalten.

Den Zeilen entnehmen wir das Prognosejahr und die Zahlenwerte. Dabei ist zu beachten, dass für die Jahre 2011 bis 2014 und für den Bestand 2015 Echtdaten und berechnete Zahlen eingestellt wurden (blau hinterlegt). Die fortgeschriebene Prognose setzt mit realen Daten in 2015 an und hört 2031 auf. Die Spezifika sind in den Spaltenköpfen benannt. Neben dem (Prognose-)Jahr sind aufgeführt:

*Anzahl PVB:* Personalbestand zum jeweiligen Jahresanfang.

*Abgänge (Gesamt, Altersabgänge und sonstige Abgänge):* Anzahl der Polizeivollzugsbeamtinnen/Polizeivollzugsbeamten, welche die Regelaltersgrenze erreichen und welche nicht die Regelaltersgrenze erreichen.<sup>10</sup> Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte, die unter die Regelung des § 115 Abs. 2 LBG fallen (25 Jahre Wechselschichtdienst), sind hier ebenfalls berücksichtigt.

*Zugänge (Einstellungsermächtigungen, Kompensationsanteil und Nachersatz):* Anzahl der (prognostischen) „Einstellungsermächtigungen“, basierend auf der Annahme, dass letztlich 1.400 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte jedes Jahr „netto“ ankommen sollen und anfallende Verluste (jeweils bezogen auf die Anzahl der Einstellungsermächtigungen drei Jahre zuvor) ausgeglichen werden. Für die konkrete Berechnung wird für jedes Jahr der gemittelte Verlust der jeweils zwei vorausgegangenen Jahre als neuer durchschnittlicher Verlust zugrunde gelegt und die entsprechende Anzahl auf den Wert 1.400 addiert. Die Höhe ist in der daneben liegenden Spalte „Kompensationsanteil“ vermerkt. Zu beachten ist, dass für den theoretisch möglichen Wegfall dieses üblichen Prozederes die Differenz um eben diesen Betrag nach unten korrigiert werden muss. Dies hätte in der Summe über die Jahre *gravierende Folgen* für die Prognose. Für die Jahre 2015 bis 2017 sind die zusätzlichen Einstellungsermächtigungen von 120 je Jahr berücksichtigt (insgesamt 360 für das Sicherheitspaket) und im Jahr 2015 weitere 22 Einstellungsermächtigungen (für die Kompensation der Abgänge zum Verfassungsschutz). Für das Jahr 2016 wird - abweichend von der oben beschriebenen Berechnungssystematik - derzeit von 1.670 Einstellungsermächtigungen ausgegangen. Der „Nachersatz“ (*netto*) ist die prognostische Anzahl der tatsächlich nach bestandener Ausbildung ankommenden Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten. Der für die Jahre 2026, 2027 und 2028 angenommene Zugang von jeweils 1.401 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten ist rechnerische Folge der Erhöhung der Einstellungsermächtigungen aus dem Sicherheitspaket (dreimal 120) und deren zeitversetzten Nachersatz in Höhe der potenziellen Ausscheidequoten.

*Differenz Abgänge/Zugänge:* Ist die Differenz zwischen den im jeweiligen Prognosejahr übernommenen Kommissaranwärtern und -anwärterinnen und den gleichzeitig anfallenden Abgängen (Erreichen Altersgrenze und sonstige Abgänge).

---

<sup>10</sup> Die Gründe liegen dominant entweder auf Seiten der Person (formale Kategorie: Entlassung auf Antrag/Zurruhesetzungen) oder sind Lebensschicksalen geschuldet (vgl. Anlage B5, Teiltgutachten V).

*Kumuliert:* Ist die kumulierte „Gewinn- und Verlustrechnung“ bezogen auf das Ausgangsjahr 2011.

Wir sehen, dass die negative Bestandsentwicklung in 2021 einsetzt und ihren Höhepunkt mit einem kumulierten Verlust von 1.526 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten in 2026 erreicht. Insgesamt sind sechs Jahre mit einem kumulierten Verlust von über 1.000 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten auszuweisen. Ab 2027 sind wieder positive Wachstumsraten zu erwarten. Allerdings unter dem Vorbehalt, dass die Sprungeffekte im Austritt in den letzten drei Dienstjahren vor der Pensionierung bei den Jahrgängen 1975 und älter denen ihrer Vorgängerinnen und Vorgänger entsprechen. Hierzu gibt es bislang natürlich noch keine Zahlen. Es würde allerdings nicht überraschen, wenn wir dann noch höhere vorzeitige Abgangszahlen sähen. In diesem Fall würde sich der Rückgang des mit Blick auf 2011 ausgewiesenen Defizits verlangsamen, ggf. gar wieder erhöhen.

Auffällig ist ansonsten, dass die Geburtsjahrgänge ab 1975 ein höheres vorzeitiges Austrittsverhalten zeigen. Zudem wurde deutlich, dass ebenso geschlechtsspezifische Unterschiede vorliegen. Hier zeigte sich, dass in den Jahrgängen vor 1975 die Polizeivollzugsbeamtinnen ein erkennbar höheres Austrittsverhalten als ihre männlichen Kollegen an den Tag legten. In den Geburtsjahrgängen nach 1975 verschwindet dieser Unterschied nahezu, da die Austrittsraten für die Polizeivollzugsbeamten deutlich ansteigen. Bemerkenswert in der Höhe ist auch, dass das Austrittsverhalten sich drei, zwei und ein Jahr vor der regulären Pensionierung sprunghaft vom Durchschnitt vorheriger Jahre abhebt. Ein Jahr vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze sind teilweise damit nur noch rund 50% der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten im Dienst (im gesamten Beobachtungsraum sind es im Durchschnitt 60%. Aber: Durchschnittlich erreichen rund 90% der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten das vierte Jahr vor der Regelaltersgrenze, sofern sie den Jahrgängen 1974 und älter angehören. In den Folgejahrgängen sind es nur noch ca. 82%).

Diese aktualisierte Prognose ist für die Polizei NRW eine zu meisternde Entwicklung. Der demographische Faktor schlägt nicht - wie vielfach befürchtet - durch, wiewohl immer noch mit einem deutlichen Verlust an Arbeitskraft und **Erfahrungswissen** zu rechnen ist. In diesem Zusammenhang ist auch auf die nennenswerte Ausscheiderate des **höheren Dienstes** (A 13 bis B 3) zu verweisen, der auf Basis 2015 bis 2020 zu 38% die Polizei verlassen wird.

Allerdings müssen die Bestandszahlen nicht nur im Lichte der absoluten Ausprägung gesehen werden. Wer sich für die von der Prognose losgelöste Frage interessiert, wie viele der durch **Planstellen** ausgewiesenen Polizei-

vollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten denn tatsächlich uneingeschränkt, also **mit voller Flexibilität** angesichts der rechnerisch möglichen Anwesenheitstage im Durchschnitt täglich für die Kernaufgaben zur Verfügung stehen, wird vielleicht aufmerken. Bei dieser erst einmal ungewöhnlichen Betrachtung reduziert sich das gesamthafte Arbeitsvermögen auf **75%** (Gründe sind Ausfallzeiten durch Krankheiten, Dienstsport, Fortbildung, Elternzeit, Teilzeit und Sonstiges in einer Höhe von 17,5% und Verwendungseinschränkungen von 7,5%. Alle Details finden sich in der Anlage B2, Teilgutachten II).

Die Kommission ist sich natürlich darüber im Klaren, dass keine Organisation über 100% des Arbeitsvermögens tagtäglich verfügen kann, doch sieht sie die gegenwärtige Höhe nicht als unveränderbar an. Sie hat deshalb nachfolgend zum Dienstsport und zur Fortbildung konkret Stellung bezogen. Sie begrüßt zudem alle Anstrengungen, die Anzahl der in ihrer **Verwendung eingeschränkten** Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten im aktiven Polizeidienst (2014 waren es **2.776**, zur Herleitung siehe Anlage B2, Teilgutachten II) durch aus den bestehenden Rechtsgrundlagen abzuleitenden Verfahrensweisen nennenswert zu reduzieren. Durch Maßnahmen des behördlichen Gesundheitsmanagements (BGMPol) ist der Krankenstand, nicht zuletzt im Interesse der Betroffenen, im Rahmen des Beeinflussbaren prophylaktisch zu minimieren. Der Erfolg sollte nachgehalten werden.

Ausdrücklich unterstützt sie flexible Arbeitsformen und Maßnahmen zur Integration von Beruf und Familie, insbesondere durch Ausweitung der Telearbeit. Allerdings stellt sie bezüglich **Teilzeit** und **Elternzeit** deutlich heraus, dass die damit verbundenen Schwächungen des Personalkörpers nicht durch den Bestand kompensiert werden können und sollen. Dazu sind die faktischen **Nicht-Besetzungen von Planstellen** in einem Umfang von **1.577** (2020: 2.042) viel zu hoch. Dieses prognostische „Fehl“, dem selbstredend eine Schwankungsbreite inne wohnt, bedeutet bereits gegenwärtig eine nicht hinzunehmende **Dauerschwächung**. Sofern diese Lücke nicht durch arbeitsorganisatorische Maßnahmen entscheidend und kurzfristig geschlossen werden kann, befürwortet die Kommission einen kompensatorischen **Korrekturfaktor** bei den **Einstellungsermächtigungen**, der mindestens die absehbare Steigerung auffängt. Dies würde einerseits die Arbeitsdichte reduzieren, denn der außenveranlasste Arbeitsanfall bleibt ja identisch. Dies würde aber auch andererseits die selbstverständliche Akzeptanz dieser verbrieften Rechte, die bislang dominant von im Anteil steigenden Polizeivollzugsbeamtinnen in Anspruch genommen werden, weiter erhöhen. Hieraus ergäben sich ab 2017 beginnend bis einschließlich 2020 zum Ausgleich vermehrter Elternzeit jährlich 34 (insgesamt 136) und zum

Ausgleich vermehrter Teilzeit jährlich 82 (insgesamt 328) zusätzliche Einstellungsermächtigungen pro Jahr (bzw. in der Summe **464**).

Gleichzeitig tritt die Kommission dafür ein, zusätzlich die Möglichkeit einer **voraussetzungslosen Teilzeit**, sofern eine Destabilisierung der Polizeistärke auszumachen ist, restriktiver zu handhaben. Dieses Synergiepotenzial beträgt zurzeit maximal **115 Planstellen**. Ansonsten verkennt die Kommission nicht, dass eine voraussetzungslose Teilzeitoption die Attraktivität des Polizeidienstes zu steigern vermag. Dieses wäre in dem Moment unproblematisch, wenn auch hierfür ein Puffer bei den Einstellungsermächtigungen vorgesehen würde. In diesem Fall könnten Individual- und Organisationsinteressen (höhere Attraktivität, geringere Arbeitsverdichtung bei anderen) bestmöglich, allerdings nicht kostenlos, verzahnt werden, sofern die Arbeitsprozesse dies so auch hergeben.

Mit Blick auf die Prognose der Polizeistärke und der temporär zu schließenden Lücke (in der Spitze vierstellig) können Lösungen nicht nur in Gestalt der Erhöhung von Einstellungsermächtigungen zu finden sein, sondern ergänzend oder in Kombination derselben auch in flexiblen Alternativen bestehen (Erhöhung der Verfügbarkeit, freiwillige Verlängerung der Lebensarbeitszeit, Synergiegewinne). Flankiert werden könnte dies durch einen regulären Nachersatz nicht besetzter Planstellen zweimal (statt einmal) im Jahr, der technisch bedingte Unwuchten in der Personalzuweisung abfedern würde. Diese Verfahrensweise ist, was die Anzahl der Einstellungsermächtigungen pro Jahr angeht, haushaltsneutral. Sofern zum 1.3. eines Jahres keine ausreichende Anzahl an geeigneten Bewerbern zur Verfügung stünde, wäre ein Ausgleich zum 1.9. möglich (optimale Nutzung der Einstellungsermächtigungen). Ausbildungsverluste aus der Einstellung zum 1.3. könnten bereits zum zweiten Einstellungstermin ausgeglichen werden (und nicht erst in späteren Jahren), da die freiwerdenden Einstellungsermächtigungen im Haushaltsjahr ausgeschöpft werden können. Gleichzeitig ist dadurch ein schneller Ausgleich von Vakanzen (Elternzeit, Teilzeit, Abordnungen) im Nachersatzverfahren möglich (wird nämlich heute beispielsweise zum 2.9. eine Beamtin oder ein Beamter abgeordnet, muss die Behörde ein Jahr auf Nachersatz warten).

### **3.2 Personalverwendung**

Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte durchlaufen eine umfangreiche und spezifische Ausbildung. Dies geschieht gezielt mit Blick auf ihre spätere Verwendung. Auch angesichts des Auslastungsgrades des Personalkörpers sollten die Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten deshalb grundsätzlich nur auf den für sie vorgesehenen Funktionen einge-

setzt werden. Dies geschieht zwar in dem weit überwiegenden Ausmaß der Fälle, doch nicht durchgehend.

So nehmen denn auch Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte Verwaltungstätigkeiten wahr. Die Kommission versteht unter Verwaltungsaufgaben dabei die Aufgaben, die nicht polizeiliche Kernaufgaben (GE, K und V mit zugehörigen Führungs- und Stabsfunktionen) sind. „Klassische“ Verwaltungsaufgaben sind hierbei diejenigen, die grundsätzlich - Ausnahmen sind im Einzelfall begründbar - durch Personal der allgemeinen inneren Verwaltung (in Landratsbehörden: vorwiegend durch Kreispersonal im Rahmen der Organleihe) und nicht durch Polizeivollzugsbeamtinnen oder -beamte zu erfüllen sind. Grundsätzlich sind das Tätigkeiten, die in den Direktionen Zentrale Aufgaben (ZA) und den Zentralabteilungen liegen. Hierzu zählen insbesondere das Direktionsbüro ZA, die Leitungen der Dezernate ZA1/ZA2/ZA3, die Aufgaben Recht, Haushalt, Liegenschaften, Vergabe, Wirtschaft, Organisation, Personal, Disziplinarangelegenheiten und das Beschwerdemanagement sowie der Polizeiärztliche Dienst.

Die Kommission hat deshalb betrachtet, wie viele Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte sich in Positionen befinden, die nicht der originären Polizeitätigkeit zuzuordnen sind (Stand: 2014). Die Gründe für deren Einsatz sind vielfältig. U. a. können persönliche Umstände, Verwendungseinschränkungen und Unterweisungszeiten während eines Laufbahnwechsels neben dem Einbringen der genuin fachlichen Expertise angeführt werden.

Zur differenzierten Betrachtung hat die Kommission eine Unterscheidung vorgenommen: „Klassische“ Verwaltungsaufgaben (dominant ZA 1/ZA 2) sind grundsätzlich durch Personal der allgemeinen Landesverwaltung und in den Landratsbehörden durch Kreispersonal wahrzunehmende Aufgaben. Weitere Verwaltungsaufgaben (ZA 3/Sonstige) können in Teilen sinnvollerweise auch durch Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte wahrgenommen werden.

Danach sind in den „klassischen“ Verwaltungsfunktionen der Kreispolizeibehörden 176 Planstellen (rund 26% des Bestandes, die sich auf 18 Polizeipräsidien verteilen) und in den Landesoberbehörden 26 Planstellen (rund 23% des Bestandes; landeszentrale Funktionen wurden weitestgehend herausgerechnet) ausgewiesen, die zukünftig nicht mehr mit Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten zu besetzen wären. Ausnahmen sind im Einzelfall zu begründen. Erfahrungsgestützt vertritt die Kommission die Auffassung, dass zumindest eine dreistellige Zahl an Planstellen (von insgesamt 873, von denen rund 80% mit Polizeivollzugsbeam-

tinnen und -beamten besetzt sind) anderweitig besetzt werden sollten, um weitere Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte den Kernaufgaben zuführen zu können. Diese Planstellen wären durch eine vertiefende Analyse mit exakter Definition der Aufgaben und Funktionen genauer zu bestimmen.

Die nicht allokatationseffizient besetzten **202 Planstellen** für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte werden als **Synergien** gerechnet.

Verwendungsbezogen kann auch das bestehende Anreizsystem zur Sportförderung diskutiert werden. Das bestehende Anreizsystem zur Förderung der körperlichen Leistungsfähigkeit von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten durch Sport in der Polizei wurde zuletzt mit Erlass 412-58.27.02 vom 18.06.2013 (Sporterlass) modifiziert. Demnach ist jährlich der Nachweis der körperlichen Leistungsfähigkeit zu erbringen. Zielgruppe sind Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte vor Vollendung des 55. Lebensjahres. Davon entfallen allein auf die Direktionen GE und V über 20.000 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte. Ausgenommen sind Angehörige der Bereitschaftspolizei, der Spezialeinheiten, des Personenschutzes sowie Kommissaranwärterinnen und Kommissaranwärter.

Aufgrund der Regelungen des Sporterlasses ergeben sich umgekehrt Ausfallzeiten, die die Flexibilität der Polizeiorganisation senken. Ein Teil des Arbeitsvermögens steht der unmittelbaren Verfolgung der Kernaufgaben und der notwendigen Unterstützungsfunktionen hierdurch nicht zur Verfügung. Dies, um mögliche Missverständnisse zu vermeiden, derzeit allerdings ausnahmslos dienstkonform. Im Konkreten erhält die nach dem Sporterlass dafür vorgesehene Zielgruppe ein Zeitkontingent zur Gewährleistung der erforderlichen körperlichen Leistungsfähigkeit und Erbringung des Leistungsnachweises durch Dienstsport in Höhe von max. 36 Stunden, was sich inklusive einer Zeitgutschrift bei Erfüllung des Kriteriums auf 44 Stunden jährlich erhöht. Angesichts des dieses Kriteriums *erfüllenden* Personenkreises wurde dies in einem Umfang von (gerundet) 502 Planstellen umgesetzt. Die Erfüllungsquote beträgt rund 76%; maximal ergäben sich somit 716 Planstellen (Stand 2013). Unberücksichtigt bleiben alle Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte, die ohne eine hierfür vorgesehene Planstelle für die Umsetzung mitverantwortlich zeichnen, sei es ausschließlich oder in Zugleichfunktion, z. B. als Übungsleiter/in, ebenso weitere Sportanlässe etc.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Vgl. Anlage B2, Teilgutachten II.

Die Kommission empfiehlt, die in NRW einmalige Regelung zur Leistungsprämie (Zeitgutschrift in Höhe von acht Stunden bei Nachweis der Leistungsfähigkeit) zu streichen. Hierdurch ergäben sich Synergien **von rund 91 Planstellen**.<sup>12</sup>

### 3.3 Aufgabenkritik

Die Polizei NRW gewährleistet die Sicherheit der Bevölkerung auf Grundlage von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Erlassen und weiteren Vorschriften. Die so zu bewältigenden Aufgaben sind vielfältig. In den letzten Jahren haben diese Aufgaben stetig zugenommen oder haben sich in ihrer Bewältigung intensiviert. Verantwortlich dafür sind Änderungen der Gesetzeslage (zum Beispiel im Bereich der häuslichen Gewalt), aber auch neue Tatgelegenheitsstrukturen (zum Beispiel im Bereich der Computerkriminalität), komplexere Sachverhalte (zum Beispiel in der Wirtschaftskriminalität) oder ein verändertes Anzeigeverhalten. Eine ereignisbezogene Ausweitung des Personalkörpers hat mit der jüngsten Ausnahme des Sicherheitspaketes für die Kreispolizeibehörden nicht stattgefunden. Dies liegt wohl auch daran, dass die Personalbemessung der Polizei als Ganzes durch den Haushaltsgesetzgeber (und das gilt nicht nur für NRW) keine strukturellen Parameter als einmal gesetzte Grundlage hat. Vielmehr sind es tradierte, erfahrungsgebundene Größen, die zudem finanzpolitischen Erwägungen unterworfen sind. Annäherungsweise wird die Polizeidichte, trotz unterschiedlicher Erfassungsparameter, im Ländervergleich gemessen und bemüht, um eine Standortbestimmung zu erzielen. Von der Polizeidichte deterministisch ohne nachgewiesene (direkte) Kausalität auf Wirkungen zu schließen, ist jedoch unter diesen Voraussetzungen nicht möglich. Insbesondere besteht keine geplante Wechselwirkung zwischen Personalbemessung und soziostrukturellen, gesellschaftlichen und vom Gesetzgeber gewollten Veränderungen (z. B. Aufgabenzuwachs für die Polizei aus Fachgesetzen, wie bspw. KURS, Häusliche Gewalt). Aufgabenzuwächse korrespondieren regelmäßig nicht mit der Frage, welche Entlastungen anderenorts vorgenommen werden können. Durch polizeiinterne Personalverlagerungen bzw. durch die Nutzung neuer technischer Möglichkeiten mussten und konnten die Ausweitungen bislang, nicht zuletzt unterstützt durch eine Erhöhung der Einstellungsermächtigungen in den letzten Jahren, kompensiert werden. Hier ist inzwischen jedoch angesichts der Belastungszahlen und der damit verbundenen Arbeitsverdichtung eine nicht mehr zu überschreitende Grenze erreicht.

---

<sup>12</sup> Acht von 44 Stunden gleich 18,18%, 18,18% von 502 Planstellen gleich 91,26.

Deshalb hat die Kommission auch wegen nicht unrealistisch erscheinender Mehraufgaben und der perspektivischen Verringerung des Personalkörpers intensiv geprüft, welche zurzeit von der Polizei wahrgenommenen Aufgaben gegebenenfalls als nicht genuine polizeiliche Aufgaben einzustufen sind, oder welche Aufgaben von der Polizei wahrgenommen werden, obwohl lediglich eine subsidiäre Zuständigkeit vorliegt. Im Ergebnis sollte festgestellt werden, inwiefern die jeweiligen Aufgaben für eine Verlagerung auf einen anderen Verwaltungsträger bzw. für eine Privatisierung infrage kommen oder ersatzlos wegfallen können. Dabei ist der Kommission wohl bewusst, dass damit aus Sicht der Bevölkerung, aber zum Teil auch aus Sicht der Polizei selbst, sehr sensible Bereiche angesprochen werden. Aber niemand kann sinnvollerweise verlangen, automatisch und ungeprüft auf die polizeiliche Erledigung von Aufgaben zu setzen, für die andere eine ausschließliche oder doch zumindest primäre Verantwortung tragen, wenn die vorhandene Polizeistärke es dadurch nicht mehr erlaubt, zwingend wahrzunehmende Aufgaben bestmöglich zu erfüllen. Eine rein tradierte Fortsetzungsbegründung stärkt allein diejenigen, die bislang von diesen Vorteilen profitieren und birgt (potenzielle) Nachteile für diejenigen, deren eigenes Anliegen zufälligerweise nicht in diesem Fokus liegt.

Die Kommission hat auf Vorarbeiten einer Arbeitsgruppe der nordrhein-westfälischen Polizeipräsidenten aufgebaut und die nachfolgend benannten Aufgabenbereiche hinsichtlich ihrer möglichen Relevanz und hinsichtlich der damit verbundenen Risiken reflektiert. Sie sieht die vorgeschlagene Liste der Aufgabenfelder alles in allem als eine begründete, abgewogene und erstmals auch umfassend mit Landeszahlen gestützte Übersicht zu den auf diesem Feld der Aufgabenkritik liegenden Handlungsmöglichkeiten (siehe hierzu im Detail die umfangreiche Anlage C1). Die Tabelle fasst die aus polizeilicher Sicht wegfallenden Aufgabenfelder sowie die hieraus zu erzielenden Synergien zusammen:

<b>Aufgabefelder</b>	<b>Synergien</b>
Wegfall der Entgegennahme von Fundsachen	12
Wegfall der Aufgaben aus Ruhestörungen	40
Verzicht auf Einsätze aus Verkehrsbehinderungen	24
Verzicht auf Einsätze mit hilflosen Personen	31
Wegfall von Objektschutzaufgaben bei Schutzmaßnahmen und Objekten 5 und 6	377
Verzicht auf die Begleitung von Großraum- und Schwertransporten	39
Wegfall der Aufnahme und Bearbeitung von Verkehrsunfällen der Kategorie 5	470
Wegfall der Bearbeitung von Privatklagedelikten	25
Wegfall der Bearbeitung von Erziehungshaftbefehlen	115
<b>Gesamt (gerundet)</b>	<b>1.133</b>

**Tabelle 2:** Aufgabenkritik und Synergien

Ein Blick auf die Tabelle macht sofort klar, dass im Wegfall von gesetzlich nicht zwingend zu erbringenden Aufgaben ein immenses Potenzial liegt. Summarisch ergeben sich 1.133 Planstellen. Dieses wird durch die Verlagerung (besser: Rückführung oder zuständigkeitskonforme Aufhängung) der Aufgaben an zuständige Behörden oder aber an private Leistungserbringer erreicht. Die Verlagerung der Aufgaben an Dritte lässt an dieser Stelle keinen langfristigen Verlust an polizeilichem Know-how befürchten. Die Kommission geht davon aus, dass die mit den Verlagerungen verbundenen Veränderungen einer gewissen Zeit bedürfen, damit sich diese praktisch einspielen und als Normalität wahrgenommen werden. Deshalb ist eine polizeiliche Begleitung in den Übergangsphasen noch verstärkt angezeigt, ebenso wie eine kritische Beobachtung der sich zeigenden Effekte.

Zu betonen ist, dass die Wahrnehmung oder Nicht-Wahrnehmung der einzelnen hier aufgeführten Aufgabefelder unabhängig voneinander ist. Anders formuliert: Politisch Verantwortlichen wird seitens der Kommission

nicht geraten, eine gesamthaft binäre Entscheidung zu treffen, sondern jedes Aufgabenfeld separat in Augenschein zu nehmen. In der Bezifferung von Synergien fehlen, wie zu erkennen, die Einsätze aus Anlass von Fußballbegegnungen bzw. anderen Großveranstaltungen. Die Kommission sieht in diesem Aufgabenbereich Potenzial für eine Aufgabenkritik. Sie legt den politisch Verantwortlichen eine Optimierung des Gefahrenmanagements nahe. Sie begrüßt ausdrücklich die bereits durchgeführten Pilotversuche zur lageangepassten Reduzierung der Polizeipräsenz bei Fußballspielen. Sie hat nur deshalb auf einen Ausweis von Synergien für dieses Aufgabenfeld verzichtet, weil es ihr gegenwärtig nicht möglich erschien, die für diese Zwecke erforderlichen Jahrespersonalstundenbedarfe belastbar abzuschätzen und die anteilige, polizeilich nicht aufzugebende Sicherung zu benennen. Es ist aber eindeutig festzustellen, dass eine andere Handhabung des polizeilichen Einsatzes im Zusammenhang mit Fußballbegegnungen bzw. anderen Großveranstaltungen - anders als bisher - ausgesprochen bemerkenswerte Synergien freisetzen würde.

### **3.4 Leitstellen**

Die Kommission hat sich angesichts der Bedeutung und der personellen Größe der Leitstellen, aufbauend auf Untersuchungen der eingerichteten Arbeitsgruppe Einsatzbearbeitung, auch diesem Bereich zugewandt. In NRW werden derzeit 47 polizeiliche Leitstellen in den Kreispolizeibehörden betrieben. Dabei unterscheiden sich die Leitstellen hinsichtlich des Alters, der Hersteller, der eingesetzten Technik und der genutzten Software. Keine der in Betrieb befindlichen Leitstellen ist in der Lage, den BOS Digitalfunk mit den speziell für Leitstellen geforderten Leistungsmerkmalen umzusetzen. Deshalb findet gegenwärtig eine Modernisierung und Vereinheitlichung der Leitstellentechnik in NRW statt. Das diesbezügliche MVL-System wird vermutlich in zwei bis drei Jahren ausgereift sein. Die redundant vorgehaltene Systemtechnik verteilt sich auf fünf Standorte (Zentraleinheiten), die untereinander vernetzt sind. Der Zugriff der dezentralen Anwender (Kreispolizeibehörden) auf die vom Gesamtsystem bereitgestellten Ressourcen erfolgt über im Netzwerk betriebene Leitstellen- bzw. Sonderarbeitsplätze mit definierten Zugriffsrechten. Diese Berechtigungen können dynamisch angepasst werden. So ist es beispielsweise möglich, dass einem Einsatzbearbeiter in der Leitstelle A ein Nutzerprofil für die Leitstelle B zugewiesen und dieser damit in die Lage versetzt wird, Einsätze der Leitstelle B derart zu bearbeiten, als gehöre er zum dortigen Stammpersonal. Grundsätzlich steht somit ein orts- und organisationsunabhängiges System zur Verfügung.

Allerdings ist die weitere Ausnutzung des technischen Potenzials nicht trivial. Diese Ausnutzung würde implizieren, dass von fünf Standorten oder

einem beliebigem Mehr (aber weniger als 47) Einsätze aufgenommen und geführt würden. Angesichts des in den Leitstellen gebundenen Personals von rund 1.100 Planstellen wären durch eine Bündelung zweifelsfrei nennenswerte Synergien zu realisieren. Die hohe Zahl der dort eingesetzten Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten wird ja nur zu einem Teil durch das Einsatzaufkommen mit Absicherung der Spitzen determiniert. Der andere Teil ergibt sich durch eine permanente Erreichbarkeit auch in den einsatzschwachen Zeiten und die damit verbundene Personalvorhaltung eines jahrestäglichen Drei-Schicht-Betriebs.

Bedacht werden müssen allerdings auch die Risiken einer *weiteren* Ausnutzung der nahenden Anwendungsreife des gesamten technischen Potenzials. Zum einen wurden die Standorte allein aus technischer und betrieblicher Sicht festgelegt. Praktische Erfahrungen liegen noch nicht vor. Insbesondere ist damit neben der Frage einer äquivalent effektiven Einsatzbewältigung andererseits eine offene Frage, ob am Ende nicht doch wieder dezentrale Einheiten für die Umsetzung verantwortlich wären, was den Synergieeffekt (bedeutsam) schmälerte. Daneben ist sich zu vergegenwärtigen, dass eine nicht durch die jeweilige Kreispolizeibehörde verantwortete Einsatzbearbeitung rechtliche Probleme der Verantwortungszuweisung aufwirft, u. a. weil die gesetzliche Zuständigkeit der Behördenleitung tangiert ist („Der Behördenleiter vertritt die Behörde nach innen und nach außen. Er ist verantwortlich für die ordnungsgemäße Erledigung der Dienstgeschäfte.“<sup>13</sup>). Bei paralleler Fallbearbeitung sind hier ggf. Prioritätsentscheidungen zur Bewältigung von Ereignissen und den Einsatz von Ressourcen zu treffen, wohingegen politische Verantwortliche und Polizeiverantwortliche vor Ort hierüber gegenüber Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft abzulegen haben. Hinzu tritt, dass die Leitstelle als eine die kreislokale Identität fördernde Einheit wahrgenommen werden könnte, deren Verlust sich (zumindest eine Zeit lang) kulturell ungünstig auswirken könnte (hierzu hat die Kommission aber keine Daten erhoben).

Angesichts dieser offenen Fragen kann auch die Kommission die durch das MVL-System erreichbaren Vorteile für die Kreispolizeibehörden bereits in ihrer gegenwärtigen Konstellation nachvollziehen, sieht sich aber außerstande, die weiteren Chancen und Risiken angesichts der noch offenen Fragen abschließend zu beurteilen.

---

<sup>13</sup> § 6 (1) Satz 2 der Geschäftsordnung der Kreispolizeibehörden des Landes Nordrhein-Westfalen (Rd.Erl. d. MIK v. 22.12.2011 - 401 - 58.04.08).

Die Schaffung sogenannter „Bunter Leitstellen“, also räumlich und technisch vereinter, aber unter getrennter Führung stehender Leitstellen der Polizei und der Feuerwehr haben den Vorteil eines unbürokratischen Informationsaustauschs. Bei Großschadenslagen werden durch die Bereitstellung eines gemeinsamen Lagezentrums der Informationsfluss, die Steuerung und ein abgestimmtes Vorgehen von Polizei, Feuerwehr, Rettungsdiensten und Hilfsorganisationen optimiert.

Allerdings sind mit diesem Modell aus Polizeisicht weder personelle Synergien noch Kostenreduktionen zu erzielen. Eine derartige Leitstelle wird bei der Landratsbehörde Soest vorgehalten. Sofern dieses Beispiel jedoch ausgeweitet werden soll, ist das Augenmerk bei dieser Frage vordringlich auf die dann notwendigen Neubauten/Andersnutzungen von Immobilien zu lenken.

Die Kommission unterstützt hingegen ausdrücklich die bereits pilotierte Zentralisierung der Einsatzbearbeitung *innerhalb* der jeweiligen Kreispolizeibehörden selbst. Mit dem in den Einsatzleitstellen derzeit verwendeten Personal und teilweise moderater Aufstockung ist es danach (tendenziell) möglich, alle diesbezüglich derzeit dezentral wahrgenommenen Arbeitsanteile entfallen zu lassen. Eine Berechnung zum Umfang dieser Arbeitsanteile liegt jedoch nicht vor. Nach derzeitigem Stand könnte eine zentrale Einsatzbearbeitung im Hinblick auf die Ausstattung mit Einsatzleitplätzen in 39 Kreispolizeibehörden sofort erfolgen. In acht Kreispolizeibehörden sind vorherige technische Ergänzungen (zusätzliche ELP) erforderlich. Durch diese interne Lösung ergeben sich rechnerisch Synergien von knapp **19 Planstellen**. Die Auswertung des Pilotversuches wird über die tatsächliche Praktikabilität Aufschluss geben.

Ferner empfiehlt die Kommission unabhängig vom Zentralisierungsgrad der Leitstellen, das Einsatzmanagement seitens der Leitstelle dadurch zu optimieren, dass der Standort der mobilen Einsatzmittel automatisiert der Leitstelle angezeigt wird. Dadurch wäre es wesentlich einfacher, Zuständigkeitsräume proaktiv und reaktiv zu bearbeiten. Nicht zuletzt käme es auch der Sicherheit der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten zugute.

### **3.5 Landesweite Zentralisierung oder Regionalisierung von Aufgaben**

Die Kommission hat sich ausgiebig mit der Frage beschäftigt, inwieweit bestehende Aufgaben zentral oder regional gebündelt werden können. Dabei kommen polizeiliche Kernaufgaben, die auf die Kernaufgaben vorbereitenden Aufgaben (Ausbildung) oder die die Ausübung verbessernden Aufga-

ben (Fortbildung) wie verwaltungsseitige Aufgaben gleichermaßen in Betracht.

### **Aus- und Fortbildung**

Dort, wo die polizeilichen Kernaufgaben berührt werden, finden sich entsprechende Vorschläge innerhalb der Ausarbeitungen zu den Modellen der Äußeren Aufbauorganisation. Ausbildungsfragen werden dort zwar auch tangiert, doch hat sich die Kommission selbst darauf verständigt, erst einmal die Ausarbeitung einer hierzu momentan laufenden Arbeitsgruppe abzuwarten (gleiches wäre wünschenswert für Fragen nach der Personalwerbung, der Personalentwicklung und der Nachwuchsgewinnung). Die Frage der Fortbildung hat sie jedoch aufgegriffen.

Sie lässt sich hier von dem Grundsatz leiten, dass eine wohl durchdachte und konsequent umgesetzte Fortbildung ein unverzichtbarer Bestandteil erfolgreicher Personalarbeit ist und die Leistungsbereitschaft wie -fähigkeit des Personals und damit den Organisationserfolg positiv beeinflusst.

Die zentrale Verantwortlichkeit der Fortbildung liegt beim Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei (LAFP). Daneben findet sich eine breite Örtliche Fortbildung. Diese unterteilt sich in die verpflichtende Örtliche Fortbildung und die sonstige Örtliche Fortbildung. Gründe für die sonstige Örtliche Fortbildung sind nach Auskunft die Dringlichkeit des Fortbildungsbedarfs bei gleichzeitiger Auslastung der LAFP-Kapazitäten, die Aktualität von Fortbildungsinhalten jenseits der LAFP-Programme sowie die Spezifika der Kreispolizeibehörden selbst, z. B. durch eigene Schwerpunktsetzung in der Entwicklungsphilosophie. Da bislang keine landesweite Übersicht über die dort durchgeführten Angebote bzw. Maßnahmen existiert, konnten die dortigen Inhalte nicht näher betrachtet werden. Damit war auch kein Abgleich zum zentralen Fortbildungs-Portfolio des LAFP möglich. Hier wird fortbildungsbezogen u. a. die auch programmtechnisch bedingt defizitäre Informationslage deutlich.

Die Zentrale Fortbildung wird durch die Kapazitäten des LAFP entscheidend determiniert. Nach Feststellung der Kommission betragen die Durchführungskapazitäten des LAFP 170.000 Teilnehmertage (1 Teilnehmer x 1 Veranstaltungstag = 1 Teilnehmertag). In diesem Rahmen werden mit gut 200 Lehrenden in der Fortbildung jährlich ca. 160.000 Teilnehmertage (TNT) angeboten. Eine andere Berechnung weist 1.089.468 Stunden aus. Die Differenz entsteht durch ausgefallene Veranstaltungen (z. B. Einsatzgeschehen oder Erkrankung von Lehrenden). Die angebotenen Teilnehmertage verteilen sich über gut 2.000 Veranstaltungen, mehr als 10.000 Ver-

anstaltungstage und ca. 30.000 Teilnehmerplätze. Die Zentrale Fortbildung wird zu knapp 90 Prozent für die Kernaufgabenbereiche der Polizei NRW durchgeführt.

Die Aktivitäten auf örtlicher Ebene belaufen sich auf ca. 240.000 Teilnehmertage (ohne dabei die Fortbildung der Spezialeinheiten zu berücksichtigen). Das Gesamtvolumen setzt sich aus ca. 84.300 TNT für das Einsatztraining NRW, ca. 13.000 TNT für die Erste-Hilfe-Fortbildung, ca. 115.000 TNT für die Fortbildung der Bereitschaftspolizeihundertschaften und ca. 27.000 TNT für sonstige Fortbildung zusammen. Die erfasste Zahl für die sonstige Fortbildung hat jedoch eher einen Schätzcharakter. Dies gilt auch für die anderenorts in Stunden ausgewiesene Örtliche Fortbildung, die bei 1.808.437 Stunden 250.000 Stunden für die sonstige Fortbildung beinhalten. Diese Teilnehmerstunden entsprechen 1.652 Planstellen (siehe Anlage B2, Teilgutachten II). Um die zur Planung, Durchführung und Begleitung vorgehaltenen Planstellen/Stellen zu beziffern, weist das Personalinformationssystem PersIS zum Stichtag Oktober 2013 für die Zentrale Fortbildung 295 und die Örtliche Fortbildung 504, insgesamt also 799 Planstellen aus. Davon sind 12 Planstellen der Zentralen Fortbildung der Ausbildung zugewiesen. 68 Stellen (Regierungsbeschäftigte) verstärken die Zentrale Fortbildung, 9 die örtliche. Der Umfang ist mindestens bei den dem LAFP zugewiesenen Planstellen insofern verzerrt, als (nicht bezifferbare) Anteile für Overheadleistungen anfallen, die landesweit in der Fortbildung oder für andere Zwecke genutzt werden. Bei der Örtlichen Fortbildung sind wiederum nicht alle Multiplikatoren der Kreispolizeibehörden den Fortbildungsstellen zugeordnet. Dementsprechend sind diese Größen lediglich gut begründete Näherungswerte. Angaben zur Auslastung und zu den Qualitätsstandards liegen für die Örtliche Fortbildung nicht systematisiert vor.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Fortbildung einheitlicher und integrativer als bisher zu betreiben ist. Fortbildung ist zunächst eine strategische Aufgabe, die verantwortlich vom Ministerium für Inneres und Kommunales unter Einbeziehung der Fortbildungsträger (vor allem LAFP, andere Landesoberbehörden und den Kreispolizeibehörden; daneben: Deutsche Hochschule der Polizei, Fortbildungsakademie des Ministeriums für Inneres und Kommunales) wahrzunehmen ist. Fortbildung unter strategischer Sicht bedingt auf Grundlage des gesetzlich fixierten Auftrages an die Polizei eine integrative Verzahnung mit den strategischen Landeszielen des Ministeriums, den Bereichsstrategien der Landesoberbehörden und Kreispolizeibehörden sowie den operativen Notwendigkeiten vor Ort. Die Kommission begrüßt deshalb die Absicht zur Einrichtung einer vom Ministerium geführten Projektgruppe, die die Fortbildungsstrategien und -prozesse überarbeiten soll. Ceteris paribus erwartet die Kommission dadurch weitere Synergien.

Neben der Verzahnung von strategischen und operativen Inhalten sollte nach Kommissionsmeinung Grundlage der Ausrichtung sein, die Fortbildung viel stärker unter einem einheitlichen Gütemaß zu betreiben und sie in Kooperationen zu denken. Für die konzeptionelle Entwicklung/Fortschreibung der landesweiten Fortbildung ist das Ministerium für Inneres und Kommunales erstverantwortlich. Es kann diese Aufgabe nicht an das LAFP übertragen. Dasselbe gilt für das Controlling der Fortbildungsaktivitäten, wo bislang noch ein inhaltlicher und informationstechnischer Verbesserungsbedarf, trotz bereits eingeleiteter unterstützenswerter Aktivitäten, besteht (Landesweites Bildungscontrolling und Pilotmaßnahmen zur Transferevaluation im Bereich der Zentralen Fortbildung).

Ausgangspunkt der weiteren Schritte sollte das so erzielte Ergebnis sein und nicht wie bisher faktisch die Kapazität des LAFP. Zum einen ist diese Kapazität gebunden an Gepflogenheiten, Setzungen und Ressourcenzuweisungen, zum anderen verstellt es den Blick für (nicht gedeckte) Bedarfe und Prioritäten, auch wenn konzidiert wird, dass das LAFP sich regelmäßig bemüht, sich auch nach den spezifischen Bedürfnissen der Nutzer auszurichten.

Die Zentrale Fortbildung soll und wird wie bisher den Kern der Fortbildung abdecken. Daneben sollte eine abgestimmte Regionale Fortbildung treten. Diese Regionale Fortbildung ist bisher nur in Form der Regionalen Trainingszentren (RTZ NRW) verwirklicht. Dieser richtige strategische Ansatz zur Umsetzung und Durchführung des Einsatztrainings, zu dem auch eine umsetzungsreife Konzeption vorliegt, konnte sich bislang nur in dem Betrieb *eines* Zentrums niederschlagen (Ostwestfalen-Lippe). Weitere Standorte sind ausgewiesen, eines ist in der Bauphase (Dortmund). Deren weitere Realisierung ist von Finanzierungsfragen abhängig. Die Kommission ist von der Logik der Bündelung der Ressourcen, der Bereitstellung optimaler Umgebungen und der damit verbundenen Sicherung eines einheitlich hohen Qualitätsstandards überzeugt. Die Beschleunigung dieses Prozesses könnte gelingen, wenn Evaluationsmaßnahmen auch die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit konkret auswiesen. Ergänzend, ggf. alternativ, würde dies für eine Erhöhung der Effektivität der Fortbildung gelten (die vorliegende Evaluation aus 2014 zum RTZ OWL setzt hier noch nicht auf eine vergleichende Betrachtung im gemeinten Sinne auf).

Der Gedanke der Regionalen Trainingszentren ist nach Kommissionsmeinung auch auf die Örtliche Fortbildung zu übertragen - zur Optimierung von Auslastung und dem Erreichen von Skaleneffekten, aber auch erneut zur Sicherung von Qualitätsstandards und einem vereinfachten Controlling. Als **Regionale Fortbildungszentren** sollen dann die gegenwärtigen

Ausbildungsbehörden fungieren, denen feste Kooperationsbehörden (mit Flexibilitätsmöglichkeiten) zugewiesen werden. Ausdrücklich werden von der Kommission bisherige Anstrengungen zu selbstinitiierten Kooperation gewürdigt, doch ist sie der Auffassung, dass eine Landespolizei hierauf nur in Ergänzung (z. B. aktuelle Anlässe) setzen sollte. Dies gilt auch für den freiwilligen Einsatz von Pensionären in der Fortbildung (oder in der Ausbildung, in der Prävention, im Opferschutz). Die Kommission hält es für realistisch, dass bereits in 2016 ein abschließendes Prozedere zur neugefassten Fortbildungsarchitektur vorliegen kann.

## Verwaltungsaufgaben

Was die verwaltungsseitigen Aufgaben betrifft, hat die Kommission die Möglichkeit von Shared Service Centern erwogen. Dieses prozessorientierte Konzept versucht den „Spagat zwischen einer Erhöhung der Flexibilität durch Dezentralisierung und einer Gemeinkostenreduzierung [ggf. auch Qualitätserhöhung durch Professionalisierung, *ergänzt*] durch Zentralisierung“.<sup>14</sup> Betroffen sind Dienstleistungen, die standardisierbar sind (IT-Services, Personalwesen, Beschaffungswesen, Zahlungsverkehr etc.). Shared Service Center können dabei hausintern ausgerichtet sein oder eine Aufgabenübertragung an Externe vorsehen. In beiden Fällen werden Leistungsvereinbarungen geschlossen und Service Level festgelegt. Im kommunalen Bereich hat NRW mit internen Servicebereichen über Modellprojekte erste Erfahrungen gesammelt. Das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit schafft hierfür die grundsätzliche Voraussetzung.

Die Erfahrungen lehren, dass es sich um eine anspruchsvolle Form der Zusammenarbeit handelt, auch wenn wie in der Industrie effektive Steuerungsmöglichkeiten vorliegen. „Die Erfahrung der Unternehmen ist durch viele enttäuschte Erwartungen gekennzeichnet... Dennoch möchten doch nur wenige Großunternehmen auf die Vorteile dieser Organisationsform verzichten“.<sup>15</sup> Natürlich ließe sich noch Differenzierteres dazu sagen, doch sah die Kommission keine Möglichkeit, ohne eine detaillierte, zeitintensive und mit den Beteiligten vorzunehmende Prozessaufnahme einen substantiellen Beitrag zur Einschätzung des Potenzials (Chancen und Risiken) für den Bereich der Zentralen Aufgaben abzuliefern. Dies wäre ein eigenes, komplexes Projekt, für das – angewandt auf die Direktionen ZA der Kreis-

---

<sup>14</sup> Becker, W./Kunz, C./Mayer, B. (2009). Shared Service Center, Stuttgart, S. 13. Vgl. Zu den Charakteristika z. B. auch Moll, L. E. (2012). Strategische Erfolgsfaktoren von Shared Services im Personalbereich, Wiesbaden; Schmitt, M. (2010). Erfolgsfaktoren für Shared Services in der Bundesverwaltung am Beispiel IT-gestützter Personalarbeit, Brühl/Rheinland.

<sup>15</sup> Weber, J./Truijens, T./Neumann-Giesen, A. (2012). Organisationsform Shared-Service-Center. Weinheim, S. 8/71.

polizeibehörden bei einer horizontalen Kooperation und auf die Zentralabteilungen der Landesoberbehörden bei einer vertikalen Kooperation – zunächst einmal sowieso die rechtlichen Möglichkeiten verbindlich vorab im Polizeikontext zu klären gewesen wären.

### **3.6 Kommunale Einräumigkeit**

Die Kommission unterstützt den Grundgedanken der Einräumigkeit der Verwaltung. Arbeits- und Entscheidungsprozesse werden im Zweifel dadurch vereinfacht und Bürgernähe gewährleistet. Dies ist bislang - bis auf wenige Ausnahmen - flächendeckend auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte gewährleistet.

Abweichungen vom Prinzip der Einräumigkeit gibt es u. a. bei den Polizeipräsidien Aachen, Recklinghausen und Wuppertal sowie bei den Kreisen in den folgenden Fällen:

- Zuordnung der Stadt Lünen zur Kreispolizeibehörde Unna (zur Zeit PP Dortmund)
- Zuordnung der Stadt Witten zur Kreispolizeibehörde des Ennepe-Ruhr-Kreises (zur Zeit PP Bochum)
- Zuordnung der Städte Bornheim, Rheinbach, Meckenheim, Königswinter, Bad Honnef und der Gemeinden Swisttal, Alfter und Wachtberg zur Kreispolizeibehörde des Rhein-Sieg-Kreises (zur Zeit PP Bonn)

Allerdings darf bei aller Vorteilhaftigkeit nicht übersehen werden, dass der lokale Bezug gelegentlich auch den Blick zur Verfolgung übergeordneter Landesinteressen verstellen kann, und zwar dann, wenn die eigenen Interessen nicht in einem gewünschten Maße verfolgt werden können. Deshalb ist die Betonung dieses Grundsatzes kein Freifahrtschein. Zwingend muss er seine Grenze dort finden, wo polizeiliches Handeln eine regionale oder gar landesweite Ausrichtung verlangt. Die Bereitschaft, definierte Kompetenzen im Bedarfsfall abzugeben und/oder Ressourcen bereitzustellen, muss mitge- und -bedacht werden.

Das übergeordnete Landesinteresse verlangt in diesem Zusammenhang, interministeriell zu prüfen, inwieweit die Effizienz der Polizeiarbeit in den Kreispolizeibehörden auch durch einen räumlich anderen Zuschnitt von justiziellen Zuständigkeiten (Landgerichte, Staatsanwaltschaften) verbes-

sert werden könnte, ohne dass dadurch Nachteile auf der anderen Seite entstehen.

### 3.7 Lebensarbeitszeit

Die Festsetzung der Altersgrenzen zum Eintritt in den Ruhestand von Beamtinnen und Beamten des Landes und der Kommunen obliegt dem Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen. Davon hat der Landtag im Jahr 2003 mit dem Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes, der Verordnungen über die Arbeitszeit und der Verordnung zur Ausführung des § 5 Schulfinanzgesetz Gebrauch gemacht.

Mit der gesetzlichen Neuregelung des Jahres 2003 ist der Eintritt der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in den Ruhestand zum 1.1.2007 von der Vollendung des sechzigsten Lebensjahres auf die Vollendung des zweiundsechzigsten Lebensjahres verschoben und damit die Lebensarbeitszeit um zwei Jahre verlängert worden.<sup>16</sup>

Eine ähnliche Sonderstellung gilt für die Beamtinnen und Beamten des feuerwehrtechnischen Dienstes. Hier hat der Landesgesetzgeber beschlossen, dass dieser Personenkreis bereits mit Vollendung des sechzigsten Lebensjahres in den Ruhestand tritt.<sup>17</sup>

Für alle anderen Beamtinnen und Beamten im Landesdienst und bei den Gemeinden, Städten, Kreisen und Gemeindeverbänden gilt die Vollendung des siebenundsechzigsten Lebensjahres als Eintrittsdatum in den Ruhestand.<sup>18</sup> Für die Jahrgänge 1947 – 1963 gibt es Übergangsvorschriften.

Die Expertenkommission hat die Frage, ob sie eine Empfehlung hinsichtlich einer Änderung der Lebensarbeitszeit für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte ausspricht, intensiv und durchaus kontrovers diskutiert. Die Erhöhung der Lebensarbeitszeit für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte birgt ein beachtliches Potenzial für die Bewältigung der demographischen Veränderungen:

- Würde die Lebensarbeitszeit für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte ab dem Jahr 2016 um ein Jahr verlängert, so könnte im Jahr

---

<sup>16</sup> 10. Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 17.12. 2003 (GV.NRW 2003 Nr. 59 vom 31.12. 2003).

<sup>17</sup> A.a.O.

<sup>18</sup> Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 21.04. 2009 (GV NRW 2009 Nr. 10 vom 27.4. 2009).

2026 ein theoretischer Potenzialgewinn zur Besetzung von 478 Planstellen erzielt werden.<sup>19</sup>

- Bei einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit um zwei Jahre beliefen sich dieses Potenzial im Jahr 2026 auf 933 und
- bei einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit um drei Jahre beliefen sich das Potenzial im Jahr 2026 auf 2.050.

Allerdings muss der Landesgesetzgeber bei Veränderungen in einem derart sensiblen Bereich äußerst sorgsame Abwägungen vornehmen. An diesen Abwägungen hat sich auch die Diskussion der Expertenkommission orientiert. Hauptsächlich standen sich dabei zwei Argumentationslinien gegenüber.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes verlangt die Ausübung des allgemeinen Polizeivollzugsdienstes besondere gesundheitliche Anforderungen, wie sie für alle laufbahntypischen Aufgaben des allgemeinen Polizeivollzugsdienstes vorausgesetzt werden.

Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte müssen zu jeder Zeit, an jedem Ort und in jeder dem statusrechtlichen Amt entsprechenden Stellung einsetzbar sein. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Anforderungen konkretisiert.<sup>20</sup> Danach muss u. a. die körperliche, geistige und seelische Belastbarkeit des Beamten oder der Beamtin eine Verwendung im Außen- und Schichtdienst gestatten und den körperlichen Einsatz gegen Rechtsbrecher, die Anwendung unmittelbaren Zwangs sowie den Gebrauch von Schusswaffen zulassen. Bei einer weiteren Erhöhung der Lebensarbeitszeit wären diese gesundheitlichen Bedingungen vermehrt festzustellen. Die Folge wäre eine steigende Zahl von Verfahren zur Überprüfung der Polizeidienstfähigkeit. Und natürlich leistet eine Erhöhung der

---

<sup>19</sup> Berücksichtigt sind in einer vereinfachten Betrachtung die in der Prognose (vgl. Nummer 3.1) ausgewiesenen Altersabgänge, ohne prognostische Verluste in den Folgejahren einer Verlängerung und unter Vernachlässigung rollierender Effekte ab 2017 auf die Bestandszahlen. Außerordentliche Abgänge (Ableben, Dienstunfähigkeit, Ausscheiden aus anderen Gründen) oder ein sich aufgrund der Verlängerung änderndes Abgangsverhalten sind außen vor. Für das erste wie das letzte Jahr der Verlängerung ist vereinfachend ein hälftiges Potenzial angenommen. 2026 wurde als Jahr des höchsten kumulierten Verlustes beispielhaft gewählt. Erläuterung zur Berechnung: 956 Altersabgänge 2026 ergeben bei einjähriger Verlängerung ein Potenzial von 478. Bei zweijähriger Verlängerung kommt das hälftige Potenzial aus 2025 hierzu (das sind 515, somit 993). Bei dreijähriger Verlängerung kommen zu den 478 aus 2026 das volle Potenzial aus 2025 (1.030) und der hälftige Anteil aus 2024 (gleich 542) hinzu.

<sup>20</sup> BVerwG-Urteil vom 3.3. 2005, Az.: 2 C 4/04.

Pensionierungsgrenze der Veralterung der Polizei weiter Vorschub und wirkt sich negativ auf die Karrierechancen jüngerer Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten aus.

Die Argumentation für eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit erkennt an, dass sich die körperliche, geistige und seelische Verfassung der Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten nachhaltig verbessert hat, was letztlich zu einer deutlich gestiegenen Lebenserwartung führt. Ferner ist auch eine jahrzehntelange Verwendung im Polizeivollzugsdienst keineswegs ausschließlich mit der Wahrnehmung von Außen- und Schichtdiensten verbunden. Auch in der Polizeiorganisation gibt es zahlreiche Dienste mit geordneten Arbeitszeiten, ohne Wochenend- und Nachtdienste.

Letztlich hat die Kommission sich darauf verständigt, keine Empfehlung abzugeben. Der Gesetzgeber bleibt gefordert, die Regelungen zum Eintritt in den Ruhestand stets aufs Neue in Bezug auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und dabei ein möglichst gerechtes und eine die beruflichen Belastungen und die realen Lebensumstände reflektierende Regelung zu beschließen. Die Kommission empfiehlt der Landesregierung allerdings sehr wohl, von den Möglichkeiten zur freiwilligen Verlängerung gemäß § 32 des Landesbeamtengesetzes NRW in Abwägung mit dazu möglicherweise konkurrierenden Punkten (z. B. eine ausgewogene Altersstruktur) stärker Gebrauch zu machen. Dabei sind Aspekte des Gesundheitszustandes und der funktionalen Verwendung miteinzubeziehen. Diese könnte insbesondere in der Zeit des stärksten demographischen Verlustes an Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten ein sehr flexibler, anteiliger Beitrag zur Problemlösung sein. Das Organisationsinteresse muss dabei aber maßgeblich bleiben.

### **3.8 Landesoberbehörden**

Im Zuge der Befassung mit Fragen zur Äußeren Aufbauorganisation rückten auch die Landesoberbehörden ins Blickfeld der Analyse. Unabhängig von deren organisatorischen Verortung (siehe Anlagenteil A, Modelle) versuchte sich die Kommission ein Bild über deren Arbeitsweise zu verschaffen. Dazu wurden auch die Leiter der Landesoberbehörden gehört.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales führt die oberste Dienst- und Fachaufsicht über alle Polizeibehörden, d. h., es überwacht die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und gibt grundlegende Zielsetzungen vor. Es wird dabei fachbezogen unterstützt durch die drei Landesoberbehörden der Polizei: das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Perso-

nalangelegenheiten der Polizei (LAFP), das Landeskriminalamt (LKA) und das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD).<sup>21</sup>

Das LKA konzentriert sich dabei im Wesentlichen auf Kriminalitätsangelegenheiten, das LZPD ist zuständig für Einsatz, Verkehr und Technik. Das LAFP ist neben der Aus- und Fortbildung zuständig für landeszentrale Personalangelegenheiten sowie insbesondere die Aufsicht über die Kreispolizeibehörden in dienstrechtlichen Angelegenheiten (§ 5 Absatz 4 POG NRW).

Die Kommission untersuchte u. a., welche Vorkehrungen die Landesoberbehörden zur Qualitätssicherung ihrer Arbeit für die Kreispolizeibehörden wahrnehmen. Die vorliegenden Unterlagen wiesen vorab dazu aus, dass mit Erlass vom 12.2.2008 die Landesoberbehörden den Auftrag erhielten, ein gemeinsames Konzept für eine Selbstevaluation vorzulegen. Damit wurde ihnen die Gelegenheit gegeben, die Aspekte der Organisationsveränderungen aufgrund POG II im Überblick zu bilanzieren, Positionen abzugleichen und erforderliche Entscheidungen herbeizuführen. Der Arbeitsauftrag wurde durch Rücksprachen mit dem damaligen Innenministerium (IM) dahingehend konkretisiert, dass neben aufbauorganisatorischen auch ablauforganisatorische Aspekte zu berücksichtigen waren. Dem IM wurde als Bericht des LZPD NRW vom März 2008 das mit dem Direktor des LAFP NRW und dem Direktor des LKA NRW abgestimmte gemeinsame „Konzept der Landesoberbehörden der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen für eine Selbstevaluation“ vorgelegt. Anhand dieses Evaluationskonzeptes wurden zunächst in den einzelnen Landesoberbehörden Evaluationsmöglichkeiten ermittelt und festgeschrieben. Aus diesen Einzelberichten wurde anschließend im Rahmen von Abstimmungsgesprächen und behördenübergreifender Besprechungen ein gemeinsamer Evaluationsbericht erstellt. Im Februar 2010 wurde die Evaluation der Landesoberbehörden endgültig beendet, alle weiteren Maßnahmen fanden (und finden nach eigener Aussage im Kontext eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses immer noch) im Rahmen der allgemeinen Aufgabenwahrnehmung (Organisationsfortentwicklungen, Anpassungen FZO, pp) statt.

Darüber hinaus hat das Ministerium für Inneres und Kommunales eine institutionalisierte Qualitätssicherung vorgesehen. Mit RdErl. des Innenministeriums (43-58.01.02) vom 29.6.2007 liegt eine „Gemeinsame Geschäftsordnung für das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und

---

<sup>21</sup> Siehe hierzu die einschlägigen Gesetze, Rechtsverordnungen und Erlasse.

Personalangelegenheiten, das Landeskriminalamt und das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO LOBPolNRW)“ vor. Hier wird u. a. bestimmt, dass die Landesoberbehörden der Polizei ein gemeinsames Koordinierungsgremium einrichten. Dem Koordinierungsgremium gehören als ständige Mitglieder die Leiter der Dezernate für Organisations- und Grundsatzangelegenheiten des LZPD, des LKA sowie des LAFP an. Die Leitung des Koordinierungsgremiums soll alle vier Monate zwischen den Landesoberbehörden der Polizei wechseln. Sie wird jeweils von einem/einer Abteilungsleiter/in wahrgenommen.

Die Kommission sieht diese Vorkehrung als sachgemäß an, gewann allerdings den Eindruck, dass von dieser Regelung nicht stringent genug Gebrauch gemacht wird. Deshalb sollte in Zukunft mit vierteljährlicher Berichtspflicht an das Ministerium für Inneres und Kommunales die Arbeit des Koordinierungsgremiums transparent umgesetzt werden. Die Kreispolizeibehörden sollten formalisiert Gelegenheit bekommen, Tagesordnungspunkte anzuregen oder über das Ministerium für Inneres und Kommunales verbindlich einspeisen zu lassen. Damit kann die Zusammenarbeit weiter optimiert werden. Grundsätzliche, belegbare Probleme, die die bisherige Zusammenarbeit zwischen Landesoberbehörden und Kreispolizeibehörden betreffen, wurden jedoch nicht festgestellt; ein Garant für die Zukunft ist dies nicht. Außerhalb des IT-Sektors wurden ohne weitere Prozessanalysen keine Synergien durch Zentralisierung von in den Kreispolizeibehörden angesiedelten Tätigkeiten bei den Landesoberbehörden durch die Kommission gesehen. An der (partiellen) Zentralisierung von IT-Angelegenheiten wird bereits intensiv gearbeitet.

Die Kommission hat jedoch bei der Betrachtung von Technikprojekten allgemein feststellen müssen, dass ihr diesbezüglich vorgelegte Vorhaben nahezu grundsätzlich ohne Angaben zu Personaleffekten auskommen. Sie empfiehlt, bei der Einrichtung von Projekten und Arbeitsgruppen, deren große Anzahl auch für die Lebendigkeit der Organisation spricht (sofern greifbare Resultate erzielt und umgesetzt werden), prinzipiell Personaleffekte inkl. des nach sich ziehenden Fortbildungsbedarfs in die Betrachtung miteinzubeziehen sind und deshalb zwingend auch der gegebene Personalaufwand zu Beginn der Untersuchung festzuhalten ist. Für die Dauer des Projektes/der Arbeitsgruppe sollten als ein Baustein des Projektcontrollings mindestens die Opportunitätskosten anhand der eingesetzten und in Geldeinheiten bewerteten Stunden summarisch ausgewiesen werden. Zu prüfen war nach Kommissionssicht zudem die Frage, wie sich die Entwicklung der Planstellen und Stellen zwischen den Kreispolizeibehörden und den Landesoberbehörden verteilt. Dazu wurde eine vergleichende Betrachtung der Jahre 2007 und 2014 angestellt. Hier zeigt sich, dass die Kreispolizeibehörden in dieser Zeit ein Fünftel ihres Bestandes

verloren haben, während die Landesoberbehörden rund 13 (LKA, LZPD) bis 17 (LAFP) Prozent zulegten (entspricht rund 450 Planstellen/Stellen). Damit vergrößerte sich ihr prozentualer Anteil gemessen an den Kreispolizeibehörden je nach Landesoberbehörde um bis zu 0,5%. Gegenwärtig ist der Gesamtpersonalanteil gut 8% (entspricht rund 3.500 Planstellen/Stellen) von dem Personalbestand der KPB. Davon sind knapp 380 Planstellen und Stellen für Positionen vorgesehen, die sowohl landeszentral als auch aufsichtsunterstützend und/oder aufsichtsführend tätig werden. Im Wesentlichen sind dies beim LAFP die Dezernate 51 und 52, beim LKA das Dezernat ZA 2 und beim LZPD die Dezernate ZA 4, 32, 41, 42, 44 und 45. Ergänzt wird dieses durch einen in diesem Zeitraum erkennbar steigenden Anteil von Abordnungen aus den Kreispolizeibehörden. In den Jahren 2012-2014 waren dies summiert 711 Beamtinnen und Beamte (ohne Abordnungen aufgrund von Aufstiegsverfahren). 44 kamen zum LZPD, 122 zum LKA und 545 zum LAFP (66% davon für Aus- und Fortbildung<sup>22</sup>). Der Anstieg von 2012 zu 2014 betrug rund 20%. Knapp 60% der Abordnungen dauerten maximal bis zu zwei Monate (Kalendertage). Abgebende Behörde war zu 92% eine Kreispolizeibehörde. Gründe dieser ausgewiesenen absoluten und relativen Erhöhung des Personalbestandes der Landesoberbehörden sind im Prinzip nachvollziehbar (eine Detailanalyse, die u. a. eine eigenständige Beurteilung erlaubte, wurde jedoch selbst nicht vorgenommen) und in einem Mehr an den Landesoberbehörden zugewiesenen/initiierten Aufgaben zu suchen (Aus- und Fortbildung, Fahndungsgruppen, Digitalfunk, Hospitationen, Ziel einer dauerhaften Verwendung). Es bleibt jedoch anzumerken, dass die daraus erwachsenden Aufgabenzuwächse bei den Kreispolizeibehörden dort häufig nicht zu entsprechender Erhöhung des Personals führen.

### 3.9 Direktionsmodell

Die Kommission hat keinen Anhaltspunkt dafür gefunden, dass das Direktionsmodell, also die Binnenorganisation der Kreispolizeibehörden, Anlass böte, über eine Revision und damit einer möglichen Änderung der Erlasslage nachzudenken. Ganz im Gegenteil begrüßt die Kommission die einheitliche Ausrichtung der nordrhein-westfälischen Kreispolizeibehörden und sieht sie als einen Erfolgsgaranten für deren Leistungsfähigkeit an.

---

<sup>22</sup> Hierin enthalten sind die kurzfristigen Rückabordnungen von Lehrenden in der Ausbildung zur Beendigung des laufenden Fachmoduls, welche über den Stichtag zum landesweiten Versetzungstermin (1.9.) hinausgehen.

### 3.10 Modelle zur Äußeren Aufbauorganisation

Die Kommission hat sich auch der Frage der Äußeren Aufbauorganisation zugewandt. Im Kern geht es darum, ob die Lenkungsstruktur und die damit in Zusammenhang stehenden Zuschnitte und ggf. Zuständigkeiten von Polizeibehörden optimiert werden.<sup>23 24</sup> Die Anzahl und damit die Größe der Kreispolizeibehörden sowie ihre Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sind dabei regelmäßig von besonderem Interesse.

Optimierungsvorstellungen erschließen sich erst in Kenntnis des Bestehenden. Deshalb soll zunächst der gegenwärtige Zustand skizziert werden (für teilweise detailliertere Beschreibungen siehe Anlage B6, Teilgutachten VI).<sup>25</sup>

Die Polizei ist Angelegenheit des Landes. Die Aufgaben und Befugnisse der Polizei ergeben sich im Wesentlichen aus dem Polizeigesetz des Landes NRW sowie der Strafprozessordnung. Die örtliche und sachliche Zuständigkeit folgt aus dem Polizeiorganisationsgesetz des Landes NRW.

Die Polizei untersteht dem Minister für Inneres und Kommunales, der gegenüber dem Parlament politisch verantwortlich ist. Sein Ministerium führt als oberste Landesbehörde Aufsicht (Dienst- und Fachaufsicht) über alle Polizeibehörden und gibt grundlegende Zielsetzungen und Landesstrategien vor. Rechtlich liegt hier ein zweistufiger Verwaltungsaufbau vor.

Bei der Aufsicht über die 47 Kreispolizeibehörden<sup>26</sup> wird es durch die drei oberen Landesbehörden unterstützt (Landeskriminalamt, das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste, das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei. Diese nehmen zudem landesweite Aufgaben wahr). Weitere Übertragungen von Unterstützungsleis-

---

<sup>23</sup> Hierzu sollte auch der Bericht der Kommission „Neuorganisation der Polizeibehörden“ (Scheu-Bericht; 2004) zur Kenntnis genommen werden. Ebenso Erfahrungen aus anderen Bundesländern. Des Weiteren der Ergebnisbericht „Demografieeffekte in Nordrhein-Westfalen - Prognose der Auswirkung der demografischen Entwicklung auf den Landeshaushalt in Nordrhein-Westfalen bis 2020“ von PricewaterhouseCoopers (PwC; 2012, S. 49).

<sup>24</sup> Auf Prozessabläufe konnte die Kommission angesichts der Komplexität dieses Feldes nicht eingehen.

<sup>25</sup> Die beschreibenden Formulierungen sind hier weitestgehend am Wortlaut gesetzlicher Grundlagen oder daraus folgender offizieller Wiedergaben der Polizei ausgerichtet, zusammengefügt und teilweise mit Kürzungen/Ergänzungen versehen.

<sup>26</sup> Dies sind gegenwärtig in Polizeibezirken mit kreisfreien Städten 18 Polizeipräsidentinnen/Polizeipräsidenten, in den Kreisen die 29 Landrätinnen und Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörden. Damit entspricht die örtliche Struktur der Polizei fast durchgängig der kommunalen Gebietsstruktur (Einräumigkeit der Verwaltung).

tungen sind definiert. Freiwillige Selbstkoordinationen sind ebenfalls möglich. Eine regionale Aufsicht ist nach dem Polizeiorganisationsgesetz II NRW (2007) strukturell entfallen. Eine regionale Koordination von Aktivitäten ist in Einzelfällen jedoch möglich. Bei Gefahr im Verzug gelten entsprechende Regelungen.

Einheitlich verfügen die Kreispolizeibehörden über eine Aufbauorganisation, die sich an den Kernaufgaben orientiert. Das bedeutet in der Regel, dass die Behörden unterhalb der Behördenleitung (Polizeipräsidentin/Polizeipräsident bzw. Landrätin/Landrat) in vier Direktionen (Zentrale Aufgaben, Gefahrenabwehr/Einsatz, Kriminalität und Verkehr) gegliedert sind. Eine Abweichung findet sich in der Behördenleitung einer Landratsbehörde. Dort ist eine Abteilungsleitung Polizei ergänzend nachgeordnet. Für bestimmte Straftaten oder besondere Einsatzanlässe liegen jedoch besondere Zuständigkeiten vor, die benannte Kreispolizeibehörden außerhalb ihres räumlichen Zuständigkeitsbereichs wahrnehmen (die Bekämpfung der Schwerekriminalität ist auf 16 Hauptstellen konzentriert, die Bekämpfung der Schwerstkriminalität auf 6 Polizeipräsidiien; davon übernehmen 5 die Autobahnüberwachung; ein weiteres Polizeipräsidium ist für die landesweite Überwachung der Wasserstraßen ergänzend zuständig).

Dieser gegenwärtige Zustand ist natürlich nicht unveränderlich. Geregelt ist bereits beispielsweise, dass die Landesregierung im Einvernehmen mit dem für Fragen der Inneren Sicherheit zuständigen Ausschuss des Landtags durch Rechtsverordnung die Polizeipräsidiien im Einzelnen einrichten und bestimmen kann, ob und inwieweit ein Kreis einen Polizeibezirk bildet. Dabei kann sie Kreise, Teile von Kreisen und kreisfreie Städte zusammenfassen. Aber grundsätzlich ist auch eine Neufassung der übergreifenden Lenkungsstruktur der Polizeiverwaltung möglich.

Die Kommission hat sich dafür entschieden, drei verschiedene, am Ende mehr oder weniger in ihrer Philosophie konkurrierende Modelle zur Optimierung der Äußeren Aufbauorganisation über drei ihrer Mitglieder zu entwickeln und vorzustellen (siehe Anlagenteil A, Modelle). Das jeweilige Modell ist als ein Autorenmodell zu verstehen. Damit trägt das betreffende Kommissionsmitglied jeweils die alleinige Verantwortung hierfür.

Die Kommission ist der Auffassung, dass aus wissenschaftlicher Sicht die einzuschätzende Situation die Struktur einer Äußeren Aufbauorganisation nicht determiniert. Einen „one best way“ gibt es im Vorfeld nicht. Vielmehr gibt es Spielräume. Daraus zieht sie den Schluss, dass das Zusammenspiel von Strategie, Struktur und Umwelt, wozu auch die Charakteristika

Nordrhein-Westfalens gehören, *eigenständig* zu durchdenken ist. Dies haben die Modellautoren mit dem nachfolgenden Ergebnis getan.

Unabhängig davon halten alle drei Modelle der Äußeren Aufbauorganisation, dies vorweg, unverändert an der geltenden Binnenorganisation, dem als angemessen erachteten Direktionsmodell, fest. Gemeinsam hat sich die Kommission des Weiteren darauf verständigt, die im diesbezüglichen wissenschaftlichen Teilgutachten ausgewiesenen Bewertungskriterien für die Modelle der Äußeren Aufbauorganisation zu übernehmen und empfiehlt den Entscheidungsverantwortlichen, sie unter Berücksichtigung der ebenfalls im Teilgutachten dazu formulierten Anmerkungen anzuwenden.

Bei den drei Modellvorschlägen handelt es sich um das Zentralisierungsmodell, das Dezentrale Behördenmodell sowie das Regionalisierungsmodell (Polizeihauptstellenmodell). Die Ausführungen dazu sind derart umfangreich, dass an dieser Stelle nur der jeweilige Grundgedanke skizziert wird. Eine nähere Befassung ist für eine fundierte Befassung unvermeidlich.

Das *Zentralisierungsmodell* (siehe Anlage A1, M1) entfernt sich am weitesten von der bisherigen Praxis. Es verschmelzt zwei der drei Landesoberbehörden zu einem Landespolizeiamt und weist daneben nur noch 12 regionale Polizeipräsidien mit weitestgehend gleicher Aufgaben- und Kompetenzteilung und mit ungefähr vergleichbarer Personalstärke aus. Für sich reklamiert es einen Gewinn an Effektivität, erwartet aber vor allem Synergien im vierstelligen Bereich, die es dezidiert ausweist (daneben weitere vermutet). Entstehen sollen sie durch den Wegfall von Sockelstellenzuweisungen<sup>27</sup> an ehemals 47 Kreispolizeibehörden sowie der Konzentration von Leitungs- und Stabsstellen. Mit dem Zentralisierungsmodell wird eine in der Organisationslehre etablierte Philosophie als Gestaltungsprinzip verwendet.

Das *Dezentrale Behördenmodell* (siehe Anlage A2, M2) entspricht der bisherigen Praxis. Sowohl die Landesoberbehörden als auch die Anzahl der Kreispolizeibehörden werden gleichbleibend und damit auch konstant in ihrer jetzigen Struktur ausgewiesen. Optimierungspotenziale werden in einer noch konsequenteren Ausnutzung bestehender Sachverhalte gesehen (z. B. Einräumigkeit der Verwaltung, Kooperationen zwischen Kreispolizeibehörden und zwischen Polizei und Kreisverwaltung). Für sich reklamiert es u. a. Bürgernähe und die Gewährleistung einheitlicher Sicherheitsstan-

---

<sup>27</sup> Bezugspunkt ist die Belastungsbezogene Kräfteverteilung (BKV) der Polizei Nordrhein-Westfalens.

dards in allen Siedlungsstrukturen (Stadt, Ballungsrandzone, Fläche). Mit dem Dezentralen Behördenmodell wird ebenfalls eine in der Organisationslehre etablierte Philosophie als Gestaltungsprinzip verwendet.

Das *Regionalisierungsmodell* (siehe Anlage A3, M3) fußt auf der gegenwärtigen Praxis, setzt aber auf eine verstärkte Konzentration von Aufgaben innerhalb des jetzigen Organisationsgefüges. Zu diesem Zweck sollen die jetzigen Kriminalhauptstellen zu Polizeihauptstellen erweitert werden. In denen sollen fortan regional stärker als bisher nicht nur ausgewählte polizeiliche Kernaufgaben aus der Kriminalitätsbekämpfung, sondern ebenfalls aus den Bereichen Gefahrenabwehr/Einsatz und Verkehrsunfallbekämpfung nebst Verwaltungsaufgaben gebündelt werden. Zudem wird eine Verzahnung zu den Einstellungs- und Ausbildungsbehörden gesucht. Es reklamiert für sich in erster Linie eine Qualitätssteigerung in der Leistungserbringung, erwartet aber auch Effizienzen durch v.a. Skaleneffekte. Dieses nach eigenen Aussagen vermittelnde Modell trägt die Philosophie einer breiten dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung unverändert in sich, setzt den Rahmen aber dort, wo Zentralisierungsgebote aufgrund fachlicher Gegebenheiten stärker als bisher angenommen werden.

Alle Modelle sind entweder bereits hinreichend konkret oder können in der weiteren Diskussion absehbar dazu gebracht werden, sich einer vergleichenden Bewertung zueinander *und* mit Blick auf die gegenwärtige Praxis zu unterziehen. Als Metakriterien, zu deren Herleitung sich erneut im korrespondierenden Teilgutachten Näheres findet und die jeweils hinsichtlich Chancen und Risiken zu befragen sind, weist sie aus:<sup>28</sup>

- Strategische Lenkung und Führung der Polizei durch das Ministerium nach Zielen unter Anwendung eines zeitgemäßen Controllings<sup>29</sup>
- Zielerreichung der polizeilichen Aufgaben in den Kreispolizeibehörden und den Landesoberbehörden
- Struktur des Stellegefüges und Synergiegewinn<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Abfolge stellt keine Priorisierung dar.

<sup>29</sup> Dies meint nicht nur die Entwicklung und Verabschiedung von Fachstrategien, sondern auch von integrierten Personalstrategien, Strategien zum Technikeinsatz und Strategien zur Sicherung der Lernfähigkeit und Lernbereitschaft (Flexibilität).

<sup>30</sup> Im Auftrag an die Kommission und ihrer Arbeit spielten Synergien eine besondere Rolle.

- Personal und Organisationskultur<sup>31</sup>
- Bürgernähe<sup>32</sup>
- Politische und gesellschaftliche Einbettung
- Kosten- und Zeiteffizienz

Nachdem über die Ausprägung der sieben Metakriterien befunden wurde, ist bei einer ins Auge gefassten Änderung der Realisierungsweg, also der *Transformationsprozess*,<sup>33</sup> zu bemessen. Der festgestellte Aufwand ist dann dem angenommenen Ertrag für das jeweilige Modell gegenüberzustellen. Die Differenz ist abschließend zu bewerten.<sup>34 35</sup> Dabei sind in der vergleichenden Würdigung die anderen Lösungsbeiträge, die die Kommission gefunden hat, mitberücksichtigen.

Die vorgestellten drei Modelle zur Äußeren Aufbauorganisation spiegeln sehr schön die beiden Grundausrichtungen der organisatorischen Gestaltung, Zentralisierung und Dezentralisierung, in jeweils *einer* konkreten Spielart wider und beinhalten *eine* mögliche Form ihrer Verbindung. Am Schluss wird nach Auffassung der Kommission jedoch nicht einfach eine rote oder schwarze Zahl, die den Nettonutzen ausweist, stehen. Dazu reicht die Datenbasis nicht aus, auch wenn sie noch modellspezifisch aufgefüllt werden kann und teilweise muss. Es wird sich auch deshalb zeigen, dass oft nur eine qualitative Auffüllung möglich ist. Eine *Entscheidungssicherheit* wird es am Ende nicht geben, aber man kann daran arbeiten, bessere Voraussetzungen zu schaffen, um eine begründete Entscheidung zu treffen. Zu bedenken ist, dass jedes Modell besondere Stärken besitzt, die aber wiederum nicht zwangsläufig alle Bewertungskriterien gleichermaßen oder gleich intensiv betreffen. Bewertungskonflikte (u. a. bedingt durch Zustandsinterpretationen oder durch eine Priorisierung) sind in der Abwägung dann ebenfalls möglich. Abschließend muss nach Würdigung aller relevanten Positionen vielleicht sogar durch eine wertbemessene Setzung

---

<sup>31</sup> Personal ist wirkungsbezogen umfänglich zu denken: Individualsicht (Motivation) wie Organisationssicht (z. B. Personalsteuerung, -entwicklung und -beurteilung).

<sup>32</sup> Sichtbarkeit, Präsenz im städtischen und ländlichen Raum.

<sup>33</sup> Einen ersten Eindruck liefern Krüger/Bach (2014) oder z. B. Vahs/Weiand, A. (2013).

<sup>34</sup> Zur Analyse der Ist-Situation sind die Teilkutachten (I-V) in Ergänzung hilfreich.

<sup>35</sup> Hier muss noch einmal an den Zeithorizont, der für die Bemessung zu setzen ist, erinnert werden. Einmalige Erträge und Aufwendungen sind von wiederkehrenden zu unterscheiden.

mit Blick auf den Status quo entschieden werden. Dies ist normal. Es begründet sogar die Existenz von Führung mit.

Alle drei Modelle sehen das Ministerium für Inneres und Kommunales im Übrigen unverändert in der Aufsichtspflicht. In keiner Modellvariante wird von einer zukünftig geringeren Inanspruchnahme ausgegangen. Klar ist, dass alle Modelle eine hoch leistungsfähige landesweite strategische Steuerung und ein noch deutlich auszubauendes Controlling benötigen, das auf einem modernen, spezifisch zugeschnittenen Informationsmanagementsystem aufgesetzt werden muss. Dies wird Mehraufwand zur Folge haben. Angesichts der Bedeutung wird empfohlen, deshalb mit der Modelldiskussion parallel zu prüfen, ob diese und andere möglicherweise daraus oder aus dem Ergebnisbericht folgende Aufgaben mit der gegenwärtigen dortigen Personalstärke sachgerecht bearbeitet werden können.<sup>36</sup>

### **3.11 Demographieeffekte, Ausgabenzuwächse und Einstellungsermächtigungen**

Die Kommission hat bereits weiter oben festgestellt, dass für die Polizei keine positiven Demographieeffekte im Sinne von Entlastungen im Beobachtungszeitraum erwachsen. Selbst wenn die Bevölkerung kontrafaktisch zurückginge, ließen sich diese nicht und schon gar nicht für den Prognosezeitraum fachwissenschaftlich begründet ermitteln. Demnach kann weder der Ergebnisbericht „Demografieeffekte in Nordrhein-Westfalen - Prognose der Auswirkung der demografischen Entwicklung auf den Landeshaushalt in Nordrhein-Westfalen bis 2020“ von PricewaterhouseCoopers (PwC) noch der aus dem gleichen Haus stammende Ergebnisbericht „Benchmark-Analyse über die Ausgaben in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu anderen Bundesländern - Systematischer Überblick über die Ausgabensituation des Landes und Identifizierung von Konsolidierungspotenzialen“ zukünftig eine Rolle als Grundlage der Bemessung polizeilicher Arbeit oder der Personalstärke spielen.

---

<sup>36</sup> Zum Hintergrund: Die Entwicklung des Stellenplans der Polizeiabteilung im Ministerium weist seit 2008 bei den Planstellen/Stellen einen Anstieg um 5% aus. Die Abordnungen sind absolut recht konstant (plus 1 oder 2 seit 2008 bis 2014). Parallel dazu hat der zu leistende Aufwand teilweise sogar recht deutlich zugenommen. So ist beispielsweise die Anzahl von Kleinen Anfragen nennenswert gestiegen (seit 2011 um 59% insgesamt, davon bei den federführend zu beantwortenden um 131% - letztere sind rund 350 in 2014). Eine genauere Analyse würde dazu auch die Unterstützung durch die Landesoberbehörden im Blick haben müssen und möglicherweise weggefallene Aufgaben betrachten. Von besonderem Interesse ist hier die Unterscheidung zwischen beständig anfallenden und gelegentlich immer wieder anfallenden Aufgaben.

Ausgabenzuwächse entstehen für den Polizeihaushalt regelmäßig immer durch Anpassungen der Besoldung oder des Gehaltes an gesamtwirtschaftliche und zukünftig vielleicht verstärkt gesamtgesellschaftliche Entwicklungen. Es muss im Blick behalten werden, dass sich die Polizei davon nicht angesichts des gewünschten qualifizierten Personals abkoppeln kann. Diese positiv formuliert zu fordernde Anbindung ist facettenreich. Sie betrifft nicht nur, aber auch, die verantwortungsgerechte, aber leistungsdifferenziert auszugestaltende Vergütung und ihre Struktur, sondern auch die nicht materielle Attraktivität des Polizeiberufes. Dabei sollte bedacht werden, dass berufliche Perspektiven wie die übergreifende Attraktivität von der Seite des Wählenden (!) aus zu sehen sind. Zweifelsfrei ist sie mehrdimensional, und beinhaltet kalkulatorische Nutzenerwartungen ebenso wie Emotionen und Werte. Nach Auffassung der Kommission sollte, um die Konkurrenzfähigkeit zukünftig zu sichern, hierzu ein Programm entworfen werden, das verschiedene zeitgemäße Maßnahmen abgestimmt zueinander aufnimmt (z. B. Vereinbarkeit von Familie und Beruf, umfassendere Einsatzbearbeitung aus einer Hand u. v. m.).

Ansonsten ist für die Ausgabenzuwächse zu beachten, dass der Polizeihaushalt zu rund 80% aus Personalkosten besteht. Ausgabenzuwächse können theoretisch nur durch die Generierung von Einnahmen aus der Polizeiarbeit, durch eine Reduzierung des Personalkörpers, durch eine andere Wertigkeit für Positionen innerhalb des Personalkörpers oder durch eine Senkung (auch indirekt personalabhängiger) sächlicher Kosten begrenzt werden. Polizei bleibt stets eine personalintensive Angelegenheit, sofern gewisse Gütestandards (z. B. Bürgernähe) gesetzt sind. Damit sind die Ansatzpunkte aufgezeigt. Personalseitig sieht die Kommission hauptsächlich die Möglichkeit, angesichts der demographischen Entwicklung durch den Wegfall/der Verlagerung von Aufgaben und die Umsetzung von anderweitigen Maßnahmen Synergien zu erzielen, um Ausgabenzuwächse zu vermeiden. Sie plädiert aber unisono dafür, für den Fall der Nicht-Kompensation des demographischen Verlustes Einstellungsermächtigungen zu erhöhen. Zur Abdeckung der Spitzen sollten flexible Formen gefunden werden. Einstellungsermächtigungen sind aber auch dann notwendig, wenn die erzielten „Gewinne“ nicht ausreichen sollten, personalstrukturelle Veränderungen im Personalkörper, die erwartet werden müssen (z. B. ein Mehr an Elternzeit/Teilzeit) dauerhaft auszugleichen. Dieses Mehr muss jeweils mit Blick auf die Eingangstabelle auf den Personalbestand noch hinzugerechnet werden.

<b>Synergien</b>	
Potenzial aus restriktiver Handhabung voraussetzungsloser Teilzeit, vgl. 3.1	115
Wegfall von PVB in Verwaltungsfunktionen bei den Kreispolizeibehörden, vgl. 3.2	176
Wegfall von PVB in Verwaltungsfunktionen bei den Landesoberbehörden, vgl. 3.2	26
Wegfall der Zeitgutschrift für Sport, vgl. 3.2	91
Aufgabenkritik, vgl. 3.3	1.133
Leitstellen, Zentralisierung der Einsatzbearbeitung, vgl. 3.4	19
<b>Gesamt</b>	<b>1.560</b>

**Tabelle 3:** Gesamtübersicht der ausgewiesenen Synergien

Einzubeziehen ist bei den Überlegungen auch der Mehrarbeitsbestand im Polizeibereich.<sup>37 38</sup> Gemäß § 61 Landesbeamtengesetz NRW sind Beamtinnen und Beamte verpflichtet, ohne Entschädigung über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus Dienst zu tun, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse es erfordern. Der Mehrarbeitsbestand ist mit 3.782.604 Mehrarbeitsstunden (2014) seit neun Jahren relativ konstant. Die pro Jahr geleistete Mehrarbeit wird durch Freizeitausgleich (ca. 67%) und/oder Vergütung (ca. 33% für längstens 480 Stunden im Jahr) zu 92% ausgeglichen, auch wenn sich die beiden Größen nicht auf dasselbe Bezugsjahr beziehen müssen. Die Di-

<sup>37</sup> Zum Hintergrund: Die AZVOPol bestimmt die durchschnittliche wöchentliche Regelarbeitszeit von 41 Stunden, die mittels automatisierter Systeme erfasst wird. Die Gestaltungsfreiheit obliegt im Rahmen der jeweils abgeschlossenen Dienstvereinbarungen den Bediensteten, die über ihre tägliche Arbeitszeit weitgehend selbst entscheiden. AZVOPol/AZVO geben hierfür einen Rahmen, der aber durchaus unterschiedlich sein kann. Hierbei fallen „Überstunden“ oder „Plusstunden“ an, wenn die Arbeitszeit überschritten wird. Hiervon ist nun die angeordnete oder genehmigte Mehrarbeit zu unterscheiden, welche in vielen Bereichen regelmäßig bzw. systembedingt vorkommt. Darüber entscheidet der Dienstherr. Sie wird gesondert erfasst und soll priorisiert zeitnah durch notfalls angeordnete Dienstbefreiung ausgeglichen werden. Für Bereiche mit Schichtplan und wechselnden Arbeitszeiten erfasst ein weiteres System, das Dezentrale Schichtdienstmanagement (DSM), sowohl die Regelarbeitszeit (Differenzkonto) als auch die Mehrarbeit. Sofern das Differenzkonto am Monatsende mehr als fünf Stunden im positiven Bereich liegt, werden diese dem Mehrarbeitskonto automatisch gutgeschrieben. Auf diesem Weg erhöht sich der Kontenstand auch ohne dienstliche Verfügung.

<sup>38</sup> LT-Vorlage 16/2872

reaktionen GE (davon 53% BPH/PSD/SE oder 35% von Gesamt) und K sind die dominanten Träger der Mehrarbeit. Der Mehrarbeitsanspruch verjährt nach drei Jahren. Eine Übergangsregelung wird voraussichtlich eine fünfjährige Frist vorsehen. Unterstellen wir die obere Geld/Freizeit-Relation und nehmen an, dass der historische Berg in den nächsten fünf Jahren abgetragen werden soll. Gehen wir zudem der Einfachheit halber davon aus, dass ab 2015 ein 100% Ausgleich der neu angeordneten und genehmigten Mehrarbeit und der zurzeit noch vorhandenen aufgelaufenen Mehrarbeit erfolgt. Sodann sei die Mehrarbeit bis 2020 einschließlich abzubauen. Dies würde für diese Periode einen konstanten Ausfall von 289 Planstellen/Stellen pro Jahr bedeuten. Dies sollte bei der Bewertung von Synergien als gegenläufiges Moment miteinbezogen werden.

Zukünftig ist nach Auffassung der Kommission verstärkt darauf zu achten, dass angefallene Mehrarbeitsstunden zeitnah durch Freizeit abgegolten oder ausgezahlt werden. Mehrarbeitsstunden sollten nicht als Lebensarbeitszeitkontenmodell missverstanden werden. Vielmehr ist dem im Rahmen der Führung im Sinne des behördlichen Gesundheitsmanagements und einer ansonsten nicht mehr zu gewährleisteten Personalplanung entgegenzuwirken. Dies heißt wiederum nicht, dass sich mit der Frage von Zeitwertkonten nicht auseinandergesetzt werden kann, aber dies sollte dann explizit erfolgen.<sup>39</sup>

Nicht prüfen konnte die Kommission, ob der Sachhaushalt der Polizei mittel- oder langfristig reduziert werden könnte. Prinzipiell vertritt sie die Auffassung, dass die nordrhein-westfälische Polizei unter bestmöglichen Einsatzbedingungen arbeiten sollte.

---

<sup>39</sup> Die verschiedenen Arbeitszeitkonten werden im Übrigen nicht saldiert, zumindest nicht systemisch. Damit kann die insgesamt für einzelne oder für Gruppen gegebene gesamte Mehrbelastung (theoretisch auch Unterauslastung) weder individuell noch aggregiert ausgewiesen werden. Dem Ministerium für Inneres und Kommunales fehlen somit Zustandsinformationen, Entwicklungsverläufe und Prognosemöglichkeiten (z. B. für Maßnahmen und ihre Belastungsfolgen) – und damit prinzipiell Gestaltungsoptionen hinsichtlich relevanter Steuerungsparameter – aus einer Gesamtsicht. Die tatsächliche praktische Relevanz kann, da die Zahlen nicht vorliegen, heute nicht eingeschätzt werden. Zukünftig sollte es möglich sein, eine unterjährig periodisch zu aktualisierende Gesamtschau zu erzielen, *unabhängig* von der rechtlichen Würdigung, sofern ein Pilot erkennen lässt, dass dies qualitativ wichtige Zusatzinformationen sind.

## 4 Fazit

Die Kommission legt mit ihrem Abschlussbericht begründet dar, dass die demographisch bedingte und durch andere Entwicklungen verstärkte Herausforderung an die nordrhein-westfälische Polizei gemeistert werden kann.

Der Königsweg, der langfristig unter den gegebenen Bedingungen und eines als konstant gesetzten Zusammenhanges von Polizeistärke und Sicherheit auf jetzigem Niveau gegangen werden kann, ist der Wegfall von Aufgaben, für die die Polizei nur eine subsidiäre Zuständigkeit besitzt. Hierdurch würden Synergien im vierstelligen Bereich freigesetzt. Dies ist allerdings auch der Weg, der voraussichtlich den vehementesten Widerstand provoziert, da grundsätzliche gesellschaftspolitische Standpunkte, aber auch polizeiliche Gewohnheiten wie Erwartungen von Bürgerinnen und Bürgern, tangiert sind. Für Entscheidungsträger wäre ein solcher Weg steinig, zumal die Folgen sich erst im Laufe der Zeit umfänglich einschätzen lassen.

Allerdings sind auch die polizeilichen Ressourcen endlich.

Sofern die von der Kommission vorgeschlagenen Synergien und/oder anderer aufgezeigter Maßnahmen nicht in einem ausreichenden Maß gehoben werden und gleichzeitig die Polizeistärke und Qualität polizeilicher Aufgabenerledigung beibehalten werden soll, gibt es nur eine Alternative: Die entsprechende Erhöhung der Einstellungsermächtigungen.

Dabei muss auch daran gedacht werden, dass die Personalstruktur – und nicht nur die Altersstruktur des Personals alleine – weitere Ausfälle für die tägliche Verfügbarkeit des Personalkörpers zur Folge haben wird, ein bislang unterschätzter Aspekt. Würde die Arbeitsverdichtung durch einen nicht kompensierten Ausfall von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten zunehmen, Karriere- und/oder Entwicklungsperspektiven abschmelzen und die Attraktivität des Polizeidienstes sinken, wäre eine Erhöhung der Ausfallzeiten und der vorzeitigen Abgangszahlen mindestens plausibel, ebenso wie die Vermutung, dass sich die Auswahl des Nachwuchses quantitativ und qualitativ verschlechtern würde.

Die Botschaft ist damit klar: Lösungen für die vor allem perspektivisch Probleme verursachenden Zustände und Entwicklungen können nach dem Baukastenprinzip nicht nur in Gestalt der Erhöhung von Einstellungsermächtigungen zu finden sein, aber ohne das Spielen aller vorgestellten Karten eben auch dort; flexiblen Lösungen ist dort der Vorrang zu geben,

wo temporäre Spitzen aufzufangen sind (z. B. freiwillige Verlängerung der Lebensarbeitszeit für einen fixierten Zeitraum bei dienstlichem Interesse und uneingeschränkter Verwendung). Systemische Maßnahmen wie die, nicht besetzte Planstellen zweimal statt einmal im Jahr regulär nachzubeseetzen, helfen zusätzlich und sind haushaltsneutral. Dies trifft in der Regel für institutionalisierte Kooperationen zwischen den Kreispolizeibehörden auch zu. Die Zusammenfassung von Aufgaben und/oder das Zusammenlegen von Einheiten im Rahmen struktureller Veränderungen des äußeren Aufbaus ist grundsätzlich eine weitere Option. Zur Wirkung kann mit zunehmender Distanz zur herrschenden Praxis angesichts weitgehend fehlender oder teilweise nicht möglicher Vergleichsanalysen vorab wenig Konkretes gesagt werden, sofern vernetzt argumentiert werden soll. Auch wenn die Polizei ein Sicherheitsproduzent und Sicherheitsgarant ihrem Auftrag nach ist, muss sie ihre Entscheidungen also nicht selten selbst unter Unsicherheit treffen.

## 5 Anlagen

## **A. Modelle der äußeren Aufbauorganisation**

## **A1 Zentralisierungsmodell (M1)**

**„Bürgernahe Polizei - Den demographischen Wandel gestalten“**

**Modell zur Optimierung der Behördenstruktur im Bereich**

**der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalens**

**(Zentralisierungsmodell)**

**Hubert Wimber**

**Polizeipräsident**

**Münster, im Mai 2015**

## 1. Allgemeines

Mit derzeit 47 Kreispolizeibehörden (KPB), davon 18 Polizeipräsidien (PP) und 29 Landräte als KPB, sowie drei Landesoberbehörden ist die Polizei - bezogen auf den äußeren Behördenaufbau - nirgendwo in Deutschland so „zersplittert“ wie in Nordrhein-Westfalen.

So stellt sich z. B. der Unterschied zwischen den einzelnen Kreispolizeibehörden mit dem LR Olpe, der bei 135.000 Einwohnern über ein Gesamtpersonal in Höhe von 216 Plan-/Stellen verfügt, und dem PP Köln, dem in der Summe ca. 4.385 Plan-/Stellen bei 1.187.000 Einwohnern zugewiesen sind, als extrem inhomogen dar.

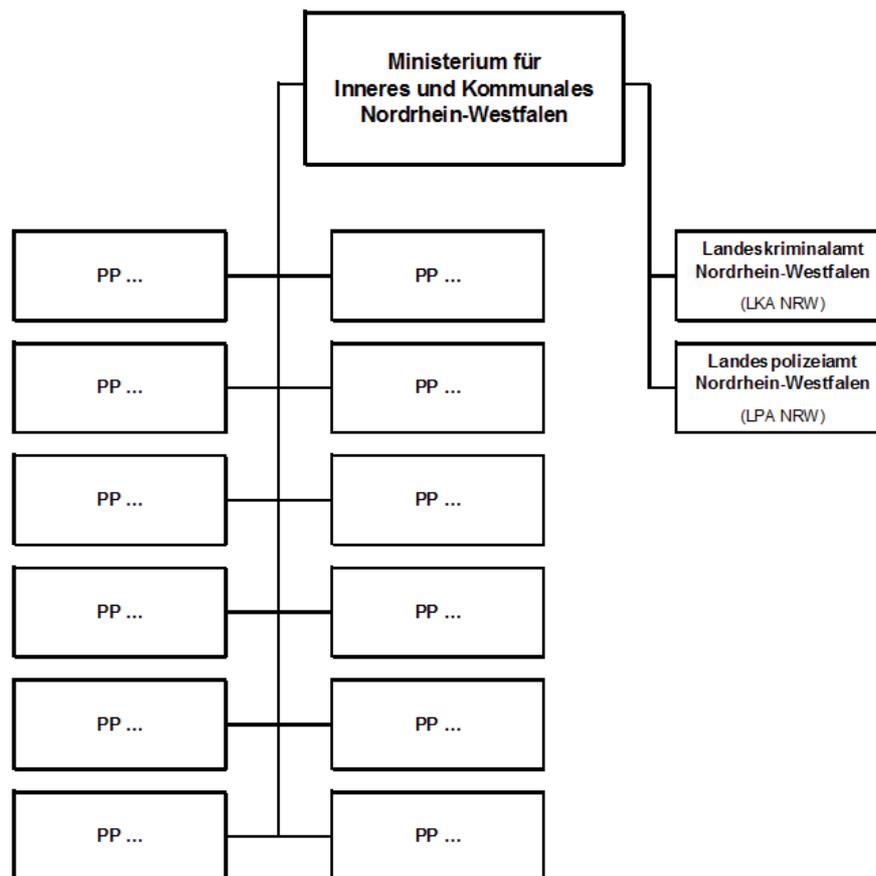
Dies hat zur Folge, dass wiederholt durch aufwändige Anforderungs- und Zuweisungsverfahren i. Z. m. Kräften und Führungs- und Einsatzmitteln sowie Übertragungen von Zuständigkeiten im Einzelfall auf leistungsstarke KPB, diese „Organisationsschwächen“ ausgeglichen werden müssen. Allein hierdurch entsteht eine starke Beanspruchung der zahlreich vorhandenen und daran beteiligten Stabs- und Koordinierungsstellen.

Durch eine Optimierung der bestehenden äußeren Behördenstruktur der Polizei NRW soll auch zukünftig ein effektives und an den Herausforderungen orientiertes polizeiliches Handeln gewährleistet werden.

Als ein Grundstein hierfür wird für den Bereich der Kreispolizeibehörden die Bildung von zukünftig 12 leistungsstarken Kreispolizeibehörden (KPB) mit grundsätzlich gleichen Aufgaben und Kompetenzen empfohlen.

Darüber hinaus wird eine „Verschmelzung“ des Landesamtes für Zentrale Polizeiliche Dienste NRW (LZPD NRW) und des Landesamtes für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei NRW (LAFP NRW) zu einem neu zu schaffenden Landespolizeiamt NRW (LPA NRW) empfohlen.

Das Landeskriminalamt soll in seiner jetzigen Form weiterhin Bestand haben.



**Abbildung 1:** empfohlene zukünftige Struktur der Polizei NRW

Basierend auf dieser Behördenstruktur werden nachfolgend Gründe für die empfohlene Organisationsanpassung angeführt, die keines Weges abschließend sind. Zusätzlich werden, soweit möglich, die sich aus der Strukturanpassung ergebenden Synergiepotenziale beschrieben und beziffert. Bei der Betrachtung der einzelnen Aufgabenbereiche wurden die jeweils für diese Bereiche erforderliche Arbeitszeit bzw. der erforderliche Personalaufwand nicht ermittelt. Daher wurden ebenso keine Berechnungen von Synergiepotenzialen, die durch eine Bündelung von Organisationseinheiten und Aufgaben entstehen, im Bereich der Arbeitszeit/des Personalaufwandes durchgeführt.

Eine Prüfung der inneren Strukturen von Behörden und Organisationseinheiten sowie der ggf. im Rahmen einer möglichen Optimierung dieser Strukturen und Aufgabenverteilung einhergehenden Erzielung von Synergiepotenzialen wurde ebenso nicht durchgeführt und sollte durch fachkundiges Personal erfolgen.

Den ausgewerteten Quellen war nicht immer zu entnehmen, ob es sich bei dem jeweils in Rede stehenden Personal um Polizeivollzugsbeamte, Verwaltungsbeamte, Regierungsbeschäftigte oder kommunales Personal handelt. Daher wird in den nachfolgend aufgeführten Synergiepotenzialberechnungen eine derartige Unterscheidung überwiegend nicht vorgenommen. Vielmehr wird aus Gründen der Übersichtlichkeit das Personal lediglich in Stellen des höheren Dienstes und in Stellen des gehobenen Dienstes unterteilt. Sofern aus den vorhandenen Quellen eine Unterscheidung der Stellen doch möglich war und dies aufgrund der Anzahl der jeweiligen Stellen auch relevant erschien, wurden entsprechende Anmerkungen aufgenommen. Auf eine weitere Differenzierung dieser Stellen (z. B. Zugehörigkeit zum mittleren bzw. gehobenen Dienst) wurde hingegen wiederum aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet.

In dem Bericht, der landläufig nach dem Vorsitzenden der im Jahre 2003 vom damaligen Innenministerium eingesetzten Kommission zur Bewertung einer Neuorganisation der Polizeibehörden in NRW, Dr. Udo Scheu, benannten „Scheu-Kommission“ wurden zur Ermittlung von möglichen Synergiepotenzialen ebenso Berechnungen durchgeführt. Die im Ergebnis hierbei resultierenden 2.300 Potenzialstellen fußen jedoch nicht durchgängig auf analytische Bewertungen. Der veränderte Personalbedarf wurde damals vorrangig durch Schätzungen ermittelt, da ebenso wie heute, die Grundlagen für exakte Berechnungen (z. B. mit Arbeitszeiten hinterlegte Aufgabenbeschreibungen) nicht vorlagen.<sup>1</sup> Um Schätzrisiken möglichst einzugrenzen, war die Kommission daher nach eigenen Angaben von eher vorsichtigen Annahmen ausgegangen.<sup>2</sup>

Die im Rahmen des hier dargestellten Zentralisierungsmodells durchgeführten Berechnungen stützen sich ausschließlich auf nach hiesiger Sicht entbehrlichen Funktionen. Auf Schätzungen, auch vorsichtiger Art, wurde hingegen bei der Ermittlung von Synergiepotenzialen bewusst verzichtet.

## **2. Reduzierung der regionalen Polizeibehörden**

Es wird empfohlen, die Anzahl von aktuell 47 KPB zu reduzieren. Die möglichen Polizeibezirke der zukünftigen KPB wurden unter Berücksichtigung folgender Kriterien betrachtet:

---

<sup>1</sup> So schätzte z. B. für den Bereich der Leitstellen die Scheu-Kommission, dass bei einer Reduzierung von 49 auf zukünftig 16 Leitstellen nur noch 200 der damals landesweit 240 Einsatzleitplätze benötigt würden und 66% der damaligen Stellen ausreichen, um diese Einsatzleitplätze bedarfsgerecht zu besetzen.

<sup>2</sup> Vgl. Bericht der Scheu-Kommission (LT-Vorlage 13/3156), S. 11.

- Grundsätzliche Erledigung aller Aufgaben im eigenen Zuständigkeitsbereich mit eigenen Sach- und Personalressourcen.
- KPB mit besonderen Aufgaben nur bei unabweisbarer fachlicher oder wirtschaftlicher Notwendigkeit (z. B. Autobahnpolizei).
- Möglichst gleichgroße Behörden bei einem Orientierungswert von 3.000 Mitarbeitern; mindestens jedoch 2.000 Mitarbeiter.
- Konsequenter zweistufiger Verwaltungsaufbau.
- Im Hinblick auf Administrierbarkeit der Fach- und Dienstaufsicht im Bereich der Polizei durch das zuständige Ministerium sind maximal 12 Polizeipräsidien vorzusehen.
- Orientierung an Kommunal- und Regierungsbezirksgrenzen, um Schnittstellen etwa in den Aufgabengebieten Straßenverkehrswesen, Rettungswesen und Katastrophenschutz, ordnungsbehördliche Aufgaben und Flüchtlingswesen zu vermeiden.
- Orientierung an den bestehenden Zuständigkeiten der Kriminalhauptstellen, um den Transferaufwand möglichst gering zu halten.

Nach Abwägung verschiedener Modelle konnte bei einer zukünftigen Anzahl von 12 KPB die größte Übereinstimmung mit o. a. Kriterien festgestellt werden. Eine kartografische Darstellung der sich hieraus ergebenden Polizeibezirke ist dem Anhang 1 zu entnehmen. Zusätzlich werden statistische Daten der zukünftigen KPB in dem Anhang 2 dargestellt.

Jede der zukünftigen 12 KPB wäre somit grundsätzlich in der Lage, das gesamte Spektrum von möglichen Einsatzlagen eigenverantwortlich zu führen.

Derzeit sind die Zuständigkeiten für herausragende Einsatzanlässe wie z. B. Geiselnahmen und Amoktaten ausschließlich auf die im § 4 KHSt-VO benannten KPB Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Köln und Münster übertragen. Diese Behörden verfügen daher auch über Spezialeinheiten und Ständige Stäbe.

Die mit Veränderung der Anzahl an KPB folgerichtige Abkehr von diesen Zuständigkeiten könnte nach einer ersten Betrachtung folgende wesentliche Vor- bzw. Nachteile in sich bergen:

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ausschließlich eine Form von KPB</li> <li>• keine „Übergaben“ von Einsatzlagen an die für herausragende Einsatzlagen zuständigen KPB mit der Gefahr von Informationsverlusten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 KPB müssen eine entsprechende Anzahl an fortgebildeten und geübten Polizeiführern, aber auch FÜST- bzw. FÜGR-Personal vorhalten. Der Personenkreis allein für benannte PF würde sich erheblich erweitern.<sup>3</sup> Gleiches gilt für Einsatzabschnittsführer.<sup>4</sup></li> <li>• Aufgrund der geringen Anzahl an herausragenden Einsatzlagen muss mangelnde Einsatzerfahrung für benannte Polizeiführer sowie FÜST und FÜGR befürchtet werden.</li> <li>• 12 KPB müssen auch für äußerst seltene herausragende Einsatzlagen über eine ausreichende Anzahl an adäquat ausgestatteten Befehlsstellen verfügen.</li> <li>• Da eine Verteilung der Spezialeinheiten und Ständigen Stäbe auf alle 12 KPB untunlich erscheint, ist die räumliche Nähe von Einsatzverantwortlichen, Stabsebene und einsatztragenden operative Kräfte, die insbesondere i. Z. m. konzeptioneller Arbeit für BAO-Lagen erforderlich ist, nicht gegeben.</li> </ul>

**Tabelle 1:** Vor- u. Nachteile der Zuständigkeit der zukünftigen 12 KPB auch für herausragende Einsatzlagen

<sup>3</sup> Die jetzigen sechs § 4-KPB haben mindestens vier Polizeiführer zu benennen, die sich mittels regelmäßiger Teilnahme an spezifischen Fortbildungsveranstaltungen sowie intensivem behörden- und länderübergreifenden Erfahrungsaustausch auf die Bewältigung von herausragenden Einsatzlagen vorbereiten. Bei zukünftig 12 KPB und der Beibehaltung der Anzahl an zu benennenden PF je KPB würde sich dieser Personenkreis auf dann mindestens 48 Polizeiführer verdoppeln.

<sup>4</sup> Hierunter fallen z. B. Einsatzabschnittsführer für die Einsatzabschnitte Ermittlungen, Fahndung, Technik und Versorgung.

Vor dem Hintergrund der in Tabelle 1 angeführten Aspekte wird eine abschließende Prüfung hinsichtlich der Zuständigkeiten für herausragende Einsatzlagen empfohlen.

Für eine Berechnung der durch eine Reduzierung der regionalen Behörden entstehenden Synergiepotenziale stehen in den wenigstens Fällen konkrete Einsatz- bzw. Fallzahlen zur Verfügung. Um dennoch mögliche Potenziale beziffern zu können, wurde zur Ermittlung des Stellenbedarfs der zukünftigen 12 KPB folgende Berechnungsgrundlage gewählt:

Für die der Vergleichsgruppe 5 (VG 5) angehörenden KPB Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Essen und Köln wurde anhand aktueller Daten das Verhältnis
<b>Planstellen der KPB VG 5 gesamt</b>
<b>Planstellen der zu berechnenden Organisationseinheit der VG 5 gesamt</b>
ermittelt und das Ergebnis als Grundlage für die Berechnung der erforderlichen Planstellen der zukünftigen KPB genutzt.

**Abbildung 2:** Berechnung von Stellenbedarfen der zukünftigen KPB

## 2.1. Behördenleitung

Mit der empfohlenen Reduzierung der Anzahl an KPB von derzeit 47 auf zukünftig 12 geht die Reduzierung der Anzahl an Behördenleitungen einher. Die Synergiepotenziale für diesen Bereich werden nachfolgend getrennt nach PP und LR als KPB dargestellt.

### 2.1.1. Polizeipräsidenten

Derzeit gibt es 18 eigenständige Polizeipräsidenten in NRW.

Funktion	Stellen aktuell		Stellen zukünftig		Synergiepotenzial		Bemerkung
	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	
<b>Polizeipräsident</b>	18	0	12	0	6	0	
<b>Vorzimmer PP</b>	0	18	0	12	0	6	Lt. BKV 2014 je PP 1 Stelle Regierungsbeschäftigte
<b>Synergiepotenzial gesamt:</b>					<b>6</b>	<b>6</b>	

**Tabelle 2:** Synergiepotenzial im Bereich der Polizeipräsidenten

### 2.1.2. Abteilungsleiter Polizei

Aktuell gibt es 29 KPB, deren Polizeibezirk i. d. R. das Gebiet eines Landkreises umfasst. Behördenleiter ist der jeweils amtierende Landrat.

Im Rahmen des Zentralisierungsmodells wird zukünftig diese Form der Polizeibehörde ersatzlos aufgegeben. Daher sind Stellen für die jetzigen Abteilungsleiter Polizei (AL Pol) nicht mehr erforderlich und fallen unter die Synergiepotenziale.

Funktion	Stellen aktuell		Stellen zukünftig		Synergiepotenzial		Bemerkung
	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	
AL Pol <sup>5</sup>	29	0	0	0	29	0	
Vorzimmer AL Pol	0	0	0	0	0	0	Das Personal in den Vorzimmern ist i. d. R. kreisangehöriges Personal, sodass für den Polizeihaushalt keine Synergien zu erwarten sind.
<b>Synergiepotenzial gesamt:</b>					<b>29</b>	<b>0</b>	

**Tabelle 3:** Synergiepotenzial im Bereich der Abteilungsleiter Polizei

<sup>5</sup> Die AL Pol der KPB Euskirchen, Höxter und Olpe nehmen zugleich die Funktion DirL GE wahr; die Berücksichtigung dieser drei Stellen erfolgt in Nr. 2.6.

## 2.2. Stellensockel für Behörden

Den KPB sind derzeit gem. BKV 2014, unabhängig von der Behördengröße, in der Summe jeweils 23 Stellen als sogenannter „Grundsockel“ zugewiesen.<sup>6</sup> Darüber hinaus wurde mit der BKV 2014 ausschließlich für das PP Hamm ein Stellensockel „Grundsicherung“ mit 5 Planstellen eingerichtet<sup>7</sup>, dessen Berechtigung bei zukünftig 12 KPB nicht mehr gegeben sein wird.

Funktion	Stellen aktuell		Stellen zukünftig		Synergiepotenzial		Bemerkung
	h.D.	g. D.	h.D.	g. D.	h. D.	g. D.	
<b>Grundsockel der KPB</b>	0	1.081	0	276	0	805	
<b>Stellensockel Grundsicherung</b>	0	5	0	0	0	5	
<b>Synergiepotenzial gesamt:</b>					<b>0</b>	<b>810</b>	

**Tabelle 4:** Synergiepotenzial im Bereich Grundsockel der Kreispolizeibehörden

<sup>6</sup> Jeweils 15 Planstellen für Beamte sowie 8 Stellen für Regierungsbeschäftigte.

<sup>7</sup> Vgl. BKV 2014, Nr. 2.2.6.

### 2.3. Beauftragte

In den KPB gibt es jeweils verschiedene Beauftragte. Inwieweit diese Funktionen tatsächlich im Hauptamt oder aber durch eine teilweise Entlastung von den sonstigen dienstlichen Aufgaben wahrgenommen werden, ist abhängig von der Behördengröße und hier im Detail nicht bekannt. Die nachfolgenden Berechnungen der Synergiepotenziale erfolgten daher auf Grundlage der einschlägigen rechtlichen Vorgaben.

Funktion	Stellen aktuell		Stellen zukünftig		Synergie- potenzial		Bemerkung
	h.D.	g. D.	h.D.	g. D.	h.D.	g. D.	
Datenschutzbeauftragte/r <sup>8</sup>	0	18	0	12	0	6	
Gleichstellungsbeauftragte/r <sup>9</sup>	0	37,5	0	12	0	25,5	
Schwerbehindertenvertreter/in <sup>10</sup>	0	12	0	12	0	0	Angenommen wird eine Aufgabenwahrnehmung unter Freistellung vom Hauptamt
<b>Synergiepotenzial gesamt:</b>					<b>0</b>	<b>31,5</b>	

**Tabelle 5:** Synergiepotenzial im Bereich der Beauftragten

### 2.4. Personalvertretungen

Die Anzahl der für Personalratsarbeit teil-/freigestellten Mitarbeiter/innen richtet sich nach der Gesamtzahl an Mitarbeitern einer Behörde. Somit sind für die zukünftigen Behörden neue Berechnungen anzustellen.

<sup>8</sup> Angenommen wurde für die derzeitigen PP eine Wahrnehmung der Aufgabe im Hauptamt. Im Bereich der LR wurde angenommen, dass diese Aufgabe durch kommunales Personal wahrgenommen wird.

<sup>9</sup> Die Berechnung der aktuellen Stellen erfolgte auf Grundlage des § 16 Landesgleichstellungsgesetz NRW und unter Berücksichtigung der jeweils den KPB zugewiesenen Stellen. Für die Entlastung wurde als höchster Wert eine Planstelle angenommen.

<sup>10</sup> Die Berechnung der Vertrauensleute für Schwerbehinderte ergibt sich aus der Anlage zur Richtlinie zur Durchführung der Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX) im öffentlichen Dienst im Lande Nordrhein-Westfalen (RdErl. d. Innenministeriums v. 14.11.2003 - 25 - 5.35.00 - 5/03). Lt. Vertrauensperson des PP Münster wird jedoch von den Freistellungsansprüchen in den KPB nicht durchgängig gebraucht gemacht. Vor diesem Hintergrund wird von einem derzeitigen Volumen in Höhe von 12 Stellen ausgegangen.

Funktion	Stellen aktuell		Stellen zukünftig		Synergie- potenzial		Bemerkung
	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	
Personalrat <sup>11</sup>	0	100	0	72	0	28	Die vorgesehene organisatorische Verlagerung von operativen Organisationseinheiten zum LPA NRW wurde bei der Berechnung nicht berücksichtigt.
<b>Synergiepotenzial gesamt:</b>					<b>0</b>	<b>28</b>	

**Tabelle 6:** Synergiepotenzial im Bereich der Personalvertretungen

## 2.5. Leitungsstab

Dem Behördenleiter ist ein Leitungsstab zugeordnet.<sup>12</sup> Durch den Leitungsstab werden das strategische Controlling sowie Qualitätsmanagement gewährleistet. Sofern die Aufgaben der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit nicht ebenso im Leitungsstab organisatorisch verortet sind, erfolgt eine Anbindung unmittelbar an den Behördenleiter. Unabhängig hiervon erfolgt nachfolgend die Darstellung der Synergiepotenziale für alle Aufgabenfelder.

<sup>11</sup> Die Berechnung erfolgte auf Grundlage der jeweils aktuellen Plan-/Stellen gem. BKV 2014 der 47 KP B i. V. m. § 42 Landespersonalvertretungsgesetz. Daten zur tatsächlichen Anzahl an Mitarbeitern lagen nicht vor.

<sup>12</sup> S. a. § 11 der Geschäftsordnung für die Kreispolizeibehörden.

Funktion	Stellen aktuell		Stellen zukünftig		Synergiepotenzial		Bemerkung
	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	
<b>Leiter Leitungsstab</b>	35	12	12	0	23	12	
<b>Dezernent/in im Leitungsstab</b>	1	0	12	0	-11	0	Als einzige KPB verfügt lt. FZO h. D. KPB 09/2014 derzeit das PP Köln über eine derartige Funktion im hD; inwieweit dies aufgrund der zukünftigen KPB-Größen in allen 12 KPB erforderlich sein wird, bedarf der Prüfung.
<b>Controlling/ Qualitätsmanagement</b>	0	?	0	?	0	?	Ist-Daten liegen derzeit nicht vor. Die Ermittlung des zukünftigen Stellenbedarfs könnte gem. Vergleichsgruppenberechnung (s. a. Nr. 2) erfolgen.
<b>Pressestelle</b>	0	?	0	?	0	?	Ist-Daten liegen derzeit nicht vor. Die Ermittlung des zukünftigen Stellenbedarfs könnte gem. Vergleichsgruppenberechnung (s. a. Nr. 2) erfolgen. Stellensockel gem. BKV 2014 insgesamt 63 Planstellen <sup>13</sup>
<b>Öffentlichkeitsarbeit</b>	0	?	0	?	0	?	Ist-Daten liegen derzeit nicht vor. Die Ermittlung des zukünftigen Stellenbedarfs könnte gem. Vergleichsgruppenberechnung (s. a. Nr. 2) erfolgen.
<b>Synergiepotenzial gesamt:</b>					<b>22</b>	<b>12+/-</b>	

**Tabelle 7:** Synergiepotenzial im Bereich der Leitungsstäbe

## 2.6. Direktion Gefahrenabwehr/Einsatz

Grundsätzlich sollten auf Ebene der jetzigen KPB Polizeiinspektionen gebildet werden, da hierdurch den Kommunen auch zukünftig auf Seiten der Polizei gewohnte Ansprechpartner für örtliche Belange zur Verfügung stehen.

<sup>13</sup> Je § 2-KPB zwei Planstellen, alle anderen KPB je eine Planstelle.

Sofern aufgrund der Anzahl der Mitarbeiter, der Fläche, der Einwohnerzahl bzw. individuellen kommunalen Struktur der jetzigen KPB der Zuständigkeitsbereich in mehrere Inspektionen gegliedert ist, wäre hier die Beibehaltung einer derartigen Struktur im Einzelfall zu prüfen.

I. d. Z. könnten auch bisher lediglich als Wachstandorte innerhalb einer PI eingegliederte Kreisgebiete und kreisfreie Städte (z. B. Bottrop) als eigenständige Inspektionen eingebunden werden.

Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben sind durch die mit der Reduzierung auf 12 KPB einhergehende Reduzierung der Anzahl der Direktionen GE folgende Synergiepotenziale zu erwarten:

Funktion	Stellen aktuell		Stellen zukünftig		Synergie- potenzial		Bemerkung
	h. D.	g. D.	h.D.	g. D.	h.D.	g. D.	
<b>Leiter Direktion GE</b>	44	0	12	0	32	0	In den KPB HS, HX und OL ist der AL Pol zugleich DirL GE
<b>Leiter FüSt</b>	30	17	12	0	18	17	
<b>Personal FüSt Dir GE</b>	0	?	0	?	0	?	Ist-Daten liegen derzeit nicht vor. Die Ermittlung des zukünftigen Stellenbedarfs könnte gem. Vergleichsgruppenberechnung (s. a. Nr. 2) erfolgen.
<b>Leiter Polizeiinspektion</b>	35	0	68	0	-33	0	Angenommen wurde, dass jede bisherige KPB zukünftig als PI eingegliedert ist. Sofern eine KPB bereits in mehrere PI gegliedert war, wurde die jeweilige Anzahl der PI beibehalten. <sup>14</sup>
<b>Leiter FüSt PI</b>	12	23	68	0	-56	23	Davon ausgehend, dass jede PI über eine eigene FüSt verfügt und auch zukünftig verfügen wird.
<b>Personal FüSt PI</b>	0	?	0	?	0	?	Ist-Daten liegen derzeit nicht vor. Die Ermittlung des zukünftigen Stellenbedarfs könnte gem. Vergleichsgrup-

<sup>14</sup> Aktueller Stand: PP Aachen= 2 PI; PP Bochum= 3 PI; PP Bonn= 2 PI; PP Dortmund= 3 PI; PP Duisburg= 2 PI; PP Düsseldorf= 3 PI; PP Essen= 4 PI; PP Köln= 7 PI; PP Recklinghausen= 2 PI; PP Wuppertal= 3 PI.

							penberechnung (s. a. Nr. 2) erfolgen.
<b>Personal WWD<sup>15</sup></b>	0	?	0	?	0	0	Da die Polizei „in der Fläche“ verbleiben soll, sind hier keine Synergiepotenziale zu erwarten
<b>Leitstelle<sup>16</sup></b>	0	1.121	0	?	0	?	Für eine konkrete Personalbedarfsberechnung sind bisher keine landesweit gültigen Kriterien beschrieben worden.
<b>Führungs- und Lagedienst</b>	0	242	0	198	0	44	Berechnung erfolgte gem. Vergleichsgruppenberechnung (s. a. Nr. 2); zusätzlich 10%iger Aufschlag für PP Düsseldorf als Sitz der Landesregierung <sup>17</sup>
<b>Leiter + weitere Funktionen h. D. Spezialeinheiten</b>	19 <sup>18</sup>	0	19	0	0	0	Synergiepotenziale sind hier zunächst nicht erkennbar, könnten sich jedoch i. Z. m. der empfohlenen organisatorischen Anbindung der SE an ein LPA ergeben. Das tatsächliche Erfordernis von derzeit insgesamt 3 Funktionen h. D. je Standort sollte hiervon unabhängig fachlich geprüft werden.
<b>Spezialeinheiten</b>	0	767 <sup>19</sup>	0	655	0	112	Die Synergiepotenziale in Höhe von 112 Planstellen ergeben sich bei Reduzierung der Sockelstellen auf das aktuelle Ist. <sup>20</sup> Eine grundsätzliche Prüfung der tatsächlich erforderlichen Personalstärke der SE auf Basis konkreter Einsatzdaten (Stichwort: Auslastung der einzelnen Organisationseinheiten SEK, MEK, VG und TEG)

<sup>15</sup> Hierunter sind sowohl der Streifen- und Postendienst als auch der Bezirksdienst und ggf. weitere in die Dir GE eingebundene Organisationseinheiten (z. B. Kradgruppe, Diensthundführerstaffel) zu verstehen. In Teilen an die Dir GE angebundene Einsatztrupps finden hier keine Berücksichtigung. Diese werden zukünftig unabhängig von der aktuellen Zuordnung im Bereich der Dir K berücksichtigt.

<sup>16</sup> Quelle: PersIS (Strukturdaten); Stand:01.10.13.

<sup>17</sup> Die Berechnung der zukünftigen Stärken des FLD ist dem Anhang 3 zu entnehmen.

<sup>18</sup> Hier ist neben den drei Funktionen h. D. der Spezialeinheiten der KPB auch eine Funktion bei den Spezialeinheiten des LKA NRW enthalten.

<sup>19</sup> Quelle: BKV 2014 - Als Sockelstellen sind den sechs KPB mit Spezialeinheiten insgesamt 708 Planstellen für Beamte und 12 Stellen für Regierungsbeschäftigte sowie dem LKA NRW 46 Planstellen für Beamte und eine Stelle für Regierungsbeschäftigte zugewiesen.

<sup>20</sup> S. a. Anhang 8, S. 2 „Spezialeinheiten (SE)“.

							erscheint sachgerecht. Die zukünftige organisatorische Anbindung an das LPA NRW lässt keine zusätzlichen Synergien erwarten.
<b>Ständige Stäbe</b>	6	60	4	40	2	20	Die Synergiepotenziale ergeben sich aus einer Reduzierung von derzeit sechs auf zukünftig vier STST. <sup>21</sup> Die zukünftige organisatorische Anbindung an das LPA NRW lässt keine zusätzlichen Synergien erwarten.
<b>Führungsgruppe Bereitschaftspolizeiabteilung</b>	6	30	6	30	0	0	Die zukünftige organisatorische Anbindung an das LPA NRW lässt keine zusätzlichen Synergien erwarten.
<b>Technische Einsatzeinheiten</b>	0	159	0	159	0	0	Die zukünftige organisatorische Anbindung an das LPA NRW lässt keine zusätzlichen Synergien erwarten.
<b>Bereitschaftspolizeihundertschaft</b>	0	2.214	0	1.932	0	270	Es wird empfohlen, dass zukünftig jede der 12 KPB über eine BPH, die jeweils um einen vierten stehenden Einsatzzug personell aufgestockt wird, verfügt. <sup>22</sup> Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch die vertragliche Gebundenheit des Landes NRW, die eine Veränderung der Stärken nur mittelfristig umsetzbar macht. <sup>23</sup>
<b>Synergiepotenzial gesamt:</b>						<b>-37</b>	<b>486+/-</b>

**Tabelle 8:** Synergiepotenzial im Bereich der Direktionen Gefahrenabwehr/Einsatz

Die ggf. zukünftig veränderte organisatorische Anbindung der aktuell den Direktionen GE angehörigen Organisationseinheiten der Bereitschaftspolizei, der Spezialeinheiten und der Ständigen Stäbe wurde i. Z. m. möglichen Auswirkungen auf Synergiepotenziale nicht näher betrachtet. Auf eine Be-

<sup>21</sup> S. a. Anhang 8, S. 3 „Ständige Stäbe (STST)“.

<sup>22</sup> S. a. Anhang 9.

<sup>23</sup> In dem Verwaltungsabkommen über die Bereitschaftspolizei zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Nordrhein-Westfalen vom 26. Mai 2004 sind verbindlich Mindeststärken der Bereitschaftspolizei vereinbart; Änderungen können nur mit einer Frist von zwei Jahren zum Ablauf eines Kalenderjahres durch Kündigung vorgenommen werden.

trachtung von Personenschutzeinheiten wurde hier vor dem Hintergrund, dass die Aufgabe des Personenschutzes lediglich den KPB Dortmund, Düsseldorf und Köln obliegt, verzichtet.

## 2.7. Direktion Kriminalität

Es wird empfohlen, dass die zukünftigen Dir K sowohl zentrale als auch regionale Kriminalitätsbekämpfung gewährleisten.

Im Rahmen einer zentralen Struktur erfolgt die Bekämpfung der schweren und schwersten Kriminalität vorrangig am Sitz der KPB. Der regionale Bezug im Bereich der einfachen und mittleren Kriminalitätsbekämpfung hingegen sollte durch eigenständige Kriminalkommissariate auf Ebene der zukünftigen Polizeiinspektionen gewährleistet werden. Die Bündelung dieser Kommissariate sollte in einer Kriminalinspektion erfolgen. Hier sollten zusätzlich auch regionale Einsatztruppen eingegliedert werden. Eine organisatorische Anbindung von Einsatztruppen innerhalb einer Direktion GE, wie sie derzeit in einzelnen KPB praktiziert wird, empfiehlt sich nicht, da ansonsten die Verantwortlichkeit für die Kriminalitätsbekämpfung auf zwei Direktionen verteilt wäre.

Folgende Synergiepotenziale ergeben sich durch die mit der Reduzierung auf 12 KPB einhergehende Reduzierung der Anzahl der Direktionen K:<sup>24</sup>

Funktion	Stellen aktuell		Stellen zukünftig		Synergiepotenzial		Bemerkung
	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	
<b>Leiter Direktion K<sup>25</sup></b>	47	0	12	0	35	0	
<b>Leiter FüSt</b>	12	35	12	0	0	35	
<b>Personal FüSt Dir K</b>	0	?	0	?	0	?	Ist-Daten liegen derzeit nicht vor. Die Ermittlung des zukünftigen Stellenbedarfs könnte gem. Vergleichsgruppenberechnung (s. a. Nr. 2) erfolgen.
<b>Leiter Kriminalinspektion<sup>26</sup></b>	58	2	57	0	1	2	Derzeit variiert die Anzahl der KI in den KPB der Vergleichsgruppe 5 von 3 KI (PP DU), über 4 KI (PP DO, D und E) bis 7 KI (PP K). Die

<sup>24</sup> Eine Aufstellung der jeweiligen Organisationsformen der Direktionen Kriminalität ist dem Anhang 4 zu entnehmen.

<sup>25</sup> 12 DirL K nehmen zugleich die Funktion KI/L wahr; die Berücksichtigung dieser 12 Stellen erfolgt bei der Funktion KI/L.

<sup>26</sup> Insgesamt gibt es derzeit 72 KI; davon werden 12 KI in Zufunktion durch den jeweiligen DirL K geleitet.

							Dir K der zukünftigen KPB könnte sich hieran orientiert in grundsätzlich 3 funktionale KI und jeweils einer die regionale Aufgabenwahrnehmung bündelnde KI gliedern. Aufgrund der KPB-Größe wurde für die Berechnung in Anlehnung an die aktuelle Gliederung der Dir K des PP K für die zukünftigen PP D, DO und K von jeweils 7 KI ausgegangen. Eine Überprüfung dieser Vorgehensweise durch fachkundiges Personal wird empfohlen.
<b>Leiter KK<sup>27</sup></b>	0	484	0	?	0	?	Durch „Verschmelzung“ von gleichen KK der bisherigen KPB zu einem gemeinsamen KK der zukünftigen KPB erscheinen Synergiepotenziale erreichbar. Es wird empfohlen, dies durch fachkundiges Personal prüfen zu lassen.
<b>Personal KK</b>	0	?	0	?	0	0	Da die Polizei „in der Fläche“ verbleiben soll, sind hier in regionalen Kommissariaten keine Synergiepotenziale zu erwarten.
<b>Personal Einsatztrupps</b>	0	?	0	?	0	?	Da die Polizei „in der Fläche“ verbleiben soll, sind hier keine Synergiepotenziale zu erwarten.
<b>Leiter KI Staatsschutz</b>	16	0	12	0	4	0	
<b>FüSt KI bzw. FüSt KI ST</b>	0	?	0	?	0	?	Ist-Daten liegen derzeit nicht vor. Die Ermittlung des zukünftigen Stellenbedarfs könnte gem. Vergleichsgruppenberechnung (s. a. Nr. 2) erfolgen.
<b>Leiter KK der KI ST</b>	0	23 <sup>28</sup>	0	24	0	-1	
<b>Personal KI ST</b>	0	?	0	?	0	0	Da die Polizei „in der Fläche“ verbleiben soll, sind hier keine Synergiepotenziale zu erwarten.
<b>Synergiepotenzial gesamt:</b>						<b>40</b>	<b>36+/-</b>

**Tabelle 9:** Synergiepotenzial im Bereich der Direktionen Kriminalität

<sup>27</sup> Kommissariate der KI ST sind hierbei nicht berücksichtigt, da diese nicht durchgängig in den KPB-Organigrammen aufgeführt sind.

<sup>28</sup> Anhand der im Intranet der Polizei NRW veröffentlichten KPB-Organigramme wurde ermittelt, dass 7 PP ihre KI ST in je 2 KK gegliedert haben. Davon ausgehend, dass die neun anderen PP über eine Planstelle für die Funktion stellvertretender Dienststellenleiter in Zugleichfunktion KK/L verfügen, wurden diese Planstellen den KK/L hinzugerechnet.

## 2.8. Direktion Verkehr

Die aktuelle Struktur der Autobahnpolizei und deren organisatorische Anbindung an fünf KPB haben sich in der Praxis bewährt und sollte beibehalten werden. Dies bedeutet zwar ein Abweichen von dem Grundsatz „Leistungsstarke Behörden mit gleichen Aufgaben und Kompetenzen“, erscheint aber zur Vermeidung von ansonsten sich bildenden erheblichen Schnittstellen und einer Vervielfachung von Ansprechpartnern geboten.

Zusätzlich waren zur Wahrung der polizeilichen Präsenz in der Fläche aktuelle Stärken sowie die räumliche Verteilung der Autobahnpolizeiwachen nicht Gegenstand einer tiefergehenden Überprüfung durch die Expertenkommission.<sup>29</sup>

Funktion	Stellen aktuell		Stellen zukünftig		Synergiepotenzial		Bemerkung
	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	
<b>Leiter Direktion V</b>	47	0	12	0	35	0	
<b>Leiter FüSt V</b>	5	42	12	0	-7	42	
<b>Personal FüSt Dir V</b>	0	?	0	?	0	?	Ist-Daten liegen derzeit nicht vor. Die Ermittlung des zukünftigen Stellenbedarfs könnte gem. Vergleichsgruppenberechnung (s. a. Nr. 2) erfolgen.
<b>Leiter Verkehrsinspektionen</b>	1	31	24	0	-23	31	Davon ausgehend, dass in den zukünftigen KPB jeweils 2 VI eingerichtet werden. Es wird empfohlen, dies durch fachkundiges Personal prüfen zu lassen.
<b>Personal FüSt VI</b>	0	?	0	?	0	?	Ist-Daten liegen derzeit nicht vor. Die Ermittlung des zukünftigen Stellenbedarfs könnte gem. Vergleichsgruppenberechnung (s. a. Nr. 2) erfolgen.
<b>Personal WWD</b>	0	?	0	?	0	0	Da die Polizei „in der Fläche“ verbleiben soll, sind hier keine Synergiepotenziale zu erwarten
<b>Leiter Verkehrskommissariat</b>	0	75	0	48	0	27	Unter Berücksichtigung der aktuellen Daten der KPB der VG 5 wird zunächst die Einrich-

<sup>29</sup> Eine Aufstellung der jeweiligen Organisationsformen der Direktionen Verkehr ist dem Anhang 5 zu entnehmen.

							<p>tung von jeweils vier VK je zukünftiger KPB empfohlen.<sup>30</sup> Zusätzlich wird empfohlen, eine ggf. erforderliche Regionalisierung durch fachkundiges Personal prüfen zu lassen.</p>
<b>Personal VK</b>	0	?	0	?	0	?	<p>Ist-Daten liegen derzeit nicht vor. Die Ermittlung des zukünftigen Stellenbedarfs könnte gem. Vergleichsgruppenberechnung (s. a. Nr. 2) erfolgen. Es wird empfohlen, eine ggf. erforderliche Regionalisierung durch fachkundiges Personal prüfen zu lassen.</p>
<b>Leiter weitere OE (z. B. VD, VUP/O)</b>	0	73	0	36	0	37	<p>Davon ausgehend, dass die zukünftigen KPB über jeweils 3 weitere OE (VD, VUP/O und ET) verfügen. Eine ggf. erforderliche Regionalisierung ist hier nicht berücksichtigt worden. Es wird empfohlen, eine Prüfung durch fachkundiges Personal durchführen zu lassen.</p>
<b>Personal weiterer OE</b>	0	?	0	?	0	0	<p>Da die Polizei „in der Fläche“ verbleiben soll, sind hier keine Synergiepotenziale zu erwarten</p>
<b>Synergiepotenzial gesamt:</b>						<b>5</b>	<b>137+/-</b>

**Tabelle 10:** Synergiepotenzial im Bereich der Direktionen Verkehr

## 2.9. Direktion Zentrale Aufgaben

### 2.9.1. Personal der Direktion ZA

Durch die Direktion ZA werden vorrangig Verwaltungstätigkeiten und „Dienstleistungen“ erbracht. Der Anteil an Polizeivollzugsbeamten am Gesamtpersonal der Direktion ZA ist daher naturgemäß gering.

Ein Teil des Nicht-Vollzugspersonals in den KPB, die sich in die Organisation eines Landkreises eingliedern, ist kommunal.<sup>31</sup> Laut Landkreistag NRW

<sup>30</sup> Derzeit verfügen in der Vergleichsgruppe 5 die KPB D, E und K über je vier, die KPB E über drei und die KPB DU über zwei Verkehrskommissariate.

<sup>31</sup> Dieses kommunale Personal kommt überwiegend in den Direktionen ZA der KPB zum Einsatz und wird daher nicht nach Direktionen getrennt aufgeführt.

(LKT NRW) setzen sich die insgesamt 364,7 Vollzeitäquivalente (VZÄ) für kommunales Personal in den 29 betroffenen KPB wie folgt zusammen:

Tarifbeschäftigte:	142,5 VZÄ
Beamte:	222,2 VZÄ
<b>gesamt:</b>	<b>364,7 VZÄ</b>

Eine rechtliche Grundlage für die Gestellung von Kreispersonal und -einrichtungen existierte bis 1982 in Form des damaligen § 6 Abs. 1 Nr. 1 POG NRW i. V. m. der Vorläufernorm des jetzigen § 61 KrO NRW.<sup>32</sup>

Als heutige Grundlage für den Einsatz von Dienstkräften und Einrichtungen der Kreise für Aufgaben der KPB nach Wegfall der Gesetzesvorgabe nennt der LKT NRW die vertrauensvolle Zusammenarbeit im Rahmen der jahrzehntelangen Praxis.

Da i. Z. m. dem Zentralisierungsmodell keine der zukünftigen 12 KPB sich in die Struktur eines Kreises eingliedert, ist nicht von einem automatischen Verbleib des kommunalen Personals in den zukünftigen KPB auszugehen. Um jedoch auf das bei diesem Personal im Laufe der z. T. langjährigen Tätigkeit innerhalb einer KPB erworbene Fachwissen auch weiterhin zurückgreifen zu können, sollten im erforderlichen Umfang „Übernahmen“ aus dem Bereich des kommunalen Personals angestrebt werden. Hierfür sind Regelungen zur Weiterverwendung des Personals im Bereich der Polizeiverwaltung zu treffen. Das hiervon nicht betroffene Personal ist in die „eigentliche“ Kreisverwaltung zurückzuführen.

### 2.9.2. Berechnung von Synergiepotenzialen

In den nachfolgenden Synergiepotenzialberechnungen werden Stellen, die derzeit durch kommunales Personal besetzt sind, nicht berücksichtigt. Zusätzlich wurde eine Unterscheidung von Polizeivollzugsbeamten (PVB) und Nicht-Polizeivollzugsbeamte nicht vorgenommen.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Der damalige § 6 Abs. 1 Nr. 1 POG NRW stufte die KPB in den Landkreisen als untere staatliche Verwaltungsbehörden ein, sodass als Folge und unter Berücksichtigung der Vorgängernorm des heutigen § 61 KrO NRW die Kreise die zur Erfüllung der Aufgaben der KPB erforderlichen Dienstkräfte und Einrichtungen zur Verfügung zu stellen hatten. Nach Aktenlage des LKT NRW entfiel 1982 der Zusatz „als untere staatliche Verwaltungsbehörde“, weil die damals Beteiligten übereinstimmend der Auffassung waren, dass es der Vorschrift nicht bedürfe, da der Einsatz von Dienstkräften und Einrichtungen der Kreise stets in flexibler und angemessener Weise gewährleistet sein werde.

<sup>33</sup> Eine Aufstellung der jeweiligen Organisationsformen der Direktionen Zentrale Aufgaben ist dem Anhang 6 zu entnehmen.

Funktion	Stellen aktuell		Stellen zukünftig		Synergiepotenzial		Bemerkung
	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	
<b>Leiter Direktion ZA</b>	18	0	12	0	6	0	Hierbei handelt es sich ausschließlich um Regierungsbeschäftigte.
<b>Direktionsbüro</b>	0	?	0	?	0	?	Ist-Daten liegen derzeit nicht vor. Die Ermittlung des zukünftigen Stellenbedarfs könnte gem. Vergleichsgruppenberechnung (s. a. Nr. 2) erfolgen.
<b>Dezernatsleiter</b>	40 <sup>34</sup>	47	36	0	4	47	Für die zukünftigen KPB wird von jeweils drei Dezernaten ausgegangen.
<b>Sachgebietsleiter</b>	Die Anzahl der Sachgebiete (SG) innerhalb der Direktionen ZA liegt landesweit bei insgesamt 357. In welchem Umfang in den einzelnen KPB die Leitung von SG in <i>Zugleichfunktion</i> wahrgenommen wird, sowie ob es sich bei den Funktionsinhabern um PVB, Verwaltungsbeamte, Regierungsbeschäftigte oder kommunales Personal handelt, konnte nicht durchgängig festgestellt werden.						Zur Ermittlung von Synergiepotenzialen wird empfohlen, eine Prüfung durch fachkundiges Personal durchführen zu lassen. <sup>35</sup>
<b>Personal Sachgebiete</b>	0	?	0	?	0	?	Ist-Daten liegen derzeit nicht vor. Es wird empfohlen, eine Prüfung durch fachkundiges Personal durchführen zu lassen.
<b>Leitung Polizeiärztlicher Dienst bzw. Sachgebietsleiter<sup>36</sup></b>	22	0	22	0	0	0	Da sich die Anzahl der Polizeiärzte am Umfang des zu betreuenden Personals orientiert, wird auch von einem zukünftigen Bedarf von 22 Polizeiärzten ausgegangen.
<b>Personal</b>	0	?	0	?	0	?	Ist-Daten liegen derzeit nicht

<sup>34</sup> Davon 28 Regierungsbeschäftigte; eine detaillierte Personalverteilung für Dezernats- sowie Sachgebietsleiter ist dem Anhang 7 zu entnehmen.

<sup>35</sup> Nach Auswertung der Organisationsstrukturen der fünf KPB der VG 5 ergibt sich in der Anzahl der Sachgebiete (SG) eine Spannweite von 9 SG beim PP Dortmund bis hin zu 19 SG beim PP Köln. Unter Anwendung der Vergleichsgruppenberechnung (s. a. Nr. 2) liegt der Durchschnittswert hier bei 12 SG.

<sup>36</sup> Derzeit ist in 12 KPB mit Polizeiärztlichem Dienst (PÄD) der Polizeiarzt auch Leiter des PÄD. In den vier KPB mit mehr als einem Arzt, obliegt dem Leiter Direktion ZA in *Zugleichfunktion* die Leitung des PÄD und die Polizeiärzte stehen jeweils einem eigenen Sachgebiet vor. Hierbei handelt es sich um die PP Bielefeld, Düsseldorf und Münster mit jeweils 2 Ärzten sowie um das PP Köln mit 4 Ärzten.

<b>Polizeiärztlicher Dienst</b>							vor. Synergiepotenziale könnten sich dort ergeben, wo zwei bisherige PÄD zu einem „fusionieren“. <sup>37</sup>
<b>Synergiepotenzial gesamt:</b>					<b>10</b>	<b>47 +/-</b>	

**Tabelle 11:** Synergiepotenzial im Bereich der Direktionen Zentrale Aufgaben

---

<sup>37</sup> Eine „Fusion“ der Polizeiärztlichen Dienste käme bei den zukünftigen KPB wie folgt in Frage: PP Gelsenkirchen/PP Recklinghausen; PP Bochum/PP Hagen; PP Essen/PP Oberhausen; PP Düsseldorf/PP Wuppertal.

## 2.10. Abweichungen vom Direktionsmodell

Mit Einführung des Direktionsmodells stellten die KPB ihre Organisationsstruktur grundsätzlich auf die bereits oben angeführten vier Direktionen um. Hiervon abweichend organisiert sind lediglich das PP Duisburg mit einer zusätzlichen Direktion Wasserschutzpolizei und das PP Köln mit einer zusätzlichen Direktion Besondere Aufgaben.

### 2.10.1. Direktion Wasserschutzpolizei beim PP Duisburg

Die Aufgaben des früheren Wasserschutzpolizeipräsidiums NRW mit Sitz in Duisburg werden seit Eingliederung der Wasserschutzpolizei (WSP) in das PP Duisburg in einer eigenständigen Direktion WSP fortgeführt. Entscheidend für die damalige Eingliederung in das PP Duisburg war vorrangig der bisherige Sitz des WSP-Präsidiums in Duisburg.

Mit der empfohlenen Bündelung der landesweit tätigen operativen Organisationseinheiten in einem neu zu schaffenden Landespolizeiamt NRW ist folgerichtig auch die WSP in das LPA NRW organisatorisch einzugliedern.

Funktion	Stellen aktuell		Stellen zukünftig		Synergiepotenzial		Bemerkung
	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	
Direktion Wasserschutzpolizei	2	275	2	275	0	0	Eine Prüfung der Aufgaben sowie der Auslastung wurde nicht vorgenommen. Es wird empfohlen, eine Prüfung möglicher Synergiepotenziale durch fachkundiges Personal durchführen zu lassen.
<b>Synergiepotenzial gesamt:</b>					<b>0</b>	<b>0</b>	

**Tabelle 12:** Synergiepotenzial im Bereich der Direktion Wasserschutzpolizei

### 2.10.2. Direktion Besondere Aufgaben beim PP Köln

In der landesweit einmaligen Direktion Besondere Aufgaben (Direktion BA) des PP Köln sind neben den Spezialeinheiten auch drei Bereitschaftspolizeihundertschaften, eine Führungsgruppe der Bereitschaftspolizei, ein Ständiger Stab, die Polizeisonderdienste (PSD) mit dem Gewahrsamsdienst, der Diensthundführerstaffel und dem Personen- und Objektschutz sowie die Vorschriftenkommission organisatorisch gebündelt. Dieser Umstand ist vorrangig der Personalstärke von insgesamt über 600 Kräften der genannten Organisationseinheiten geschuldet. Eine landesweit einmalige Aufgabenstellung, vergleichbar der Direktion WSP, kann für die Einrichtung der Direktion BA nicht geltend gemacht werden.

Da mit Umsetzung der empfohlenen Bildung eines LPA NRW die aktuell in der Direktion BA gebündelten Organisationseinheiten Spezialeinheiten, Ständiger Stab, Bereitschaftspolizei (jedoch ohne BPH) und Personenschutzkommandos organisatorisch in das LPA NRW eingegliedert werden, wird die Beibehaltung einer Direktion BA als nicht mehr erforderlich bewertet. Vielmehr wäre eine Eingliederung des beim PP Köln verbleibenden Gewahrsamsdienstes, der Diensthundführerstaffel und des Objektschutzes als „Container PSD“ in die bestehende Direktion GE sachgerecht. Die organisatorische Anbindung der Vorschriftenkommission an eine KPB hingegen sollte aufgrund der behörden- und länderübergreifenden Zuständigkeiten zu Gunsten einer zukünftigen Anbindung an eine Landesoberbehörde bzw. an das MIK NRW aufgegeben werden.

Funktion	Stellen aktuell		Stellen zukünftig		Synergiepotenzial		Bemerkung
	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	
Leiter Direktion BA	1	0	0	0	1	0	Mit Ausgliederung der operativen Organisationseinheiten ist eine Direktion BA nicht mehr erforderlich.
Leiter FüSt BA	1	0	0	0	1	0	Mit Ausgliederung der operativen Organisationseinheiten ist eine Direktion BA nicht mehr erforderlich.
Personal FüSt Dir BA	0	?	0	?	0	?	Ist-Daten liegen derzeit nicht vor. Das Synergiepotenzial umfasst das bisherige FüSt-Personal in Gänze.
Spezialeinheiten	siehe Ausführungen in Nr. 2.6						
Ständiger Stab							
Bereitschaftspolizei							
Personenschutz	?	?	?	?	0	0	Ist-Daten liegen derzeit nicht vor. Allein durch die organisatorische Eingliederung in das LPA NRW sind keine Synergiepotenziale zu erwarten.
Objektschutz	?	?	?	?	0	0	Ist-Daten liegen derzeit nicht vor. Allein durch die organisatorische Eingliederung in die Direktion GE des PP Köln sind keine Synergiepotenziale zu erwarten.
Gewahrsamsdienst	?	?	?	?	0	0	Ist-Daten liegen derzeit nicht vor. Allein durch die organisatorische Eingliederung in die Direktion GE des PP Köln sind keine Synergiepotenziale zu erwarten.
Diensthundführerstaffel	?	?	?	?	0	0	Ist-Daten liegen derzeit nicht vor. Allein durch die organisatorische Eingliederung in die Direktion GE des PP Köln sind keine Synergiepotenziale zu erwarten.

<b>Personal Vorschriften kommission</b>	0	2	0	2	0	0	Die Leitung der VK obliegt in Zugleichfunktion dem DirL BA. Al- lein durch die Veränderung einer organisatorischen Anbindung sind keine Synergiepotenziale zu erwar- ten.
<b>Synergiepotenzial gesamt:</b>					<b>2</b>	<b>?</b>	

**Tabelle 13:** Synergiepotenzial im Bereich der Direktion Besondere Aufgaben

### 3. Reduzierung der Landesoberbehörden

Das Zentralisierungsmodell sieht neben der Reduzierung der KPB auch eine Reduzierung der Landesoberbehörden vor. Während das Landeskriminalamt in seiner jetzigen Form weiterhin Bestand haben soll, ist für das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste NRW (LZPD NRW) und das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei NRW (LAFP NRW) eine „Verschmelzung“ dieser beiden Behörden zu einem neu zu schaffenden Landespolizeiamt NRW (LPA NRW) vorgesehen.

#### 3.1. Landeskriminalamt NRW

Das LKA NRW sollte als eigenständige Polizei- und Landesoberbehörde fortgeführt werden und ebenso weiterhin die Funktion als Zentralstelle des Landes i. S. des Bundeskriminalamtgesetzes gewährleisten.<sup>38</sup> Ein Bedarf an der aktuellen Organisationsform, der Aufgabenstellung sowie der personellen Ausstattung Veränderungen vorzunehmen, ist derzeit nicht ersichtlich. Ggf. sollte eine eingehende Prüfung durch fachkundiges Personal erfolgen.

Abzuwarten bleibt, inwieweit die Bildung eines LPA NRW, das u. a. einsatzunterstützende Organisationseinheiten landesweit organisatorisch bündeln soll, zu Veränderungen beim LKA NRW führt. Auch hierzu bedarf es einer intensiven Prüfung der Erfordernisse und Möglichkeiten durch fachkundiges Personal.

Für den Bereich der Spezialeinheiten des LKA NRW wurden Synergiepotenziale bereits bei den Ausführungen zur Direktion GE (s. a. Nr. 2.6) eingerechnet. Darüber hinaus sind zunächst keine Synergiepotenziale beim LKA NRW erkennbar.

<sup>38</sup> Die Bundesländer haben gem. § 1 Abs. 2 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) zur Sicherung der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder zentrale Dienststellen der Kriminalpolizei (Landeskriminalämter) zu unterhalten.

### 3.2. Landespolizeiamt NRW

Zur Bündelung grundsätzlich aller Aufgabenbereiche und Organisationseinheiten, deren zentrale organisatorische Anbindung sowohl aus einsatztaktischer als auch aus administrativer und wirtschaftlicher Sicht sinnvoll erscheint, wird die Bildung eines eigenständigen Landespolizeiamtes NRW (LPA NRW) in Form einer Landesoberbehörde empfohlen. Von einer Verlagerung aus den KPB heraus in das LPA NRW wären folgende Organisationseinheiten betroffen, die i. d. R. landesweit operativ und für die KPB unterstützend tätig sind:<sup>39</sup>

- Spezialeinheiten
- Ständige Stäbe
- Personenschutzkommandos
- Führungsgruppen der Bereitschaftspolizeiabteilungen
- Technische Einsatzeinheiten
- Landesreiterstaffeln
- Wasserschutzpolizei

Gleichzeitig sollten sowohl das LAFP NRW und das LZPD NRW sowie deren Aufgaben und Organisationseinheiten nach Prüfung einer zukünftigen Verortung in dem neu zu schaffenden LPA NRW bzw. im LKA NRW aufgehen.

---

<sup>39</sup> Beschreibung der Organisationseinheiten sowie der Beweggründe für deren Verlagerung in ein LPA NRW siehe Anhang 8.

Funktion	Stellen aktuell		Stellen zukünftig		Synergiepotenzial		Bemerkung
	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	h. D.	g. D.	
Behördenleiter	2	0	1	0	1	0	
Vorzimmer Behördenleiter	0	2	0	1	0	1	
Beauftragte	0	6	0	3	0	3	Berücksichtigt wurden hier die Beauftragten für Datenschutz, Gleichstellung sowie die Vertreter für Schwerbehinderte.
Personalrat <sup>40</sup>	0	6	0	5	0	1	Die Berechnung erfolgte anhand der Plan-/Stellen. Eine Verlagerung von operativen Einheiten zum LPA NRW (z. B. Spezialeinheiten, Landesreiterstaffeln) ist hierbei noch nicht berücksichtigt.
Abteilungsleiter	12	0	10	0	2	0	Es wird davon ausgegangen, dass zumindest die Zentralabteilungen mit der Abteilung 5 des LAFP gebündelt werden.
<b>Synergiepotenzial gesamt:</b>					<b>2</b>	<b>5 +/-</b>	

**Tabelle 14:** Synergiepotenzial bei „Verschmelzung“ des LAFP NRW und des LZPD NRW zu einem LPA NRW

Für die Beschreibung und Bezifferung von weiteren Synergiepotenzialen erscheint eine Prüfung der tatsächlichen Erfordernisse und Möglichkeiten für organisatorische und personelle Veränderungen durch fachkundiges Personal zwingend.

#### 4. Ministerium für Inneres und Kommunales

Mit Reduzierung der Landesoberbehörden (LOB) sind mögliche Übertragung von aufsichtlichen Aufgaben auf die LOB neu zu prüfen. Während zurzeit die Landesoberbehörden LKA NRW, LZPD NRW und LAFP NRW in einzelnen Bereichen für das Ministerium aufsichtsunterstützend tätig werden, wurde dem LAFP NRW die Aufsicht über die Kreispolizeibehörden in dienstrechtlichen Angelegenheiten insbesondere in Personalangelegenheiten, Beurteilungsangelegenheiten und Disziplinarangelegenheiten über-

<sup>40</sup> Die Berechnung erfolgte auf Grundlage der gem. BKV 2014 jeweils den 47 KPZ zugewiesenen Plan-/Stellen und unter Berücksichtigung des § 42 Landespersonalvertretungsgesetz.

tragen.<sup>41</sup> Grundlage für diese Aufgabenübertragung ist die AufsichtsVO Polizei, deren Regelungen mit einem zusätzlichen Erlass konkretisiert wurden.<sup>42</sup> Der zeitliche und damit auch personelle Umfang, den diese aufsichtsunterstützenden und/oder aufsichtsführenden Aufgaben in den LOB erfordern, kann derzeit nicht konkret beziffert werden.

Legt man jedoch die zugewiesenen Stellenanteile der Teil-/Dezernate und Sachgebiete der jetzigen LOB zu Grunde, die unterstützende bzw. originäre Fachaufsicht gegenüber den anderen Polizeibehörden ausüben, kommt man in der Summe auf etwa 185 Plan-/Stellen.<sup>43</sup> Der personelle Anteil an Führungs-, Verwaltungs- und sonstigen Linienaufgaben ist hierin, soweit feststellbar, nicht enthalten.

Wie bereits von der Scheu-Kommission in ihrem Bericht angenommen<sup>44</sup> wird aus hiesiger Sicht auch heute noch die ausschließliche Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit durch das MIK NRW nicht zu einer erheblichen Mehrbelastung im MIK NRW führen, da die Summe der Arbeit - prozessökonomisch betrachtet - wegen der i. d. R. schneller verfügbaren Ergebnisse häufig deutlich geringer sein wird, als bei der jetzigen Verfahrensweise.

Insbesondere bei politisch relevanten Sachverhalten ist das MIK NRW bereits heute als oberste Instanz immer wieder parallel zu den LOB mit den jeweiligen Vorgängen befasst. Art und Umfang der Aufsichtstätigkeiten der LOB bei derartigen Vorgängen sind i. d. R. geprägt von den Vorgaben des MIK NRW. Faktisch besteht hierdurch ein dreistufiger Aufbau, sodass gerade bei eilbedürftigen Vorgängen zusätzlich Zeitdruck entstehen kann.

Zur zukünftigen Vermeidung von

- Schnittstellen und damit möglichen Unschärfen im Bereich der Aufsichtsverantwortung (LOB NRW vs. MIK NRW),
- durch die Anzahl der beteiligten Instanzen entstehenden Zeitdrucks sowie

---

<sup>41</sup> Eine Übersicht der den LOB zur Aufsichtsunterstützung bzw. zur Aufsicht übertragenden Aufgaben ist dem Anhang 10 zu entnehmen.

<sup>42</sup> Verordnung über die Wahrnehmung von Aufsichtsaufgaben durch das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei, das Landeskriminalamt und das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (AufsichtsVO Polizei) i. V. m. RdErl. d. Innenministeriums - 43-58.01.02 v. 29.6.2007 „Konkretisierung und Ergänzung der Aufgaben der Landesoberbehörden“.

<sup>43</sup> Quelle: eigene Berechnungen.

<sup>44</sup> Vgl. Bericht der Scheu-Kommission (LT-Vorlage 13/3156), S. 91 (Effizienzsteigerung).

- prozessverlängernden Berichtswegen

wird eine unmittelbare Aufsicht über die Polizeibehörden (KPB und LOB) durch das MIK NRW empfohlen.

Die ggf. hiermit einhergehenden Synergiepotenziale können erst nach konkreter Prüfung durch fachkundiges Personal benannt werden.

## 5. Synergiepotenziale

Aus den obigen Ausführungen ergibt sich bei Umsetzung des Zentralisierungsmodells nach jetzigem Kenntnisstand in der Summe folgendes Synergiepotenzial:

Funktion/ Organisationseinheit	Synergiepotenzial		Bemerkung
	h. D.	g. D.	
<b>Kreispolizeibehörden</b>	<b>77</b>	<b>1.593,5 +/-</b>	
Behördenleitung	35	6	s. a. Nr. 2.1
Stellensockel gem. BKV	0	810	s. a. Nr. 2.2
Beauftragte	0	31,5	Berechnet wurden nur die Beauftragten für Datenschutz, Gleichstellung und Schwerbehindertenvertretung; s. a. Nr. 2.3
Personalvertretung	0	28	s. a. Nr. 2.4
Leitungsstab	22	12 +/-	s. a. Nr. 2.5
Direktion GE	-37	486 +/-	s. a. Nr. 2.6
Direktion K	40	36 +/-	s. a. Nr. 2.7
Direktion V	5	137 +/-	Organisation und Personal der AP fanden hierbei keine Berücksichtigung; s. a. Nr. 2.8
Direktion ZA	10	47 +/-	s. a. Nr. 2.9
Direktion WSP	0	0	s. a. Nr. 2.10.1
Direktion BA	2	? +/-	s. a. Nr. 2.10.2
<b>Landeskriminalamt NRW</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	s. a. Nr. 3.1
<b>Landespolizeiamt NRW</b>	<b>2</b>	<b>5 +/-</b>	s. a. Nr. 3.2
<b>Ministerium für Inneres und Kommunales NRW</b>	<b>?</b>	<b>?</b>	s.a. Nr. 4
<b>Synergiepotenzial gesamt:</b>	<b>79</b>	<b>1.598,5 +/-</b>	

Tabelle 15: Synergiepotenzial insgesamt

Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass

- bei Umsetzung des Zentralisierungsmodells das vom LKT NRW mit 364,7 VZÄ bezifferte Volumen des für die KPB zur Verfügung gestellten kommunalen Personals vom obigen Synergiepotenzial in Abzug zu bringen sind<sup>45</sup>,
- in Teilen Zahlen und Daten, die als Berechnungsgrundlage genutzt wurden, dem Intranet der Polizei NRW entstammen und somit diese ggf. nicht immer dem letzten Stand entsprechen,
- in Teilen Zahlen und Daten nur unvollständig ermittelt werden konnten und daher nicht alle Bereiche betrachtet wurden,
- durch Verlagerung von Organisationseinheiten (z. B. Spezialeinheiten zum LPA NRW) ggf. entstehende Synergiepotenziale in den obigen Berechnungen nicht enthalten sind und
- Überprüfungen von getroffenen Annahmen durch fachkundiges Personal bisher nicht vorgenommen wurden.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass nach Durchführung der empfohlenen fachkundlichen Prüfungen und dadurch einem größtmöglichen Ausschluss von Unwägbarkeiten eine Anpassung der o. g. Synergiepotenziale wahrscheinlich ist.

## **6. Effizienz**

Aus den obigen Ausführungen ergibt sich bei Umsetzung des Zentralisierungsmodells aus der organisatorischen Umstrukturierung ein Synergiepotenzial von über 1.600 Plan-/Stellen, die vorrangig zur Stärkung des operativen Dienstes genutzt werden können.

Neben dieser Synergiepotenziale im Bereich des Personals ergibt sich aber auch durch die „Straffung“ der Behördenstruktur eine Effizienzsteigerung für die Polizei NRW im Bereich der Aufgabengewährleistung. Beispielhaft hierfür seien genannt:

---

<sup>45</sup> S. a. Nr. 2.9.1.

- **Kräfte und FEM**

Aufgrund der zukünftigen KPB-Größen ist auch bei Einsätzen aus besonderem Anlass von einer geringeren Inanspruchnahme der Ressourcen anderer KPB auszugehen. Darüber hinaus kann durch Bildung von Ressourcenverbänden eine gegenseitige Unterstützung von KPB eines Verbundes durch Kräfte- und FEM-Gestellungen der bürokratische und aufsichtliche Aufwand reduziert werden. Hierfür wären jedoch verbindliche Vorgaben, in welchem Umfang derartige Unterstützungsleistungen einer zentralen Koordinierungsstelle gegenüber lediglich „meldepflichtig“ sind, zu vereinbaren. Ein Veto-recht sollte jedoch bei der zentralen Koordinierungsstelle verbleiben.

- **Besprechungswesen**

An landesweiten Besprechungen von Organisationsleitern (z. B. Direktionsleiter GE, Leiter Leitungsstab) werden anstatt nach heutigem Stand 47 zukünftig nur noch 12 Amtsinhaber teilnehmen. Hierdurch werden Diskussionen und Ergebnisfindung wesentlich erleichtert.

- **Stellungnahmeverfahren**

Während bei heutigen Stellungnahmeverfahren i. d. R. 47 KPB einer LOB berichten, die wiederum diese Stellungnahmen zu einer bündelt und dem MIK NRW berichtet, reduziert sich ein derartig umfangreiches Verfahren zukünftig auf 12 Stellungnahmen, die von einer LOB bzw. dem MIK NRW auszuwerten sind.

- **Erstellung von Planungsunterlagen**

Aktuell erstellt jede KPB für ihren Zuständigkeitsbereich Planunterlagen für Einsätze aus besonderem Anlass. Für Einsatzlagen, die eine Zuständigkeit der § 4-KPB begründen, dienen den anderen KPB die Planunterlagen der jeweiligen § 4-KPB hierfür als Grundlage.

Zukünftig sind landesweit nur noch 12 KPB in der Pflicht, für ihren Zuständigkeitsbereich Planunterlagen zu erstellen. Die Erreichung und Beibehaltung landesweiter Standards wird hierdurch erheblich erleichtert.

- **Zuständigkeitsübertragungen**

Da es sich bei den zukünftigen KPB um leistungsstarke Behörden mit grundsätzlich gleichen Aufgaben und Kompetenzen handelt, sind dann Zuständigkeiten anderer KPB (vergleichbar der jetzigen § 2-KPB) im eigenen örtlichen Zuständigkeitsbereich grundsätzlich nicht mehr vorgesehen. Zuständigkeitsübertragungen auf eine andere als die örtlich zuständige KPB sind in Fällen von herausragenden Einsatzanlässen (vergleichbar der sogenannten § 4-Lagen) nur noch dann erforderlich, sofern die Prüfung das Erfordernis für eine Beibehaltung von besonderen Zuständigkeiten für wenige KPB ergibt.<sup>46</sup>

Inwieweit die veränderte Struktur und Aufgabenverteilung sich auch negativ auf die Effizienz der Aufgabenbewältigung durch die Polizei NRW auswirkt, bleibt intensiv zu prüfen. So führt z. B. die Reduzierung von derzeit 16 Kriminalhauptstellen auf zukünftig 12 zwar einerseits zur Verringerung der Anzahl an Fachkommissariaten (z. B. im Bereich der Organisierten Kriminalität sowie im Bereich polizeilicher Staatsschutz). Anfahrtswege zu Tatorten, Betroffenen und Zeugen werden sich hingegen in Teilen, sofern nicht die jetzigen Standorte als „Teil-Kommissariate“ beibehalten werden, erheblich verlängern.

---

<sup>46</sup> S. a. Nr. 2, Tabelle 1, dortige Ausführungen.

**Anhänge**

- |           |  |
|-----------|--|
| Anhang 1  | kartografische Darstellung der zukünftigen KPB                               |
| Anhang 2  | statistische Daten zu den zukünftigen KPB                                    |
| Anhang 3  | Berechnung Personalstärke Führungs- und Lagedienst                           |
| Anhang 4  | Organisationsformen der Direktionen Kriminalität                             |
| Anhang 5  | Organisationsformen der Direktionen Verkehr                                  |
| Anhang 6  | Organisationsformen der Direktionen Zentrale Aufgaben                        |
| Anhang 7  | Dezernats- und Sachgebietsleitungsfunktionen der Direktion Zentrale Aufgaben |
| Anhang 8  | Hintergründe für die Verlagerung von Organisationseinheiten                  |
| Anhang 9  | Reduzierung der Bereitschaftspolizei NRW                                     |
| Anhang 10 | Aufsichts- und aufsichtsunterstützende Aufgaben der Landesoberbehörden       |

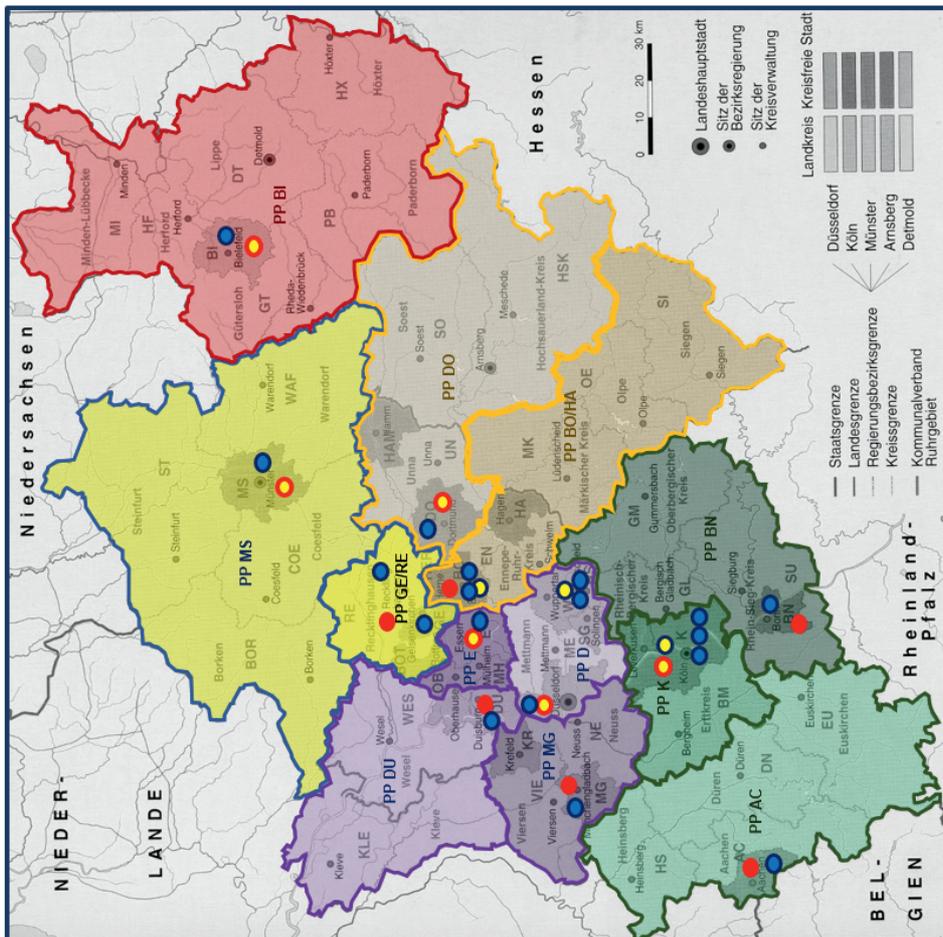
## Anhang 1 kartografische Darstellung der zukünftigen KPB

### Zentralisierungsmodell 12 regionale PP

KPB-Sitz	bisherige KPB	Einwohner	Sollstärke Beamte (BKV 2014)	Sollstärke Tarifbeschäftigte
Bielefeld	Bielefeld, Gütersloh, Herford, Höxter, Lippe, Minden-Lübbecke, Paderborn	2.024.303	3.351	367
Münster	Borchen, Coesfeld, Münster, Steinfurt, Warendorf	1.582.725	3.015	318
Gelsenkirchen/Recklinghausen	Gelsenkirchen, Recklinghausen	988.108	2.140	250
Dortmund	Dortmund, Hamm, Hochsauerlandkreis, Soest, Unna	1.698.986	3.937	398
Bochum/Hagen	Bochum, Ennepe-Ruhr-Kreis, Hagen, Märkischer Kreis, Olpe, Siegen-Wittgenstein	1.853.035	3.687	410
Duisburg	Duisburg, Kleve, Wesel	1.245.846	2.689	311
Essen	Essen, Oberhausen	942.739	2.229	266
Mönchengladbach	Krefeld, Mönchengladbach, Rhein-Kreis Neuss, Viersen	1.211.937	2.273	266
Düsseldorf	Düsseldorf, Mettmann, Wuppertal	1.679.315	4.792	455
Köln	Köln, Rhein-Erft-Kreis	1.643.550	4.741	415
Aachen	Aachen, Düren, Euskirchen, Heinsberg	1.235.530	2.287	273
Bonn	Bonn, Oberbergischer Kreis, Rhein-Sieg-Kreis, Rheinisch-Bergischer Kreis	1.439.913	2.359	270
<b>Gesamt</b>	<b>Gesamt</b>	<b>17.545.987</b>	<b>37.500</b>	<b>4.000</b>
		<b>Ø</b>	<b>3.125</b>	<b>333</b>

#### Aktuelle Zuordnung BP, SE und STST

- PP mit SE u. STST
- PP ohne SE u. STST
- Standort BPA u. TEE  
Bochum, Köln, Wuppertal
- Standort BPH  
Aachen, Bielefeld, Bochum (2 BPH), Bonn, Dortmund, Duisburg, Düsseldorf, Essen, Gelsenkirchen, Köln (3 BPH), Mönchengladbach, Münster, Recklinghausen, Wuppertal (2 BPH)



## Anhang 2 statistische Daten zu den zukünftigen KPB

## Zentralisierungsmodell

Zusammenstellung von einzelnen Daten auf Grundlage der aktuellen Fakten ohne Berücksichtigung möglicher Synergieeffekte (Stand: 13.03.15)

zukünftige KPB			Anzahl PW <sup>1</sup>				Personal <sup>2/3</sup>			bisherige KPB	Einwohner	Anzahl PI	Anzahl PW gesamt	
KPB-Sitz	Einwohner	PI	Gesamt	davon DirGE	davon AP	davon WSP	Planstellen gesamt	Tarifbeschäftigte gesamt	Personal gesamt					
Bielefeld	2.024.303	7	33	31	2	0	3.351	368	3.720	Bielefeld	328.284	1	3	
										Bielefeld - AP			2	
										Gütersloh	352.086	1	5	
										Herford	248.991	1	5	
										Höxter	143.407	1	3	
										Lippe	345.648	1	5	
										Minden-Lübbecke	309.576	1	6	
										Paderborn	296.311	1	4	
Münster	1.582.725	5	26	23	3	0	3.015	318	3.333	Borchen	363.904	1	4	
										Coesfeld	215.021	1	3	
										Münster	296.807	1	4	
										Münster - AP			3	
										Steinfurt	434.044	1	8	
										Warendorf	272.949	1	4	
										GE/RE	988.108	3	8	8
Dortmund	1.698.986	7	37	32	5	0	3.937	398	4.335	Recklinghausen	730.541	2	6	
										Dortmund	657.273	3	13	
										Dortmund - AP			5	
										Hamm	176.043	1	2	
										Hochsauerlandkreis	262.619	1	7	
										Soest	295.728	1	5	
										Unna	307.323	1	5	
Bochum/Hagen	1.853.035	8	33	33	0	0	3.687	410	4.097	Bochum	611.136	3	8	
										Ennepe-Ruhr-Kreis	227.640	1	4	
										Hagen	185.851	1	4	
										Märkischer Kreis	418.290	1	10	
										Olpe	135.236	1	3	
										Siegen-Wittgenstein	274.882	1	4	
										Duisburg	1.245.846	4	35	24
Essen	942.739	5	15	15	0	0	2.229	266	2.494	Duisburg WSP			11	
										Kleve	302.140	1	5	
										Wesel	457.630	1	10	
Mönchengladbach	1.211.937	4	14	14	0	0	2.273	266	2.539	Essen	733.274	4	13	
										Oberhausen	209.465	1	2	
										Krefeld	222.034	1	2	
										Mönchengladbach	254.895	1	1	
										Rhein-Kreis Neuss	440.028	1	7	
Düsseldorf	1.679.315	7	25	19	6	0	4.792	455	5.248	Viersen	294.980	1	4	
										Düsseldorf	595.427	3	5	
										Düsseldorf - AP			6	
										Mettmann	476.732	1	5	
										Wuppertal	607.156	3	9	
										Köln	1.643.550	8	22	18
Aachen	1.235.530	5	11	11	0	0	2.287	273	2.560	Köln - AP			4	
										Rhein-Erft-Kreis	455.648	1	4	
										Aachen	541.941	2	4	
										Düren	258.315	1	3	
										Euskirchen	187.426	1	2	
Bonn	1.439.913	5	19	19	0	0	2.359	270	2.630	Heinsberg	247.848	1	2	
										Bonn	531.608	2	7	
										Oberbergischer Kreis	270.849	1	3	
										Rhein-Bergischer Kreis	278.091	1	4	
										Rhein-Sieg-Kreis	359.365	1	5	
Summe:			68	278	247	20	11	37.500	4.001	41.501			68	278
Ø:			6	23	21			3.125	333	3.458				

Legende:  = niedrigster Wert der Kategorie  
 = höchster Wert der Kategorie

1 Quelle: Intranet der Polizei NRW

2 Quelle: BKV 2014, MIK NRW, Juli 2014; mögliche Synergien sind nicht berücksichtigt

3 Das Personal der AP sowie der WSP ist im KPB-Personal enthalten

### Anhang 3 Berechnung Personalstärke Führungs- und Lagedienst

#### Aktuelle Personalstärken im Bereich FLD (KPB der Vergleichsgruppe 5)

Behörde	Planstellen	Stellen	Stellen gesamt	KPB- Mitarbeiter	Mitarbeiter/ Stelle
Dortmund	7,73	0	7,73	2.387	<b>308,80</b>
Düsseldorf	17	7,5	24,5	2.618	<b>106,86</b>
Duisburg	5	0	5	1.498	<b>299,60</b>
Essen	7	0	7	1.787	<b>255,29</b>
Köln	16	4	20	4.035	<b>201,75</b>
<b>gesamt:</b>			<b>64,23</b>	<b>12.325</b>	<b>1.172,29</b>
$\emptyset =$					<b>191,89</b>

#### Zukünftige Personalstärken im Bereich FLD

Die Berechnung erfolgt mittels Anwendung des Durchschnittsquotient der KPB der Vergleichsgruppe 5 (=191,89 Mitarbeiter/Stelle) sowie der auf Grundlage der aktuellen Personalstärken ermittelten zukünftigen Anzahl der KPB-Mitarbeiter

KPB-Sitz	zukünftig KPB-MA	MA/Stelle	Stellen FLD ge- samt	Bemerkungen
Bielefeld	3.351	191,89	17,5	
Münster	3.015	191,89	15,7	
GE/RE	2.140	191,89	11,2	
Dortmund	3.937	191,89	20,5	
BO/HA	3.687	191,89	19,2	
Duisburg	2.689	191,89	14,0	
Essen	2.229	191,89	11,6	
Mönchengladbach	2.273	191,89	11,8	
Düsseldorf	4.792	191,89	27,5	10%iger Aufschlag (=2,5 Stellen) als Sitz der Landesregierung ist eingerechnet
Köln	4.741	191,89	24,7	
Aachen	2.287	191,89	11,9	
Bonn	2.359	191,89	12,3	
<b>Stellen gesamt:</b>			<b>197,95</b>	

**Anhang 4 Organisationsformen der Direktionen Kriminalität**

Quelle: Intranet der Polizei NRW, u. a. Organigramme der KPB (Auswertung: 01/2015)

zukünftige KPB KPB-Sitz	bisherige KPB	Direktion Kriminalität			
		KI	KK (o. KI ST)	KI ST	KK der KI ST
<b>Bielefeld</b>	Bielefeld	3	14	1	2
	Gütersloh	0	9	0	0
	Herford	0	5	0	0
	Höxter	0	3	0	0
	Lippe	0	8	0	0
	Minden-Lübbecke	0	8	0	0
	Paderborn	0	7	0	0
<b>Münster</b>	Borken	2	9	0	0
	Coesfeld	2	5	0	0
	Münster	3	13	1	0
	Steinfurt	2	9	0	0
	Warendorf	0	4	0	0
<b>GE/RE</b>	Gelsenkirchen	2	9	1	0
	Recklinghausen	4	18	1	0
<b>Dortmund</b>	Dortmund	4	18	1	2
	Hamm	0	4	0	0
	Hochsauerlandkreis	0	6	0	0
	Soest	0	7	0	0
	Unna	0	10	0	0
<b>Bochum/ Hagen</b>	Bochum	4	21	1	2
	Ennepe-Ruhr-Kreis	0	4	0	0
	Hagen	2	9	1	0
	Märkischer Kreis	2	12	0	0
	Olpe	0	2	0	0
	Siegen-Wittgenstein	0	9	0	0
<b>Duisburg</b>	Duisburg	3	17	1	0
	Kleve	0	7	0	0
	Wesel	2	11	0	0
<b>Essen</b>	Essen	4	19	1	2
	Oberhausen	2	9	0	
<b>Mönchen- gladbach</b>	Krefeld	2	10	1	0
	Mönchengladbach	2	10	1	0
	Rhein-Kreis Neuss	2	10	0	0
	Viersen	0	7	0	0
<b>Düsseldorf</b>	Düsseldorf	4	21	1	2
	Mettmann	2	8	0	0
	Wuppertal	3	17	1	0
<b>Köln</b>	Köln	7	38	1	2
	Rhein-Erft-Kreis	2	9	0	0
<b>Aachen</b>	Aachen	4	18	1	0
	Düren	0	8	0	0
	Euskirchen	0	3	0	0
	Heinsberg	0	5	0	0
<b>Bonn</b>	Bonn	3	15	1	2
	Oberbergischer Kreis	0	5	0	0
	Rheinisch-Berg.Kreis	0	6	0	0
	Rhein-Sieg-Kreis	0	8	0	0
<b>Summe:</b>		<b>72</b>	<b>484</b>	<b>16</b>	<b>14</b>

### Anhang 5 Organisationsformen der Direktionen Verkehr

zukünftige KPB	bisherige KPB	Direktion Verkehr			
		VI	VK	sonstige OE z. B. VD, VUP/O	Gesamt VK/OE
<b>Bielefeld</b>	Bielefeld	2	2	2	4
	Gütersloh	0	1	2	3
	Herford	0	1	1	2
	Höxter	0	1	1	2
	Lippe	0	1	2	3
	Minden-Lübbecke	0	1	2	3
	Paderborn	0	1	1	2
<b>Münster</b>	Borken	0	1	1	2
	Coesfeld	0	1	1	2
	Münster	2	2	2	4
	Steinfurt	0	2	1	3
	Warendorf	0	1	1	2
<b>GE/RE</b>	Gelsenkirchen	2	1	2	3
	Recklinghausen	2	2	2	4
<b>Dortmund</b>	Dortmund	2	3	2	5
	Hamm	0	1	1	2
	Hochsauerlandkreis	0	1	2	3
	Soest	0	1	1	2
	Unna	0	1	1	2
<b>Bochum/ Hagen</b>	Bochum	2	3	2	5
	Ennepe-Ruhr-Kreis	0	1	2	3
	Hagen	2	0	2	2
	Märkischer Kreis	0	3	1	4
	Olpe	0	1	1	2
	Siegen-Wittgenstein	0	1	1	2
<b>Duisburg</b>	Duisburg	2	2	2	4
	Kleve	0	1	1	2
	Wesel	0	2	1	3
<b>Essen</b>	Essen	2	4	2	6
	Oberhausen	0	1	1	2
<b>Mönchen- gladbach</b>	Krefeld	2	2	2	4
	Mönchengladbach	2	2	2	4
	Rhein-Kreis Neuss	0	1	1	2
	Viersen	0	1	2	3
<b>Düsseldorf</b>	Düsseldorf	2	4	2	6
	Mettmann	0	2	1	3
	Wuppertal	2	3	2	5
<b>Köln</b>	Köln	2	4	2	6
	Rhein-Erft-Kreis	0	1	2	3
<b>Aachen</b>	Aachen	2	3	2	5
	Düren	0	1	2	3
	Euskirchen	0	1	1	2
	Heinsberg	0	1	1	2
<b>Bonn</b>	Bonn	2	2	2	4
	Oberbergischer Kreis	0	1	1	2
	Rheinisch-Berg. Kreis	0	1	2	3
	Rhein-Sieg-Kreis	0	1	2	3
<b>Summe:</b>		<b>37</b>	<b>75</b>	<b>83</b>	<b>158</b>
<i>davon AP:</i>					
		<b>5</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>10</b>

## Anhang 6 Organisationsformen der Direktionen Zentrale Aufgaben

zukünftige KPB	bisherige KPB	Direktion ZA								
		Dezernate	Dez/L kom- munal	Dez/L PVB	davon h. D.	Sachgebiete	SG/L: kom- munal	SG/L: PVB	PÄD	Anzahl SG
Bielefeld	Bielefeld	3	0	2	1	9	0	2	1	2
	Gütersloh	2	1	1	0	6	?	?	0	0
	Herford	3	1	2	0	6	?	?	0	0
	Höxter	2	1	1	0	5	?	?	0	0
	Lippe	2	1	1	0	3	?	?	0	0
	Mind.-Lübbecke	2	1	1	0	8	?	?	0	0
	Paderborn	3	1	2	0	8	?	1	0	0
Münster	Borken	2	1	1	0	5	?	?	0	0
	Coesfeld	2	1	1	0	6	3	3	0	0
	Münster	3	0	1	1	12	0	3	1	2
	Steinfurt	2	?	0	0	8	?	?	0	0
	Warendorf	2	1	1	0	6	3	2	0	0
GE/RE	Gelsenkirchen	3	0	2	1	9	0	3	1	0
	Recklinghausen	3	0	1	0	10	0	3	1	0
Dortmund	Dortmund	3	0	2	1	9	0	2	1	0
	Hamm	3	0	0	0	7	0	3	0	0
	HSK	3	?	2	0	6	?	?	0	0
	Soest	2	1	1	0	7	3	3	0	0
	Unna	2	1	1	0	8	?	?	0	0
Bochum/ Hagen	Bochum	3	0	1	0	10	0	4	1	0
	Ennepe-Ruhr- Kreis	3	1	2	0	10	3	4	0	0
	Hagen	3	0	1	1	6	0	2	1	0
	Märkischer Kreis	3	2	1	0	4	1	3	0	0
	Olpe	2	1	1	0	4	1	3	0	0
	Siegen- Wittgenstein	2	1	1	0	3	2	1	0	0
Duisburg	Duisburg	3	0	2	1	11	0	5	1	0
	Kleve	2	1	1	0	8	4	2	0	0
	Wesel	3	2	1	0	7	4	3	0	0
Essen	Essen	3	0	2	1	10	0	3	1	0
	Oberhausen	3	0	1	0	6	0	2	1	0
Mönchen- gladbach	Krefeld	3	0	1	0	6	0	3	0	0
	M'gladbach	3	0	1	0	8	0	1	1	0
	Rhein-Kreis Neuss	3	2	1	0	8	?	?	0	0
	Viersen	3	2	1	0	2	?	1	0	0
Düsseldorf	Düsseldorf	3	0	2	2	12	0	3	1	2
	Mettmann	2	?	1	0	7	?	3	0	0
	Wuppertal	3	0	1	0	9	0	6	1	0
Köln	Köln	3	0	2	1	19	0	8	1	4
	Rhein-Erft-Kreis	2	1	1	0	7	?	2	0	0
Aachen	Aachen	3	0	2	1	10	0	3	1	0
	Düren	3	1	2	0	7	?	?	0	0
	Euskirchen	2	1	1	0	6	?	?		
	Heinsberg	2	1	1	0	8	4	2	0	0
Bonn	Bonn	3	0	2	1	9	0	3	1	0
	Oberberg. Kreis	2	1	1	0	7	3	3	0	0
	Rh.-Berg. Kreis	2	1	1	0	7	2	3	0	0
	Rh.-Sieg-Kreis	2	1	1	0	8	4	1	0	0
Summe:		121	30	59	12	357	37	99	16	10
<i>davon bei den PP:</i>										
		54	0	26	12	172	0	59	16	10
<i>KPB, bei denen Anzahl bzw. Herkunft des Personals nicht ermittelt werden konnten:</i>										
		0	3	0	0	0	16	12		

## Anhang 7 Dezernats- und Sachgebietsleitungsfunktionen der Direktion Zentrale Aufgaben

<u>Dezernate</u>	LR als KPB	PP	Summe	Bemerkungen
Dezernate	67	54	121	
Dezernent = PVB g. D.	33	14	47	.
Dezernent = PVB h. D.	0	12	12	
Dezernent= Kreispersonal	34	0	34	In 3 KPB konnte nicht eindeutig der Personalstatus (Polizeivollzugsbeamter, Verwaltungsbeamter, Tarifbeschäftigter) festgestellt werden. Bei vier Stellen wurden kommunale Dezernenten angenommen.
Dezernent = Regierungsbeschäftigter	0	28	28	
<b>Dezernenten gesamt:</b>	<b>67</b>	<b>54</b>	<b>121</b>	

<u>Sachgebiete</u>	LR als KPB	PP	Summe	Bemerkungen
Sachgebiete	185	172	357	
SG/L = PVB g. D.	40	59	99	In 12 KPB konnte der Personalstatus nicht erhoben werden.
SG/L = PVB h. D.	0	0	0	
SG/L Kreispersonal	37	0	37	In 16 KPB konnte der Personalstatus nicht erhoben werden.
SG/L = Regierungsbeschäftigter	?	?	0	
<b>Sachgebietsleiter gesamt:</b>	<b>77</b>	<b>59</b>	<b>136</b>	Die Differenz begründet sich durch in Teilen ausgeübte zugleichfunktionen sowie durch nicht erhobenen Personalstatus.

**Anhang 8** Hintergründe für die Verlagerung von Organisationseinheiten**Organisatorische Verlagerung von ausgewählten Organisationseinheiten der Polizei NRW****1 Allgemeines**

Die Polizei NRW verfügt im Bereich der operativen Einsatzbewältigung bzw. der Einsatzunterstützung über eine Vielzahl von spezialisierten Organisationseinheiten. Die aktuellen Stärken, organisatorische Anbindung sowie die Standorte dieser Organisationseinheiten stellen sich wie folgt dar:

Organisationseinheit	Stärke <sup>47</sup>	Standort	Behörde
Spezialeinheiten (SE)	786	Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Köln, Münster	PP Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Köln u. Münster sowie LKA NRW
Ständige Stäbe (STST)	66	Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Köln, Münster	PP Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Köln u. Münster
Personenschutzkommandos <sup>48</sup> (PSK)	104	Düsseldorf, Dortmund u. Köln	PP Düsseldorf u. Dortmund (DirGE, BP/PSD) u. PP Köln (DirBA, PSD)
Beratergruppe (BG) <sup>49</sup>	10	Duisburg	LZPD NRW (Dez. 42)
Führungsgruppen Bereitschaftspolizeiabteilung (BPA)	36	Bochum, Köln u. Wuppertal	PP Bochum, Köln u. Wuppertal
Technische Einsatzeinheiten (TEE)	159	Bochum, Köln u. Wuppertal	PP Bochum, Köln u. Wuppertal
Bereitschaftshundertschaften (BPH)	2.214	AC, BI, BO, BN, DO, DU, D, E, GE, K, MG, MS, RE u. W	PP AC, BI, BO (2x), BN, DO, DU, D, E, GE, K (3x), MG, MS, RE u. W (2x)
Landesreiterstaffel (LRSt)	50	Dortmund u. Düsseldorf	PP Dortmund u. Düsseldorf (DirGE, BP/PSD)
Polizeifliegerstaffel (PFSt) <sup>50</sup>	66	Dortmund u. Düsseldorf	LZPD NRW (Dez. 43)
Wasserschutzpolizei (WSP)	275	Duisburg (sowie landesweit 10 weitere Wachstandorte)	PP Duisburg (DirWSP)
<b>Gesamtstärke:</b>	<b>3.766</b>		

**Tabelle 1:** Standorte und Personalstärken ausgewählter Organisationseinheiten

<sup>47</sup> Planstellen gem. BKV 2014, sofern nachfolgend nicht abweichende Quellen benannt werden.

<sup>48</sup> Vgl. Landtag NRW, Drucksache 16/2453, S. 102.

<sup>49</sup> Stärke nach Selbstauskunft.

<sup>50</sup> Stärke nach Selbstauskunft.

## 2 Organisatorische Anbindung besonderer Organisationseinheiten

Mit Ausnahme der Wasserschutzpolizei haben die oben aufgeführten Organisationseinheiten (OE) gemein, dass sie vorrangig bei besonderen Einsatzlagen unabhängig von einer Behördenzugehörigkeit landesweit zum Einsatz kommen. „Einsatzlose“ Zeiten werden für Fortbildung und Weiterentwicklung von konzeptionellen Einsatzvorbereitungen sowie Übungen genutzt. Die „Heimatbehörden“ haben nur einen äußerst geringen Einfluss auf die Verwendung der Kräfte der jeweiligen OE. Vielmehr sind die Kräfte auch für Einsatzlagen in der eigenen KPB über das koordinierende LZPD NRW anzufordern und werden nach Prüfung von diesem der anfordernden KPB zugewiesen.

Die Flächenländer Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg haben in der jüngeren Vergangenheit im Rahmen von Polizeireformen ihre OE der operativen Einsatzunterstützung konsequent jeweils in einer eigenständigen Behörde gebündelt.<sup>51</sup> Diese organisatorische Konzentration von OE als alternative Organisationsform zur aktuellen Situation in NRW könnte folgende Vor- und Nachteile nach sich ziehen:

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimierung von bisherigen Schnittstellen bei der Koordinierung von Kräften in Form von Anforderung und Unterstellung von Kräften (Einsatzunterstützung „aus einer Hand“)</li> <li>• eine „Stimme“ und ein „Ansprechpartner“ für besondere operative OE</li> <li>• erhöhte personelle Flexibilität und Kräfteverfügbarkeit</li> <li>• Gesamtüberblick und Ausgleich von Einsatzbelastungen aller operativen Einsatzunterstützungseinheiten durch die <u>eigene</u> Behörde</li> <li>• optimierte Entwicklung und Wahrung einheitlicher Standards, da abschließend <u>eine</u> Behördenleitung entscheidet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zusätzliche Behörde mit allen Konsequenzen (eigene Behördenleitung, Liegenschaft, Personalwesen, FEM, Logistik etc.)</li> <li>• bei dislozierten Standorten der OE                         <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ggf. mangelndes Zugehörigkeitsgefühl (eigene Behörde vs. Standort-KPB)</li> <li>○ große Entfernung zur eigenen Behörde</li> <li>○ Gefahr der Verselbstständigung von einzelnen Standorten mangels ortsnaher Fach- und Dienstaufsicht</li> </ul> </li> <li>• eine „Anschlussverwendung“ in einer KPB ist nur durch Versetzung möglich</li> </ul>

**Tabelle 2:** Vor- u. Nachteile einer organisatorischen Konzentration von operativen Organisationseinheiten

Insbesondere vor dem Hintergrund der Erforderlichkeit einer zentralen Koordination dieser Kräfte erscheint es sinnvoll, die betroffenen OE auch organisatorisch

<sup>51</sup> Rheinland-Pfalz in der Direktion der Bereitschaftspolizei, Baden-Württemberg in einem PP Einsatz.

zentral anzubinden. Hierdurch könnten „aus einer Hand“ die Fach- und Dienstaufsicht sowie Einsatzkoordination erfolgen. Da die Bereitschaftspolizeihundertschaften (BPH) gegenüber den anderen genannten OE auch außerhalb von besonderen Einsatzanlässen bereits jetzt schon alltägliche Polizeiarbeit in und für die KPБ wahrnehmen, wäre die Beibehaltung einer organisatorischen Anbindung an die zukünftigen KPБ aufgrund des Mehrwerts vertretbar.

Nachfolgend werden die jeweiligen OE einzeln in Bezug auf Personal, Standort und organisatorische Anbindung betrachtet.

- **Spezialeinheiten (SE)**

- **Stärke der SE**

- Lt. BKV 2014 verfügen die sechs SE insgesamt über 786 Planstellen. Das seit Jahren bei den SE vorrangig in den SEK, MEK und TEG bestehende Personaldefizit von etwa 100 nicht besetzten Stellen hat bisher den Einsatzwert und die Einsatzfähigkeit nicht maßgeblich beeinflusst.

- Für den Bereich der TEG ist eine erhebliche Zunahme der Einsatzbelastung in den letzten Jahren zu verzeichnen. Hingegen erscheint eine Auslastung im Bereich der VG, die im Vergleich zu anderen Bundesländern äußerst personalstark aufgestellt sind, nicht gegeben. Vor diesem Hintergrund wäre ein Planstellentransfer von den VG zu den TEG, dessen Umfang es noch zu prüfen gilt, aus hiesiger Sicht vertretbar.

- Eine Reduzierung der Anzahl an SEK und MEK je Standort bei gleichzeitiger personeller Aufstockung der einzelnen Kommandos (Stichwort: Poolbildung) könnte positive Effekte hinsichtlich der jeweiligen Verfügbarkeit nach sich ziehen und sollte ebenso geprüft werden. In diesem Kontext erscheint darüber hinaus auch eine grundsätzliche Prüfung der tatsächlich erforderlichen Personalstärke der SE auf Basis konkreter Einsatzdaten (Stichwort: Auslastung der einzelnen Organisationseinheiten SEK, MEK, VG und TEG) sachgerecht.

- **Anzahl SE-Standorte**

- Die SE-Standorte entsprechen derzeit den sechs KPБ mit besonderen Zuständigkeiten gem. § 4 KHSt-VO. Eine Zentralisierung der SE-Kräfte auf einen Standort (vergleichbar z. B. Polizei Niedersachsen) verbietet sich vor dem Hintergrund der in Teilen zu erwartenden höheren Einsatzreaktionszeiten und der zu erwartenden negativen Auswirkungen im Bereich der Nachwuchsgewinnung (Stichwort: heimatnahe Verwendung). Inwieweit die aktuellen Standorte auch zukünftig im Rahmen der dislozierten Bereitstellung von SE weiterhin sachgerecht sind, sollte geprüft werden.

- **Organisatorische Anbindung von SE**

Die derzeitige Anbindung von den SE bei einzelnen KPB sowie von zwei MEK beim LKA NRW, Dez. 34, erscheint obsolet, da SE-Kräfte immer (auch „eigene“ SE-Kräfte) über das LZPD angefordert und von diesem zugewiesen werden müssen. Da es sich bei dem Einsatz von SE um klassische Dienstleistungen für die KPB NRW handelt, sollten diese zukünftig unter Beibehaltung einer dislozierten Unterbringung in das LPA NRW integriert werden.
- **Ständige Stäbe (STST)**
  - **Stärke der STST**

Lt. BKV verfügen die sechs STST insgesamt über 66 Planstellen. Die aktuelle Stärke eines STST mit 1:10 hat sich bei verschiedensten Einsatzanlässen bewährt. Hierdurch ist i. d. R. zumindest die Besetzung der Kernfunktionen eines FÜST zu gewährleisten. Vor dem Hintergrund der geringen Anzahl an Einsatzanlässen, die zwingend eine Integration von Angehörigen der STST in den FÜST erfordern, erscheint eine Reduzierung von derzeit sechs auf zukünftig vier STST sachgerecht.
  - **Anzahl STST-Standorte**

Die STST-Standorte entsprechen aktuell den sechs KPB mit besonderen Zuständigkeiten gem. § 4 KHSt-VO. Eine Zentralisierung von Angehörigen der STST an einen Standort wird aufgrund der dann fehlenden Nähe zu benannten Polizeiführern und Einsatzabschnittsführern für herausragende Einsatzlagen sowie auch vor dem Hintergrund der Einsatzreaktionszeiten und der zu erwartenden negativen Auswirkungen im Bereich der Nachwuchsgewinnung (Stichwort: heimatnahe Verwendung) als nicht sachgerecht bewertet. Inwieweit die aktuellen Standorte auch zukünftig im Rahmen der dislozierten Bereitstellung von STST sachgerecht sind, sollte geprüft werden.
  - **Organisatorische Anbindung von STST**

Die organisatorische Anbindung der STST bei einzelnen KPB erscheint obsolet, da die KPB in den wenigstens Fällen selbstbestimmend über das Personal verfügen kann. Folglich sollten die STST bei gleichzeitig dislozierter Unterbringung in das LPA NRW integriert werden.
- **Personenschutzkommandos (PSK)**
  - **Stärke der PSK**

Die PSK verfügen insgesamt über 104 Planstellen.<sup>52</sup> Waren zunächst bei allen sechs KPB gem. § 4 KHSt-VO PSK eingerichtet, wurden in den

---

<sup>52</sup> Vgl. Landtag NRW, Drucksache 16/4253, S. 102.

vergangenen Jahren zunächst die PSK in Münster und Bielefeld und in einem zweiten Schritt das PSK des PP Essen aufgelöst und deren Planstellen zumindest in Teilen auf die verbleibenden KPB Dortmund, Düsseldorf und Köln verlagert. Somit wurde die Anzahl der PSK-Kräfte durch Evaluation bereits auf das erforderliche Maß angepasst. Gründe für eine weitere Reduzierung sind nicht ersichtlich.

▪ **Anzahl PSK-Standorte**

Eine Konzentration der PSK von zunächst sechs auf nunmehr drei Standorte hat bereits stattgefunden. Eine darüber hinaus gehende Konzentration der Standorte scheint nicht erforderlich bzw. sachgerecht zu sein.

▪ **Organisatorische Anbindung von PSK**

Die PSK sind jeweils organisatorisch den Standort-KPB Dortmund, Düsseldorf und Köln zugeordnet. Da die PSK als klassischer Dienstleister für die KPB NRW einzustufen sind, sollten diese zukünftig in das LPA NRW integriert werden.

○ **Beratergruppen (BG)**

▪ **Stärke der BG**

Die BG (mit den Bereichen Taktik und Technik) verfügt lt. eigenen Angaben insgesamt über 10 Planstellen. Inwieweit durch die Beratung der KPB i. Z. m. Einsatzlagen sowie deren konzeptionellen Vorbereitungen und weiteren Aktivitäten auch über Landes- und Bundesgrenzen hinaus die BG eine personelle Auslastung erreicht, ist nicht bekannt. Eine entsprechende Prüfung sollte vorgenommen werden.

▪ **Anzahl BG-Standorte**

Die BG hat ihren Sitz beim LZPD NRW in Duisburg. Eine Aufsplitterung der BG durch Regionalisierung wird aufgrund der geringen Stärke als nicht sinnvoll erachtet.

▪ **Organisatorische Anbindung der Beratergruppe**

Die BG ist als eigenständiges Dezernat 42 organisatorisch beim LZPD NRW angebunden. Da es sich bei der BG um einen klassischen Dienstleister für die KPB NRW handelt, sollte diese zukünftig auch in das LPA NRW integriert werden.

○ **Führungsgruppen der Bereitschaftspolizeiabteilungen (BPA) und Technische Einsatzeinheiten (TEE)**

▪ **Stärken der BPA sowie der TEE**

Lt. BKV verfügen die BPA insgesamt über 36 Planstellen und die TEE über insgesamt 159 Planstellen. Im Ergebnis bilden sie jeweils drei eigenständige BPA und TEE. Diese Stärken sind auf Grundlage eines

Bund-Länderverwaltungsabkommens verbindlich vorgegeben.<sup>53</sup> Eine Kündigung dieses Abkommens kann von jeder Seite nur mit einer Frist von zwei Jahren zum Ablauf eines Kalenderjahres erfolgen, so dass Veränderungen in diesem Bereich nur mit entsprechendem Vorlauf möglich sind.

Nach Auswertung der Personalstundenübersicht 2013 werden bei den BPA die Personalressourcen in etwa jeweils hälftig für Einsätze aus besonderem Anlass und für administrative Zwecke eingesetzt. Inwieweit der hohe Anteil an administrativer Tätigkeit (Ø 50,65%) ein mögliches Personalreduzierungspotenzial durch Verringerung der Anzahl der BPA in sich birgt bzw. ermöglicht, kann ohne nähere Betrachtung nicht bewertet werden.

Die TEE verwandten in 2013 ihre Personalressourcen zu ca. 60% für Einsätze aus besonderem Anlass, zu ca. 26% für Fortbildungsmaßnahmen und zu ca. 14% für sonstige Tätigkeiten. Insbesondere vor dem Hintergrund der für den Erwerb sowie den Erhalt der besonderen Professionalitäten in den spezialisierten Tätigkeitsfeldern (z. B. Tauchergruppe, Wasserwerfer, IuK-Gruppe) erscheint das Verhältnis von Einsatz und anderen Tätigkeiten ausgewogen.

▪ **Anzahl BPA- und TEE-Standorte**

Die drei BPA und drei TEE sind jeweils in Bochum, Köln und Wuppertal untergebracht. Inwieweit diese räumliche Aufteilung den Einsatzanforderungen entspricht, oder ob eine Optimierung der Standortwahl bzw. Reduzierung der Standorte Effizienzgewinne erzielen lassen, kann nur durch eine Auswertung von Einsatzzahlen und Einsatzörtlichkeiten über einen größeren Zeitraum ermittelt werden.

▪ **Organisatorische Anbindung der BPA und TEE**

Sowohl die BPA als auch die TEE sind zurzeit organisatorisch den jeweiligen Standort-KPB zugeordnet. Die BPA und TEE sollten als klassischer Dienstleister für die KPB NRW in das LPA NRW integriert werden.

○ **Bereitschaftspolizeihundertschaften (BPH)**

▪ **Stärke der BPH**

Lt. BKV verfügen die 18 BPH insgesamt über 2.214 Planstellen. Diese Stärke ist auf Grundlage eines Bund-Länderverwaltungsabkommens verbindlich vorgegeben.<sup>54</sup> Eine Kündigung dieses Abkommens kann von jeder Seite nur mit einer Frist von zwei Jahren zum Ablauf eines

---

<sup>53</sup> Verwaltungsabkommen über die Bereitschaftspolizei zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Nordrhein-Westfalen vom 26. Mai 2004.

<sup>54</sup> Verwaltungsabkommen über die Bereitschaftspolizei zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Nordrhein-Westfalen vom 26. Mai 2004.

Kalenderjahres erfolgen, sodass Veränderungen in diesem Bereich nur mit entsprechendem Vorlauf möglich sind.

Unter Berücksichtigung des mit dem Zentralisierungsmodell verfolgten Grundsatzes „Leistungsstarke KPB mit grundsätzlich gleichen Aufgaben und Kompetenzen“ wird eine Reduzierung der aktuell 18 BPH auf zukünftig 12 BPH empfohlen. Jeder dieser 12 BPH soll im Gegenzug zur Erhöhung der grundsätzlichen Einsatzverfügbarkeit ein vierter Einsatzzug sowie eine zusätzliche Funktion „stellvertretender Hundertschaftsführer“ zugewiesen werden. Im Ergebnis ergibt sich hierdurch ein Gesamtvolumen von 1.944 der Planstellen für die 12 BPH.<sup>55</sup>

▪ **Anzahl BPH-Standorte**

Die 18 BPH verteilen sich derzeit über das ganze Land auf 14 Standorte. Grundsätzlich ist jeder Standort Sitz einer BPH. Hiervon abweichend befinden sich in den Standorten Bochum und Wuppertal, die gleichzeitig Standort für BPA und TEE sind, jeweils zwei BPH, am BPA- und TEE-Standort Köln sogar drei BPH.

Als Ergebnis der Reduzierung der BPH soll zukünftig jede der 12 KPB über eine BPH verfügen. Dies bedeutet, dass sich ebenso die Anzahl der BPH-Standorte um zwei auf dann 12 verringert.

▪ **Organisatorische Anbindung der BPH**

Derzeit sind die BPH den jeweiligen Standort-KPB organisatorisch zugeordnet. Grundsätzlich sind auch die BPH klassischer Dienstleister für die KPB NRW bei Einsätzen aus besonderem Anlass und wären somit mit Einrichtung des LPA NRW für eine Integration in diese Behörde prädestiniert.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Rekrutierung von Personal und des durch die BPH erbrachten aktuellen Personalstundeneinsatzes für die KPB NRW außerhalb von Einsätzen aus besonderem Anlass in Höhe von ca. 18% der Gesamtstunden<sup>56</sup> sollte jedoch eine organisatorische Anbindung an die einzelnen KPB weiterhin Bestand haben.

○ **Landesreiterstaffeln (LRSt)**

▪ **Stärke der LRSt**

Lt. BKV verfügen die LRSt insgesamt über 50 Planstellen. Vorrangig werden die Kräfte der LRSt landesweit zur operativen Einsatzunterstützung bei Einsatzlagen aus besonderem Anlass eingesetzt. Wie hoch unter hinzurechnen des erforderlichen Zeitaufwandes für Fort-

<sup>55</sup> Nähere Einzelheiten zur Reduzierung der BPH siehe Anhang 9.

<sup>56</sup> Lt. Personalstundenübersicht der BP NRW für 2013 entspricht dies einem Potenzial von 632.394 Stunden.

bildung und Übungen hierdurch eine Auslastung erreicht wird, ist nicht bekannt und müsste bei Bedarf aktuell erhoben werden.

▪ **Anzahl LRSt-Standorte**

Jeweils eine LRSt mit 25 Planstellen und 20 Dienstpferden befindet sich in Dortmund und in Düsseldorf.

▪ **Organisatorische Anbindung der LRSt**

Die LRSt sind zurzeit organisatorisch jeweils den KPB Düsseldorf und Dortmund zugeordnet. Die LRSt sollte zukünftig als klassischer Dienstleister für die KPB NRW in das LPA NRW integriert werden.

○ **Polizeifliegerstaffel (PFSt)**

▪ **Stärke der PFSt**

Die PFSt verfügt über insgesamt 66 Planstellen.<sup>57</sup> Vorrangig werden die Kräfte der PFSt zur operativen Einsatzunterstützung bei Einsatzlagen der Polizei aus besonderem Anlass, aber auch im Rahmen der Amtshilfe für andere Behörden eingesetzt. Wie hoch unter hinzu-rechnen des erforderlichen Zeitaufwandes für Fortbildung und Übungen hierdurch eine Auslastung erreicht wird, ist nicht bekannt und müsste bei Bedarf aktuell erhoben werden.

▪ **Anzahl PFSt-Standorte**

Die PFSt-Flotte, bestehend aus fünf Hubschraubern des Typs BK117, zwei Transporthubschraubern des Typs EC155 sowie zwei Flugzeugen Cessna 182, ist auf die Standorte Düsseldorf und Dortmund verteilt. Diese Standortwahl bietet eine gute und bewährte Grundlage für den zeitgerechten Einsatz der Fluggeräte im gesamten Land NRW. Um diesen Standard beibehalten zu können, verbietet sich eine Zentralisierung der Flottenstandorte.

▪ **Organisatorische Anbindung der PFSt**

Derzeit ist die PFSt als eigenständiges Dezernat 43 im LZPD NRW angebunden. Auch die PFSt ist als klassischer Dienstleister für die KPB NRW anzusehen und sollte bei Beibehaltung der jetzigen Standorte in das LPA NRW integriert werden.

○ **Wasserschutzpolizei (WSP)**

▪ **Stärke der WSP**

Lt. BKV verfügt die WSP insgesamt über 275 Planstellen. Sie sind mit ihren Einsatzmitteln auf allen schiffbaren Wasserstraßen in NRW und aufgrund entsprechender Abkommen auch in Teilen Niedersachsens zuständig.

---

<sup>57</sup> Die PFSt verfügt nach Selbstauskunft über eine Stärke von 1:4:44:17; davon 49 Polizeivollzugs-beamte und 17 Regierungsbeschäftigte.

- **Anzahl WSP-Standorte**

Der Sitz der WSP befindet sich in Duisburg. Insgesamt verfügt die WSP auf das gesamte Land verteilt über 11 Wachstandorte.<sup>58</sup>

- **Organisatorische Anbindung der WSP**

Die WSP ist nach Auflösung der bis dahin selbstständigen Behörde Wasserschutzpolizeipräsidium als eigenständige Direktion Wasserschutzpolizei in das PP Duisburg eingegliedert worden. Da der Polizeibezirk der WSP sich über das gesamte Land NRW verteilt und auch nicht in Ansätzen schwerpunktmäßig einer KPB zuzuordnen ist, sollte die WSP in das LPA NRW integriert werden.

---

<sup>58</sup> WSP-Wachen befinden sich in Duisburg, Bonn, Köln, Düsseldorf, Wesel, Emmerich, Essen, Datteln, Münster, Bergeshövede und Minden.

### 3 Zusammenfassung

Legt man die oben angeführten Empfehlungen für die Eingliederung von einsatzunterstützenden Organisationseinheiten sowie der WSP in das LPA NRW zu Grunde, ergibt sich für diesen Bereich eine Personalbestand in Höhe von 1552 Planstellen. Mögliche Synergiepotenziale sind hierbei nicht berücksichtigt.

Organisationseinheit	Stärke <sup>59</sup>	Standort	Bemerkungen
Spezialeinheiten (SE)	786	Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Köln, Münster	sofern eine Reduzierung der Soll-Stärke auf das aktuelle Ist erfolgt, würde sich die Stärke auf 674 belaufen
Ständige Stäbe (STST)	66	Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Köln, Münster	siehe SE
Personenschutzkommandos (PSK) <sup>60</sup>	104	Düsseldorf, Dortmund u. Köln	
Beratergruppe (BG) <sup>61</sup>	10	Duisburg	
Führungsgruppen Bereitschaftspolizeiabteilung (BPA)	36	Bochum, Köln u. Wuppertal	
Technische Einsatzeinheit (TEE)	159	Bochum, Köln u. Wuppertal	
Landesreiterstaffel (LRSt)	50	Dortmund u. Düsseldorf	
Polizeifliegerstaffel (PFSt) <sup>62</sup>	66	Dortmund u. Düsseldorf	
Wasserschutzpolizei (WSP)	275	Duisburg (sowie landesweit 10 weitere Wachstandorte)	
<b>Gesamtstärke:</b>	<b>1.552</b>		

**Tabelle 3:** Personalstärken der in das LPA NRW zu verlagernden OE

Da eine Verlagerung der BPH nicht vorgesehen ist, verbleiben die nach einer Reduzierung von derzeit 18 auf dann 12 BPH insgesamt 1.944 Planstellen in den zukünftig 12 KP.

<sup>59</sup> Planstellen gem. BKV 2014 sofern nachfolgend nicht abweichende Quellen benannt werden.

<sup>60</sup> Vgl. Landtag NRW, Drucksache 16/2453, S. 102.

<sup>61</sup> Stärke nach Selbstauskunft.

<sup>62</sup> Stärke nach Selbstauskunft.

## **Anhang 9**

### **Reduzierung der Bereitschaftspolizei NRW**

#### **1 Ausgangslage**

Die Bereitschaftspolizei NRW besteht gegenwärtig aus 3 Führungsgruppen Bereitschaftspolizeiabteilung (BPA), 18 Bereitschaftspolizeihundertschaften (BPH) und 3 Technische Einsatzeinheiten (TEE) mit insgesamt 2.415 Soekelstellen (14 pro BPA, 123 pro BPH und 53 pro TEE). Diese Struktur sowie der Umfang der hierfür erforderlichen Planstellen sind Gegenstand eines Verwaltungsabkommens mit dem Bund.<sup>63</sup> Die Ausstattung der BP mit Führungs- und Einsatzmitteln wird vorrangig durch den Bund finanziert. Dafür hält NRW für Einsatzlagen im eigenen Bundesland ausreichend Einsatzkräfte vor und verpflichtet sich auf Anforderung anderer Bundesländer sowie des Bundes bei besonderen Einsatzlagen Unterstützungskräfte zu entsenden. Neben diesen Einsätzen aus besonderem Anlass bilden die Unterstützung der Kreispolizeibehörden durch abgestimmte Präsenzkonzepte und die Fortbildung einschl. Sport die weiteren relevanten Tätigkeitsbereiche der Bereitschaftspolizei.

Die absehbare Entwicklung der Personalstärke der Polizei in NRW mit einem Minus von bis zu etwa 1.500 Stellen bezogen auf das Basisjahr 2011 und die Erhöhung des Durchschnittsalters der Angehörigen der Polizei führen zu der Fragestellung, ob die Aufgaben der Bereitschaftspolizei auch mit weniger Personal erfüllbar sind und das dort freigesetzte Personal für andere polizeiliche Aufgaben vordringlich im Bereich des Wachdienstes eingesetzt werden könnte.

#### **2 Umstrukturierung der BPH**

Unter Berücksichtigung des mit dem Zentralisierungsmodell verfolgten Grundsatzes „Leistungsstarke KPB mit grundsätzlich gleichen Aufgaben und Kompetenzen“ wird eine Reduzierung der aktuell 18 BPH auf zukünftig 12 BPH empfohlen. Jeder dieser 12 BPH soll im Gegenzug zur Erhöhung der grundsätzlichen Einsatzverfügbarkeit ein vierter Einsatzzug sowie eine zusätzliche Funktion „stellvertretender Hundertschaftsführer“ zugewiesen werden. Im Ergebnis ergibt sich hierdurch ein Gesamtvolumen von 1.944

---

<sup>63</sup> Verwaltungsabkommen über die Bereitschaftspolizei zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Nordrhein-Westfalen vom 26. Mai 2004. In diesem sind verbindlich Stärken der Bereitschaftspolizei vereinbart; Änderungen können nur mit einer Frist von zwei Jahren zum Ablauf eines Kalenderjahres durch Kündigung vorgenommen werden.

Planstellen für die 12 BPH, was von den mit BKV für die BP NRW zugewiesenen 2.214 Planstellen ausgehend, wiederum in der Summe einem Synergiepotenzial von 270 Planstellen entspricht.

	Planstellen	Anzahl BPH	Planstellen BPH gesamt
<b>BPH aktuell</b>	<b>123</b>	<b>18</b>	<b>2.214</b>
<b>zusätzlicher 4. Einsatzzug</b>	<b>38</b>		
<b>zusätzliche Funktion "stellvertretender Hundertschaftsführer"</b>	<b>1</b>		
<b>BPH zukünftig</b>	<b>162</b>	<b>12</b>	<b>1.944</b>
		<b>Synergiepotenzial:</b>	<b>270</b>

**Tabelle 1:** Planstellen BPH NRW

## 2.1. Aktuelle Verfügbarkeit der BPH

Das LZPD koordiniert für das Land NRW die Kräfte der Bereitschaftspolizei zentral. Im Rahmen dieser Aufgabe wird seit Einführung der Kräftekoordinierungsstelle im Jahre 2007 eine BPH nicht als Gesamteinheit für Einsätze (Hundertschaftsführung mit 3 Einsatzzügen in einer Sollstärke von 123 PVB)<sup>64</sup>, sondern grundsätzlich in einer Größenordnung von 1 BPH ohne 1 Einsatzzug koordiniert. Demnach wird unabhängig von der tatsächlichen Verfügbarkeit des Personals grundsätzlich ein Einsatzzug, dem in der Sollstärke 38 PVB angehören, nicht berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund stehen arbeitstäglich von den 18 BPH faktisch maximal 12 zur Verfügung. Dies wiederum entspricht einer Verfügbarkeitsquote von 69,1% des Personals.

<sup>64</sup> Die einsatztaktische Mindeststärke einer BPH ergibt sich aus der einschlägigen Vorschriften- und Erlasslage und ist bundesweit einheitlich definiert.

	Stärke	%
<b>Ausgangsstärke BPH</b> (1 BPH mit 3 Einsatzzügen)	<b>123</b>	<b>100,0%</b>
<b>nicht verfügbar</b> (1 Einsatzzug)	38	<b>30,9%</b>
<b>rechnerische Verfügbarkeit</b> (1 BPH ohne 1 Einsatzzug)	<b>85</b>	<b>69,1%</b>

**Tabelle 2:** aktuelle rechnerische BPH-Verfügbarkeit

Höhere Stärken werden in Einzelfällen durch Anordnung der sogenannten “größtmöglichen Verfügbarkeit” realisiert. Bei Anordnung der “größtmöglichen Verfügbarkeit”, die grundsätzlich für die Kräfte der BP, der Alarmeinheiten, der Polizeiärzte und der Rettungshelfer gilt, ist zu gewährleisten, dass Urlaub und Dienstbefreiung unter Anlegung eines strengen Maßstabes nur in begründeten Ausnahmefällen zu genehmigen ist. Diese Verfügbarkeitsanordnung erfolgt durch das MIK jeweils bis zum 15.11. für das Folgejahr und umfasst i. d. R. maximal drei herausragende Einsatzanlässe. Für diese Einsätze gilt als Richtwert der Gestellung eine Mindeststärke von 1 BPH ohne 2 Gruppen je BPH. Für das Jahr 2014 wurde i. Z. m. drei Einsatzanlässen die “größtmögliche Verfügbarkeit” angeordnet. Aufgrund entfallener Einsatznotwendigkeiten wurde diese für zwei Einsatzanlässe komplett aufgehoben und für den dritten Einsatzanlass um einen Tag auf dann noch zwei Tage reduziert.

## 2.2. Zukünftige Verfügbarkeit der BPH

Vor Umsetzung der Polizeireform NRW im Rahmen des Projektes POG II 2007 waren die Polizeidezernate der Bezirksregierungen (damalige Dezernate 26.2) für die Koordinierung der BP im jeweiligen Bezirk und das damalige Innenministerium für die Koordinierung auf Landesebene zuständig. Aus den Erfahrungen von damaligen Angehörigen des Dezernats 26.2 der Bezirksregierung Münster heraus spiegelt die heute vom LZPD als Berechnungsgröße verwandte Größenordnung von 1 BPH ohne 1 Einsatzzug nicht durchgängig die tatsächliche Verfügbarkeit des BP-Personals wider. Oft konnten die BPH mit dem tatsächlich verfügbaren Personal 1 BPH ohne 1 Einsatzzug plus 1 Gruppe (entspricht 95 PVB) bilden. Daher erscheint anstelle der aktuell vom LZPD für die Planungen zu Hilfe gezogenen rechnerischen Verfügbarkeit von 69,1% des BP-Personals die Anwendbarkeit einer größeren Verfügbarkeit in Höhe von 75% als durchaus realistisch.

Durch die empfohlene personelle Aufstockung der zukünftig 12 BPH ergibt sich wie o. a. ein Stellensockel je BPH in Höhe von 162 Planstellen. Legt man nun die Verfügbarkeitsquote von 75% zu Grunde, ergibt dies zukünftig eine rechnerische Stärke von 121,5 PVB je BPH. Dies bedeutet eine rechnerische Unterschreitung der einsatztaktischen Mindeststärke um lediglich 1,5 PVB. Die Erfüllung der einsatztaktischen Mindeststärke einer BPH wäre mit einer Verfügbarkeitsquote von 76% zu erreichen.

	Stärke	%
<b>Planstellen je BPH zukünftig</b>	<b>162</b>	<b>100,0%</b>
<b>nicht Verfügbarkeit von 25%</b> (1 Einsatzzug + 2,5 PVB)	40,50	25,0%
<b>verfügbar</b> (1 BPH ohne 1,5 PVB)	<b>121,50</b>	<b>75,0%</b>

**Tabelle 3:** zukünftige rechnerische Verfügbarkeit der BPH

Für die Tage, die eine hohe Personalstärke der BP erfordern, kann somit davon ausgegangen werden, dass trotz einer Reduzierung der BPH um 270 Planstellen in der Summe 12 BPH in einsatztaktischer Mindeststärke im Land NRW zur Verfügung stehen.

### 3 Personalstunden BP

Die Bereitschaftspolizei hat im Jahr 2014 insgesamt 3.855.668 Personalstunden geleistet, die sich wie folgt verteilen:

Tätigkeit	Personalstunden
Einsätze aus besonderem Anlass (einschl. Vor- und Nachbereitung)	1.758.737
Einsatzunterstützung KPB	758.782
Fortbildung	950.131
Personalstunden sonstiger Art	388.017

**Tabelle 4:** Personalstunden der BP NRW in 2014

Dies entspricht unter Annahme, dass alle 2.415 Sockelstellen auch tatsächlich besetzt sind, einem Volumen von durchschnittlich 1.597 Jahresarbeitsstunden pro BP-Angehörigen. Die Auslastung der Bereitschaftspolizei NRW ist in den letzten fünf Jahren mit gewissen jährlichen Schwankungen im Wesentlichen konstant geblieben. Durch die empfohlene Reduzierung der BPH um 270 Planstellen entsteht, eine gleichbleibende Arbeitsbelastung angenommen, hierdurch auf Grundlage der Daten aus dem Jahr 2014 ein rechnerisches Defizit in Höhe von 431.190 Personalstunden, was es auszugleichen gilt. Daher werden nachfolgend die einzelnen Tätigkeitsbereiche näher betrachtet.

### 3.1. Einsätze aus besonderem Anlass

Die o. a. 1.758.737 Personalstunden für Einsätze aus besonderem Anlass verteilen sich im Detail wie folgt:

Einsatzanlass	Personalstunden	Anteil an Einsätze aus besonderem Anlass	Anteil an Personalstunden 2014 gesamt
"Demo" Rechts/Links	149.955	8,5%	3,9%
"Demo" Sonstige	162.630	9,2%	4,2%
<b>Fußball</b>	542.769	30,9%	14,1%
<b>Unterstützung andere Bundesländer</b>	144.405	8,2%	3,7%
<b>Einsatzvor- bzw. Einsatznachbereitung</b>	288.356	16,4%	7,5%
<b>Sonstige</b>	470.623	26,8%	12,2%

**Tabelle 5:** Personalstundenverteilung für Einsätze aus besonderem Anlass

Der Personalstundenanteil der BP NRW i. Z. m. dem Einsatzanlass "Fußball" stellt seit Jahren einen herausragenden Anteil an den Gesamtpersonalstunden dar (in 2014 immerhin 14,1%). Nach der Statistik über die Einsatzstunden der Bereitschaftspolizei NRW entfielen im Jahr 2013 auf Fußballereinsätze insgesamt 529.955 Einsatzstunden, was einem Anteil von 13,8% der in dem Jahr gesamt geleisteten Personalstunden entspricht. Vor diesem Hintergrund ist bereits seit längerem eine Reduzierung der polizeilichen Einsatzstunden bei Fußballspielen in der Diskussion.

Als Ergebnis dieser Diskussion wurde im Zeitraum vom 01.08. -21.09.2014 im Rahmen einer Pilotphase die Einsatzkonzeption „Lageangepasste Reduzierung der Polizeipräsenz bei Fußballspielen“ angewandt. Dieser Pilotphase schloss sich nahtlos bis heute die weitere Anwendung der Einsatzkonzeption an. Eine Auswertung des Personaleinsatzes seit Beginn der Pilotphase bis zum 07.12.2014 ergab, dass bei den 114 relevanten Spielbegegnungen im Durchschnitt ein um 7% reduzierter Kräfteinsatz gegenüber der Saison 2013/2014 erzielt werden konnte, ohne dass grundsätzliche Einbußen im Bereich der Sicherheit festzustellen waren.

Da sich grundsätzlich der für Fußballereinsätze erforderliche Jahrespersonalstundenbedarf jedoch nicht vorhersehen lässt und dieser u. a. in Abhängigkeit zu den in den einzelnen Fußballligen jährlich wechselnden Vereinstellungen steht, lässt sich aus den bisher erzielten Personalreduzierungen kein Synergiepotenzial manifestieren, dass den Verzicht auf eine oder sogar mehrere BPH als möglich erscheinen lässt.

Auch aus den weiteren Bereichen der Einsätze aus besonderem Anlass (Versammlungen, Großveranstaltungen etc.) kann keine verlässliche Prognose für einen zukünftigen Kräftebedarf abgeleitet werden, da z. B. welt- und gesellschaftspolitische Geschehnisse/Veränderungen erhebliche Auswirkungen auf Anzahl der Einsatzanlässe sowie polizeiliche Präsenzerfordernisse nach sich ziehen können.

### **3.2. KPB-Unterstützung**

Für die Einsatzunterstützung der KPB durch die BPH wurden in 2014 insgesamt 758.782 Personalstunden eingesetzt. Durch das LZPD werden i. d. Z. auf der Grundlage von Projektanmeldungen aus den KPB insbesondere aus den Bereichen Kriminalitätsbekämpfung und Verkehrssicherheitsarbeit in einem aufwändigen Verfahren Stundeneinsatzkontingente auf die KPB verteilt, die anschließend zweckgebunden abgerufen werden. Einen vergleichbaren Aufgabenbereich für die Bereitschaftspolizei gibt es nach hiesiger Kenntnis weder bei der Bundespolizei noch bei den anderen Länderpolizeien. Aus dieser Darstellung ergibt sich unmittelbar die Frage, ob es nicht sinnvoller wäre, dass hinter diesem Stundenaufwand stehende Personal unmittelbar auf die KPB zu verteilen, um es dort nach eigener Verantwortung und Prioritätensetzung zu verwenden. Angesichts des Umstandes, dass es sich bei diesem „Verteilpotenzial“ regelmäßig um junge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kurz nach der Laufbahnprüfung handelt und der absehbaren Altersprobleme im Wachdienst, ist diese Frage ohne weiteres zu bejahen.

### **3.3. Fortbildung**

Der Personalstundenverbrauch für Fortbildung in 2014 in Höhe von 950.131 Stunden (dies entspricht 24,6% der gesamten Personalstunden) wird vor dem Hintergrund der Notwendigkeit insbesondere der taktischen Ausbildung und der Erhaltung der physischen und psychischen Leistungsfähigkeit grundsätzlich als angemessen unterstellt. Daher werden bei Umsetzung der vorgeschlagenen Reduzierung um 6 auf zukünftig 12 BPH aus dem Gesamtpersonalstundenvolumen der BP NRW lediglich die Anteile an den Personalstunden für Fortbildung für die sich aus der Reduzierung als Synergiepotenzial ergebenden 270 Planstellen berücksichtigt. Dies entspricht im Ergebnis einer Reduzierung des Gesamtstundenvolumens um 106.226 Personalstunden.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Im Durchschnitt wurden in 2014 in etwa 393 Personalstunden je BP-Planstelle für Fortbildung aufgewandt.

### 3.4. Personalstunden sonstiger Art

Der Bereich der „Personalstunden sonstiger Art“ in Höhe von 388.017 für das Jahr 2014 bedarf nach hiesiger Sicht einer kritischen Überprüfung. Nach den Erläuterungen des LZPD, welche Tätigkeiten unter dieser Kennzahl zu buchen sind, fallen darunter vorrangig Tätigkeiten für Vorgesetzte (z. B. Mitarbeiter-, Beurteilungsgespräche, Fertigen von Beurteilungen, Wahrnehmung von sonstigen Führungsaufgaben, Gerichtstermine, Teilnahme an Personalversammlungen) oder Tätigkeiten der Funktionsdienste bzw. der Führungsgruppen (z. B. Sachbearbeitung Bereich „Dienstbetrieb“, „Führungs- und Einsatzmittel“, Zeiten für die Durchführung/Gestaltung der örtlichen Fortbildung). Auffällig ist hier nicht nur der relativ hohe Stundenanteil in 2014 von 10,1% der insgesamt aufgewendeten Personalstunden, sondern auch die hohe Schwankungsbreite bei den einzelnen BPH bzw. TEE. Die BPA bleiben wegen ihrer besonderen Aufgaben hierbei außer Betracht.

Unabhängig von einem ggf. als Ergebnis einer Überprüfung der Erforderlichkeit der jeweiligen Personalstunden sonstiger Art festgestellten Stundenreduzierungspotenzials können die Personalstunden dieser Kategorie für die 270 für eine Personalreduzierung vorgeschlagenen Planstellen anteilig vom Gesamtvolumen der Personalstunden herausgerechnet werden. Hierdurch ergibt sich ein Synergiepotenzial in Höhe von 43.381 Personalstunden.<sup>66</sup>

### 3.5. Fazit Personalstunden BP

Das durch die empfohlene Reduzierung der Planstellen im Bereich der BPH entstehende Defizit in Höhe von 431.190 Personalstunden im Jahr kann wie folgt kompensiert werden:

---

<sup>66</sup> Im Durchschnitt wurden in 2014 ca. 161 Personalstunden je BP-Planstelle für Tätigkeiten „sonstiger Art“ aufgewandt.

	Stunden	Bemerkungen
<b>zu kompensierende Personalstunden gesamt</b>	<b>431.190</b>	s. a. Nr. 3
<b>Kompensation erfolgt in den nachfolgenden Bereichen:</b>		
<b>Einsätze aus besonderem Anlass</b>	<b>0</b>	Eine Personalstundenreduzierung für diesen Bereich kann nicht valide beziffert werden. (s. a. Nr. 3.1)
<b>KPB-Unterstützung</b>	<b>758.782</b>	Der Vorschlag sieht vor, dass zukünftig auf eine KPB-Unterstützung durch BP-Kräfte verzichtet wird. (s. a. Nr. 3.2)
<b>Fortbildung</b>	<b>106.226</b>	Personalstundenanteil der 270 für eine Reduzierung vorgeschlagenen BP-Stellen (ca. 393 Std./Stelle); (s. a. Nr. 3.3)
<b>Sonstige Personalstunden</b>	<b>43.381</b>	Personalstundenanteil der 270 für eine Reduzierung vorgeschlagenen BP-Stellen (ca. 161 Std./Stelle); (s. a. Nr. 3.4)
<b>Summe der reduzierten Personalstunden:</b>	<b>908.389</b>	
<b>"Überhang" Personalstundenkompensation:</b>	<b><u>477.199</u></b>	

**Tabelle 6:** Kompensation des Personalstundendefizits

Durch die empfohlene Aufgabe der KPB-Unterstützung durch die BPH entsteht bereits ein Volumen von 758.782 Personalstunden. Allein hierdurch ist eine rechnerische Kompensation des durch die Verlagerung von 270 Planstellen für die BP entstehenden Personalstundendefizits gegeben. Zählt man jedoch die in 2014 in den Bereichen "Fortbildung" und "Sonstige Personalstunden" geleisteten Personalstunden für die 270 Planstellen anteilig hinzu, summiert sich der rechnerische "Überhang" auf 477.199. Ob diese rechnerische Größe den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen wird, ist fraglich. Jedoch können die tatsächlich nicht durch Einsatz, Fortbildung oder sonstige Tätigkeiten gebundenen Personalstunden durch die jeweilige KPB eigenverantwortlich, d. h., ohne ressourcenintensives Antrags- und Genehmigungsverfahren unter der Federführung des LZPD, verwandt werden.

## 4 Alarmzüge

Als Ergänzung zu den BP-Einheiten hat auf Basis einer entsprechenden Erlasslage das LZPD zu gewährleisten, dass von den KPB Alarmeinheiten in ausreichendem Umfang zur Verfügung gestellt werden, sodass je BPH ein Alarmzug vorzuhalten ist. Die persönliche Ausstattung der PVB in den Alarmzügen entspricht grundsätzlich der von Angehörigen der BPH. Die Alarmzüge kommen zum Einsatz, sofern für Einsätze aus besonderem Anlass Kräfte der BPH nicht bzw. nicht zeitgerecht zur Verfügung stehen oder nicht ausreichen. Insgesamt stehen grundsätzlich in 18 Alarmzügen somit 630 PVB als Einsatzreserve zur Verfügung. Die Gestellung des Personals erfolgt nach einem sich an der Leistungsstärke der KPB orientierenden Verteilungsschlüssel.

### 4.1. Anzahl der Alarmzüge

Vor dem Hintergrund der empfohlenen Reduzierung auf zukünftig 12 BPH erscheint eine parallele Reduzierung der Alarmzüge auf dann ebenso 12 folgerichtig. Hierdurch wäre das bisherige Prinzip der Zuordnung von jeweils einem Alarmzug zu einer BPH weiterhin gegeben. Die bewährte unmittelbare Koordination zwischen den BPH und den jeweils zugeordneten Alarmzügen in den Bereichen der Ausstattung und Ausrüstung sowie insbesondere im Bereich der Fortbildung könnte so fortgeführt werden. Um die bereits hohe Verfügbarkeit der Alarmzüge noch zu steigern, scheint hier eine Aufstockung des Personals der Alarmzüge (analog der personellen Ergänzung der BPH) um jeweils eine Gruppe (= 11 Beamte) sinnvoll.

	PVB	Anzahl Alarmzüge	PVB Alarmzüge gesamt
Alarmzug aktuell	35	18	630
zusätzliche 4. Gruppe	11		
Alarmzug zukünftig	46	12	552

**Tabelle 7:** Stärke der Alarmzüge

### 4.2. Verfügbarkeit von Alarmzügen

Im Ergebnis könnte durch die personelle Aufstockung bereits bei einer grundsätzlichen Verfügbarkeitsquote des Alarmzug-Personals in Höhe von 76% eine tatsächliche Verfügbarkeit von 12 Alarmzügen mit jeweils einer Zugführung und drei Gruppen sichergestellt werden.

	Stärke	%
<b>PVB je Alarmzug zukünftig</b>	<b>46</b>	<b>100,0%</b>
<b>nicht Verfügbarkeit von 25%</b> (1 Gruppe)	11	24,0%
<b>verfügbar</b> (1 Alarmzug mit 3 Gruppen)	<b>35</b>	<b>76,0%</b>

**Tabelle 8:** zukünftige rechnerische Verfügbarkeit der Alarmzüge

Alarmzüge kommen nur zum Einsatz, wenn BP-Kräfte nicht ausreichend zur Verfügung stehen. Aufgrund der empfohlenen Reduzierung der Alarmzüge auf zukünftig 12, ist der Umfang des Einsatzes von Alarmzügen näher zu betrachten.

Für die Jahre 2013 und 2014 erforderten nach Angaben des MIK insgesamt 11 Einsatzanlässe den Einsatz von mehr als 12 Alarmzügen. Die Einsatzanlässe setzten sich hierbei wie folgt zusammen:

Anlass	Anzahl
Karneval	2
Fußball	2
Fußball + Demonstrationen	3
Fußball + Demonstrationen + Rocker	1
Demonstrationen	2
Sonstige (IMK-Konferenz)	1

**Tabelle 9:** Einsatzanlässe i. Z. m. dem Einsatz von Alarmzügen

Zehn dieser 11 Einsatzanlässe waren durch sogenannte Großveranstaltungen in Form von Fußball, Demonstrationen und Karneval begründet. Wiederum an acht Einsatztagen war (u. a.) Fußball der Grund für den Einsatz von Alarmzügen.

Mit Einführung des Pilotprojektes zur „lageangepassten Reduzierung der Polizeipräsenz bei Fußballspielen“ in 2014 und der sich anschließenden Fortführung dieser Einsatzkonzeption konnte im Ergebnis bis Dezember 2014 eine durchschnittliche Kräftereduzierung pro Spiel um 7% (von bisher 204 auf 189 PVB) erreicht werden. Darüber hinaus erscheint mit Umsetzung der i. Z. m. dem Themenfeld „Aufgabenkritik“ vorgeschlagenen Optimierung des Gefahrenmanagements bei weiteren Großveranstaltungen (z. B. Karnevalsumzüge, Demonstrationen) auch hier Potenzial für eine zukünftige Reduzierung des Einsatzes von geschlossenen Einheiten möglich.

In welchem Umfang diese Potenziale schlussendlich Auswirkungen auf die Anzahl der Einsatzanlässe, die auch zukünftig den Einsatz von rechnerisch mehr als 12 Alarmzügen erfordern werden, haben wird, kann nicht valide beziffert werden. Jedoch wird davon ausgegangen, dass nicht zwangsläufig in allen Fällen eine Unterstützung von BP-Kräften anderer Länder und des Bundes erforderlich sein wird.

## 5 Fazit

Zusammenfassend gilt es festzustellen, dass im Rahmen einer konsequenten Umsetzung des Zentralisierungsmodells mit zukünftig 12 KPB

- die Reduzierung der derzeit 18 BPH auf zukünftig 12 BPH, die jeweils einer KPB organisatorisch angebunden werden,
- zur Erhöhung der Verfügbarkeit der BPH eine personelle Aufstockung je BPH um einen zusätzlichen 4. stehenden Einsatzzug sowie einer zusätzlichen Planstelle für eine neu einzurichtende Funktion „stellvertretender Hundertschaftsführer“,
- der Wegfall der genehmigungspflichtigen KPB-Unterstützung durch die BPH zu Gunsten einer Stellenverlagerung zu den KPB,
- die Reduzierung der derzeit 18 Alarmzüge auf zukünftig 12 Alarmzüge unter Beibehaltung der jeweiligen Zuordnung zu einer BPH sowie
- zur Erhöhung der Verfügbarkeit der Alarmzüge eine personelle Aufstockung je Alarmzug um eine zusätzliche 4. Gruppe

erfolgen sollte.

Durch diese Regelungen wird der das Zentralisierungsmodell prägende Grundsatz „Leistungsstarke KPB mit grundsätzlich gleichen Aufgaben und Kompetenzen“ auch im Bereich der Bereitschaftspolizei sowie der Einsatzreserven Rechnung getragen.

## **Anhang 10**

### **Aufsichts- und aufsichtsunterstützende Aufgaben der Landesoberbehörden**

#### **Wahrnehmung von aufsichtlichen Aufgaben durch die Landesoberbehörden der Polizei NRW**

##### **1 Allgemeines**

Grundsätzlich obliegt gem. § 5 Abs. 1 POG NRW dem MIK NRW die Aufsicht über das LKA, das LZPD, das LAFP sowie über die Kreispolizeibehörden und Polizeieinrichtungen.

Gem. § 5 Abs. 2 POG NRW ist das MIK NRW jedoch berechtigt, mittels Rechtsverordnung die Aufsicht über Polizeibehörden und -einrichtungen auf andere Polizeibehörden für einen im Einzelnen bestimmten Aufgabenbereich gemäß der §§ 13, 13a und 13b POG NRW<sup>67</sup> zu übertragen.

Für den Bereich der Aufsicht über die Kreispolizeibehörden in dienstrechtlichen Angelegenheiten wird jedoch von diesem Grundsatz abweichend bereits durch § 5 Abs. 4 POG NRW die Zuständigkeit auf das LAFP übertragen.

Mit in Kraft treten der Verordnung über die Wahrnehmung von Aufsichtsaufgaben durch das LAFP, das LKA und das LZPD (AufsichtsVO Polizei) am 01.07.2007 wurden diesen Landesoberbehörden (LOB) aufsichtliche Aufgaben bzw. die Aufgabe zur Unterstützung des MIK NRW bei der Aufsicht übertragen.

In Ergänzung zur o. g. Rechtsverordnung wurden die dort übertragenen Aufgaben mit Erlass des damaligen IM NRW konkretisiert bzw. erweitert.

Nachfolgend werden die Aufgaben bzw. Befugnisse dargestellt. Hierzu wurden folgende Quellen ausgewertet:

- Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen - Polizeiorganisationsgesetz (POG NRW)

---

<sup>67</sup> Die §§ 13, 13a und 13b POG NRW regeln die sachlichen Zuständigkeiten des LKA, LZPD und LAFP.

- Verordnung über die Wahrnehmung von Aufsichtsaufgaben durch das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei, das Landeskriminalamt und das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (AufsichtsVO Polizei)
- Konkretisierung und Ergänzung der Aufgaben der Landesoberbehörden, RdErl. d. Innenministeriums - 43-58.01.02 v. 29.6.2007

## 2 Aufsichtliche Aufgaben des LKA NRW

Aufgabe bzw. Befugnis	Regelungsstandort
Das LKA kann sich in den ihm durch § 13 POG NRW übertragenen Aufgaben aus konkretem Anlass im Einzelfall und zur Erfüllung seiner Unterstützungs- und Koordinationsaufgaben von den Kreispolizeibehörden im erforderlichen Umfang unterrichten lassen.	§ 3 Abs. 1 AufsichtsVO Polizei
Ist nach Bewertung des LKA aus konkretem Anlass im Einzelfall in Kriminalitätsangelegenheiten eine Eilentscheidung dringend geboten, kann es den Kreispolizeibehörden Weisungen erteilen.	§ 3 Abs. 2 AufsichtsVO Polizei
Bei der Koordinierung von Kräften und Führungs- und Einsatzmitteln in kriminalpolizeilichen Ermittlungsangelegenheiten, insbesondere bei der Bildung von Kommissionen, kann es die Koordinierungsergebnisse gegenüber den Kreispolizeibehörden durch Weisung umsetzen.	§ 3 Abs. 3 AufsichtsVO Polizei
Im Rahmen seiner Zuständigkeit gem. § 13 POG NRW kann das LKA in Kriminalitätsangelegenheiten gem. § 7 Abs. 5 POG NRW einer Kreispolizeibehörde zeitlich befristet Aufgaben im Bezirk anderer Kreispolizeibehörden übertragen.	§ 5 AufsichtsVO Polizei
Das LKA entscheidet über die Einrichtung KPB-übergreifender Ermittlungskommissionen/-gruppen auf Anforderung einer KPB oder falls eine Selbstkoordination der KPB nicht möglich, nicht sinnvoll oder nicht erfolgreich erscheint.	RdErl. IM v. 29.06.2007, Nr. 3.1
Das LKA ist zuständig für die Koordination der aufsichtsunterstützenden Aufgaben im Zusammenhang mit der „Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“, wenn die Zuständigkeit einer bestimmten Landesoberbehörde nicht von vornherein und ohne Aufwand feststellbar ist.	RdErl. IM v. 29.06.2007, Nr. 3.2

**Tabelle 1:** Aufsichtliche Aufgaben des LKA NRW

**3 Aufsichtliche Aufgaben des LZPD NRW**

Aufgabe bzw. Befugnis	Regelungsstandort
Das LZPD kann sich in den ihm durch § 13 a POG NRW übertragenen Aufgaben aus konkretem Anlass im Einzelfall sowie zur Erfüllung seiner Unterstützungs- und Koordinierungsaufgaben von den Kreispolizeibehörden im erforderlichen Umfang unterrichten lassen.	§ 4 Abs. 1 AufsichtsVO Polizei
Ist nach Bewertung des LZPD aus konkretem Anlass im Einzelfall in Angelegenheiten des Einsatzes oder der Gefahrenabwehr eine Eilentscheidung dringend geboten, kann es den Kreispolizeibehörden Weisungen erteilen.	§ 4 Abs. 2 AufsichtsVO Polizei
Bei der Koordinierung von Kräften und Führungs- und Einsatzmitteln in Einsatzangelegenheiten kann das LZPD die Koordinierungsergebnisse gegenüber den Kreispolizeibehörden durch Weisung umsetzen. Funkverkehrskreise kann es verbindlich zuweisen.	§ 4 Abs. 3 AufsichtsVO Polizei
Im Rahmen seiner Zuständigkeit gem. § 13 a POG NRW kann das LZPD in Einsatz-, Verkehrs- und Versammlungsrechtsangelegenheiten gem. § 7 Abs. 5 POG NRW einer Kreispolizeibehörde zeitlich befristet Aufgaben im Bezirk anderer Kreispolizeibehörden übertragen.	§ 5 AufsichtsVO Polizei
Das LZPD unterstützt das Innenministerium bei der Aufsicht über die Aufgabenwahrnehmung der KPB im sicherheitstechnischen Arbeitsschutz.	RdErl. IM v. 29.06.2007, Nr. 4.3
Das LZPD unterstützt das Innenministerium bei der Aufsicht in Angelegenheiten der Behördenorganisation und des Geschäftsbetriebes der Kreispolizeibehörden	RdErl. IM v. 29.06.2007, Nr. 4.3
Das LZPD führt Innenrevisionen bei den Kreispolizeibehörden nach Maßgabe des Innenministeriums durch	RdErl. IM v. 29.06.2007, Nr. 4.3

**Tabelle 2:** Aufsichtliche Aufgaben des LZPD NRW

#### 4 Aufsichtliche Aufgaben des LAFP NRW

Aufgabe bzw. Befugnis	Regelungsstandort
Das LAFP führt die Aufsicht über die Kreispolizeibehörden in dienstrechtlichen Angelegenheiten insbesondere in Personalangelegenheiten, Beurteilungsangelegenheiten und Disziplinarangelegenheiten.	§ 5 Abs. 4 POG NRW i. V. m. RdErl. IM v. 29.06.2007, Nr. 2.2.2
Das LAFP kann sich in den ihm durch § 13 b POG NRW übertragenen Aufgaben aus konkretem Anlass im Einzelfall und zur Erfüllung seiner Unterstützungs- und Koordinierungsaufgaben von den Kreispolizeibehörden im erforderlichen Umfang unterrichten lassen.	§ 2 AufsichtsVO Polizei
Das LAFP unterstützt das Innenministerium bei der Aufsicht über die Aufgabenwahrnehmung der Kreispolizeibehörden in der Ausbildung sowie in der örtlichen und regionalen Fortbildung.	RdErl. IM v. 29.06.2007, Nr. 2.2.1
Das LAFP unterstützt das Innenministerium bei der Aufsicht über  den Dienstsport in den Kreispolizeibehörden und  den Polizeiärztlichen Dienst der Kreispolizeibehörden, insbesondere auch in Angelegenheiten des betriebsmedizinischen Arbeitsschutzes.	RdErl. IM v. 29.06.2007, Nr. 2.3

**Tabelle 3:** Aufsichtliche Aufgaben des LAFP NRW

## **A2 Dezentralisierungsmodell (M2)**

**„Bürgernahe Polizei - Den demographischen Wandel gestalten“**

**Modell zur Optimierung der Behördenstruktur im Bereich**

**der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen**

**(Dezentrales Behördenmodell)**

**Thomas Hendele**

**Landrat des Kreises Mettmann**

**Mettmann, im Mai 2015**

## **1 Vorbemerkungen**

### **1.1. Ausgangslage**

Das aktuelle Dezentrale Behördenmodell in Nordrhein-Westfalen umfasst 47 Kreispolizeibehörden (KPB), davon 18 Polizeipräsidien (PP) und 29 Landräte (LR) als KPB. Zusätzlich weist es mit dem Landeskriminalamt (LKA), dem Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD) und dem Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei (LAFP) drei Landesoberbehörden auf. Durch die 47 KPB berücksichtigt das Dezentrale Modell in besonderer Weise die unterschiedlichen Strukturen des Landes mit seinen verdichteten Ballungszentren - wie Köln mit mehr als 1,0 Mio. Einwohnern - und seinen Flächenkreisen mit geringer Bevölkerungsdichte - wie Olpe mit 135.000 Einwohnern.

### **1.2. Ministerauftrag**

Neben weiteren spezifischen Aufgaben soll die Expertenkommission „Bürgernahe Polizei“ auch die nachfolgenden Themen und Fragestellungen untersuchen:

#### **Äußere und innere Aufbauorganisation der Polizei NRW**

- a) Hält die Kommission eine Reduzierung der Anzahl an Kreispolizeibehörden für sinnvoll und wenn ja, durch welche Maßnahmen wäre dies zu erreichen und welche Chancen und Risiken wären damit unter Berücksichtigung der seit dem sogenannten Scheu-Bericht zu verzeichnenden organisations- und aufgabenbezogenen Veränderungen verbunden?
- b) Welche Synergien ließen sich aus der o.g. Reduzierung der Anzahl der Kreispolizeibehörden konkret erzielen?
- c) Sieht die Kommission anlässlich der im PwC-Ergebnisbericht „Demografieeffekte in Nordrhein-Westfalen. Prognose der Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf den Landeshaushalt in Nordrhein-Westfalen bis 2020.“<sup>1</sup> beschriebenen Entwicklungen in ländlichen Räumen und in den Ballungszentren die Notwendigkeit einer räumlich differenzierten Planung und wenn ja, welche Schlüsse/Konsequenzen wären daraus für die polizeiliche Präsenz zu ziehen?

---

<sup>1</sup> LT-Vorlage 16/333.

- d) Sieht die Kommission Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Binnenorganisationen der Kreispolizeibehörden und wenn ja, welche Synergie-Effekte wären dadurch konkret zu erzielen?

### 1.3. Kommissionsmodelle

In der Expertenkommission „Bürgernahe Polizei“ standen drei verschiedene Modelle der Aufbauorganisation zur Diskussion.

Das **Zentralisierungsmodell**<sup>2</sup> sieht eine grundlegende Neuorganisation der Struktur der Polizeibehörden vor. Unter Auflösung von 29 Landratsbehörden und 6 Polizeipräsidien sollen künftig 12 Großpräsidien die Basisbehörden der Polizei im Land NRW darstellen. Ferner sollen das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste und das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei zu einem Landespolizeiamt zusammengefasst werden. Das Landeskriminalamt bleibt dagegen als eigenständige Landesoberbehörde bestehen.

In einem weiteren Modell ist das Dezentrale Behördenmodell fortentwickelt worden. Das Modell basiert auf der bestehenden Aufbauorganisation der Polizei im Land NRW mit 47 Kreispolizeibehörden.

Das sog. **Regionalisierungsmodell**<sup>3</sup> sieht Ansätze zur Erzeugung von Qualitäts- und Synergie-Effekten bei der regionalen Zentralisierung in der Kriminalitätsbekämpfung, in der Verkehrssicherheitsarbeit und bei sog. Zentralen Aufgaben. Die Anzahl von Kreispolizeibehörden bleibt unverändert.

In den folgenden Ausführungen sind die Vorteile des Dezentralen Behördenmodells dargestellt und gleichzeitig die Folgen der Umsetzung eines zentralen Behördenmodells reflektiert worden. Das Regionalisierungsmodell ist dabei nicht betrachtet worden, weil es - analog zum Dezentralen Behördenmodell – auf der bestehenden Behördenorganisation aufbaut.

---

<sup>2</sup> Anlage A1 zum Kommissionsbericht, Zentralisierungsmodell (M1).

<sup>3</sup> Anlage A3 zum Kommissionsbericht, Regionalisierungsmodell (M3).

## 2 Das Dezentrale Behördenmodell

Das bestehende Dezentrale Behördenmodell hat seine Wurzeln in den preußischen Reformen Anfang des 19. Jahrhunderts. Diese Organisation wurde mit der Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen übernommen und – abgesehen von einigen wenigen Modifikationen – bis heute beibehalten.

Bereits in den Jahren 2004/2005 wurde über eine Reform der aktuellen Organisationsstruktur der Polizei des Landes NRW diskutiert.<sup>4</sup> Diese Diskussion führte zu einer Bestätigung des bestehenden Dezentralen Behördenmodells.

Eine eingehende Analyse und Bewertung der dezentralen Behördenstruktur führen nicht zu der Erkenntnis, dass in Nordrhein-Westfalen eine grundlegende Veränderung der Aufbauorganisation erforderlich ist. Das Dezentrale Behördenmodell zeichnet sich auch heute noch durch seine Maßstäblichkeit, seine Transparenz und seine guten fachlichen Ergebnisse aus.

Unabhängig von der Struktur einer Behörde unter einem Polizeipräsidenten oder einem Landrat besteht der Organisationszweck einer Institution grundsätzlich in einem hohen Erfüllungsgrad ihrer Kernaufgaben, einer hohen Zufriedenheit von Kunden und Mitarbeitern und ihrer Wirtschaftlichkeit. Der Polizei wurden als Kernaufgaben die Gefahrenabwehr (Einsatzbewältigung), Kriminalitätsbekämpfung und polizeiliche Verkehrssicherheitsarbeit zugeschrieben.<sup>5</sup> Diese Kernaufgaben mit einem hohen Qualitätsanspruch sowohl in den Städten als auch in den ländlichen Bereichen NRWs zu erfüllen, ist das Bestreben unserer Polizei. Zudem haben sich alle wesentlichen Prozesse an diesen Kernaufgaben auszurichten.<sup>6</sup> Dies gilt ebenfalls für den Organisationsaufbau. Somit ist bei den folgenden Betrachtungen stets zu berücksichtigen, dass auch der Behördenaufbau einen optimalen Erfüllungsgrad der Kernaufgaben gewährleisten muss.

---

<sup>4</sup> Vgl. LT-Vorlage 13/3156 (Bericht der Scheu-Kommission).

<sup>5</sup> Vgl. IM NRW 2006 (Grundsätze der Polizeiarbeit), S. 1.

<sup>6</sup> Vgl. ebd.

## **2.1. Erfolgsfaktoren polizeilicher Arbeit**

Die als Kernaufgaben der Polizei NRW identifizierten Bereiche sind durch die Festlegung der Erfolgsfaktoren im Rahmen fachstrategischer Entscheidungen für alle Behörden des Landes bindend. Am Erfüllungsgrad dieser mit konkreten Kennzahlen verbundenen Fachstrategien kann der Erfolg polizeilicher Arbeit nachvollziehbar ermittelt und bewertet werden. Ergänzend lässt sich die objektive Sicherheitslage des Landes anhand von Berechnungen feststehender Parameter darstellen und als indirektes Qualitätsmerkmal polizeilicher Arbeit heranziehen.

Eingang in die Betrachtungen finden dabei diejenigen Erfolgsfaktoren und Berechnungen, die auf Grund ihrer generellen Aussagekraft von Bedeutung sind und/oder die darüber hinaus als wesentliche Faktoren innerhalb der Fachstrategie gelten.

### **2.1.1. Fachstrategie Gefahrenabwehr/Einsatzbewältigung**

Die Präsenz der Polizei sowie deren schnelle Reaktion und Hilfe bei Notrufen ist Kern der Erwartung der Bürgerinnen und Bürger. Dem folgend wird die Polizei diesem Anspruch umso mehr gerecht, je schneller ihre Hilfe vor Ort gewährleistet wird.<sup>7</sup> Als messbare Größe dient hierbei die Einsatzreaktionszeit (ERZ), welche die Zeitspanne beschreibt, die die Polizei nach ihrer Alarmierung benötigt, einen Tatort bzw. einen Unfallort zu erreichen.

Zur Herstellung einer größtmöglichen Vergleichbarkeit und somit der Möglichkeit einer Bewertung wird durch die Polizei NRW der Heterogenität der vorhandenen Behördenstrukturen Rechnung getragen, indem ähnlich strukturierte Behörden zu Vergleichsgruppen zusammengefasst wurden.<sup>8</sup> Dadurch wird eine relative Einordnung und Bewertung der ERZ und anderer Erfolgsfaktoren weiterer Fachstrategien ermöglicht.<sup>9</sup> Als Ergebnis der Auswertung der Einsatzreaktionszeiten bei gegenwärtigen Straftaten, bei denen der Täter noch am Tatort ist, können für die Jahre 2012 bis 2014 folgende Aussagen getroffen werden:

- a) Die schnellste „Einsatzreaktionszeit Täter am Ort“ innerhalb der zu Grunde gelegten Vergleichsgruppe (VG) der Landratsbehörden

---

<sup>7</sup> Vgl. IM NRW 2006 (Grundsätze der Polizeiarbeit), S. 1.

<sup>8</sup> Vgl. IM NRW 2010b (Vergleichsgruppen).

<sup>9</sup> Vgl. IM NRW 2010a (Fachstrategie).

(VG 6) lag stets unter dem Landesdurchschnitt für das betreffende Jahr.<sup>10</sup>

- b) Sofern die in einzelnen Landratsbehörden dieser Vergleichsgruppe erzielten Ergebnisse oberhalb des Landesdurchschnitts lagen, galt dies nahezu gleichermaßen für einzelne Behörden innerhalb der zum Vergleich herangezogenen Gruppe der Polizeipräsidenten (VG 7).<sup>11</sup>

Neben den genannten Einsatzreaktionszeiten kommt der schnellen Reaktion und Hilfe der Polizei bei Verkehrsunfällen mit Verletzten eine ebenfalls hohe Bedeutung zu. Hierbei bleibt festzuhalten, dass in den zurückliegenden Jahren die jeweils geringste Einsatzreaktionszeit einer Landratsbehörde der VG 6 am Unfallort mit Verletzten wie in der VG 7 unter dem jeweiligen Landesdurchschnitt lag und somit eine bessere Leistung erzielt wurde (Ziff. 2.2).<sup>12</sup>

### **2.1.2. Fachstrategie Kriminalitätsbekämpfung**

Die grundsätzliche Aufgabenerfüllung der Polizei, die Kriminalität zu reduzieren und Straftaten aufzuklären, wird anhand der Kriminalitätshäufigkeitszahl (KHZ) sowie der Aufklärungsquote (AQ) bemessen. Der Kausalzusammenhang der Erfolgsfaktoren der Fachstrategie mit der KHZ und der AQ wird angenommen. In den dichter besiedelten Bereichen der betrachteten Polizeipräsidenten der VG 7 liegt die KHZ grundsätzlich oberhalb der KHZ der verglichenen Landratsbehörden der VG 6.<sup>13</sup>

Die Ergebnisse der einzelnen KPB zeigen, dass die jeweiligen Aufklärungsquoten aller registrierten Straftaten unabhängig vom äußeren Behördenaufbau ähnliche Minimal- bzw. Maximalwerte aufweisen. Das Land NRW im Ganzen lässt mit seiner erzielten Aufklärungsquote aller registrierten Straftaten (ohne Ladendiebstahl) seit Jahren andere Bundesländer hinter sich.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Vgl. LZPD FiSPOL 2014a (Bericht ERZ).

<sup>11</sup> Vgl. LZPD FiSPOL 2014a (Bericht ERZ).

<sup>12</sup> Vgl. LZPD FiSPOL 2014b (Behördenbilanz Verkehrsunfallbekämpfung).

<sup>13</sup> Vgl. LKA NRW 2015, elektronische Mitteilung nach Auswertung der Kennzahlen von VG 6 und VG 7 durch SG 31.6.

<sup>14</sup> Vgl. BKA 2015, Polizeiliche Kriminalstatistiken 2011 - 2014.

Die höhere Wahrscheinlichkeit, in NRW in den Bereichen der Polizeipräsidien Opfer einer Straftat zu werden, ist belegt.<sup>15</sup> Diese Aussage trifft ebenfalls im Deliktbereich des Wohnungseinbruchs (WED) zu, der in den letzten Jahren einen teils massiven Anstieg verzeichnete. Zur Bekämpfung dieses Phänomens wurde konzeptgestützt die konzentrierte Polizeiarbeit, auch über Behördengrenzen hinweg, notwendig. Sowohl die PP als auch die LR sind beim derzeitigen äußeren Organisationsaufbau in der Lage, die gestellten Anforderungen zu erfüllen (Ziff. 2.5).

	2012		2013		2014	
	KHZ	WED (HZ)	KHZ	WED (HZ)	KHZ	WED (HZ)
PP Dortmund	13206	415	13212	424	14205	482
PP Düsseldorf	14966	541	14690	449	14377	416
PP Köln	13806	488	14116	471	14385	474
LR Höxter	4916	59	4874	52	4939	80
LR Lippe	4554	142	4222	134	4139	105
LR Oberbergischer Kreis	5018	181	4731	214	4984	254

**Tabelle 1:** Gegenüberstellung KHZ/KHZ WED in PP und LR, Auswahl<sup>16</sup>

Auch die Aufklärungsquote bezüglich der registrierten Wohnungseinbrüche wird in den Behörden der VG 6 und VG 7 mit geringen Schwankungen in vergleichbarer Höhe erzielt.<sup>17</sup>

Im Vergleich der Polizeipräsidien der Großstädte zu den ländlichen Kreispolizeibehörden lässt sich heute sehr deutlich erkennen, dass die derzeitigen LR als KPB im Bereich der Aufklärungsquoten eindeutig leistungsstärker sind, insbesondere im Bereich der Wohnungseinbruchsdelikte.

<sup>15</sup> Vgl. LKA NRW 2015, elektronische Mitteilung nach Auswertung der Kennzahlen von VG 6 und VG 7 durch SG 31.6.

<sup>16</sup> Vgl. LKA NRW 2015, elektronische Mitteilung nach Auswertung der Kennzahlen von VG 6 und VG 7 durch SG 31.6.

<sup>17</sup> Vgl. ebd.

	2012		2013		2014	
	AQ	AQ (WED)	AQ	AQ (WED)	AQ	AQ (WED)
PP Dortmund	50,14	10,59	51,87	13,51	50,0	12,06
PP Düsseldorf	46,59	10,64	44,84	12,91	42,25	9,83
PP Köln	44,54	6,29	43,08	8,39	43,47	8,08
LR Höxter	56,89	30,23	56,91	25,33	60,14	21,93
LR Lippe	57,09	16,13	55,56	20,60	57,57	17,73
LR Oberbergischer Kreis	54,11	18,58	56,34	17,42	55,98	18,20

**Tabelle 2:** Gegenüberstellung AQ/AQ (WED) in PP und LR, Auswahl<sup>18</sup>,  
 Angaben in Prozent

Diese Ergebnisse lassen sich nur halten, wenn auch zukünftig Kriminalkommissariate an dezentralen Standorten eingerichtet sind (Ziff. 2.2.1, Ziff. 2.6.3.). Dies liegt darin begründet, dass ein erheblicher Teil der ermittelten Straftäter ortsansässig ist. Um derartige Täter zu identifizieren, bedarf es detaillierter Ortskenntnisse, die nur in einem Regionalkommissariat zu erwerben sind.

### 2.1.3. Fachstrategie Verkehrsunfallbekämpfung

Der polizeiliche Erfolg in der Verkehrsunfallbekämpfung lässt sich indirekt aus der Verunglücktenhäufigkeitszahl (VHZ) sowie u. a. anhand der Aufklärungsquote von Verkehrsunfällen „Personenschaden mit Flucht“ (AQ VUP-F) ableiten. Diese Art der Verkehrsunfälle kann das Sicherheitsgefühl der Betroffenen massiv negativ beeinflussen und findet daher in der Fachstrategie besondere Beachtung. Die einzelnen beeinflussenden Erfolgsfaktoren und Kennzahlen werden als ursächlich für das Ergebnis der VHZ und der AQ VUP-F angenommen. Die überwiegenden VHZ in den Landratsbehörden der VG 6 gestalten sich seit Jahren günstiger als der Landesdurchschnittswert, wohingegen die überwiegenden VHZ der Polizeipräsidien der VG 7 den Landeswert des jeweiligen Jahres nicht erreichen.<sup>19</sup> Analog der Aufklärungsquote im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung sowie einzelner dortiger Deliktsbereiche schwanken die Jahreswerte der AQ VUP-F in den VG 6 und VG 7 um den Landesdurchschnitt, so dass eine qualitativ gleich-

<sup>18</sup> Vgl. LKA NRW 2015, elektronische Mitteilung nach Auswertung der Kennzahlen von VG 6 und VG 7 durch SG 31.6.

<sup>19</sup> Vgl. LZPD FISPOL 2014b (Behördenbilanz Verkehrsunfallbekämpfung).

wertige Aufgabenerfüllung belegt ist.<sup>20</sup> Die konzeptionelle, teils behördenübergreifende Vorgehensweise des Landes NRW zur Bekämpfung der Hauptunfallursachen, auch in Kooperation mit anderen Bundesländern sowie mit Staaten im europäischen Raum, wird zur Zeit durch alle Polizeibehörden ohne Einschränkungen gewährleistet.

## **2.2. Bürgernahe Polizeiarbeit**

Die Nähe zum Bürger ist ein wichtiger Organisationszweck der Polizei. Diese Bürgernähe wird von einer serviceorientierten Polizei u. a. durch die Ansprechbarkeit und Präsenz ihrer Vertreter (z. B. durch Standorte der Polizeiwache auch in kleineren Städten), Berücksichtigung der Bürgerbelange sowie einen dem Wertemaßstab der Bevölkerung angemessenen Umgang mit Problemstellungen erzeugt.

### **2.2.1. Steigerung des Sicherheitsgefühls durch polizeiliche Präsenz**

Neben der schnellen Reaktion und Hilfe bei Notrufen (Ziffer 2.1) sind erkennbar ansprechbereite Polizeibeamtinnen und -beamten nach wie vor Garanten für die Steigerung des Sicherheitsgefühls. Dabei ist zu beachten, dass das Sicherheitsgefühl nicht zwingend mit der tatsächlichen Sicherheitslage übereinstimmen muss. Eine aus Sicht der zuständigen KPB nachvollziehbar qualitativ und quantitativ beeinträchtigte Sicherheitslage dient sowohl in diesen definierten sogenannten Angsträumen als auch in den rein objektiv begründbaren Brennpunkten als Grundlage polizeilichen Handelns.

Die Wahrnehmung von Präsenzaufgaben zur Steigerung des Sicherheitsgefühls setzt verfügbare Personalressourcen voraus. Die jeweilige Behörde muss also personell in der Lage sein, über die Einsatzbewältigung und die Bekämpfung von Straftaten hinaus über eine Mitarbeiteranzahl zu verfügen, die es erlaubt, u. a. in diesen Kernaufgabenbereich zu investieren (Ziffer 2.6).

Die Polizei kann dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung umso zielgerichteter begegnen, je umfassender den Entscheidungsträgern die Informationen zu einer aus Bürgersicht vorhandenen Problemstellung vorliegen. Dem Leiter einer Landratsbehörde bzw. den nachgeordneten Entscheidungsträgern stehen vielfältige Informationsquellen direkt oder auf kurzem Wege zur Verfügung. Die Mitwirkung dieser Mitarbeiter in be-

---

<sup>20</sup> Vgl. ebd.

hördenübergreifenden Arbeitskreisen mit kommunalen Belangen, Gremien und Runden Tischen garantiert kurze Informationswege über objektive und subjektive Sicherheitsbeeinträchtigungen.

In Angelegenheiten, die die Kreispolizeibehörde und die Kreisverwaltung bilateral betreffen, werden die Informationswege durch die gemeinsame Behördenleitung erheblich verkürzt. Ein weiterer Vorteil ist, dass der Landrat im Falle eines Großschadensereignisses, dessen Ausmaß keine Einsatzführung durch die zuständige § 4-Behörde erfordert, sowohl die Verantwortung für den Bevölkerungsschutz als auch für den Polizeieinsatz trägt. Er hat somit unmittelbaren Zugriff auf die Feuerwehren, den Rettungsdienst, die Hilfsorganisationen und die Polizei.

Die derzeitige Behördenstruktur garantiert in einwohnerschwächeren Gebieten des Landes, aber auch in den kleineren Großstädten eine polizeiliche Mindestpräsenz. In den Landratsbehörden gelingt dies vor allem durch die Standorte der Polizeiwachen auch in kleineren Städten. Gerade in den Landratsbehörden muss der Landrat als Behördenleiter permanent entscheiden, wie er die ihm zugewiesenen Kräfte auf die Gemeinden und Städte seiner Kreispolizeibehörde verteilt. Bei seinen Entscheidungen lässt er sich regelmäßig von den Lagebildern zum Kriminalitäts-, Einsatz- und Verkehrsunfallgeschehen leiten. Auf diese Weise wird insbesondere in den Landratsbehörden eine von der Bevölkerung geschätzte, aber auch erwartete bürgernahe Präsenz der Polizei sichergestellt.

Es muss bezweifelt werden, ob in einem zentralen Behördenmodell eine derartige Berücksichtigung der Bürgerbelange in Bezug auf die Polizeipräsenz in ländlicheren Gebieten weiterhin Bestand haben wird.

Aufgrund der bereits jetzt höheren Kriminalitätshäufigkeitszahl in den Polizeipräsidien sähe sich der Behördenleiter einer Großbehörde im Zentralisierungsmodell veranlasst, die ihm zur Verfügung stehenden Polizeikräfte in die Großstadt zu verlagern. Selbst die höchste KHZ einer Landratsbehörde im Jahr 2013 war noch geringer als die kleinste KHZ eines Polizeipräsidiums, siehe Ziffer 2.3.

Diese Tendenz lässt sich auch auf die Standorte und den Wirkungsgrad weiterer Dienststellen übertragen. Das Zentralisierungsmodell bedingt den Abbau von Verkehrskommissariaten (VK) und Kriminalkommissariaten (KK) in den Kreisen. Nicht nur, dass dezentral angesiedelte Ermittlungsdienststellen eine höhere Detailkenntnis über geographische und örtliche Täterstrukturen besitzen, sie agieren bereits aus praktischen Gründen wörtlich genommen „bürgernah“ und vermitteln schon durch den Standort des Gebäudes eine höhere Ansprechbarkeit der Polizei, was sich positiv auf das Sicherheitsgefühl auswirkt.

Die Folgen einer Zentralisierung der Dienststellen bezüglich des Ansehens der Polizei als Garant für die Innere Sicherheit sind in den aus Bürgersicht dann vernachlässigten Gebieten nicht kalkulierbar.

### **2.2.2. Gewährleistung einer demokratischen Polizeibeiratsarbeit**

Eine besondere Bedeutung in dezentral organisierten Kreispolizeibehörden genießt die Institution der Polizeibeiräte. Gemäß § 15 des Polizeiorganisationsgesetzes NRW (POG) ist je KPB ein Polizeibeirat mit elf Mitgliedern einzurichten. Für die Wahrnehmung einer wirksamen Mittlerrolle zwischen der Bevölkerung, der Selbstverwaltung und der Polizei (§ 16 Abs. 1 POG) ist der Gebietszuschnitt der dezentralen Kreispolizeibehörde ideal. Die aus den Stadträten und Kreistagen entsandten Vertreter des Kreispolizeibeirats treffen auf eine Polizeistruktur, die ihrer Gebietskörperschaft entspricht. Durch Listenverbindung ist es Praxis, dass auch kleineren Fraktionen der Zugang zum Kreispolizeibeirat eröffnet wird.

Der Gebietszuschnitt eines Großpräsidiums dagegen scheint für elf Mitglieder des Polizeibeirates untauglich. Alleine die räumlichen Entfernungen würden die Arbeit der ehrenamtlichen Mandatsträger erheblich erschweren. Ferner ist das einzelne Mitglied des Polizeibeirats stets nur für eine Teilfläche des Präsidiums mit einem durch Wahl erworbenen Mandat legitimiert. Wenn durch gesetzliche Änderung die Anzahl der Mitglieder erhöht würde, ist zweifelhaft, ob dieses Gremium weiterhin in der Lage wäre, seine ihm übertragenen Funktionen im bisherigen Umfang zu erfüllen. Selbst bei einer größeren Zahl von Mitgliedern wäre eine Teilhabe kleinerer Fraktionen eher unwahrscheinlich, weil sie bei der Verteilung nicht berücksichtigt würden.

Die Einrichtung des Beirats auf der Ebene der Polizeiinspektionen wäre theoretisch durch eine Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes denkbar. Dadurch würde zwar die räumliche Distanz aufgehoben, andererseits müsste entweder der Behördenleiter mehrere Polizeibeiräte bedienen oder die Aufgabe würde auf den Leiter der Polizeiinspektion delegiert. Damit würde die unmittelbare Dialogebene zwischen Behördenleitung und Polizeibeirat beendet.

### **2.2.3. Bildung tragfähiger Netzwerke**

Mit der großen Bürgernähe in den dezentralen Polizeibehörden ist das Auflegen von Präventions- und Interventionsprojekten unter Beteiligung von Ehrenamtlichen leichter zu bewerkstelligen. Hier greifen besonders die hohen Orts- und Detailkenntnisse (Ziffer 2.4), welche zu größerem Vertrauen und niedrigen Kontaktschwellen der Bürger gegenüber der Polizei

führen. Im Dezentralen Behördenmodell wird durch die Transparenz der Behörde und die Nähe der polizeilichen Dienststellen in den kreisangehörigen Städten ein hohes Maß an Bürgernähe erzielt. Dieses wird zukünftig entscheidend dafür sein, freiwillige Leistungen der Bürgerinnen und Bürger zur Steigerung ihrer Sicherheit und damit zur Unterstützung der Polizeiarbeit zu generieren (siehe Ziffer 3.7).

#### **2.2.4. Landräte als demokratisch gewählte Behördenleiter**

Die Bürgernähe der Landratsbehörden wird in besonderem Maße dadurch geprägt, dass der Landrat seit 1999 in unmittelbarer Wahl von den Bürgerinnen und Bürgern seines Kreises gewählt wird.

Auch hinsichtlich seiner Funktion als Behördenleiter der Kreispolizeibehörde erfährt der Landrat durch die Direktwahl eine besondere Legitimation durch die Bevölkerung. Die Bevölkerung erwartet von dem Gewählten - auch und gerade bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben als Behördenleiter - ein besonderes Engagement. Dazu gehört, dass sich der Landrat persönlich der Anliegen, der Kritik und der Beschwerden der Bürgerschaft annimmt (siehe Ziffer 3.5).

Die polizeilichen Kernaufgaben der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung sind somit auch für seine Amtsführung und für die Beurteilung seiner Arbeit durch die Bevölkerung von großer Bedeutung. Der Erfolg polizeilicher Arbeit ist für den Landrat ein zentraler Anspruch, weil er nur bei guten Arbeitsergebnissen der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten seiner Behörde die Akzeptanz der Bevölkerung für seine Aufgabe als Behördenleiter der Kreispolizeibehörde finden wird. Er hat die volle rechtliche und politische Verantwortung für die Arbeit der Polizei in dem von ihm zu verwaltenden Kreis zu tragen. In dieser Rolle unterliegt er einer ständigen Kontrolle durch die Bürgerschaft.

#### **2.3. Einheitliche Sicherheitsstandards**

Das Dezentrale Behördenmodell garantiert einheitliche Sicherheitsstandards im gesamten Land. Die objektive Sicherheitslage für den einzelnen Bürger ist gemessen an der Polizeidichte in den kreisfreien Städten und in den Kreisen von weitestgehend gleicher Qualität. Allerdings sind die Belastungen und auch die Formen von Kriminalität und Verkehrsunfallgeschehen sehr unterschiedlich. Für Großstädte bedeutet die Anzahl von Arbeitsplätzen, von geschäftlichen und touristischen Besuchern sowie die Häufung von Großveranstaltungen und Versammlungen eine völlig andere Herausforderung als für Kreise. Dagegen haben die Kreise auf einer ungleich größeren Fläche mit zum Teil anspruchsvoller Topografie und Straßeninfrastruktur die Sicherheit und Ordnung zu garantieren.

Diese Heterogenität versucht die Belastungsbezogene Kräfteverteilung (BKV)<sup>21</sup> bei der aktuellen Verteilung der Polizeikräfte weitgehend zu berücksichtigen. Auf diese Weise soll den Landratsbehörden, aber auch den kleineren Polizeipräsidien eine garantierte Ausstattung mit erforderlichem Personalbestand zugesichert und somit ein angemessener Sicherheitsstandard gewährleistet werden.

Durch die Erstellung von Sicherheitsprogrammen mit jeweils lokalen und regionalen Schwerpunkten besitzen die Behördenleiter ein Instrument, um gebietsspezifisch auf die Bedürfnisse in ihrem Zuständigkeitsbereich zu reagieren. Durch die Bildung von Vergleichsgruppen hat das Ministerium für Inneres und Kommunales auf die unterschiedlichen Behördenstrukturen reagiert.<sup>22</sup> Durch die Reduzierung der Anzahl der Behörden würde auch die Anzahl der Sicherheitsprogramme sinken und der lokale Bezug somit weniger berücksichtigt werden.

Die bestehenden Vorteile des Dezentralen Behördenmodells, wonach auch die Bevölkerung in den Kreisen auf eine angemessene Polizeipräsenz vertrauen kann, werden durch das Zentralisierungsmodell eliminiert. Der Behördenleiter eines Großpräsidiums muss sich an den Fakten der von ihm zu verwaltenden Behörde orientieren. Er trägt nicht für ein einheitliches Gebiet, sondern für eine Vielzahl von selbstständigen Städten und Kreisen Verantwortung. Legt man nun - wie es im Zentralisierungsmodell vorgesehen ist - Kreise mit Großstädten zusammen, werden ausnahmslos in jedem dieser Fälle sowohl die Einsätze, als auch die Kriminalitätshäufigkeits- und die Unfallhäufigkeitszahlen der Großstadt diejenigen der Kreise übersteigen. Zwangsläufig wird der Behördenleiter seine Kräfte im großstädtischen Raum, vorzugsweise am Sitz des Präsidiums, konzentrieren und dabei in Kauf nehmen, dass die Präsenz der Polizei im kreisangehörigen Raum und in den kleineren Großstädten abgebaut wird (siehe auch Ziffer 2.2.1).

Dies hätte den Verlust der polizeilichen Mindestausstattung im ländlichen Raum des Landes Nordrhein-Westfalen zur Folge. Das Ergebnis einer solchen Entwicklung wird in Nordrhein-Westfalen eine „Zwei-Klassen-Sicherheit“ sein, so wie es der Landkreistag NRW bereits 2005 bei seiner Stellungnahme zum Bericht der Scheu-Kommission vorgetragen hat.<sup>23</sup> Die Standorte der Großpräsidien würden im Zentralisierungsmodell eine Ver-

---

<sup>21</sup> Vgl. MIK NRW 2014 (BKV).

<sup>22</sup> Vgl. IM NRW 2010b (Vergleichsgruppen).

<sup>23</sup> LT-Stellungnahme 14/859.

stärkung erfahren, während gleichzeitig in den kreisfreien Städten mit kleinen Präsidien und in den Kreisen die Polizeipräsenz abnimmt. Dieser Rückgang polizeilicher Präsenz wird in den betroffenen Städten und Kreisen eine nachhaltige Verschlechterung der Sicherheitslage zur Folge haben.

#### **2.4. Einräumigkeit von Polizeibehörden**

Die kommunale Gliederung des Landes Nordrhein-Westfalen ist nach den Gesetzen über die Neugliederung in den 1970er Jahren stabil. Mit Ausnahme der Bildung der Städteregion Aachen hat es landesweit keine bedeutenden Gebietsänderungen gegeben.

Bundesweit hat Nordrhein-Westfalen die kreisfreien Städte und Kreise mit den höchsten Einwohnerzahlen. Deren Verwaltungen besitzen eine hohe Verwaltungs- und Veranstaltungskraft, was sich auch in dem enorm hohen Kommunalisierungsgrad staatlicher Aufgaben abbildet.

Die polizeiliche Aufbauorganisation hat sich an dieser Gliederung des Landes weitestgehend ausgerichtet.

Die bestehende Aufbauorganisation der Kreispolizeibehörden beachtet in idealer Weise die Einräumigkeit der Verwaltung. Außer einigen wenigen Behörden verfügen die meisten Kreispolizeibehörden über die räumliche Zuständigkeit für eine kreisfreie Stadt oder einen Kreis. Diese Organisationsform ist ein Garant für die Erfolge polizeilicher Arbeit in Nordrhein-Westfalen. Sie ermöglicht eine Identifikation der Kreispolizeibehörde mit ihren Städten oder ihrem Kreis und führt zu einer engen Kooperation zwischen Polizei, kommunalen Behörden und der Zivilgesellschaft. Diese Struktur stärkt durch die Nähe zu den jeweiligen Stadt- und Kreisverwaltungen die Qualität der behördenübergreifenden Zusammenarbeit. Dadurch wird eine enge Verzahnung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die zuständigen Behörden, Polizei und Kommunen erreicht.

Besonders erkennbar wird dies bei den Landratsbehörden, da der Landrat sowohl als Leiter der Kreispolizeibehörde als auch als Leiter der Kreisverwaltung alle Führungsinstrumente zur Lösung polizeilicher und ordnungsbehördlicher Aufgaben in der Hand hält. Dieses bewährte Konzept der Sicherheit aus einer Hand führt zugleich wegen der organisatorisch-inhaltlichen Nähe zu weiteren Zuständigkeiten des Landrats (Jugendamt, Sozialamt, Gesundheitsamt, Kreisordnungsbehörde, Straßenverkehrsamt, Umweltamt u. a. m.) zu einer fachlich anerkannten, kosteneffizienten und entscheidungsstarken Struktur (siehe Ziffer 2.2.1).

Im Zentralisierungsmodell wird diese Einräumigkeit der Verwaltung durchbrochen.<sup>24</sup> Wie in der Begründung zum Zentralisierungsmodell richtig ausgeführt, ist es für die polizeiliche Arbeit wichtig, dass sich polizeiliche Grenzen an kommunalen Grenzen orientieren, um Schnittstellen zu vermeiden und so Zusammenarbeit zu erleichtern.

Univ.-Prof. Dr. Jürgen Weibler kommt in seinem Gutachten<sup>25</sup> weiterhin zu dem Fazit, dass eine eigenständige nordrhein-westfälische Würdigung vorgenommen werden sollte. Die dezentrale Behördenstruktur wird dieser Forderung gerecht. Sie verkörpert einen Maßanzug für die besonderen strukturellen Gegebenheiten des Landes NRW.

Die Einwohnerzahl hat für die äußere Behördenstruktur von Polizeibehörden keine ausschlaggebende Bedeutung. Das gilt allerdings nur dann, wenn die Organisation auch in ländlichen Räumen eine Mindestausstattung mit Polizeikräften garantiert. Hierbei ist der Aussage in der Begründung des Zentralisierungsmodells zu widersprechen, wonach der Bedarf an Polizeivollzugsbeamten nicht über die Polizeidichte zu ermitteln ist.

Angesichts der sinkenden Kräftezahlen, insbesondere in den Landratsbehörden, ist ein immer größerer Spagat gefordert, um die Beibehaltung einer ausreichenden polizeilichen Präsenz<sup>26</sup> sicherzustellen. Es ist in die Disposition des Landrats gestellt, die Erwartungshaltung der Bevölkerung durch optimierten Einsatz der Polizeikräfte zu erfüllen. Ihm kommen dabei regelmäßig die nur auf das Kreisgebiet bezogenen Wegstrecken und seine Detailkenntnisse über den Kreis sowie über die gemeindlichen und städtischen Strukturen zu Gute.

Genau dieser Grundsatz ist aber bei dem Vorschlag ‚Umsetzung des Zentralisierungsmodells‘ außer Acht geblieben. So wird z. B. das Großpräsidium Bielefeld im Zentralisierungsmodell für die kreisfreie Stadt Bielefeld und die Kreise Gütersloh, Herford, Höxter, Lippe, Minden-Lübbecke und Paderborn zuständig. Dies bedingt, dass der Behördenleiter und die Kreispolizeibehörde Bielefeld eine Zusammenarbeit mit einem Oberbürgermeister,

---

<sup>24</sup> Dies gilt insbesondere, als dass die künftigen Organisationsgrenzen nicht deckungsgleich sind mit den Grenzen der heutigen Kreispolizeibehörden.

<sup>25</sup> Vgl. Anlage B4 zum Kommissionsbericht, Teilgutachten IV (Erfahrungen anderer Bundesländer).

<sup>26</sup> Nach wie vor gestaltet sich der Definitionsfindungsprozess für die ‚ausreichende polizeiliche Präsenz‘ schwierig; eine einvernehmliche und aussagefähige Kennzahl liegt nicht vor. Bislang entscheidet jeder Behördenleiter individuell, ob operative Polizeikräfte in seinem Zuständigkeitsbereich fehlen oder nicht.

sechs Landräten und 66 Bürgermeistern sowie deren insgesamt 73 Kommunalverwaltungen und -vertretungen organisieren muss. Auf die erhöhte Schnittstellenproblematik und die wachsende Distanz zwischen Behördenleitung der Kreispolizeibehörde und den Verantwortlichen z. B. für Feuerwehr, Katastrophenschutz und Rettungsdienst sowie für alle ordnungsbehördlichen Aufgabenstellungen muss angesichts dieser Zahlen nicht näher eingegangen werden. Betrachtet man dann noch, dass dieses Präsidium für eine Fläche von 6.525 Quadratkilometern<sup>27</sup> verantwortlich zeichnet, wird deutlich, dass im Zentralisierungsmodell die schiere Größe der künftigen Behörden zu Problemstellungen führt, die der heutigen Polizeiarbeit in Nordrhein-Westfalen völlig fremd sind.

## **2.5. Kooperation zwischen Kreispolizeibehörden**

In ihrem Bericht von 2004<sup>28</sup> bewertet die Scheu-Kommission die Ergebnisse der polizeilichen Arbeit in den Kreispolizeibehörden Nordrhein-Westfalens als professionell und effizient. Daran hat sich bis zum heutigen Tag nichts geändert.

Beispielhaft für die Effizienz polizeilicher Arbeit im bestehenden Dezentralen Modell seien folgende Kooperationen aufgeführt, an denen sich die KPB Mettmann beteiligt hat bzw. beteiligt:

### **Kraftradaktionsbündnis Raum Niederberg**

Seit 26 Jahren besteht das Motorrad(Krad-)aktionsbündnis Raum Niederberg, einer Kooperation zwischen den KPB Essen, Wuppertal, Ennepe-Ruhr-Kreis, Oberbergischer Kreis und Mettmann. Es handelt sich hierbei um ein Projekt, das das Ziel hat, auf ausgewählten Straßen im Niederbergischen und Bergischen Raum behördenübergreifend Motorradunfälle und deren Folgen zu reduzieren. Im Rahmen einer Kooperation werden repräsentative und präventive Maßnahmen durchgeführt. Zur Durchführung werden unterstützend Kräfte, insbesondere Kradfahrer, der Direktion Verkehr (Dir V) in die teilnehmenden Behörden entsandt. Davon profitieren insbesondere die Behörden, die nicht über ein ausreichendes Potenzial an Kradfahrern verfügen. Das Aktionsbündnis stößt auf Akzeptanz bei Motorradfahrern und -verbänden. In gemeinsamen Anstrengungen konnte die Verkehrssicherheit durch entsprechende bauliche Maßnahmen (Unterfahrschutz an Leitplanken) verbessert werden.

---

<sup>27</sup> Vgl. Anhang 1.

<sup>28</sup> Vgl. LT-Vorlage 13/3156 (Bericht der Scheu-Kommission), S. 2.

### **Auswerteverbund Wohnungseinbruch Ruhr (AWR)**

Der AWR wurde 2012 auf Initiative des PP Bochums gegründet und hat die Bekämpfung des Wohnungseinbruchs, begangen durch reisende Täter in den umliegenden Behörden, zum Ziel. Unter Beteiligung der Behörden Bochum, Dortmund, Duisburg, Ennepe-Ruhr Kreis, Essen, Gelsenkirchen, Mettmann, Oberhausen Recklinghausen und Wesel werden Aktionstage und Maßnahmen zur Strafverfolgung vereinbart.

### **Ermittlungskommission (EK) TIGA**

Die EK TIGA wurde 2013 nach einem Auswertebereich des Landeskriminalamtes (LKA) NRW gegründet, mit dem Ziel, organisierte Diebstähle von Motorrädern zu bekämpfen. Die Tatorte lagen in verschiedenen KPB. Unter der Leitung der KPB Mettmann beteiligten sich die KPB Märkischer Kreis und Rhein-Erft Kreis.

### **Initiative zur Bekämpfung des Wohnungseinbruchsdiebstahls durch Fensterbohrer (EK Bohrer)**

2013 wurde eine Kooperation zwischen der KPB Mettmann und dem Rheinisch-Bergischen Kreis zur Bekämpfung des Wohnungseinbruchsdiebstahls durch „Fensterbohrer“ vereinbart.

### **Kooperation und Unterstützung der EK DUKAYA**

Auf freiwilliger Basis unterstützte 2014 die KPB Mettmann das PP Köln mit einer Mitarbeiterin in der EK DUKAYA. Die Tatorte lagen überwiegend in Köln, aber auch in den umliegenden Behörden.

### **Kooperation zur Tatserienbekämpfung von Buntmetall-Diebstählen (EK Bunt)**

In den Bereichen des LR Mettmann und des PP Wuppertal kam es in 2015 zu einer Tatserie von Buntmetall-Diebstählen, mit einem Schaden, der im 6-stelligen Euro-Bereich lag. Die Verfahrensführung übernahm Wuppertal, der LR Mettmann unterstützte mit einem Ermittlungsbeamten.

### **Kooperation zur Bekämpfung von Diebstählen an und aus Kraftfahrzeugen (KFZ), begangen durch litauische Banden**

In 2015 führten Ermittlungen des PP Essen zu Erkenntnissen, dass litauische Gruppierungen für eine Vielzahl von Diebstählen an und aus KFZ verantwortlich sind. Die Tatorte lagen in Essen und den angrenzenden Behörden. Unter Leitung des PP Essen unterstützten das PP Recklinghausen, der LR Neuss und der LR Mettmann die EK mit Ermittlern.

### **EK Schmelze zur Bekämpfung des Wohnungseinbruchsdiebstahls, 2013**

In 2013 wurde in der KPB Mettmann die EK Schmelze gegründet, eine Ermittlungskommission zur Bekämpfung der Wohnungseinbruchskriminalität. Obwohl die Tatorte sich über ganz Deutschland verteilten und nur wenige im Bereich der KPB Mettmann lagen, übernahm der LR Mettmann die Leitung.

### **EK Angler zur Bekämpfung des Wohnungseinbruchsdiebstahls, 2014**

Zur Bekämpfung der Wohnungseinbruchskriminalität, begangen durch eine albanische Gruppierung, richtete 2014 der Landrat Mettmann die EK Angler ein. Obwohl die Wohnsitze der Täter in Düsseldorf waren, die Tatserie sich über mehrere Bundesländer zog und die überwiegende Anzahl der Tatorte nicht im Bereich der KPB Mettmann lagen, übernahm der LR Mettmann die Verfahrensführung.

### **Initiative zur Bekämpfung der Diebstähle an und aus KFZ**

Die Häufung von Diebstählen an und aus KFZ in Düsseldorf und dem angrenzenden Ratingen führte 2014 zu einer erfolgreichen Kooperation von Einsatztruppen des PP Düsseldorf und des LR Mettmann, sowie Kräften der Wache Ratingen.

Die stellvertretend für alle Kreispolizeibehörden am Beispiel der KPB Mettmann aufgeführten Maßnahmen und Initiativen belegen die Effizienz der Zusammenarbeit zwischen den Kreispolizeibehörden durch freiwillige Kooperation. Ein Änderungsbedarf ist nicht erkennbar.

## **2.6. Personal**

### **2.6.1. Personalentwicklung**

Die Motivation und Zufriedenheit der Mitarbeiter und Führungskräfte in einem Unternehmen haben erhebliche Auswirkungen auf die Leistungsfä-

higkeit der Organisation<sup>29</sup> und somit auch auf den Grad der Erfüllung ihrer Kernaufgaben. Neben dem Verhalten der unmittelbaren Vorgesetzten, den Arbeitsinhalten sowie der Arbeitsumgebung wirken auch Maßnahmen der Personalentwicklung auf die Zufriedenheit der Mitarbeiter ein. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund der aktuellen demographischen Entwicklung, welche die Relevanz eines zukunftsorientierten, strategischen Personalmanagements verdeutlicht.<sup>30</sup> Das Thema ist in der Polizei des Landes NRW nicht neu. Ein durchgehendes Personalentwicklungskonzept für den höheren Dienst (h. D.) und den gehobenen Dienst (g. D.) fehlt jedoch noch immer. Mögliche Ansatzpunkte und Ideen für den Aufbau eines solchen Konzeptes bietet u. a. der Abschlussbericht des Projekts Personalentwicklung<sup>31</sup>. Vor allem hat der Tätigkeitswechsel zur Erlangung einer Verwendungsbreite<sup>32</sup> eine besondere karrierebegründende Bedeutung.

Der Dienstherr für polizeiliche Führungskräfte ist der Innenminister des Landes NRW und nicht eine einzelne Polizeibehörde. Bisher ist der Prozess des Tätigkeitswechsels zwecks Erlangung von Verwendungsbreite unter dem Gesichtspunkt der Sozialverträglichkeit organisiert worden. Ein Wechsel der Behörde sollte zukünftig zur Wahrnehmung von Aufstiegschancen nicht nur zumutbar, sondern vielmehr attraktiv erscheinen. Es ist somit konsequent, im bestehenden Organisationsmodell eine Personalentwicklung unter landeseinheitlichen Standards zu etablieren.

Das bisherige Dezentrale Behördenmodell erlaubt eine zukunftsgerichtete Personalentwicklung:

**Im Dezentralen Behördenmodell werden vielfältige Strukturen und Leitungspersönlichkeiten verschiedener Behörden erlebt.**

Zurzeit sind im g. D. umfassende Aufstiegschancen in der eigenen Behörde bis zur Besoldungsgruppe A 12 gegeben. Bei den Besoldungsgruppen des h. D. sind diese nur im überbehördlichen Versetzungsverfahren zu realisieren. Im Normalfall ist eine Versetzung in eine andere Behörde notwendig, um höherwertige Funktionen wahrzunehmen und damit eine Beförderung

---

<sup>29</sup> Vgl. IM NRW 2004a (Grundsätze für Führung und Zusammenarbeit) , S. 7.

<sup>30</sup> Vgl. MIK NRW 2010, S.3 ff. (Gesundheitsmanagement).

<sup>31</sup> Vgl. IM NRW 2004b (Projekt Personalentwicklung).

<sup>32</sup> Vgl. MIK NRW 2011 (Grundsätze für die Besetzung von Führungsfunktionen).

zu erfahren. Dieses Verfahren unterstützt die Ausprägung von Flexibilität und ermöglicht das Kennenlernen unterschiedlichster Gegebenheiten und Strukturen der Polizei des Landes NRW. Im Gegensatz zu den Gegebenheiten in zukünftigen Großbehörden erfolgt keine finale Karriereentwicklung im eigenen Bereich, sondern das persönliche Erleben von unterschiedlichsten Strukturen und Leitungspersönlichkeiten verschiedener Behörden wird ermöglicht.

**Im Dezentralen Behördenmodell werden Landesoberbehörden und einwohnerschwache Landesteile mit entsprechend anspruchsvollen Führungsfunktionen bzw. Führungskräften versorgt.**

Die Beibehaltung von Kreispolizeibehörden verhindert die Zusammenziehung von anspruchsvolleren Funktionen in die Bereiche der Großstadt-Präsidien. Für eine strategische Personalverwendung ist es von Bedeutung, qualifizierte Führungskräfte auch im Bereich von einwohnerschwachen Landesteilen einzusetzen. Einer möglichen Tendenz von Großbehörden, die eigenen Mitarbeiter vorrangig in ihrer eigenen Organisation zu fördern, wird damit entgegengewirkt.<sup>33</sup> Ebenfalls garantiert die breite Aufstellung von Führungskräften in 47 Kreispolizei-behörden, dass der Bedarf der Landesoberbehörden an derartigem Personal gedeckt werden kann. Im Zentralisierungsmodell wird die Zahl der Führungsfunktionen dagegen drastisch reduziert. Gleichzeitig sollen für die verbliebenen Führungskräfte Aufstiegsmöglichkeiten in der eigenen Behörde geschaffen werden. Dies wird die Bereitschaft, in eine Landesoberbehörde zu wechseln, nachhaltig beeinträchtigen.

**Im Dezentralen Behördenmodell herrscht eine höhere Vertrautheit der Führungskräfte mit ihrer Behördenleitung.**

Es wird häufig von Führungskräften in großen Polizeibehörden beklagt, nur „eine Nummer“ zu sein.<sup>34</sup> Damit wird deutlich, dass gerade Führungskräfte sich bei größerer Nähe zur Behördenleitung bzw. bei schlanker Hierarchie besser aufgehoben und behandelt fühlen, sowie den Eindruck haben, gute Beförderungsmöglichkeiten zu haben.

**Im Dezentralen Behördenmodell wird eine entsprechend hohe Anzahl von Führungsfunktionen vorgehalten und gewährleistet.**

---

<sup>33</sup> Zahlreiche ‚In-House-Karrieren‘ - u. a. im PP Köln - erfolgten, in dem die Mitarbeiter h. D. ausschließlich an die eigene Behörde gebunden wurden.

<sup>34</sup> Vgl. LT-Vorlage 13/3156 (Bericht der Scheu-Kommission), S. 70.

Im Dezentralen Behördenmodell werden benötigte Aufstiegschancen durch Bereitstellung ausreichender Funktionsstellen in den Polizeibehörden abgesichert. Dies verbietet die Planung eines massiven Abbaus dieser Stellen im Rahmen eines Zentralisierungsmodells.<sup>35</sup> Betroffen hiervon wäre besonders die Führungselite der nordrhein-westfälischen Polizei. Der überwiegenden Zahl dieser Mitarbeiter könnte eine amtsadäquate Verwendung verwehrt bleiben. Dass das Land NRW mit verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren konfrontiert wird, kann nicht ausgeschlossen werden.

**Im Dezentralen Behördenmodell wird eine hohe Akzeptanz für die bestehende Aufbauorganisation in weiten Teilen der Mitarbeiterschaft gesichert.**

Über den Grad der Mitarbeiterzufriedenheit innerhalb der Polizeibehörden liegt kein allgemeingültiger aktueller Sachstand vor. Die im Jahre 2005 landesweit durchgeführten standardisierten Mitarbeiterbefragungen<sup>36</sup> wiesen keine signifikant hohen Unzufriedenheitswerte in diesem Führungsaspekt auf. Es kann gegenwärtig von einer generellen Zufriedenheit der Mitarbeiter und Führungskräfte mit den Bedingungen ihrer persönlichen Weiterentwicklung ausgegangen werden. Ein Zusammenhang zwischen der Aufbauorganisation und den Karrieremöglichkeiten erscheint nicht als zwingend. Vielmehr ist davon auszugehen, dass im Dezentralen Behördenmodell durch die Beibehaltung der bestehenden Strukturen dem Entstehen eines enormen Frustrationspotenzials begegnet wird. Dadurch werden erhebliche Führungsaufwände, die somit für die Kernaufgaben und demographischen Anforderungen gebraucht werden, über Jahre hinweg vermieden.

### **2.6.2. Personalvertretungen**

Im Dezentralen Behördenmodell setzen sich 47 eigenständige örtliche Personalvertretungen für die Belange der Beamten und Regierungsbeschäftigten ein. Die Größe der bestehenden Behörden und die Zahl der Mitarbeiter bei den kleinen Präsidien und den Landratsbehörden ermöglicht den Personalräten eine intensive und individuelle Betreuung der Belegschaft. Ebenfalls besteht eine Nähe zur Behördenleitung und zu dem zuständigen Führungspersonal der Direktion ZA. Dies führt zu einer im Regelfall ver-

---

<sup>35</sup> Vgl. Anlage A1 zum Kommissionsbericht, Zentralisierungsmodell (M1), Tabelle 15: Wegfall h.D. 77 - 35 BL = mind. 42 h.D./1.593 g.D. (jeweils ohne LOB).

<sup>36</sup> Vgl. IM NRW 2003 (Mitarbeiterbefragungen).

trauensvollen Zusammenarbeit zwischen der Behördenleitung und den Personalräten.

Das Zentralisierungsmodell führt dagegen zu einer in der Geschichte des Landes noch nicht zu verzeichnenden Einschränkung der Mitwirkungsrechte der Personalräte. Insgesamt 35 örtliche Personalräte würden bei Umsetzung des Zentralisierungsmodells aufgelöst. Die Funktionen von 28 freigestellten Personalratsmitgliedern würden ersatzlos gestrichen.

Damit würde die Qualität der Personalratsarbeit nachhaltig beeinträchtigt. Die 12 Personalräte der Großpräsidien würden in besonderem Maße unter der räumlichen Dimension ihrer Behörde leiden. Für den einzelnen Mitarbeiter in der Polizeiwache einer Polizeiinspektion wären die Mitglieder des Personalrats weit entfernt (siehe Ziffer 2.8.2). Die Notwendigkeit für den Personalrat, den persönlichen Kontakt zu den Mitarbeitern zu erhalten, würde im Zentralisierungsmodell zu einem erheblichen Aufwand führen.

### 2.6.3. Personalverteilung

Die Personalverteilung der Polizei NRW erfolgt nach dem Anspruch, dort eine Konzentration zu bilden, wo die größten Anforderungen bestehen. Die Anforderungen an die Polizei werden durch diverse Parameter abgebildet, allem voran die Kriminalitäts- und Verkehrsunfallbelastung. Daneben orientiert sich das Verteilsystem u. a. an einer sogenannten belastungsunabhängigen Grundausstattung (Behördengrundsockel) und an individuellen Besonderheiten, die in Sonderaufgaben (z. B. Personen-/Objektschutz) oder Aufgabenwahrnehmung für andere Behörden (z. B. gem. § 4 KHStVO) bestehen. Eine Verteilung nach dem Kriterium der Polizeidichte erfolgt ausschließlich bei den Sockelstellen für den Bezirks- und Schwerpunktdienst (1:10.000) sowie die VU- (1:50.000) und KR-Prävention (1:50.000 u. a.).

Mit diesem System stellt das Land Nordrhein-Westfalen bis zum heutigen Tag sicher, dass die Polizei auch in den Kreisen eine ihrer Aufgabenstellung entsprechende Zahl von Polizeivollzugsbeamten zur Verfügung hat. Es versetzt damit die Behördenleiter in die Lage, mit den ihnen zur Verfügung gestellten Kräften die Polizeipräsenz in den Kreisen oder bei den kleinen Präsidien in der jeweiligen Stadt sicherzustellen.

Nach der Zuteilung des Personals orientiert sich der Behördenleiter bei der Zuweisung der Kräfte auf die Gemeinden und Städte (bzw. in den kleinen Präsidien auf die Polizeiwachen im Stadtgebiet) an den Einsatz-, Kriminalitäts- und Verkehrsunfallbelastungen in seiner Behörde. Dadurch wird eine von der Bevölkerung geschätzte, aber auch erwartete Präsenz der Polizei sichergestellt. Durch ein Festhalten an dem Dezentralen Behördenmodell können somit regionale Sicherheitsbedürfnisse wirksam berücksichtigt werden.

Wie bereits unter Ziffer 2.3 dargelegt, würde dieses System durch das Zentralisierungsmodell zerstört.

Das Dezentrale Behördenmodell kann dagegen für sich in Anspruch nehmen, eine in hohem Maße bürgernahe Polizeiorganisation zu gewährleisten. Bei entsprechender Personalausstattung wird die objektive Sicherheitslage gerade in den ländlicheren Bereichen angemessen berücksichtigt.

## 2.7. Unterstützung der Kreispolizeibehörde durch die Kreisverwaltung

Die Kreise stellen einen erheblichen Teil des Personals der Direktion ZA. Die Personalkosten dieser Mitarbeiter werden aus den Kreishaushalten finanziert. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von Dienstleistungen der jeweiligen Kreisverwaltung, die den Kreispolizeibehörden (KPB) unmittelbar und häufig ohne Kostenerstattung durch das Land NRW zu Gute kommen.

Der Landkreistag NRW hat in einer Abfrage ermittelt, dass die 29 nordrhein-westfälischen Kreise mit Kreispolizeibehörden im Haushaltsjahr 2014 Sach- und Personalaufwandskosten in Höhe von jährlich 21,39 Mio. € für die Kreispolizeibehörden bereitgestellt haben. Es handelt sich hierbei um Sachkosten im laufenden Betrieb und um die Personalkosten für die in der Direktion ZA eingesetzten Mitarbeiter der Kreise.

Vorstehend ist nur der messbare Aufwand für die Kreise beschrieben. Zahlreiche weitere Leistungen, die von den Kreisverwaltungen für ihre KPB erbracht werden, können nur auszugsweise benannt werden:

- Lieferung aktualisierter Geodaten für die Leitstellen
- Beratung und prozessuale Vertretung der Kreispolizeibehörde durch das Kreisrechtsamt
- Bereitstellung von Besprechungs- und Konferenzräumen
- Haushaltsmittel für Repräsentationskosten
- Erstellung von Werbe- und Druckerzeugnissen in den Druckereien
- Finanzierung von Verkehrssicherheitsprojekten
- Finanzierung von Fahrzeugen für die Verkehrssicherheit
- Gestellung von Dienstwagen

Für das gesamte Leistungsspektrum liegen keine landesweiten Statistiken vor, eben so wenig liegen Erhebungen zu den hiermit verbundenen Aufwänden vor. Daher kann nur beispielhaft über einzelne Aufwendungen aus den Kreispolizeibehörden berichtet werden.

Beim Kreis Mettmann werden folgende jährliche Kosten ermittelt:

Kosten der Rechtsberatung mit ¼-Stelle eines Juristen:	33.500 €
Lieferung aktualisierter Geodaten für die Leitstellen:	1.300 €

Aufwendungen für die Verkehrsprävention:	<u>37.000 €</u>
	71.800 €

Beim Kreis Warendorf wurden folgende jährliche Kosten ermittelt:

Nutzung der Besprechungsräume:	10.000 €
Bearbeitung von Beihilfeanträgen:	<u>11.125 €</u>
	21.125 €

Die Vielzahl und Vielfalt der Positionen zeigt, dass eine lineare Hochrechnung dieser Beträge auf 29 Landratsbehörden nicht möglich ist. Andererseits verdeutlicht diese Praxis, dass die Kreisverwaltungen gegenüber den Kreispolizeibehörden im Regelfall keine betriebswirtschaftliche Abrechnung von Dienstleistungen vornehmen.

Dies würde sich sofort ändern, wenn die Landratsbehörden aufgelöst würden. Bei Realisierung des Zentralisierungsmodells würde diese Bereitschaft zur Privilegierung der Kreispolizeibehörden durch die Kreise nicht mehr bestehen. Sie würde ersetzt durch den formalen Verkehr zwischen Landesbehörden und kommunalen Selbstverwaltungsbehörden, so wie es heute bereits zwischen Polizeipräsidien und Stadtverwaltung der Großstädte üblich ist. Hieraus resultiert für das Land NRW, dass sämtliche bislang von den Kreisen bereitgestellten Finanzmittel in den Landeshaushalt zu übernehmen sind.

Anstelle der kommunalen Mitarbeiter müssten im Landeshaushalt für bislang 364 kommunale Stellen Haushaltsmittel in Höhe von 21,39 Mio. € zusätzlich jedes Jahr bereitgestellt werden. Hinzu kämen durch die entfallenden Dienstleistungen der Kreisverwaltungen weitere Haushaltsmittel, die durch das Land zu finanzieren wären.

## **2.8. Vermeidung von Transformationsaufwänden**

Die Beibehaltung des Dezentralen Behördenmodells vermeidet einen immensen Transformationsaufwand, der bei der Umstrukturierung des Behördenaufbaus der Polizei NRW unumgänglich wäre.

Bereits die Neuorganisation der Polizei NRW im Jahr 2007 war mit einem erheblichen Transformationsaufwand verbunden. Dies galt sowohl für die personellen Veränderungsprozesse als auch für die räumlichen und logistischen Konsequenzen bei der Errichtung neuer Behörden bzw. bei der Integration von bislang selbständigen Kreispolizeibehörden.

Wie aus der Eingliederung der Kreispolizeibehörde Mülheim an der Ruhr in das Polizeipräsidium Essen und der Kreispolizeibehörde Leverkusen in das Polizeipräsidium Köln bekannt ist, sind die Mitarbeiter auch sieben Jahre nach Vollzug noch immer nicht vollständig in die aufnehmenden Behörden integriert. Dies verursacht im Alltag permanente Reibungsverluste und hohen Führungsaufwand.

Die Umsetzung des Zentralisierungsmodells auf Landesebene wäre demgegenüber ein wesentlich weitgehender Eingriff. Die Auflösung von 35 Kreispolizeibehörden und ihre Integration würden einen über mehrere Jahre, wenn nicht über Jahrzehnte währenden Prozess auslösen, bei dem sich die Frage stellt, in welchem Umfang die Kernaufgaben der Polizei hinter die Bewältigung der Integrationsaufgaben zurücktreten werden. Es besteht die konkrete Gefahr, dass sich die Arbeitsraten polizeilichen Wirkens eher auf die inneren Organisationsprozesse als auf die eigentlichen Aufgaben der Polizei konzentrieren.

Im Einzelnen sind die folgenden Zusammenhänge zu beachten:

### **2.8.1. Verlust von Führungsfunktionen**

Das Dezentrale Behördenmodell verfügt durch seine breite Aufstellung über eine Vielzahl von Führungsfunktionen. In den 47 Kreispolizeibehörden werden alleine durch die Direktionen GE, K und V 138 Stellen des höheren Dienstes vorgehalten. Hinzu kommen bei den Landratsbehörden weitere 35 Stellen des Abteilungsleiters Polizei. Ähnlich verhält sich die Ausgangslage bei den Führungsfunktionen des gehobenen Dienstes. Hier sind vor allem die Funktionen der Wachleiter in kreisangehörigen Städten und der Leiter von Kriminal- und Verkehrskommissariaten zu nennen.

Dieses Potenzial an Stellen führt dazu, dass in der Polizei des Landes NRW gute Aufstiegsmöglichkeiten für die Mitarbeiter bestehen. Die Polizei des Landes ist nicht zuletzt durch diese Karrierechancen bei der Werbung von Nachwuchskräften sehr erfolgreich.

Im Zentralisierungsmodell würden diese Funktionen in den kleinen Präsidien und in den Landratsbehörden ersatzlos gestrichen. Dieses sogenannte „Synergie-Potenzial“ soll aber nicht eingespart, sondern „[...]vorrangig zur Stärkung des operativen Dienstes genutzt werden[...]“<sup>37</sup>.

Da es sich bei den genannten Stellen um Führungsfunktionen handelt, stellt sich die Frage, wozu und auf welche Weise in den Großpräsidien

---

<sup>37</sup> Anlage A1 zum Kommissionsbericht, Zentralisierungsmodell (M1), Nummer 6. Effizienz.

neue Organisationseinheiten geschaffen werden könnten, damit diesen Führungskräften eine Leitungsfunktion übertragen werden kann. Bei den in den Kreisen und kleinen Großstädten verbleibenden Polizeiinspektionen würden diese Funktionen nicht mehr vorhanden sein. Denn in diesen Organisationseinheiten werden jeweils nur ein Verkehrskommissariat und ein Kriminalkommissariat verbleiben.

Ein weiterer Verlust droht, wenn bei Umsetzung des Zentralisierungsmodells die unter Ziffer 2.3 beschriebene Konzentration der Polizeivollzugsbeamten in den Standorten der Großpräsidien vollzogen wird. Dann würden auch Wachstandorte in den Kreisen geschlossen werden müssen, was zu einem weiteren Verlust von Leitungsfunktionen führen würde.

Erkennbar ist an dieser Stelle, dass durch das Zentralisierungsmodell ein enormes Frustrationspotenzial aufgebaut würde, das – wenn überhaupt – nur mit einem erheblichen Führungsaufwand und analog der Erfahrungen aus 2007 bis heute erst in einem über ein Jahrzehnt hinausgehenden Prozess überwunden werden könnte. Selbst wenn Teile der Betroffenen eine neue Verwendung im Großpräsidium finden sollten, bliebe der überwiegenden Zahl der Mitarbeiter des höheren Dienstes eine nach bisherigen Standards amtsadäquate Verwendung verwehrt. Dass das Land NRW mit verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren konfrontiert würde, kann nicht ausgeschlossen werden.

Da die gleichen Entwicklungen auch im gehobenen Dienst stattfinden würden, würde der Integrationsprozess zu einer sehr großen Herausforderung. Auch in der mittleren Führungsebene würden sich kurzfristig nur wenige freie Funktionen ergeben, in die die Mitarbeiter der aufgelösten Behörden adäquat eingesetzt werden könnten. Diese Vorgehensweise der Stellenbesetzung stellte aus Sicht der in allen Behörden nach altem Zuschnitt aufstrebenden Beschäftigten eine Schlechterstellung dar. Auch hier wäre ein großes Frustrations- und Klagepotenzial zu erwarten.

### **2.8.2. Vermeidung flächenbedingter Nachteile**

Bereits im Dezentralen Behördenmodell sind die Flächengrößen der einzelnen Kreispolizeibehörden äußerst heterogen. Das Spektrum reicht von 77,8 km<sup>2</sup> beim Polizeipräsidium Oberhausen bis zu über 1.900 km<sup>2</sup> beim Landrat des Hochsauerlandkreises. Allerdings entsprechen diese Zuständigkeitsgebiete der Kreispolizeibehörden weitestgehend dem Zuschnitt der kreisfreien Städte und der Kreise. In diesen einheitlichen Gebietskörperschaften ist es durchweg gelungen, die Standorte der Polizei den örtlichen Gegebenheiten anzupassen.

Festzuhalten ist, dass sich im Dezentralen Behördenmodell bei der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung keine aus der Flächengröße resultierenden strukturellen Schwierigkeiten ergeben haben.

Im Gegensatz zum bestehenden Behördenaufbau weisen die möglichen Großpräsidien für ihr Zuständigkeitsgebiet eine enorm große Fläche auf.<sup>38</sup>

Durchgängig in Westfalen, aber auch bei den rheinischen Großpräsidien Duisburg, Aachen und Bonn im Zentralen Behördenmodell sind vor allem die Entfernungen zwischen dem Sitz der Großpräsidien und den nachgeordneten Standorten von entscheidender Bedeutung. Nachstehend sind beispielhafte Wegebeziehungen, die durch das Zentralisierungsmodell entstehen, dargestellt:

Wegbeziehung	Strecke	Fahrzeit
Bielefeld – Paderborn	50 km	00:51 h
Bielefeld – Höxter	82 km	01:17 h
Münster – Borken	81 km	01:05 h
Bochum – Siegen	118 km	01:11 h
Bochum – Iserlohn	52 km	00:40 h
Dortmund – Meschede	74 km	00:55 h
Aachen – Euskirchen	83 km	00:56 h
Bonn – Bergisch-Gladbach	42 km	00:42 h
Duisburg – Kleve	72 km	01:04 h

**Tabelle 3:** Beispielhafte Entfernungen innerhalb zentralisierter Präsidien

Die Daten der Tabelle 3 belegen, dass das Zentralisierungsmodell einen deutlichen Anstieg der polizeiinternen Wegestrecken und der damit verbundenen Zeiten verursachen würde. Auf den ersten Blick wirkt sich diese Entwicklung besonders in Westfalen nachteilig aus. Die kürzeren Wegestrecken der Rheinschiene werden aber durch die Verkehrsdichte und die damit einhergehende Stauanfälligkeit aufgewogen.

---

<sup>38</sup> Vgl. Anhang 1: Flächenkilometer im Zentralisierungsmodell.

Die Praxis der behördeninternen Abläufe erfordert einen permanenten Austausch zwischen nachgeordneten Dienststellen und der Behördenleitung. Das Spektrum reicht im Detail von Dienstgruppen- und Kommissariatsleiterbesprechungen über allgemeine Lagebesprechungen bis hin zum Aufsuchen des Personalrats durch die einzelnen Mitarbeiter (siehe hierzu Ziffer 2.6.3).

Es fehlen landesweite Daten über die heutige Frequenz von Wegebeziehungen zwischen der Zentrale der Kreispolizeibehörden und den einzelnen Wachstandorten. Im Zentralisierungsmodell käme aber eine weitere Hierarchie-Ebene hinzu, nämlich diejenige der Polizeiinspektion.

Selbst bei optimaler Gestaltung der Ablauforganisation und dem vermehrten Einsatz von Telefon- und Videokonferenzen kann qualitativ anspruchsvolle Polizeiarbeit auf persönliche Kontakte nicht verzichten. Anders als in der Begründung des Zentralisierungsmodells unterstellt, ist der Flächen-größe daher eine große Bedeutung zuzumessen.

Die Zeit, die Polizeivollzugsbeamte für die notwendigen Dienstreisen in einem Dezentralen Behördenmodell aufwenden müssen, ist nach diesen Überlegungen deutlich geringer als nach einer grundlegenden Transformation der Polizei NRW. Dementsprechend müssen erwartete Synergie-Effekte des Zentralisierungsmodells um diese Anteile vermindert dargestellt werden.

### **2.8.3. Vermeidung investiver Aufwände**

Die Beibehaltung des Dezentralen Behördenmodells führt nicht zu einem besonderen investiven Aufwand bei der räumlichen Ausstattung der Kreispolizeibehörden. Der Erhaltungsaufwand für die polizeilichen Gebäude und Einrichtungen wird durch die jährlich im Landeshaushalt bereitgestellten Haushaltsmittel abgedeckt. Neubauvorhaben werden in der Regel nur als Ersatzbauten für unwirtschaftlich gewordene Liegenschaften durchgeführt.

Dagegen müssten im Zentralisierungsmodell in einem noch nicht exakt zu ermittelnden Umfang zusätzliche Liegenschaften zur Verfügung gestellt werden. Diese Betrachtung unterstellt eine durch das Zentralisierungsmodell bedingte Konzentration von Dienststellen in den Großpräsidien. Dies wird am Beispiel der Kriminalkommissariate deutlich:

Bestehen bei allen Kreispolizeibehörden derzeit zentrale und regionale Kommissariate, so würden im Zentralisierungsmodell alle zentralen Kommissariate am Sitz des Großpräsidiums zusammengezogen, während in

den Kreisen und den kleineren Präsidien nur noch ein Regionalkommissariat verbliebe. Die Folge wäre, dass wegen des mit dem Zentralisierungsmodell einhergehenden Konzentrationsprozesses in den ehemaligen Präsidien und Landratsbehörden ein Raumüberhang entstünde, während am Sitz des Großpräsidiums das vorhandene Raumangebot nicht ausreichend wäre.

Durch Raumbewirtschaftung könnte mittels Zuordnung bestimmter Dienststellen in leer stehende Räume der künftigen Polizeiinspektionen ein gewisser Ausgleich zu schaffen sein. Allerdings dürfte sich die Möglichkeit, gesamte Direktionen aus den Großpräsidien in die Räume der bisherigen Kreispolizeibehörden zu verlagern, nur in Einzelfällen eröffnen. In den allermeisten Fällen spricht alleine die räumliche Entfernung gegen eine solche Maßnahme.

Hieraus resultiert, dass mit der Umsetzung des Zentralisierungsmodells die Schaffung neuer Räumlichkeiten erforderlich würde. In welchem Umfang, würde jeweils von der örtlichen Situation abhängen. Wimber spricht von einem landesweiten Synergie-Potenzial in Höhe von 1.600 Stellen, die aber nicht eingespart, sondern operativ verwendet werden sollen.<sup>39</sup> Dies scheint das maximale Potenzial von Arbeitsplätzen zu sein, das aus den peripheren Standorten in die Großpräsidien oder an den zentralen Standort einer neu zu schaffenden Landesoberbehörde zu verlagern wäre. Als Mindestzahl von zu verlagernden Arbeitsplätzen bei den Kreispolizeibehörden wird die Hälfte des gesamten Potenzials, also 800 Arbeitsplätze, angenommen.

In der nachstehenden Tabelle sind die Herstellungskosten für einen Arbeitsplatz anhand von aktuellen Bauvorhaben für polizeiliche Liegenschaften dargestellt:

---

<sup>39</sup> Vgl. Anlage A1 zum Kommissionsbericht, Zentralisierungsmodell (M1), Nummer 6. Effizienz.

	<b>Herstellungskosten</b> (Gebäude und Infrastruktur - in €)	<b>Arbeitsplätze im PP bzw. im Gebäude</b>	<b>Herstellungskosten</b> (Gebäude und Infrastruktur) <b>pro Arbeitsplatz - in €</b>
Erstellung des PP Mönchengladbach durch den BLB NRW	70.000.000	760	92.105
Sanierung des PP Wuppertal durch den BLB NRW	14.445.125	300	48.150
Neubau in Brühl (LAFP, LZPD, PP Köln)	22.000.000	300	73.333

**Tabelle 4:** Auszug aus Kostenberechnung des Landkreistags auf Grundlage der Daten des BLB (22.10.2014)

Durchschnittlich ergibt sich hieraus ein Betrag von rund 72.000 €/Arbeitsplatz, der als Berechnungsgrundlage der Gesamtinvestitionskosten dient.

Die nachstehende Tabelle gibt Auskunft darüber, welche Investitionskosten aus der Multiplikation von Arbeitsplätzen mal 72.000 € resultieren:

<b>Anzahl zu verlagernder Arbeitsplätze</b>	<b>Investitionskosten in € bei Verlagerung in die Großpräsidien</b>
800	57.600.000
1.000	72.000.000
1.200	86.400.000
1.400	100.800.000

**Tabelle 5:** Investitionskosten aufstellung Großpräsidien

Die im Zentralisierungsmodell vorgesehene Schaffung eines Landespolizeiamtes würde ebenfalls einen Konzentrationsprozess zur Folge haben. Hierfür sind an den Standorten des LAFP und des LZPD keine Raumreserven erkennbar. Auch hier ergäbe sich je nach Anzahl der im Landespolizeiamt

unterzubringenden Arbeitsplätze die folgende Berechnung von Arbeitsplätzen mal 72.000 €:

Anzahl zu verlagernder Arbeitsplätze	Investitionskosten in € bei Verlagerung in das Landespolizeiamt
200	14.400.000
400	28.800.000
600	43.200.000
800	57.600.000

**Tabelle 6:** Investitionskostenaufstellung Landespolizeiamt

Die Beibehaltung des Dezentralen Behördenmodells verursacht neben dem laufenden Unterhaltungsaufwand keine systembedingten Neubau-Investitionen. Dagegen könnte die räumliche Umsetzung des Zentralisierungsmodells Investitionskosten in der Bandbreite von 64,8 bis 158,4 Mio. € zur Folge haben.

#### **2.8.4. Vermeidung eines gesellschaftlichen Akzeptanzverlustes**

Die Bevölkerung Nordrhein-Westfalens stellt an die Polizei als Garant der Inneren Sicherheit den Anspruch, zu jeder Zeit auftretenden Sicherheitskonflikten im Land professionell zu begegnen und die Sicherheit zu gewährleisten.

Seit geraumer Zeit sieht sich auch die nordrhein-westfälische Polizei mit teils recht neuen Themenfeldern konfrontiert, die geeignet sind, ein hohes Maß an Unsicherheit im Land zu erzeugen. Der auch im Inland spürbare internationale Terrorismus, die politisch motivierte Kriminalität, die Folgen organisierter Kriminalität, wie der Wirtschaftskriminalität, des Cybercrime, sowie eine Zunahme von Vermögens- und Eigentumsdelikten erzeugen einen besonders hohen Druck auf die Sicherheitsbehörden.

Im Dezentralen Behördenmodell kann sich die Polizei des Landes NRW auf die Bewältigung dieser Herausforderungen konzentrieren. Sie ist nicht mit einem behördeninternen Transformationsprozess beschäftigt.

Die Umsetzung des Zentralisierungsmodells würde eine tatsächliche vorübergehende Einbuße der Leistungsfähigkeit der Polizei nach sich ziehen. Die Vollziehung der Auflösung von 35 Polizeibehörden und die Integration der 1.600 als Synergie-Potenzial freigesetzten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten würden erhebliche Ressourcen binden. Es bestünde die Gefahr, dass die Polizei NRW in der Öffentlichkeit als überwiegend mit sich selbst beschäftigt wahrgenommen wird. Dies würde zumindest das Sicher-

heitsgefühl der Bevölkerung negativ beeinflussen und hätte eine entsprechende öffentliche Diskussion zur Folge.

### **3 Optimierungsansätze der bestehenden Behördenstruktur**

Wie angeführt, hat sich das Dezentrale Behördenmodell bis zum heutigen Tag bewährt (Ziffer 2). Es trägt dazu bei, ein im Bundesvergleich einzigartig strukturiertes Bundesland<sup>40</sup> mit einer qualitativ hochwertigen und erfolgreichen Polizeiarbeit bedienen zu können. In den vergangenen Jahrzehnten ist es mit dieser Polizeistruktur gelungen, neuen gesellschaftlichen Entwicklungen und der gestiegenen Erwartungshaltung der Bevölkerung erfolgreich zu begegnen. Dies wird auch in Zukunft gelingen, da kleinere Organisationseinheiten besser in der Lage sind, auf die Veränderung von äußeren Rahmenbedingungen zu reagieren. Insbesondere gewährleistet das Dezentrale Behördenmodell der nordrhein-westfälischen Polizei eine große Bürgernähe (Ziffer 2.2). Die aktuelle Aufbauorganisation vermittelt Transparenz und Nähe.

Das Dezentrale Behördenmodell kann zur Steigerung von Effektivität und Effizienz im Rahmen einer Organisationsentwicklung fortentwickelt werden. Hierbei sind insbesondere Synergien sowohl zwischen mehreren Polizeibehörden als auch zwischen den Organisationseinheiten einer Polizeibehörde zu erkennen und zu optimieren.

#### **3.1. Konsequente Umsetzung flächendeckender Einräumigkeit**

Die gegenwärtige Behördenstruktur ist durch etliche Ausnahmetatbestände gekennzeichnet. Diese beruhen weitestgehend auf historischen Entwicklungen. Wie ausgeführt ist die Beibehaltung von zwei parallelen Strukturen für Polizeibehörden für die Struktur des Landes die angemessene Lösung. Dies sind die Präsidien für die kreisfreien Städte und die Landratsbehörden für die Kreise. Beide Behördentypen sind bis auf wenige Ausnahmefälle für eine kreisfreie Stadt oder für einen Kreis verantwortlich.

Zu prüfen ist, ob in den folgenden Fällen Ausnahmen beendet werden und das Prinzip der Einräumigkeit wieder hergestellt wird:

- Die Stadt Lünen wird der Kreispolizeibehörde Unna zugeordnet.
- Die Stadt Witten wird der Kreispolizeibehörde des Ennepe-Ruhr-Kreises zugeordnet.
- Die Städte Bornheim, Rheinbach, Meckenheim, Königswinter, Bad Honnef und die Gemeinden Swisttal, Alfter und Wachtberg werden der Kreispolizeibehörde des Rhein-Sieg-Kreises zugeordnet.

---

<sup>40</sup> Vgl. Anlage B4 zum Kommissionsbericht, Teilgutachten IV (Erfahrungen anderer Bundesländer).

### 3.2. Anpassung der Gerichtsbezirke

Bei der Bearbeitung von Ermittlungsverfahren kommt es zu vielfältigen Arbeitskontakten und Schnittstellen zwischen Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten. Die Gerichtsbezirke und ihre Organisation haben auch 40 Jahre nach Abschluss der kommunalen Neugliederung keine Anpassung an die 1975 entstandene Struktur der kreisfreien Städte und Kreise erfahren. In einer Reihe von Kreisen sind für das Kreisgebiet mehrere Landgerichte und damit auch mehrere Staatsanwaltschaften zuständig. Die bestehende polizeiliche Behördenstruktur weicht signifikant von der territorialen Zuständigkeit der Gerichte ab und führt somit zu Mehraufwand durch unnötige Schnittstellen, wenn im Bereich einer Kreispolizeibehörde mehrere Landgerichte und Staatsanwaltschaften zuständig sind.

Deutlich wird dies am Beispiel der KPB Mettmann, die in Teilen ihres Bezirks mit der Staatsanwaltschaft (StA) Düsseldorf und den Amtsgerichten in Düsseldorf, Ratingen und Langenfeld zusammenarbeitet und in anderen Teilen ihres Bezirks mit der StA Wuppertal und den Amtsgerichten Wuppertal, Velbert und Mettmann.<sup>41</sup> Für die KPB Heinsberg ist die StA Aachen und Mönchengladbach zuständig, für den Ennepe-Ruhr-Kreis die StA Essen und Hagen. Bei derartigen Zuständigkeitsunterschieden und bei der Vielfalt der Behörden stehen einem abgestimmten und einheitlichen Verlauf Hemmnisse entgegen und erschweren somit insbesondere die Arbeit der Kriminalpolizei.

Das Zentralisierungsmodell würde im Falle der Beibehaltung der Gerichtsorganisation zu einem Anstieg der Schnittstellen führen, da die Großpräsidien mit zusätzlichen Landgerichten und Staatsanwaltschaften zusammenarbeiten müssten.

Dies würde im Fall eines geplanten Präsidiums von Mönchengladbach, bestehend aus Mönchengladbach, Krefeld, dem Rhein-Kreis-Neuss und dem Kreis Viersen<sup>42</sup>, deutlich. Im Zuständigkeitsbereich des gedachten PP Mönchengladbach käme neben der Staatsanwaltschaft Mönchengladbach noch die Staatsanwaltschaft Krefeld hinzu.<sup>43</sup> Für das geplante PP Düsseldorf wäre auch der Landgerichtsbezirk Wuppertal und die StA Wuppertal zuständig. Das geplante PP Essen hätte neben der StA Essen

---

<sup>41</sup> Vgl. JustG NRW, 2010, Anlage 1 zum Gesetz.

<sup>42</sup> Vgl. Anlage A1 zum Kommissionsbericht, Zentralisierungsmodell (M1).

<sup>43</sup> Vgl. JustG NRW, 2010, Anlage 1 zum Gesetz.

noch die StA Duisburg als zusätzliche Schnittstelle. Die Liste dieser Beispiele lässt sich fortsetzen.

Dies macht deutlich, dass das Zentralisierungsmodell im Vergleich zur bisherigen Praxis keine Verbesserung bringt; es verursacht Nachteile und zusätzlichen Aufwand.

Die Harmonisierung der örtlichen Zuständigkeiten der Justizbehörden mit den kommunalen Grenzen ist auch im bestehenden Dezentralen Modell herbeizuführen.

### **3.3. Modifizierung der Personalverteilung im Land NRW**

Im Zeitraum von 2000 bis 2014 ist festzustellen, dass sowohl die Polizeidichte als auch die Personalsollstärken tendenziell in den großen Präsidien zunehmen. Dagegen ist in den kleineren Präsidien und Landratsbehörden - bis auf wenige Ausnahmen - ein Rückgang der Polizeidichte zu verzeichnen.

Generell ist die Frage zu stellen, ob die Abstände der Polizeidichte zwischen großen Polizeipräsidien einerseits und kleineren Präsidien und Landratsbehörden andererseits sachgerecht sind. Dies wird am Beispiel des PP Köln und des Rheinisch-Bergischen Kreises sehr deutlich: Während rechnerisch aufgrund der Polizeidichte in Köln ein Polizeibeamter auf 294 Bürger kommt, beträgt diese Relation im Rheinisch-Bergischen Kreis 1:813.

Diese Entwicklung ist keineswegs alleine auf die Integration von Wasser- und Autobahnpolizei zurückzuführen, sondern ist Folge der gewichteten Systemparameter der BKV. Durch den prognostizierten Rückgang der Polizeidichte bis 2028 werden diese Tendenzen noch verstärkt.

Die BKV muss sicherstellen, dass auch künftig die zur Aufgabenerfüllung in kleineren Präsidien und Landratsbehörden erforderlichen Polizeibeamten bereitgestellt werden.

Dies erfordert in Kreispolizeibehörden mit niedrigen Einwohnerzahlen und einer geringen Einwohnerdichte zwingend die Berücksichtigung der Fläche. Die Überwindung der Flächengröße dieser Kreise ist nur dann gewährleistet, wenn diese Kreispolizeibehörden hierfür mit ausreichendem Personal ausgestattet werden. Ansonsten drohen unmittelbare negative Auswirkungen auf die Qualität polizeilicher Arbeit, die mit steigenden Einsatzreaktionszeiten und sinkenden Aufklärungsquoten einhergehen. Solchen Entwicklungen kann nur begegnet werden, wenn die BKV künftig auch die Größe der von einer Kreispolizeibehörde zu verwaltenden Fläche als Parameter für die Verteilung des Nachersatzes berücksichtigt.

Wie die Gegenüberstellung von PP Köln und Rheinisch-Bergischem Kreis zeigt, wird deutlich, dass ein weiteres Augenmerk bei der Personalverteilung nach BKV auf die Polizeibehörden zu richten ist, die in Ballungsräumen und in der Nachbarschaft zu großen Städten gelegen sind. Dass Ballungsgebiete durch eine hohe Anzahl von Straftaten und Verkehrsunfällen, Großveranstaltungen und Demonstrationen eine größere Polizeidichte aufweisen und damit eine höhere Präsenz<sup>44</sup> gewährleisten müssen, ist unstrittig. Jedoch ist zu prüfen, ob die Personalverteilung für die in den Randzonen gelegenen Behörden nicht einer grundsätzlichen Überarbeitung bedarf. Die Nähe zu den Ballungsgebieten beeinflusst die objektive Sicherheitslage dieser Behörden.<sup>45</sup> Dass diese die subjektive Sicherheit der Bevölkerung negativ beeinflusst, ist durch das Vermeidungsverhalten von Bürgern und zahlreiche Medienberichte belegt.

Gerade bei ländlichen Behörden und kleinen Polizeipräsidien in Ballungsrandzonen kann daher ein gesicherter Zugriff auf eine flexible Personalressource erforderlich sein. Dies kann z. B. eine Einheit des Polizeisonderdienstes sein. Eine solche, im Wach- und Wechseldienst organisierte Einheit nimmt außerhalb des normalen Streifendienstes und ohne die Abarbeitung von außenveranlassten Einsätzen die Bestreifung in der Fläche vor. Dadurch wird die Kreispolizeibehörde zum einen in die Lage versetzt, Beeinträchtigungen der regionalen Sicherheitslage aktiv zu antizipieren und diesen konzeptionell zu begegnen. Zum anderen kann im Falle eines personalintensiven Einsatzes oder einer Großlage gesichert auf diese Personalressourcen zurückgegriffen werden.<sup>46</sup>

Diese Personalressource sollte den Kreispolizeibehörden als variable Sockelstellen zugewiesen werden.

### **3.4. Regionale Trainingszentren**

Durch die Festlegung der Federführung auf eine Behörde und die in diesem Zusammenhang entstehenden Synergie-Effekte bei den Betriebskosten besteht zukünftig Einsparpotenzial. Aus den Kooperationsbehörden des Regionalen Fortbildungszentrums Ostwestfalen-Lippe (RTZ OWL) wurde eine Stellenverlagerung von 3,5 Stellen vollzogen. Die Kooperation für

---

<sup>44</sup> Polizeidichte ist Voraussetzung für Polizeipräsenz, jedoch ist eine Präsenz nicht zwingend von der Dichte abzuleiten.

<sup>45</sup> An Beispielen des PP Krefeld und des Kreises Mettmann lässt sich eine gesteigerte Straßensicherheitsbelastung feststellen; s. PKS 2013/2014.

<sup>46</sup> Beispiele: PP Krefeld, Newsletter EK ‚Dämmerung‘; LR ME 2013, Schlussbericht PSD.

das RTZ OWL besteht aus den Behörden Bielefeld, Gütersloh, Herford, Höxter, Lippe, Minden-Lübbecke und Paderborn. Ein derartiges Konzept könnte landesweit umgesetzt werden und würde zu analogen Synergie-Effekten führen.

### **3.5. Fortentwicklung der Kooperation mit der Kreisverwaltung**

Wie bereits unter der Ziffer 2.8 dargelegt, besteht zwischen den Landratsbehörden und den Kreisverwaltungen bereits heute eine enge Zusammenarbeit, durch die das Land NRW erhebliche Haushaltsmittel einspart.

Unbeschadet der Intensität bestehender Zusammenarbeits-Szenarien kann die Zusammenarbeit zwischen Landratsbehörden und Kreisverwaltungen auch künftig weiter vertieft werden.

Im Einzelnen könnten die nachstehend beschriebenen Aufgabenfelder für eine Zusammenarbeit in Frage kommen. Die Umsetzungsmöglichkeiten bedürfen aber noch einer eingehenden Untersuchung, die auch zum Inhalt haben muss, in welchem Umfang die Kreisverwaltungen diese zusätzlichen Dienstleistungen ohne Kostenausgleich übernehmen können.

#### **Beauftragtenwesen**

Festzustellen ist, dass auf Grund gleichlautender gesetzlicher Bestimmungen sowohl die Landratsbehörden als auch die Kreisverwaltungen Stellen für die Funktionen von Beauftragten parallel eingerichtet haben. Hierzu gehören u. a. die Bereiche Gleichstellung, Arbeitssicherheit, Brandschutz und Datenschutz.

Zu prüfen wäre, ob der Landrat als Leiter von Kreispolizeibehörde und Kreisverwaltung Beauftragte bestellt, die sowohl für die Kreispolizeibehörde als auch für die Kreisverwaltung zuständig sind. Hierbei wäre eine anteilige Kostenbeteiligung des Landes geboten, was aber bei genauerer Untersuchung trotzdem zu Synergie-Effekten führen kann.

#### **IT- Benutzerservice**

Die Kreisverwaltungen verfügen über leistungsfähige IT-Fachämter oder sind ebenso leistungsstarken IT-Rechenzentren angeschlossen. Im Aufgabenbereich ZA 3 (IT, Anwenderbetreuung, Technik) werden in den Landratsbehörden zurzeit rund 89 Polizeibeamte eingesetzt.

In enger Abstimmung mit dem LZPD gilt es zu überprüfen, ob und in welchem Umfang die Dienststellen der Kreisverwaltungen Aufgabenbereiche übernehmen können, die bislang von Polizeibeamten wahrgenommen wurden. Auch an dieser Stelle muss deutlich werden, dass dies nicht ohne

eine angemessene Kostenbeteiligung des Landes umsetzbar ist. Allerdings lässt eine gemeinsame Wahrnehmung gleichgelagerter Arbeitsraten Synergie-Effekte erwarten, die sowohl für das Land NRW als auch für die Kreise vorteilhaft sind.

### **Vergabewesen**

Nicht zuletzt auf Grund der strengen gesetzlichen Vorschriften des europäischen und des nationalen Vergaberechts haben die Kreisverwaltungen in den letzten Jahren Vergabestellen mit hochqualifiziertem Personal eingerichtet. Wegen der wesentlich geringeren Fallzahlen können die Landratsbehörden diesen Standard in der Direktion ZA im Regelfall nicht in gleichem Umfang erfüllen.

Auch hier wäre zu prüfen, ob die Zusammenlegung der Vergabestellen der Landratsbehörden und der Kreisverwaltungen zu Einsparungen führen könnte. Aus Sicht des Landes sind im personellen Bereich keine Einsparungen zu erwarten, da die Vergabesachbearbeitung in den Landratsbehörden bereits heute von kommunalen Mitarbeitern wahrgenommen wird. Zu untersuchen wäre, ob durch gemeinsame Ausschreibungen günstigere Ergebnisse zu erzielen sind.

### **Presse- und Öffentlichkeitsarbeit**

Polizeiadäquate Presse- und Öffentlichkeitsarbeit ist ohne aktive Polizeibeamte nicht denkbar. Trotzdem sollte geprüft werden, ob und welche Schnittmengen zwischen der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Landratsbehörden und der Kreisverwaltungen bestehen. Dies bietet sich insbesondere in den Fällen an, in denen beide Ämter unmittelbar als Stabsstellen dem Behördenleiter zugeordnet sind.

### **Beschwerdemanagement**

Ein leistungsfähiges Beschwerdemanagement einer Kreispolizeibehörde ist zwingend auf polizeiliches Expertenwissen angewiesen. Festzuhalten ist aber auch, dass der Landrat als Behördenleiter in sehr vielen Fällen unmittelbar angeschrieben und um Prüfung oder Abhilfe ersucht wird. In allen diesen Fällen behält er sich auch die letztendliche Zeichnung der jeweiligen Antwort vor.

Diese organisatorischen Abläufe führen zu der Prüfung, ob die Bearbeitung von Beschwerden - sowohl für die Landratsbehörde als auch für die Kreisverwaltung - einer zentralen Stabsstelle zugeordnet werden kann. In dieser

Organisationseinheit würden dann sowohl Mitarbeiter der Kreisverwaltung als auch Polizeibeamte ihren Dienst verrichten. Synergie-Effekte könnten sich vor allem in den nicht seltenen Fällen ergeben, in denen die Antwort gemeinsam von der Landratsbehörde und der Kreisverwaltung erarbeitet werden muss, so zum Beispiel bei Beschwerden und Eingaben zum Verkehrsbereich.

### **3.6. Fortentwicklung der Kooperation von Leitstellen**

In diesem Punkt sind nach derzeitigem Stand zwei Optimierungsansätze zu prüfen. Nach Auskunft des Projektes „Modernisierung und Vereinheitlichung der Leitstellentechnik“ (MVL) ist frühestens Mitte 2017 - aufgrund der bisherigen Erfahrungen eher später - mit dem Projektende zu rechnen. Dann könnte aufgrund der Tatsache, dass die Auslastung der Leitstellen an den sieben Wochentagen äußerst unterschiedlich ist, in einsatzschwachen Zeiten eine Kooperation von Leitstellen sinnvoll sein. Wegen der beiden unterschiedlichen Behördentypen sollte eine solche Kooperation aber stets getrennt nach Präsidien und Landratsbehörden konzipiert werden.

Aufgrund der innerhalb der Expertenkommission bereits vorliegenden Ergebnisse der AG Einsatzbearbeitung ist es insbesondere durch Kooperation von Leitstellen im ländlichen Bereich möglich, personelle Einsparpotenziale zu erreichen. Die eigentlichen Einsparpotenziale in diesem Bereich liegen jedoch schwerpunktmäßig nicht im Bereich der Leitstellen, sondern in den noch nicht berechneten materiellen und personellen Einsparpotenzialen durch die Zentralisierung der Einsatzbearbeitung auf den Leitstellen.

Eine komplette Zentralisierung der Leitstellen würde zudem das Dezentrale Behördenmodell ad absurdum führen. Eine eigenständige Behörde bedarf einer einsatzbereiten und zur Durchführung von Besonderen Aufbauorganisationen geeigneten Leitstelle.

Die gemeinsame Behördenleitung durch den Landrat ermöglicht es, bei den Landratsbehörden die Leitstelle der Polizei und die Kreisleitstelle räumlich „unter einem Dach“ zu vereinen. Ein derartiges räumliches Konzept ist bereits zwischen der Kreispolizeibehörde und der Kreisverwaltung Soest realisiert worden.<sup>47</sup> Die eigenständige Aufgabenwahrnehmung der beteiligten Partner bleibt zum einen gewahrt, da weder in der Leitung noch in der Aufgabendurchführung eine Vermengung stattfindet. Zum anderen liegen die Vorteile in der täglichen, durch persönliche Kontakte geprägten Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeitern der Polizei und der Kreisleitstelle.

---

<sup>47</sup> Vgl. LKT NRW 2013 (Eildienst 11/2013), S. 453 ff.

### 3.7. Fortentwicklung der Kooperation mit kommunalen Ordnungsbehörden

Die in den Kreispolizeibehörden stattfindende Zusammenarbeit mit kommunalen Ordnungsbehörden hat sich bewährt. Wie von der Expertenkommission einvernehmlich festgestellt und in den Ergebnisbericht eingebracht wurde, kann eine nicht unerhebliche Anzahl polizeilicher Aufgaben auf die Kommunen verlagert werden.<sup>48</sup> Besonders bei der Annahme von Fundsachen, bei Ruhestörungen, der Hilfeleistung für hilflose Personen und Verkehrsbehinderungen würde die Kommunalverwaltung gefragt sein. Hier ist von deutlichen Synergie-Effekten bei dem polizeilichen Personal auszugehen. Zu erwähnen ist aber, dass die Aufgaben weiterhin anfallen werden und die Ordnungsbehörden den Personalansatz aufbringen müssen, den die Polizei als Zeitansatz einspart. Eine Personaleinsparung bei der Polizei ergibt sich regelmäßig nicht, da die polizeilichen Einsatzkräfte nicht exklusiv nur für diese Tätigkeiten vorgehalten werden.

#### Ordnungspartnerschaften

Bei den Ordnungspartnerschaften besteht grundsätzlich die Erkenntnis, dass es sich für eine effektive und effiziente Zusammenarbeit mit kommunalen Ämtern äußerst vorteilhaft erweist, wenn der einladende Behördenleiter der Polizei gleichzeitig der Leiter der Aufsichtsbehörde für die jeweilige Kommune ist.<sup>49</sup> Begünstigt durch diesen Umstand entstehen nicht selten Kooperationen, die erst in gemeinsamen Besprechungen entwickelt werden<sup>50</sup> und somit einen echten Synergie-Effekt darstellen.

Bereits seit 17 Jahren wird in der Polizei des Landes NRW erfolgreich Netzwerkarbeit organisiert.<sup>51</sup> Diese findet vorwiegend im Rahmen von Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften statt. Wesentliche Partner sind hierbei Behörden, Ämter, Institutionen in den Kommunen sowie einzelne Bürgerinnen und Bürger. Eine landesweite Abfrage im Jahr 2013 belegte die Existenz von 540 bestehenden Ordnungspartnerschaften mit Beteiligung der Polizei in Nordrhein-Westfalen.<sup>52</sup> Dabei handelt es sich vorwie-

---

<sup>48</sup> Vgl. Anlage C1 zum Kommissionsbericht, Aufgabenkritik.

<sup>49</sup> Vgl. KrO NRW §§ 42, 59.

<sup>50</sup> Unterstützungsleistungen kommunaler Feuerwehren im Bereich der Erste-Hilfe-Schulungen für Wachangehörige und bei Supervisionen von Peer-Debriefern durch das PSU-Team der Feuerwehr als Beispiel in der KPB Mettmann seit 2009.

<sup>51</sup> Vgl. IM NRW 1998 (Ordnungspartnerschaften).

<sup>52</sup> Vgl. MIK NRW 2013 (Ordnungspartnerschaften).

gend um Präventionsprojekte. Die hohe Anzahl ist ein Beleg für das wirksame Funktionieren der Zusammenarbeit von Kreispolizeibehörden mit den kommunalen Ordnungsbehörden.

Die Zahl der Ordnungspartnerschaften wird im Dezentralen Behördenmodell besonders erfolgreich zu steigern sein. Die Gründe hierfür liegen in der Wahrung der Einräumigkeit der Verwaltung, in der Funktion des Landrats als Behördenleiter, in der Transparenz der bestehenden Behörden und in der Identifikation von Kreispolizeibehörde, kommunalen Behörden und der Zivilgesellschaft mit ihrer Stadt und ihrem Kreis.

Im Zentralisierungsmodell würden dagegen der Abschluss, die Umsetzung und die Steuerung von Ordnungspartnerschaften durch das Großpräsidium erschwert. Wie unter Ziffer 2.4 ausgeführt, wird alleine die Vielzahl der einzubeziehenden kommunalen Behörden die Steuerung von Ordnungspartnerschaften zu einer Herausforderung werden lassen.

### **Geschwindigkeitsüberwachung**

Im Dezentralen Behördenmodell ist weiterhin zu prüfen, ob die Überwachung der zulässigen Höchstgeschwindigkeiten im Straßenverkehr ohne Anhalten des betroffenen Kfz-Führers nicht ausschließlich den kommunalen und kreisangehörigen Ordnungsbehörden übertragen werden kann. Dies wäre mit einer konsequenten Zuweisung von Geldbußen aus Verwarnungsgeld- und Ordnungswidrigkeitsverfahren, auch bei Einspruchsentscheidungen durch die Gerichte, an die Kreiskassen zu verbinden. Ergänzend könnten eben diese Behörden auch mit der Kompetenz ausgestattet werden, Fahrzeugführer zwecks Ahndung bestimmter Fehlverhalten anhalten zu dürfen.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Dies bedingt eine Änderung des § 48 (2) OBG NRW.

#### 4 Landesorganisationen

Das Dezentrale Behördenmodell verlangt keinerlei Änderungen beim Aufbau der Landesoberbehörden. Die Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium für Inneres und Kommunales, dem Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste, dem Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei und dem Landeskriminalamt einerseits und den 47 Kreispolizeibehörden andererseits gestaltet sich professionell, reibungslos und unproblematisch.

Diese Einschätzung ist auch in der von der Kommission vorgenommenen Anhörung von den Leitern des LAFP, des LZPD und des LKA weitestgehend bestätigt worden. Kritische Ansätze, die aus einzelnen Kreispolizeibehörden zur Zusammenarbeit mit den Landesoberbehörden vorgetragen wurden, stellten sich bei genauerer Prüfung als Einzelfälle dar, bei denen regelmäßig kommunikative und zwischenmenschliche Defizite die Ursache waren. Die derzeitige Wahrnehmung der Aufsichtsfunktionen über die 47 bestehenden Kreispolizeibehörden lässt keine strukturellen Mängel erkennen.

In der Begründung zum Zentralisierungsmodell wird davon ausgegangen, dass die Polizei im Lande NRW derzeit in einem dreistufigen Aufbau organisiert ist. Diese Annahme ist schlichtweg falsch. Die Fach- und Dienstaufsicht wird bereits heute vom Ministerium für Inneres und Kommunales ausgeübt. Das Ministerium bedient sich in speziellen Fällen der Unterstützung durch die oberen Landesbehörden.

Die Unterstellung, dass das Ministerium mit der Aufsicht über 47 Kreispolizeibehörden und drei Landesoberbehörden überfordert ist, wird durch die Praxis widerlegt. Es ist an keiner Stelle bewiesen, dass Fragen der Aufsicht zu strukturellen Problemen zwischen dem Ministerium und den beteiligten Behörden geführt hätten. Speziell mit den Aufsichtsfunktionen des Ministeriums wird aber die Notwendigkeit einer Reduzierung der Kreispolizeibehörden begründet. Dem Ministerium - so die Argumentation - kann eine Führungsspanne von 47 Kreispolizeibehörden nicht zugemutet werden. Allenfalls 17 Großpräsidien, besser aber die vorgeschlagene Zahl von 12 Großpräsidien seien effektiv durch das Ministerium zu beaufsichtigen. Diese Behauptung entbehrt jeglicher Grundlage. Wie ausgeführt, zeichnet sich die Führung der nachgeordneten Behörden durch das Ministerium dadurch aus, dass sie ohne grundlegende Probleme durchgeführt wird.

Die Praxis beweist, dass es keiner Reduzierung von Kreispolizeibehörden bedarf, damit das Ministerium eine sachgerechte Aufsicht durchführen kann.

## 5 Zusammenfassung

- Die dezentrale Behördenstruktur hat sich bewährt, weil die Kreispolizeibehörden die ihnen zugewiesenen Aufgaben in vollem Umfang, mit guter Qualität und mit Anerkennung durch die Bevölkerung erfüllen. Da aus dem Behördenaufbau weder Strukturprobleme noch Probleme in der Aufgabenwahrnehmung feststellbar sind, fehlen somit fachliche Gründe für eine Veränderung der Aufbauorganisation der nordrhein-westfälischen Polizei (Ziffer 2.1. ff)
- Bürgernähe ist das zentrale Element des Dezentralen Behördenmodells. Durch die Überschaubarkeit der Behörde, die räumliche Nähe der Institutionen und durch die Beteiligung der gewählten Stadträte und Kreistagsabgeordneten an der Polizeiarbeit ist die Polizei in die Städte und Kreise hervorragend integriert (Ziffer 2.2)
- Durch seine direkte Wahl erfährt der Landrat im Dezentralen Behördenmodell als Behördenleiter eine besondere Legitimation durch die Bevölkerung (Ziffer 2.2.4)
- Das Dezentrale Behördenmodell garantiert einheitliche Sicherheitsstandards in den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen. Dies hat die positive Folge, dass die objektive Sicherheitslage in den Großstädten, in den Ballungsrandzonen und in den ländlichen Gebieten des Landes ein vergleichbar hohes Niveau aufweist. Durch die Bildung von Vergleichsgruppen hat das Ministerium für Inneres und Kommunales auf die heterogene Struktur der Kreispolizeibehörden reagiert und ein gutes Instrument zur Vergleichbarkeit, u. a. auch der Sicherheitsprogramme, geschaffen (Ziffer 2.3)
- Das Dezentrale Behördenmodell wahrt die Einräumigkeit der Verwaltung. Diese Behördenstruktur garantiert eine funktionierende Kooperation mit den Kommunalbehörden, mit der Zivilgesellschaft und mit ihren Repräsentanten in besonders effizienter Weise (Ziffer 2.4)
- Die Beibehaltung des Dezentralen Behördenmodells vermeidet einen erheblichen Transformationsaufwand. Dadurch wird verhindert, dass die Erfüllung polizeilicher Kernaufgaben durch eine Bindung von Arbeitskraft für interne Prozesse über Jahre hinweg negativ beeinflusst wird (Ziffern 2.6 und 2.9)

- Das Dezentrale Behördenmodell gewährleistet in flexibler Weise Kooperation mit anderen Kreispolizeibehörden und garantiert die Bewältigung auch komplexer polizeilicher Lagen bei gleichzeitiger hoher Verantwortung für den eigenen Zuständigkeitsbereich (Ziffer 2.5)
- Das Dezentrale Behördenmodell stellt eine ausreichende Anzahl von Funktionsstellen sicher und gewährleistet damit die Verwendungs- und Aufstiegsmöglichkeiten der bereits im Dienst befindlichen Polizeivollzugsbeamten. Gleichzeitig werden dadurch eine zukunftsgerichtete Personalentwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit der Polizei NRW bei der Gewinnung von qualifizierten Nachwuchskräften sichergestellt (Ziffer 2.6.1)
- Im Dezentralen Behördenmodell übernehmen die örtlichen Personalräte eine angemessene Personalvertretung. Die Größe der bestehenden Behörden ermöglicht den Personalräten weitestgehend eine intensive und individuelle Betreuung der Mitarbeiter (Ziffer 2.6.2)
- Das Dezentrale Behördenmodell garantiert auch zukünftig eine ausreichende Präsenz von Polizeikräften in den Kreisgebieten und gewährleistet dadurch eine bürgernahe Polizeiorganisation in hohem Maße (Ziffer 2.6.3)
- Die Kooperationen zwischen Kreispolizeibehörden und Kreisverwaltungen führen zu erheblichen Einsparungen im Landeshaushalt. Sie sind durch Ministerium für Inneres und Kommunales und Landesoberbehörden zu fördern (Ziffer 2.7)
- Das Dezentrale Behördenmodell kann durch folgende Maßnahmen fortentwickelt werden (Ziffer 3):
  - Sicherstellung des Prinzips der Einräumigkeit im gesamten Land (Ziffer 3.1)
  - Harmonisierung örtlicher Zuständigkeiten der Kreispolizei- und der Justizbehörden (Ziffer 3.2)
  - Einführung des Flächenansatzes als Parameter der BKV und Zuweisung von Sockelstellen für eine eigene flexible Personalressource für kleinere Präsidien und Landratsbehörden in Ballungsrandzonen (Ziffer 3.3)
  - Einrichtung von Regionalen Fortbildungszentren (Ziffer 3.4)

- Fortentwicklung der Kooperation mit den Kreisverwaltungen (Ziffer 3.5)
- Kooperation von Leitstellen (Ziffer 3.6)
- Verlagerung nicht unerheblicher Aufgaben auf die kommunalen Verantwortungsträger (Ziffer 3.7)
- Im Dezentralen Behördenmodell kann die Organisation der Landesoberbehörden unverändert weiter bestehen. Dadurch werden vor allem polizeiliche Ressourcen geschont und Transformationsaufwand vermieden (Ziffer 4)

## 6 Schlussbemerkungen

Die vorstehenden Ausführungen zum Dezentralen Behördenmodell belegen, dass die nordrhein-westfälische Polizei mit der vorhandenen Behördenstruktur hervorragend aufgestellt ist.

Die Arbeitsergebnisse, die Bürgernähe und die Garantie eines einheitlichen Sicherheitsstandards im gesamten Land sind die besonderen Merkmale dieses Behördenaufbaus.

Die Vielfalt der Behörden bietet attraktive Aufstiegsmöglichkeiten innerhalb der nordrhein-westfälischen Polizei und sorgt dafür, dass die Polizeiorganisation bei der Gewinnung von qualifizierten Nachwuchskräften wettbewerbsfähig bleibt.

Fachliche Gründe für eine grundlegende Veränderung der Aufbauorganisation sind nicht ersichtlich.

Die örtliche und die internationale Sicherheitslage, die Ansprüche und Erwartungen unserer Bürgerinnen und Bürger, aber auch die komplexen zu lösenden Lagen erlauben keine Stelleneinsparung, sondern verlangen eher eine maßvolle Verstärkung der nordrhein-westfälischen Polizei. Deshalb muss eine öffentliche Diskussion darüber geführt werden, welche Qualität und welche Quantität die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes von der Polizeiarbeit erwarten. Daran muss sich neben der optimalen Erfüllung der polizeilichen Kernaufgaben die Personalbemessung der Polizei ausrichten.

Mögliche Veränderungen der Aufbauorganisation der Polizei in NRW stellen sich als nicht geeignet dar, um die aktuellen gesellschaftlichen Fragestellungen zu lösen.

## Literaturverzeichnis

### Innenministerium

- IM NRW (1998).** Ordnungspartnerschaften in Nordrhein-Westfalen - Mehr Sicherheit in Städten und Gemeinden. Erlass IV C2 - 600/295 - 09.01.1998
- IM NRW (2003).** Verwaltungsmodernisierung, Konfliktmanagement und Mitarbeiterbefragungen Polizei NRW
- IM NRW (2004a).** Grundsätze für Führung und Zusammenarbeit, 5. Auflage
- IM NRW (2004b).** Projekt Personalentwicklung Polizei NRW. Abschlussbericht
- IM NRW (2006).** Grundsätze der Polizeiarbeit - 4/ZA - 59.01 - 27.01.2006
- IM NRW (2010a).** Fachstrategie Gefahrenabwehr und Einsatzbewältigung - Fortschreibung der Maßstäbe des Erfolgsfaktors „Zeitgerechte Reaktion der Polizei auf außenveranlasste Einsätze“ - 59.03.02 - 04.05.2010
- IM NRW (2010b).** Vergleichsgruppen zur Unterstützung von Steuerungsprozessen; Erfahrungsberichte der Kreispolizeibehörden - 59.03.02 - 04.05.2010

### Ministerium für Inneres und Kommunales

- MIK NRW (2010).** Dienstvereinbarung zum Gesundheitsmanagement der Polizei Nordrhein-Westfalen
- MIK NRW (2011).** Eckpunktepapier zu den Grundsätzen für die Besetzung von Führungsfunktionen in den Besoldungsgruppen A15/A16. Erlass 403 - 59.03.04 - 16.12.2011
- MIK NRW (2013).** Ordnungspartnerschaften in Nordrhein-Westfalen. Erlass 412 - 60.10.10 - 05.08.2013
- MIK NRW (2014).** Belastungsbezogene Kräfteverteilung für Kreispolizeibehörden. Erlass 401 - 58.25.01 - 07.2014

### Gesetze/Verordnungen

- JustG NRW (2010).** Gesetz über die Justiz im Land Nordrhein-Westfalen (Justizgesetz Nordrhein-Westfalen) in der Fassung vom 26.01.2010

**KrO NRW (1994).** Kreisordnung des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 14.07.1994

**KHST-VO (2013).** Kriminalhauptstellenverordnung

### **Polizeibehörden/Behörden/Institutionen**

**BKA (2015).** Polizeiliche Kriminalstatistiken 2011-2014; [http://www.bka.de/nrnn\\_242508/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/AeltereAusgaben/PksJahrbuecher/pksJahrbuecher\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bka.de/nrnn_242508/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/AeltereAusgaben/PksJahrbuecher/pksJahrbuecher__node.html?__nnn=true)

**LKT NRW (2013).** ‚Eildienst‘ von November 2013

**LZPD NRW FiSPOL (2014a).** Bericht Einsatzreaktionszeiten

**LZPD NRW FiSPOL (2014b).** Behördenbilanz Verkehrsunfallbekämpfung

## Anhang 1

### Flächengröße der Polizeipräsidien im Zentralisierungsmodell

Polizeipräsidium	Fläche
PP Bielefeld	6525,2 km <sup>2</sup>
PP Münster	5951,5 km <sup>2</sup>
PP Gelsenkirchen	966,0 km <sup>2</sup>
PP Dortmund	4339,1 km <sup>2</sup>
PP Bochum	3674,9 km <sup>2</sup>
PP Duisburg	2508,6 km <sup>2</sup>
PP Essen	378,7 km <sup>2</sup>
PP Mönchengladbach	1448,0 km <sup>2</sup>
PP Düsseldorf	957,0 km <sup>2</sup>
PP Köln	1188,5 km <sup>2</sup>
PP Aachen	3525,1 km <sup>2</sup>
PP Bonn	2650,4 km <sup>2</sup>

### **A3 Regionalisierungsmodell (M3)**

**„Bürgernahe Polizei - Den demographischen Wandel gestalten“**

**Modell zur Stärkung, Straffung und Effektivitätssteigerung bürgernaher**

**Aufgabenwahrnehmung der Polizei NRW durch Regionalisierung von**

**Zuständigkeiten unter Beibehaltung wesentlicher Behördenstrukturen**

**und Einrichtung von Polizeihauptstellen**

**(Regionalisierungsmodell/Polizeihauptstellenmodell)**

**Wolfgang Albers**

**Polizeipräsident**

**Köln, im Mai 2015**

## 1. Ausgangslage

Die Polizei NRW ist zweistufig aufgebaut. 47 Kreispolizeibehörden werden direkt vom Ministerium für Inneres und Kommunales beaufsichtigt, wobei es von drei Landesoberbehörden unterstützt wird.

Durch diese Organisationsform ist in aller Regel gewährleistet, dass polizeiliche Gliederung (Kreispolizeibehörden) und kommunale Gliederung (kreisfreie Städte und Kreise) übereinstimmen. Dies stellt für die politische Leitung der großen Kreispolizeibehörden (Polizeipräsidien) eine erhebliche Erleichterung dar, da sie in aller Regel nur mit einem kommunalen Ansprechpartner (Oberbürgermeister) zu tun haben. Darüber hinaus muss sich ein Polizeipräsident auch nicht mit der Konkurrenzsituation von Stadt und Land auseinandersetzen, die dadurch auftritt, dass der ländliche Raum in der polizeilichen Betreuung häufig darüber klagt, dass er gegenüber den Ballungsräumen benachteiligt werde. Gerade im ländlichen Raum fordert deshalb die Kommunalpolitik ein besonderes Engagement der Leitung der Kreispolizeibehörden.

Durch die derzeitige Organisation bestehen Polizeibehörden sehr unterschiedlicher Größe und damit auch sehr unterschiedlicher polizeilicher Handlungsmöglichkeiten und -fähigkeiten. Dies ergibt sich sowohl aus den Stärken der einzelnen Organisationseinheiten als auch aus den Möglichkeiten, spezialisiertes Personal für besondere Aufgaben vorzuhalten. Die Entwicklung der polizeilichen Aufgaben erfordert jedoch zunehmend fachliche Qualifizierung als auch Spezialisierung. Kriminalitätsphänomene verschieben sich, die technischen Möglichkeiten im Ermittlungsbereich werden zunehmend anspruchsvoller.

Bei der Größe der Kreispolizeibehörden ist jedoch nicht ausschließlich der Blick auf den Zuständigkeitsbereich zu werfen. Auch die interne Organisation und die Zahl der Mitarbeiter stellen besondere Anforderungen an Steuerung und Führung durch die Behördenleitung. Führung in der Polizei stellt an jede Führungskraft besondere Anforderungen, da polizeiliches Handeln tagtäglich mit schwerwiegenden Grundrechtseingriffen verbunden ist. Deshalb trägt jede polizeiliche Führungskraft, neben dem handelnden Polizeivollzugsbeamten selbst, eine besondere Verantwortung für das rechtmäßige Handeln der ihm anvertrauten Beschäftigten. Führung einer Polizeibehörde fordert von der Behördenleiterin oder dem Behördenleiter eine hinreichende Kenntnis des verantwortlichen Führungspersonals. Dies ist erforderlich, da sonst von ihm keine Personalentscheidungen in diesem

Bereich getroffen werden können und auch nicht die erforderliche Verantwortung für deren Entscheidungen übernommen werden kann.

Eine regionale Aufsicht oder Koordination finden nach den Änderungen des Polizeiorganisationsgesetzes II 2007 und der damit verbundenen Herauslösung der Aufsicht aus den Bezirksregierungen strukturell nicht mehr statt. In Einzelfällen werden Kreispolizeibehörden durch Erlass gemäß § 7 Abs. 5 POG vom Ministerium für Inneres und Kommunales oder von Landesoberbehörden mit der Koordination von Einsätzen bzw. Maßnahmen beauftragt. Dabei steht der beauftragten Kreispolizeibehörde, soweit die Übertragung nicht nach § 7 Abs. 5 i.V.m. § 5 Abs. 3 POG erfolgt ist, keine Weisungsbefugnis gegenüber anderen Kreispolizeibehörden zu. Vielmehr erfolgt die Wahrnehmung dieser Aufgaben dann in Form der „Selbstkoordination“, einer Verwaltungsform, die weder Polizeigesetz noch Polizeiorganisationsgesetz NRW kennen.

Durch die fehlende regionale Aufsicht, wie sie vor 2007 durch die Bezirksregierungen ausgeübt wurde, sind heute auch keine einheitliche Sicht und kein einheitliches Reagieren auf regionale Problemlagen strukturell gewährleistet. Dies gilt in allererster Hinsicht sowohl für die Kriminalitäts- als auch für die Verkehrsunfalllage. Durch die Landesoberbehörden kann dies, soweit sie mit der Aufgabe betraut sind, nur eingeschränkt wahrgenommen werden, da ihnen sowohl die spezifizierte regionalen Kenntnisse als auch die Möglichkeiten der regionalen Steuerung fehlen. Soweit regionale Steuerung stattfindet, beruht dies auf Absprachen zwischen einzelnen Kreispolizeibehörden. Dies wird den Veränderungen gerade im Bereich der Massenkriminalität wie dem Wohnungseinbruch, dem Taschendiebstahl, dem Buntmetalldiebstahl, der Banden- und Rockerkriminalität nicht mehr gerecht. Täter werden deutlich mobiler und verlagern ständig ihre Aktionsfelder. Darauf hat das Ministerium für Inneres und Kommunales in herausgehobenen Einzelfällen bei MOTIV, Intensivtäter Sport und auch durch Aufgabenzuweisungen im Einzelfall nach § 7 Abs. 5 POG entsprechend reagiert.

Über diese sich aus der Organisation der Polizei NRW ergebenden Problemstellungen sind folgende weitere Entwicklungen von Bedeutung:

Die Polizei NRW hat bei der Betrachtung der Gesamtkriminalität seit 2000 einen Anstieg der Straftaten von 1.327.855 auf 1.518.363 im Jahr 2012 zu verzeichnen.

Im gleichen Zeitraum hat sich die Anzahl aller Verkehrsunfälle landesweit von 553.294 auf 576.716 erhöht.

Die Anzahl der außenveranlassten Einsätze lag 2012 in Nordrhein-Westfalen mit 2.408.023 auf einem seit Jahren konstant hohen Niveau.

Aus Gründen der demographischen Entwicklung innerhalb der Polizei Nordrhein-Westfalens hat sie diese Aufgaben mit zunächst sinkender Personalausstattung bearbeiten müssen. Auch wenn die Landesregierung dem bereits seit der vergangenen Legislaturperiode durch Erhöhung der jährlichen Einstellungszahlen bei den Kommissaranwärtern entgegenwirkt, wird die Polizeistärke durch die bevorstehenden höheren Pensionierungszahlen in den Jahren ab 2017 wieder reduziert. Seit der sukzessiven Erhöhung der Einstellungszahlen für Kommissaranwärter konnte die Personalstärke der Polizei NRW im Jahr 2014 wieder auf das Niveau des Jahres 2002 angehoben werden.

Mit zunächst weniger Personal waren daher mehr Aufgaben zu bewältigen bei im Durchschnitt immer älter werdendem Personalkörper. Das ist umso höher wertzuschätzen, da in allen Bereichen der Gesellschaft die Lebenszusammenhänge immer komplexer werden, was sich auch auf die Polizeiarbeit aufwandsteigernd auswirkt. Die fachlichen Standards für die Polizeiarbeit wurden vielfach angehoben, internes Berichtswesen verfeinert und intensiviert.

Insgesamt ist es daher erklärtes Ziel der Landesregierung, die Personalverwendung innerhalb der Polizei Nordrhein-Westfalen weiter zu optimieren und Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte vorrangig für die polizeilichen Kernaufgaben (Gefahrenabwehr/Einsatzbewältigung, Kriminalitätskontrolle und polizeiliche Verkehrssicherheitsarbeit) einzusetzen. Dies ist jedoch nicht ausschließlich möglich, da auch in anderen Bereichen, die die bestmögliche Erfüllung der Kernaufgaben ermöglichen oder unterstützen, polizeiliches Knowhow zum Teil unbedingt für eine qualitativ hochwertige Aufgabenwahrnehmung in den operativen Bereichen erforderlich ist.

Der demographische Wandel wird zu einem mehr oder weniger starken Personalabbau in der Polizei NRW führen. Ein Gegensteuern ist bereits erkennbar, da in den letzten Jahren die Einstellungszahlen für die Kommissaranwärter kontinuierlich angestiegen sind und möglicherweise weiter ansteigen werden. Selbst wenn durch diese Entwicklung ein Abbau der Stellen gebremst oder sogar im Idealfall ausgeglichen werden kann, wird die Arbeit der Polizeibeamtinnen und -beamten vor großen Herausforderungen stehen. Wahrscheinlich ist, dass die hohe Arbeitsbelastung durch anhaltend hohe Kriminalitätszahlen, Einsätze, Verkehrsunfälle und Einsatzlagen im Zusammenhang mit Veranstaltungen und Versammlungen

noch anhalten wird. Nicht auszuschließen ist, dass diese Belastungsparameter auch noch ansteigen können.

Um eine Überbelastung der Polizei NRW zu vermeiden und eine hohe Qualität der Polizeiarbeit zu gewährleisten, bedarf es daher der Stärkung, Straffung und Effizienzsteigerung bürgernaher Aufgabenwahrnehmung der Polizei NRW. Es ist die Aufgabe der Verantwortlichen in der Polizei und der Politik, Arbeitsbedingungen für die Beamtinnen und Beamten zu schaffen, die ein erfolgreiches Arbeiten ermöglichen. Das gebietet schon der Fürsorgegrundsatz.

Vielfach wird in einer Umorganisation der Polizei durch Zusammenlegung von Kreispolizeibehörden zu Großbehörden ein Lösungsweg gesehen. Synergie-Effekte werden errechnet. Andere halten dem entgegen, dass die bisherigen Strukturen erfolgreich arbeiten und eine Umorganisation zu nur noch wenigen Großbehörden die notwendige Bürgernähe der Polizeiarbeit gefährdet. Es wird darauf verwiesen, dass jede Behördenneuorganisation zu längeren Umstellungsschwierigkeiten führt, die – wenn überhaupt - erst nach mehreren Jahren überwunden werden, und erhoffte Synergieeffekte in der retrospektiven Betrachtung nicht in dem erhofften Ausmaß eingetreten sind.

Beide Standpunkte haben ihren wahren Kern. Deshalb wird hier der Versuch unternommen, einen vermittelnden Standpunkt einzunehmen, der die Vorteile der Zusammenführung von Aufgaben mit der unabweisbar notwendigen Bürgernähe der Polizei verbindet, indem eine Regionalisierung von Zuständigkeiten unter Beibehaltung der wesentlichen Behördenstrukturen beschrieben wird.

Da

- die Anforderungen an die Polizei NRW für die Aufgabenerledigung gleich bleiben oder noch ansteigen werden,
- dies bei im optimalen Fall in etwa gleich bleibenden Personalstärken gewährleistet sein muss,

müssen die Aufgaben effektiver und effizienter erledigt und Arbeitskraft zielgenauer eingesetzt werden. Die intelligente Zuordnung von Aufgaben hat dabei im Vordergrund zu stehen und sollte Vorrang haben vor reinen Organisationslösungen. Das Ziel dieses Modells liegt daher in der Qualitätssteigerung der Leistungserbringung, weniger in der Erzeugung von Synergieeffekten.

Wesentliche Personaleinsparungen sind auch unter Berücksichtigung der bisher in NRW aber auch in anderen Bundesländern durchgeführten Organisationsveränderungen nicht zu erlangen. Hier ist die Sicht auf Prozessoptimierung und die Unterstützung von Massenverfahren durch IT, z. B. OWIPOL, zu richten.

Darüber hinaus können Synergieeffekte durch eine Zentralisierung von Aufgaben insbesondere dann erlangt werden, wenn sich in einzelnen Aufgabenbereichen aufgrund der unterschiedlichen Kriminalitätsstruktur und der unterschiedlichen Organisationsstruktur sehr unterschiedliche Belastungen ergeben. Personalressourcen ergeben sich durch eine einheitliche hohe Aufgabenrate in den größeren Einheiten. Darüber hinaus ist durch verstärkte Spezialisierung und erhöhte Fallpraxis auch eine Qualitätssteigerung insbesondere in der Bearbeitung von Ermittlungsvorgängen mit besonderen Anforderungen zu erlangen. Seine Grenze findet dies in Abwägung mit dem Anforderungskriterium Bürgerfreundlichkeit bei den Aufgaben, die einen engen Bezug zum örtlichen Umfeld haben bzw. bei dem es zu einem häufigen persönlichen Kontakt zu Bürgerinnen und Bürgern als Zeugen oder als Beschuldigte kommt. Bei schweren Delikten, von denen einzelne Bürgerinnen oder Bürger einmalig oder sehr selten betroffen sind, ist es diesen bzw. den Sachbearbeitern zuzumuten, längere Wege zurückzulegen.

## **2. Regionale Zentralisierung von Aufgaben**

Eine regionale Zentralisierung von Aufgaben ist dann angezeigt, wenn sie zu einem Effektivitätsgewinn führt und Synergieeffekte erzielt bzw. die Aufgabenerledigung qualitativ verbessert wird. Von diesem Anspruch ausgehend, werden im Folgenden Vorschläge für einzelne Aufgabenfelder der Kreispolizeibehörden beschrieben, deren Umsetzung Effektivitätssteigerungen und Synergieeffekte erwarten lassen.

Im Ergebnis wird die Umsetzung der Vorschläge zu einer Entlastung und zugleich Stärkung der Aufgabenwahrnehmung der Landesoberbehörden führen können, weil die Aufgabenerledigung auf der Ebene der Kreispolizeibehörden zunimmt.

### **2.1. Regionale Zentralisierung von Aufgaben der Gefahrenabwehr und Einsatzbewältigung**

#### **Polizeiinspektionen und Polizeiwachen**

Die in der Direktion Gefahrenabwehr/Einsatz der Kreispolizeibehörden verorteten polizeilichen Aufgaben sind wesentlich von dem Bild der Polizei

in der Fläche, der Präsenz uniformierter Polizeibeamten vor Ort geprägt. Polizeiinspektionen und Polizeiwachen versinnbildlichen die Orts- und Bürgernähe der Polizei NRW. Veränderungen in Führungs- und Wachstrukturen erscheinen nicht geboten. Eine regionale Koordination bzw. Aufgabenerledigung durch eine Kreispolizeibehörde scheint nur dann erforderlich, wenn die Aufgabe behördenübergreifend anfällt bzw. die Leistungskraft der Kreispolizeibehörde deutlich übersteigt.

### **Bereitschaftspolizeihundertschaften**

Empfehlenswert erscheint, in bestimmten Polizeipräsidien zur vorrangigen Verwendung in deren sowie den Polizeibezirken der zugeordneten Kreispolizeibehörden Bereitschaftspolizeihundertschaften – sofern die landesweite Koordination der Einsätze nicht anderweitige Prioritäten ergibt - vorzuhalten. Eine Verbesserung der personalen Bezüge und der Orts- und Milieukennntnis ist ebenso zu erwarten wie eine Steigerung des thematischen Engagements wie es bereits jetzt in Form von Patenschaften erstrebt wird. Darüber hinaus sind insgesamt kürzere Anfahrtswege und –zeiten absehbar.

### **Diensthundführerstaffeln**

Empfehlenswert erscheint weiterhin, in bestimmten Polizeipräsidien deren Diensthundführer und die der zugeordneten Kreispolizeibehörden zu Diensthundführerstaffeln zusammenzuführen. Die polizeiliche Aufgabenerfüllung erfordert in sehr unterschiedlichem Maße und zu sehr unterschiedlichen Aufgaben den Einsatz von Diensthundführern. Die AG Diensthundwesen geht in ihrem Abschlussbericht davon aus, dass landesweit etwa 300 Diensthunde für die Aufgabenerfüllung ausreichend sind. Die Praxis zeigt auch, dass die besonderen Trainingserfordernisse und die Dienst- und Fachaufsicht eine Organisation in Diensthundführerstaffeln sachdienlich erscheinen lässt. Kleinere Kreispolizeibehörden mit weniger als zehn Diensthunden können solche Staffeln jedoch nicht sinnvoll bilden. Sie können dort auch nicht ständig bereitgehalten werden. Die Diensthundführer sind daher ebenfalls bei bestimmten Polizeibehörden auch für zugeordnete Kreispolizeibehörden anzugliedern. Auf Anforderung sind die Diensthundführer den Kreispolizeibehörden zur unterstellen. Die bestimmten Polizeipräsidien haben ständig, 24 Stunden an 365 Tagen, Diensthunde für die unterschiedlichen Aufgaben bereitzuhalten.

So könnten bei gleichem Bestand an Diensthundführern Führung, Ausstattung sowie Aus- und Fortbildung regional zentralisiert werden. Es entsteht ein Effektivitäts- und Effizienzgewinn.

Regionale Zentralisierung von Aufgaben der Gefahrenabwehr und Einsatzbewältigung	
Vorteile	Nachteile
Bürgernahe und ortsnahe Führung und Steuerung der polizeilichen Präsenz in der Fläche	Längere Anfahrtswege im Einzelfall für Diensthundführer
Effektivitätssteigerung und Synergieeffekte durch örtlichen und regionalen Einsatz der Bereitschaftspolizeihundertschaften	
Kürzere Anfahrtswege und -zeiten für Bereitschaftspolizeihundertschaften	
Effektivitätssteigerung und Synergieeffekte im Diensthundwesen durch Konzentration von Führung und Steuerung, Aus- und Fortbildung sowie Nutzung von Ausstattung	

## 2.2. Regionale Zentralisierung von Aufgaben der Kriminalitätsbekämpfung

Umfang und Struktur der Eigentumskriminalität in NRW und bundesweit haben sich rasant verändert. Das betrifft insbesondere die Deliktsbereiche Wohnungseinbrüche, Taschendiebstähle, Trickdiebstähle zum Nachteil älterer Menschen bis hin zu Ladendiebstählen; sie werden überwiegend durch sehr mobile, gezielt überörtlich und oft bandenmäßig aktive Täter, - wegen der besseren Tatgelegenheiten - konzentriert in den städtischen Ballungsräumen begangen.

Im Einzelnen:

### Entwicklung der Eigentumskriminalität

Der Anteil der Tatverdächtigen, die wiederholt in mehreren Kreispolizeibehörden Straftaten begehen, hat sich insbesondere seit der EU-Osterweiterung im Jahr 2007 strukturell und signifikant erhöht. Die Entwicklungen werden exemplarisch an den Deliktsbereichen Wohnungsein-

bruchsdiebstahl (WED), Taschendiebstahl (TDB) und Straftaten zum Nachteil älterer Mitmenschen durch überörtliche Täter (SÄM-ÜT) dargestellt.

#### Wohnungseinbruchsdiebstahl

Fallzahlen	2012	2013	2014
PP Köln	5.755	5.603	5.666
Stadt Köln	5.012	5.055	5.057
Stadt Leverkusen	743	548	609
NRW	54.167	54.953	52.794
Hamburg	7.094	6.924	7.490
Berlin	12.291	11.566	12.159

Nach Angaben des Landeskriminalamtes NRW waren in Nordrhein-Westfalen von 2005 bis 2014 ein Anstieg der deutschen reisenden Tatverdächtigen von 26,7% auf 33,2% (990) und ein Anstieg der nichtdeutschen reisenden Tatverdächtigen von 45,9% auf 67,6% (1.495) festzustellen.

#### Taschendiebstahl

Fallzahlen	2012	2013	2014
PP Köln	9.521	11.637	14.502
Stadt Köln	9.164	11.223	14.059
Stadt Leverkusen	357	414	443
NRW	43.615	49.571	53.759
Hamburg	13.219	16.322	20.156
Berlin	17.978	20.791	32.121

Nach Angaben des Landeskriminalamtes NRW waren in Nordrhein-Westfalen von 2005 bis 2014 ein Anstieg der deutschen reisenden Tatverdächtigen von 40% auf 34% (214) und ein Anstieg der nichtdeutschen reisenden Tatverdächtigen von 61,5% auf 70% (1.572) festzustellen.

### **Straftaten zum Nachteil älterer Menschen durch überörtliche Täter**

Die Angaben zu diesen Straftaten basieren auf IGVP-Daten bzw. je nach Bundesland verschiedenen Vorgangserfassungssystemen und unterschiedlichen Erhebungsweisen.

Fallzahlen	2012	2013	2014
PP Köln	521	874	644
Stadt Köln	452	738	572
Stadt Leverkusen	64	168	85
NRW	4.359	6.887	5.836
Hamburg	1.340	1.325	1.285
Berlin	2.118	1.932	2.160 Trickdiebstahl/Enkeltrick

Bei Straftaten zum Nachteil älterer Menschen durch überörtliche Täter (Enkeltrick, Schockanrufe, Zetteltrick, Handwerkertrick) werden ausschließlich überörtlich aktive Tatverdächtige festgestellt.

In diesem Zusammenhang sind dem angepasste flexible und schnelle operative Auswertung und Analyse der Phänomene und Taten erforderlich und darauf aufbauend überbehördliche täterorientierte Ermittlungen. Mit dem Motiv-Konzept sind hierzu zwar erste Schritte eingeleitet worden. Sie sind bisher im Landeskriminalamt NRW und etlichen Kreispolizeibehörden nicht hinreichend wirksam.

Die ehemals den Bezirksregierungen übertragene verbindliche Koordinierungsfunktion kann vom Landeskriminalamt NRW nicht ausgefüllt werden. Die Selbstkoordination auf der Ebene der unteren Landesbehörden wird immer wieder an der in einzelnen Kreispolizeibehörden örtlich beschränkten Sichtweise erschwert und verzögert.

Die strukturellen Veränderungen der Kriminalitätsformen und des Täterverhaltens erfordern eine konsequent kriminalstrategisch ausgerichtete, überörtlich wirksame und flexibel agierende Steuerung der Kriminalitätsbekämpfung. Hierzu ist eine engere und reaktionsschnelle Verzahnung mit dem Landeskriminalamt erforderlich.

Dazu ist eine regionale Zuständigkeitskonzentration für ausgewählte Ermittlungsverfahren wie bandenmäßige und organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität, besondere Formen der Cyber-Kriminalität sowie für besondere Ermittlungsunterstützungen in leistungsstarken Kreispolizeibehörden erforderlich und Ressourcen schonend. Es gilt, die Kräfte derart zu bündeln, dass den qualitativen und quantitativen Veränderungen der Kriminalität angemessen begegnet werden kann.

Im Einzelnen:

### **Zentralisierung der Vorgangsbearbeitung**

Die Vorgangsbelastung entwickelte sich in der Kriminalhauptstelle Polizeipräsidium Köln wie folgt:

2012

Fachkommissariate                      48.000 Vorgänge

Zentrale Anzeigenbearbeitung    59.000 Vorgänge

Flächenkommissariate                40.000 Vorgänge

2013

Fachkommissariate                      50.000 Vorgänge

Zentrale Anzeigenbearbeitung    65.000 Vorgänge

Flächenkommissariate                42.000 Vorgänge

Vorgänge pro Arbeitszeitanteil (Sachbearbeiter)

Im Jahr 2012 wurden im Durchschnitt im Monat 286 Vorgänge pro Arbeitszeitanteil in der Zentralen Anzeigenbearbeitung und 78 Vorgänge pro Arbeitszeitanteil in der dezentralen Bearbeitung bearbeitet. Die zur Verfügung stehenden Arbeitszeitanteile werden auf der Grundlage einer Personalbedarfsberechnung im PP Köln jährlich neu berechnet. Die Vorgänge je Arbeitszeitanteil veränderten sich 2013 auf 317.

Die Einrichtung der Zentralen Anzeigenbearbeitung wurde erforderlich, um den steigenden Vorgangszahlen und dem nur begrenzten Personal entgegen zu wirken. Nur durch die Übernahme einer Vielzahl von einfachen Strafanzeigen ohne größeren Ermittlungs- und Bearbeitungsaufwand in

der Zentralen Anzeigenbearbeitung, ist es in den Fach- und Flächenkommissariaten möglich, die Vorgänge mit höherem Ermittlungsaufwand sachgerecht und mit dem angemessenen Zeiteinsatz zu bearbeiten. Die gewählte Organisation schafft Freiräume für wesentliche Ermittlungen und entlastet die Mitarbeiter der Fach- und Flächenkommissariate.

Verallgemeinernd wird vorgeschlagen:

Im Zuständigkeitsbereich eines nach der Verordnung über die Bestimmung von Polizeipräsidien zu Kriminalhauptstellen (KHSt-VO) zu einer Kriminalhauptstelle bestimmten Polizeipräsidiums werden

- qualifizierte Delikte zentral in Fachkommissariaten,
- Vorgänge ohne Ermittlungsansatz, solche im Vereinfachten Verfahren zu bearbeitende sowie Privatklagedelikte in einer Zentralen Anzeigenbearbeitung und
- Vorgänge der Allgmeinkriminalität dezentral in „Flächenkommissariaten“

bearbeitet.

Die Kriterien zur Bearbeitung in der Zentralen Anzeigenbearbeitung sind dem Anhang 1 „Zentrale Anzeigenbearbeitung“ zu entnehmen.

„Flächenkommissariate“ sind für alle Straftaten zuständig, die nicht in den phänomenologisch spezialisierten Fachkommissariaten bearbeitet werden. Diese Delikte können verallgemeinernd wie folgt nach Oberbegriffen geordnet werden:

- einfache Fälle von Sexualdelikten, z. B. Beleidigung auf sex. Basis, Doppellehe
- Körperverletzungsdelikte / Widerstandsdelikte
- einfache Fälle von Raubdelikten, z. B. Räuberischer Diebstahl
- Erpressung, Freiheitsberaubung und sonstige Delikte gegen die persönliche Freiheit
- einfache Fälle von Diebstahls-/ Unterschlagungsdelikten
- Hehlerei

- Sonstige Kfz- Delikte, z. B. Sachbeschädigung an Kfz
- einfache Fälle von Betrugsdelikten
- einfache Fälle von Umweltkriminalität
- Fälschungsdelikte
- Computerdelikte
- Sachbeschädigung

Die dezentrale Bearbeitung in den „Flächenkommissariaten“ erfolgt nach Kriterien dem Anhang 2 „Delikte dezentraler Bearbeitung“.

Am Beispiel der Vorgangszahlen 2014 des Polizeipräsidiums Köln sind dies

- ca. 53.000 Vorgänge (32%) in zentraler Bearbeitung in Fachkommissariaten
- ca. 68.000 Vorgänge (42%) in einer Zentralen Anzeigenbearbeitung – Vorgänge ohne Ermittlungsansätze sowie standardisierte Vorgangsbearbeitung - und
- ca. 42.000 Vorgänge (26%) in dezentraler Bearbeitung in „Flächenkommissariaten“.

Das bedeutet durchschnittlich im Monat

- 274 Vorgänge pro Arbeitszeitanteil in der Zentralen Anzeigenbearbeitung und
- 69 Vorgänge pro Arbeitszeitanteil in der dezentralen Bearbeitung.

Ein Arbeitszeitanteil entspricht einer tatsächlich zur Verfügung stehenden ganzen Arbeitskraft. Die Anzahl der Planstellen und Stellen ist aufgrund von Abwesenheit durch Krankheit, Teilzeit, Elternzeit und aus anderen Gründen höher.

Die Bearbeitungsform in der Zentralen Anzeigenbearbeitung und Bearbeitungsstandards sind mit der Staatsanwaltschaft abgestimmt. Die Qualität dort und in der dezentralen Bearbeitung ist seitens der Staatsanwaltschaft anerkannt.

Unterstellt man eine etwa gleichförmige Verteilung der Kriminalität in den Zuständigkeitsbereichen der zu Kriminalhauptstellen bestimmten Polizeipräsidien, dann könnten

- ca. 32% der Vorgänge zentral am Sitz der Kriminalhauptstellen in Fachkommissariaten,
- ca. 42% der Vorgänge ohne Ermittlungsansatz sowie in standardisierter Bearbeitung in einer Zentralen Anzeigenbearbeitung und
- ca. 26% der Vorgänge dezentral in den „Flächenkommissariaten“ der Kriminalhauptstelle selbst und den zugeordneten Kreispolizeibehörden

bearbeitet werden.

Die Verteilung der Fallzahlen in den zu Kriminalhauptstellen bestimmten Polizeipräsidien und den zugeordneten Kreispolizeibehörden am Beispiel der Straftaten 2014 aus der Polizeilichen Kriminalstatistik ist dem Anhang 3 „Fallzahlen Kriminalhauptstellen“ zu entnehmen.

Die Verteilung der Planstellen und Stellen der Sachbearbeiter in den zu Kriminalhauptstellen bestimmten Polizeipräsidien und den zugeordneten Kreispolizeibehörden am Beispiel der Fallzahlen 2014 der Polizeilichen Kriminalstatistik ist dem Anhang 4 „Planstellen und Stellen Sachbearbeiter Kriminalkommissariate Kriminalhauptstellen“ zu entnehmen. Zu beachten ist bei dieser Darstellung, dass nach einer Personalbedarfsberechnung lediglich das Volumen in „Flächenkommissariaten“ und in der „Zentralen Anzeigenbearbeitung“ bestimmt ist. Die Angaben für Fachkommissariate wurden durch Subtraktion dieser Volumina vom zur Verfügung stehenden Ganzen erzeugt. Die tatsächliche Anzahl von Planstellen und Stellen der Sachbearbeitung in den „Flächenkommissariaten“ und in der „Zentralen Anzeigenbearbeitung“ erhöht sich und die in den Fachkommissariaten verringert sich demnach im Rahmen der Verfügbarkeitseinschätzung im Sinne des Teilgutachtens „Polizeistärke und ihre tatsächliche Verfügbarkeit“.

Die derzeitige Relation von Planstellen und Stellen zur Anzahl der Vorgänge in den Kreispolizeibehörden ist dem Anhang 5 „Derzeitige Relation von Planstellen und Stellen zu Vorgängen“ zu entnehmen.

Im Ergebnis sollte die Direktion Kriminalität jeder Kreispolizeibehörde nach alledem über zumindest ein Ermittlungskommissariat mit sieben Beschäftigten und geführt von einer Führungskraft verfügen.

## **Zentralisierung der VP-Führung**

Die VP-Führung ist gemäß aktueller Erlasslage auch außerhalb von Kriminalhauptstellen zulässig und grundsätzlich auch vom Ministerium für Inneres und Kommunales gewünscht, um die Möglichkeiten dieser verdeckten Ermittlungsmaßnahmen zu nutzen. Die aktuellen Lagebilder zeigen, dass die Nutzung dieses wichtigen Einsatzmittels nicht in allen Kreispolizeibehörden mit ähnlicher Intensität verfolgt wird. Es zeigen sich erhebliche Unterschiede in der Gewinnung von VP und der Verwendung in Einsätzen. Die vorliegenden Zahlen der VP-Einsätze zeigen, dass zahlreiche kleinere Kreispolizeibehörden mit Vorhalten von VP-Führern (Aus- und Fortbildung, Betreuung der VP) einen hohen Aufwand betreiben, jedoch keine VP-Einsätze generieren konnten. Aus der Sicht des Polizeipräsidiums Köln können hier ohne größeren Aufwand weitere VP mit betreut werden. Schon jetzt werden im Landesvergleich im PP Köln die mit Abstand meisten VP und VP-Einsätze geführt. Die Mitarbeiter der Fachdienststelle sind im Umgang und mit dem Einsatz von VP geübt.

Eine Übernahme der VP-Führung durch die zu Kriminalhauptstellen bestimmten Polizeipräsidien ist möglich und aus Ressourcengründen (Personal, Aus- und Fortbildung, Logistik) auch sinnvoll. Zur sachgerechten Durchführung der VP-Führung (Gewinnung, Betreuung, Abschöpfung) sind personelle, logistische und taktische Voraussetzungen unabdingbar. Dies ist in kleineren Kreispolizeibehörden häufig nur schwerlich möglich. Die VP-Führung sollte nur in zu Kriminalhauptstellen bestimmten Polizeipräsidien erfolgen.

## **Zentralisierung der Ermittlungen im Bereich von Beamtendelikten**

Im Fachkommissariat für Korruptions- und Beamtendelikte des Polizeipräsidiums Köln werden jährlich neben anderen Ermittlungen etwa 340 Strafverfahren gegen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörde (2010: 305, 2011: 309, 2012: 360, 2013: 326, 2014: 360) von 3,5 Ermittlungskräften bearbeitet.

Diese Ermittlungen werden von Beginn an in enger und stetiger Abstimmung und nach Vorgabe der Staatsanwaltschaft, Fachabteilung für Beamtendelikte, geführt. Bei diesen Ermittlungen darf die Verfahrensökonomie nicht im Vordergrund stehen. Das Besondere und die Brisanz derartiger Verfahren, überwiegend handelt es sich um Vorwürfe der Körperverletzung und Freiheitsberaubung, liegt vielmehr darin begründet:

- tatsächlich unabhängige, objektive und gründliche Ermittlungen auch gegen Angehörige des eigenen Berufsstandes zu führen,

- die Ermittlungen durch „neutrale und unangreifbare“ Ermittlungskräfte vertraulich zu führen
- die Neutralität der Ermittlungsbehörde bei bekannt gewordenen Vorwürfen medial darstellen zu können.

Die Zentralisierung der Ermittlungen im Bereich von Beamtendelikten in zu Kriminalhauptstellen bestimmten Polizeipräsidien würde zudem überwiegend eine kongruente Zuständigkeit mit den Fachdezernaten der jeweiligen Staatsanwaltschaften begünstigen.

### **Behördenzentrale Auswertung der Allgemeinkriminalität**

Im Polizeipräsidium Köln wurde eine behördenzentrale Auswertestelle für Allgemeinkriminalität (AStAK) eingerichtet, um für die operativen Einsatzkonzepte tagesaktuelle Kriminalitätszahlen zur Verfügung zu haben.

Die AStAK übernimmt wesentliche Auswerte- und Analyseaufgaben für alle Kriminalkommissariate. Sie entlastet damit insbesondere die Führungskräfte bei der Lageorientierung und unterstützt bei strategischen Entscheidungen. Zudem ist sie Dienstleister und Servicedienststelle für alle Kriminalkommissariate.

Die Aufgaben im Einzelnen:

- Periodische Auswertung der Vorgangsverwaltungssysteme und PKS zum frühzeitigen Erkennen von Deliktshäufungen, Massenphänomenen oder gehäuftem Auftreten von Tatverdächtigen
- Sammeln, Bewerten und Analysieren von polizeilichen Daten (z. B. IGVP, PKS, Lagebilder etc.) und allgemein zugänglichen Quellen
- Anlassabhängige Ermittlungsunterstützung durch Auswerteverrichtungen, insbesondere
  - o Ermittlungsbegleitende Auswertungen und Analysen
  - o Ermittlungsinitiierende Auswertungen und Analysen
  - o Strategische Auswertungen als Entscheidungsgrundlage für die Festlegung von Ermittlungsschwerpunkten
- Anlassbezogene Informationssteuerung

- Bündeln, Analysieren und Bewerten von Erkenntnissen aus den Fachdienststellen zur Vorbereitung von Führungsentscheidungen
- Mitwirken bei strategischen Analysen mit Kriminalitätsbezug auf Behördenebene und Durchführen von strategischen Analysen auf Direktionsebene
- Erkennen von Auswerteschwerpunkten
- Datenerhebung und Bereitstellung für Controllingaufgaben der Direktionsführungsstelle
- Erstellen von regelmäßigen Berichten und anlassbezogenen Auswertungen
- Erfassungsunterstützung und Qualitätskontrollen in den Datensystemen IGVP, PKS und FINDUS.

Es erscheint sinnvoll, eine zentrale Auswertestelle für Allgemeinkriminalität in allen zu Kriminalhauptstellen bestimmten Polizeipräsidien einzurichten. Dadurch können Tatserien und überregionale Tatbegehungen früher erkannt und die Bekämpfungskonzepte entsprechend angepasst werden.

### **Zentralisierung der Datenstationen**

Bei Inbetriebnahme und vollständiger Nutzung von ViVA können alle zugelassenen Nutzer die Daten der Fahndung in die Systeme selbständig eingeben und die Datenstation müsste lediglich noch die Prüfung der Ausschreibungen und die Pflege der Datenbestände sicherstellen. Sollte mit der Einführung von ViVA den Datenstationen die Aufgabe der Qualitätskontrolle zugewiesen werden, kann diese Aufgabe in zu Kriminalhauptstellen bestimmten Polizeipräsidien zentralisiert werden. Darüber hinaus können die Aufgaben der Datenstation insgesamt in zu Kriminalhauptstellen bestimmten Polizeipräsidien regional zentralisiert werden, ohne dass hier ein nennenswert höherer Personalbedarf entstünde.

### **Zentralisierung der Elektronischen Kriminalaktenhaltung**

Mit Aufnahme des „Vollbetriebs“ ViVA – elektronische Kriminalaktenhaltung (KA) – entsteht zunächst ein erhöhter Aufwand, da die elektronische Kriminalakte und Papier-Kriminalakte gleichzeitig gepflegt werden müssen. Sobald keine Papierakten mehr bestehen, könnte nach aktuellem Kenntnisstand die Datenpflege „Elektronische Kriminalakte“ ohne zusätzlichen Personalaufwand zentralisiert werden.

Der Zugriff auf die Kriminalakten erfolgt dezentral elektronisch.

Regionale Zentralisierung von Aufgaben der Kriminalitätsbekämpfung	
Vorteile	Nachteile
Bürgernahe und ortsnahe erste Bearbeitung der Kriminalität	Längere Anfahrtswege im Einzelfall für Sachbearbeiter
Effektivitätssteigerung und Synergieeffekte in der Vorgangsbearbeitung durch Vorgang angemessene Bearbeitungsintensität in passgenauer organisatorischer Bündelung in Fachkommissariaten, Flächenkommissariaten und in der Zentralen Anzeigenbearbeitung	Längere Anfahrtswege im Einzelfall für Zeugen
Bildung von Massenkraft in der Bearbeitung qualifizierter Delikte	
Qualifizierung und Routineerwerb von Beschäftigten	
Verbesserung der Steuerungsfähigkeit in der Kriminalitätsbekämpfung	
Effektivitätssteigerung und Synergieeffekte in der VP-Führung durch Konzentration in leistungsstarken und routinieren Fachdienststellen	
Effektivitätssteigerung, Synergieeffekte und Qualitätsverbesserung in der Auswertung der Allgemeinkriminalität	
Effektivitätssteigerung, Synergieeffekte und Qualitätsverbesserung in Datenstationen	
Effektivitätssteigerung, Synergieeffekte und Qualitätsverbesserung in der elektronischen Kriminalaktenhaltung	
Reduzierung von Overhead	
Verbesserung der Auslastung der Beschäftigten	

## **2.3. Regionale Zentralisierung von Aufgaben der Verkehrssicherheitsarbeit**

### **Spezialisierte Verkehrsunfallaufnahme**

Die Aufnahme schwerer Verkehrsunfälle durch spezialisierte Kräfte, das sogenannte VU-Team, hat sich im PP Köln insbesondere unter qualitativen Gesichtspunkten bewährt.

Mit den Staatsanwaltschaften Aachen, Bonn und Köln ist abgestimmt, in aller Regel bei der Einbeziehung des VU-Teams in die Aufnahme schwerer Verkehrsunfälle auf die Beauftragung eines Sachverständigen zu verzichten. Ein solches Verfahren erscheint landesweit empfehlenswert.

Das VU -Team ist zuständig für die Aufnahme von Verkehrsunfällen der Kategorie I und der Kategorie II, wenn schwere oder schwerste Folgen entstanden sind, also insbesondere bei Verkehrsunfällen, bei denen

- bei einer oder mehreren Personen Lebensgefahr besteht
- ein Kind schwer verletzt worden ist
- Verletzungen entstanden sind, die dem Anschein nach einen dauernden Schaden verursachen oder befürchten lassen (z. B. Wirbelsäulenfrakturen, Verlust wichtiger Gliedmaßen, Verlust des Augenlichtes, entstellende Verletzungen, komplizierte Frakturen)
- ein besonderes öffentliches Interesse besteht
- Verkehrsunfallflucht vorliegt und mindestens eine Person verletzt wurde, wenn gleichzeitig Ermittlungsansätze vorliegen, die eine qualifizierte Sachbeweiserhebung erforderlich machen
- unter Beteiligung von Dienstkraftfahrzeugen mindestens eine Person schwer verletzt wurde
- bei Verfolgungsfahrten mindestens eine Person verletzt wurde.

Weiterhin kann das VU-Team für die

- Erhebung von Sachbeweisen bei Verkehrsunfällen mit besonders umfangreichen Spurenlagen
- Ermittlungsunterstützungen (Außenermittlungen)

- Erhebung von Sachbeweisen auf Anforderung anderer Dienststellen, wie Vermessung von großräumigen Tatorten im Freien

angefordert werden.

Das VU-Team, das ohnehin auch auf den Bundesautobahnen des Bezirks eingesetzt wird, wird bereits jetzt auch von umliegenden Behörden angefordert.

Die Aufnahme von schweren Verkehrsunfällen kann regional in bestimmten Polizeipräsidien für diese und zugeordnete Kreispolizeibehörden zentralisiert werden.

Regionale Zentralisierung von Aufgaben der Verkehrssicherheitsarbeit	
Vorteile	Nachteile
Bürgernahe und ortsnahe Bearbeitung aller Verkehrsunfälle	Längere Anfahrtswege im Einzelfall der Verkehrsunfallaufnahme für die Beschäftigten
Qualifizierung und Routineerwerb von Beschäftigten	
Entbehrlichkeit von Sachverständigen	
Verbesserung der Verkehrsunfallaufnahme in herausragenden Fällen	

#### **2.4. Regionale Zentralisierung von zentralen Aufgaben der Kreispolizeibehörden**

Für zentrale Aufgaben der Kreispolizeibehörden ist nach den Aufgaben des Dienstvorgesetzten im Sinne des Landesbeamtengesetzes und nach weiteren Aufgaben zu unterscheiden.

##### **Zentrale Aufgaben der Kreispolizeibehörden mit Erfordernis der Dienstvorgesetzeneigenschaft**

Die nach dem Landesbeamtengesetz den Behördenleitungen zugewiesenen Aufgaben als Dienstvorgesetzte können und sollten auch nicht regio-

nal zentralisiert werden. Für die Wahrnehmung der Verantwortung als Behördenleitung ist es unerlässlich, die Befugnisse des Dienstvorgesetzten zugewiesen zu haben. Damit scheiden folgende Aufgaben für eine regionale Zentralisierung aus:

- Personalverwendung
- Verteilung des Personals auf die Organisationseinheiten der Behörde, sofern nicht im Einzelfall Vorgaben durch BKV und Funktionszuordnung bestehen
- Beurteilungen
- Beförderungen
- Entscheidungen über Höhergruppierungen
- Disziplinarverfahren
- Arbeitsrechtliche Maßnahmen
- Versetzungen, Abordnungen und Umsetzungen
- Regress
- Anordnung von Verwendungsuntersuchungen und amtsärztlichen Untersuchungen
- Entscheidung über Polizeidienstuntauglichkeit

In diesen Aufgabenstellungen hat das LAFP als Landesoberbehörde gegenüber den 47 Kreispolizeibehörden die Fach- und Dienstaufsicht mit den bekannten durch die Aufsichtsspanne verursachten Schwierigkeiten, dieser Aufgabe gerecht zu werden.

Es macht daher Sinn, eine Koordinierungsfunktion auf der Ebene der Kreispolizeibehörden bei bestimmten Polizeipräsidi- en für diese und zugeordnete Kreispolizeibehörden für diese Aufgabenbereiche vorzusehen. Diese Koordinierungsfunktion kann zu einer Einheitlichkeit der Verwaltungspraxis beitragen. Das regelmäßig eher in den größeren Polizeipräsidi- en vorhandene spezielle Fachwissen kann auf diese Weise den anderen Kreispolizeibehörden zur Verfügung gestellt werden. Zugleich würde erreicht, dass das LAFP in der unmittelbaren Ausübung seiner Aufsicht sich auf wenige Polizeipräsidi- en konzentrieren kann und auf diese Weise entlastet und zugleich gestärkt wird. Dafür wäre notwendig, bestimmte Polizei- präsidi- en für zugeordnete Kreispolizeibehörden für bestimmte Aufga-

benbereiche generell oder für spezielle Aufträge im Einzelfall die Koordinierungsfunktionen verantwortlich zu übertragen. Die Aufsichts- und Weisungsbefugnis sollte beim LAFP verbleiben. Die Dienstvorgesetzteigenschaft der Behördenleitungen bliebe dadurch unangetastet.

Ein ähnliches Modell ist bereits im Bereich der Einstellung und Ausbildung mit Erfolg erprobt. Hier sind zehn Einstellungs- und Ausbildungsbehörden dazu berufen, sich untereinander über das landesweit sinnhafte Vorgehen zu verständigen und mit ihren Kooperationsbehörden das organisatorisch und fachlich anspruchsvolle Thema der Einstellung und Ausbildung eigenverantwortlich zu regeln. Bereits jetzt sind die zehn Einstellungs- und Ausbildungsbehörden personalführende Behörde für die Polizeianwärter und Polizeianwärterinnen. Sie führen mit den ihnen zugeordnete Kooperationsbehörden gemeinsam die im Bachelorstudium vorgesehenen Praxismodule durch. An dieses Erfolgsmodell und seine Erfahrungen kann angeknüpft bzw. sollte möglichst sogar verzahnt in die Regionalisierungsbemühungen miteinbezogen werden. Diese Aufgabenzuweisung hat sich bewährt und sollte wegen dem Bezug zur regionalisierten Personalsteuerung bestimmten Polizeipräsidien zugewiesen werden.

Bei einer Umsetzung dieses Vorschlags würde auch das Thema Personalentwicklung neue Impulse erhalten. Die bestimmten Polizeipräsidien könnten mit zugeordneten Kreispolizeibehörden den durch ein landesweites Personalentwicklungskonzept für den gehoben Dienst vorgegebenen Rahmen ausfüllen. Besondere Potenziale bei einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern können so besser erkannt und in den unterschiedlich strukturierten Kreispolizeibehörden entwickelt und gefördert werden. Verwendungsbreite über Kreispolizeibehördengrenzen hinweg als Ergänzung des landesweiten Nachersatzverfahrens könnte so gefördert werden und damit die Vorbereitung auf zukünftig wahrzunehmende Führungsfunktionen eine neue Qualität erhalten. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit besonderen dienstlich oder außerdienstlich erworbenen Qualifikationen könnten so einfacher den entsprechenden Aufgaben zugeführt werden. Dies regional zu organisieren ist sinnvoll, da es in der Regel eine hohe örtliche Bindung der Betroffenen gibt. Davon unberührt bleibt naturgemäß das landesweite Versetzungsverfahren. Darüber hinaus hat dieses regionale Verfahren auch keine Auswirkungen auf die nach BKV und im Rahmen des Nachersatzes festgelegten Stärken der Kreispolizeibehörden.

## **Zentrale Aufgaben der Kreispolizeibehörden ohne Erfordernis der Dienstvorgesetzteneigenschaft**

Weitere zentrale Aufgaben der Kreispolizeibehörden, die nicht an die Dienstvorgesetzteneigenschaft der Behördenleitung anknüpfen, werden im Erlasswege den Kreispolizeibehörden zugewiesen. Hier entscheidet das Land, in welcher Intensität die Aufgabe wahrzunehmen ist. Eine klare Tendenz zur Konzentration wesentlicher Aufgaben bei den Landesoberbehörden ist erkennbar. Das betrifft den Technik- und den Haushaltsbereich. Diese Entwicklung wird sich weiter fortsetzen. Besonders deutlich ist das im IT-Bereich, in dem das LZPD die IT-Landschaft immer stärker an sich bindet. Diese Entwicklung ist richtig und aus Landessicht zu begrüßen. Auch die Kreispolizeibehörden partizipieren von landesweit vorgegebenen Standards, gelegentlich um den Preis, eigene liebgewordene Vorgehensweisen aufgeben zu müssen. Das ist hinzunehmen.

Dennoch bleiben zentrale Aufgaben, bei denen eine regionale Zentralisierung Sinn machen kann. Dazu zählen Aufgaben, die eine hohe Spezialisierung verlangen wie

- Qualitätsmanagement- und Organisationsentwicklung
- Finanzcontrolling im Sinne von Kostenvergleichen zugeordneter Kreispolizeibehörden
- Innenrevision
- Datenschutz- und Geheimschutzbeauftragte

sowie

Örtliche Fortbildung und Einsatztraining.

### **Qualitätsmanagement und Organisationsentwicklung**

Das Qualitätsmanagement und die Organisationsentwicklung setzen sehr spezialisierte Fach- und Methodenkenntnisse voraus, die heute eher in großen Kreispolizeibehörden vorgehalten werden können. Bei einer regionalen Zentralisierung dieser Aufgaben, würde sich dieses Fachwissen eher aufbauen lassen, so dass auch kleinere Kreispolizeibehörden hiervon profitieren. Die mit der Aufgabe betrauten Spezialisten würden auf diese Weise nicht nur in ihrer Kreispolizeibehörde tätig und könnten so ihren Horizont erweitern. Das LZPD hätte auf diese Weise kompetente Ansprechpartner für Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer. Nach Erlasslage stehen Qua-

litätsmanager und Organisationsentwickler den Behördenleitungen beratend zu Seite. Eine regionale Zentralisierung würde daher die Entscheidungskompetenz der Behördenleitungen nicht verändern.

### **Finanzcontrolling**

Das regional zentralisierte Finanzcontrolling würde im Ergebnis zu einer Art „Vergleichsgruppenarbeit“ führen mit der Chance, von Best-Practice-Vorgehen gegenseitig zu lernen. Auch hier würde dem LZPD durch die Verringerung der Ansprechpartner eine effektivere Aufsicht ermöglicht.

### **Innenrevision**

Die Innenrevision zählt zu den Stiefkindern der Verwaltungstätigkeiten von Kreispolizeibehörden. Lediglich die Kreispolizeibehörden Köln und Warendorf verfügen über eine Organisationseinheit Innenrevision. Derartige solitäre Entwicklungen entsprechen nicht der Bedeutung dieses Aufgabenbereichs mit den Themenfeldern Korruptionsprävention, Sponsoring, Gefährdungsatlas sowie Revisionen. Eine Innenrevision bei einer Landesoberbehörde mit der Zuständigkeit für alle Kreispolizeibehörden wird dem Anliegen ebenfalls nicht gerecht. Die regionale Zentralisierung der Innenrevision auf bestimmte Polizeipräsidien mit der Zuständigkeit für diese und zugeordnete Kreispolizeibehörden stellt eine praktikable Aufgabenbündelung dar, die einen Routineerwerb der Beschäftigten ebenso gewährleistet wie die flächendeckende Wahrnehmung der Aufgaben. Im Zusammenwirken von Innenrevision, Qualitätsmanagement und Organisationsentwicklung sowie Finanzcontrolling sind nicht quantifizierbare Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen zu erwarten.

### **Datenschutz und Geheimschutz**

Datenschutz- und Geheimschutzbeauftragte arbeiten in sehr klaren rechtlichen Strukturen, die anders als bei den Beauftragten für Arbeitsschutz, Gleichstellung und Schwerbehinderung von der Tätigkeit und dem Hintergrundwissen um spezielle Begebenheiten vor Ort unabhängig sind. Auch hier könnte sich eine regionale Zentralisierung anbieten.

### **Örtliche Fortbildung und Einsatztraining**

Die allgemeine fachliche Fortbildung kann über bereits zurzeit bestehende Kooperationsvereinbarungen hinaus weiter inhaltlich und regional konzentriert werden. Die Belegung von Teilnahmeplätzen bei Seminaren, Vorträ-

gen und sonstigen Veranstaltungen muss unter qualitativen Aspekten systematisiert werden.

Beim Einsatztraining wirkt sich eine regionale Zentralisierung positiv auf die Umsetzung der Landesstandards aus, die derzeit von den Kreispolizeibehörden zum Teil unterschiedlich interpretiert werden.

Um regional ein erlasskonformes Einsatztraining ökonomisch durchführen zu können, müssen Trainingszentren für alle Angehörigen der Zielgruppen im Einzugsbereich angemessen erreichbar sein. Entbehrliche Seminar- und Trainingsstätten können freigesetzt werden.

Da der Proporz von Einsatztrainern zu Angehörigen der Zielgruppen gleich bleibt, reichen die vorhandenen Einsatztrainer grundsätzlich aus. Individuelle Anpassungen aus sozialen Gründen in der Umstellung sind zu erwarten, jedoch nicht zu quantifizieren.

Regionale Zentralisierung von Zentralen Aufgaben der Kreispolizeibehörden	
Vorteile	Nachteile
LAFP wird von Koordinierungsaufwand entlastet und in seiner Aufsichtsfunktion unterstützt	In den bestimmten KPBen entsteht neuer Koordinierungsaufwand
Weisungs- und Aufsichtsrechte verbleiben beim LAFP	
Regionale Personalentwicklung wird gefördert	
Verwendungsbreite über Behörden-grenzen hinaus vereinfacht	
Qualitätsmanagement und Organisationsentwicklung steht allen Behörden in verbesserter Qualität zur Verfügung offen	
Finanzcontrolling erhält neue Impulse	
Die Aufgaben der Innenrevision werden gleichmäßig wahrgenommen	

Örtliche Fortbildung und Einsatztraining werden standardisiert	
LAFP wird von Koordinierungsaufwand entlastet	

### 3. Zusammenfassung

Die Umsetzung dieser Vorschläge kann auf Grundlage der Verordnung über die Bestimmung von Polizeipräsidien zu Kriminalhauptstellen (KHSt-VO) – Kriminalhauptstellenverordnung – erfolgen. Um dieses organisatorisch und rechtlich klar zu regeln und um der über Kriminalitätsphänomene hinausgehenden thematischen Breite gerecht zu werden, sollte die Kriminalhauptstellenverordnung zu einer Polizeihauptstellenverordnung fortgeschrieben werden. Leistungsstarke Polizeipräsidien sind demnach zu Polizeihauptstellen zu erklären. Diesen ist mindestens eine weitere Kreispolizeibehörde zuzuordnen.

Den Polizeihauptstellen sind zuzuweisen

- Aufgaben zur eigenen Erledigung
- Aufgabenbereiche zur Koordinierung
- ein Weisungsrecht in Einzelfällen.

Im Einzelnen:

Aufgaben der Gefahrenabwehr und Einsatzbewältigung

- Bereitschaftspolizeihundertschaften
- Diensthundführerstaffeln

Aufgaben der Kriminalitätsbekämpfung

- Zentralisierung der Vorgangsbearbeitung
- Zentralisierung der VP-Führung

- Zentralisierung der Ermittlungen im Bereich von Beamtendelikten
- Behördenzentrale Auswertung der Allgemeinkriminalität
- Zentralisierung der Datenstationen
- Zentralisierung der Elektronischen Kriminalaktenhaltung

#### Aufgaben der Verkehrssicherheitsarbeit

- Spezialisierte Verkehrsunfallaufnahme

#### Zentrale Aufgaben der Kreispolizeibehörden

- Koordination zentraler Aufgaben der Kreispolizeibehörden mit Erfordernis der Dienstvorgesetzteneigenschaft
  - o Einstellungs- und Ausbildungsbehörden
- Zentrale Aufgaben der Kreispolizeibehörden ohne Erfordernis der Dienstvorgesetzteneigenschaft
  - o Qualitätsmanagement und Organisationsentwicklung
  - o Finanzcontrolling
  - o Innenrevision
  - o Datenschutz und Geheimschutz
  - o Örtliche Fortbildung und Einsatztraining

Für die den Polizeihauptstellen zugeordneten Kreispolizeibehörden bewirkt diese Regionalisierung eine Konzentration der polizeilichen Arbeit auf uniformierte Präsenz zur Gefahrenabwehr, Einsatzbewältigung, Verkehrssicherheitsarbeit und Strafverfolgung bei gleichzeitiger bürgernahe Bearbeitung der allgemeinen Kriminalität.

## Anhänge

### Anhang 1: Zentrale Anzeigenbearbeitung

Der **Zentralen Anzeigenbearbeitung** werden folgende Vorgänge zugewiesen:

1. Bearbeitung von Strafanzeigen ohne bekannten Tatverdächtigen, die in die Bearbeitungszuständigkeit

- der dezentralen Bearbeitung
- des Fachkommissariates für Diebstahl an und aus Kfz
- des Fachkommissariates für Taschendiebstahl

fallen und

- die keine Ermittlungsansätze enthalten
- bei denen keine Außenermittlungen, Vernehmungen oder sonstige strafprozessuale Maßnahmen erforderlich

sind

- bei denen keine Asservate vorhanden sind.

2. Bearbeitung von Strafanzeigen der dezentralen Bearbeitung mit bekannten Tatverdächtigen im "Vereinfachten Verfahren"

- bei denen keine weiteren strafprozessualen oder polizeirechtlichen Eingriffsmaßnahmen (z. B. ED- Behandlungen) erforderlich sind und
- keine Asservate vorhanden sind bzw. bereits wieder zurückgegeben wurden.

3. Vereinfachte Bearbeitung von Privatklagedelikten

## **Anhang 2:** Delikte dezentraler Bearbeitung

Allgemeine Straftaten sind in der Regel dezentral zu bearbeiten.

Im Einzelnen:

- Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte (§§ 113, 114 StGB)
- Hausfriedensbruch (§§ 123, 124 StGB)
- Landfriedensbruch (§§ 125, 125 a StGB)

Ausnahmen: Delikte im Zusammenhang mit Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes, sofern eine staatschutzrelevante Motivation vorliegt (Fachkommissariat)

Delikte im Zusammenhang mit Fußballveranstaltungen oder ggfs. unter Beteiligung kategorisierter Hooligans (PI)

- Störung des öffentlichen Friedens durch Androhen von Straftaten (§ 126 StGB)

Ausnahme: § 126 Abs. 1 Nr. 6 (Bombendrohung) (Fachkommissariat)

- Bildung bewaffneter Gruppen (§ 127 StGB)
- Gewaltdarstellung (gem. § 131 StGB)
- Amtsanmaßung (§132 StGB)
- Verwehrbruch (§ 133 StGB)
- Verletzung amtlicher Bekanntmachungen (§ 134 StGB)
- Verstrickungsbruch, Siegelbruch (§ 136 StGB)
- Missbrauch von Notrufen pp. (§ 145 StGB)
- Verstoß gegen Weisungen während der Führungsaufsicht (§ 145 a StGB)
- Verstoß gegen das Berufsverbot (§ 145 c StGB)
- Vortäuschen einer Straftat (§ 145 d StGB)

- Falsche uneidliche Aussage (§ 153 StGB)
- Meineid (§ 154 StGB)
- Falsche Versicherung an Eides Statt (§ 156 StGB)
- Verleitung zur Falschaussage (§ 160 StGB)
- Fahrlässiger Falscheid (§ 163 StGB)
- Falsche Verdächtigung (§ 164 StGB)
- Beschimpfung von Bekenntnissen, Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinigungen (§ 166 StGB)
- Störung der Religionsausübung (§ 167 StGB)
- Störung der Bestattungsfeier (§ 167 a StGB)
- Störung der Totenruhe (§ 168 StGB)
- Personenstands Fältschung (§ 169 StGB)
- Verletzung der Unterhaltspflicht (§ 170 StGB)
- Verletzung der Fürsorge- oder Erziehungspflicht (§ 171 StGB)
- Doppelehe (§ 172 StGB)
- Beischlaf zwischen Verwandten (§ 173 StGB)
- Beleidigung (auch auf sexueller Grundlage ohne körperlichen Kontakt zwischen Opfer und Tatverdächtiger/Tatverdächtigem) (§ 185 StGB)
- Üble Nachrede (§ 186 StGB)
- Verleumdung (§ 187 StGB)
- Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener (§ 189 StGB)
- Verletzung des höchstpersönlichen Lebensbereiches durch Bildaufnahmen (§ 201 a StGB)
- Verletzung des Briefgeheimnisses (§ 202 StGB)

- Verletzung von Privatgeheimnissen (§ 203 StGB)
- Verwertung fremder Geheimnisse (§ 204 StGB)
- Körperverletzung (§ 223 StGB)

Ausnahmen: TV unter 18 J. (Fachkommissariat), Begehung durch Ärzte oder Pflegepersonal in Berufsausübung (Fachkommissariat)

- Gefährliche Körperverletzung (§ 224 StGB)

Ausnahmen: TV unter 18 J. (Fachkommissariat), Begehung durch Ärzte oder Pflegepersonal in Berufsausübung, Begehung mittels einer vorsätzlichen, das Leben nach objektiven Feststellungen konkret gefährdenden Behandlung (Fachkommissariat)

- Misshandlung von Schutzbefohlenen (§ 225 StGB)
- Fahrlässige Körperverletzung (§ 229 StGB)
- Entziehung Minderjähriger (§ 235 StGB)
- Freiheitsberaubung (§ 239 StGB)

Ausnahmen: TV unter 18 J. (Fachkommissariat), Dauer der Tat von über einer Woche, Schwere Folgen oder Todesfolge (§ 239 Abs. 2, 3 StGB), Festhalteort ist zum Zeitpunkt der Anzeigenerstattung nicht bekannt oder liegt in Ausland (Fachkommissariat)"

- Nötigung (§ 240 StGB)

Ausnahmen: TV unter 18 J. (Fachkommissariat), besonders schwerer Fall der Nötigung (§ 240 Abs. 4 StGB) (Fachkommissariat), Zusammenhang mit Verkehrsgeschehen (Fachkommissariat)

- Bedrohung (§ 241 StGB)

Ausnahme: TV unter 18 J. (Fachkommissariat)

- Diebstahl (§ 242 StGB)

Ausnahmen: Taschendiebstahl, wenn sich das Stehlgut in unmittelbarem Gewahrsamsbereich des Körpers befindet (Fachkommissariat), direkte Beschaffungsdelikte soweit BtM und BtM-Ausweichmittel (Fachkommissariat), Bandendiebstahl (Fachkommissariat), Beuteerwartung Waffen,

Sprengstoffe (Fachkommissariat), Kunstgegenstände oder sakrale Gegenstände (Fachkommissariat)

- Besonders schwerer Diebstahl (§ 243 StGB), wenn Tatobjekt öffentliche Einrichtung/Schule/Kindergarten, Gartenlaube, Automat/Parkuhr, Hotelzimmer, Altenheim (sofern es sich eher um eine Wohnung handelt (Fachkommissariat)), freistehende Vitrine, Keller/Waschküche/Speicher, Baustelle, offener Lagerplatz

Ausnahme: wenn in öffentlichen Einrichtungen Tresore (keine Würfeltresore) mit heißer oder kalter Arbeit oder Alarmsysteme (akustisch oder Video) gezielt überwunden wurden (Fachkommissariat)

- Diebstahl, Unterschlagung, unbefugte Ingebrauchnahme sowie betrügerisches Erlangen von motorisierten Zweirädern mit Versicherungskennzeichen, Fahrraddiebstahl
- Diebstahl mit Waffen (§ 244 StGB)
- Unterschlagung (§ 246 StGB)

Ausnahme: Kfz. (Fachkommissariat)

- Entziehung elektrischer Energie (§ 248 c StGB)
- Räuberischer Diebstahl, wenn Ursprungsdelikt in dezentraler Bearbeitung (§ 252 StGB)

Strafvereitelung (§ 258 StGB)

- Hehlerei (§ 259 StGB)
- Gewerbsmäßige Hehlerei (§ 260 StGB), wenn Ursprungsdelikt in dezentraler Bearbeitung
- Betrug (§ 263 StGB)

Ausnahmen: Schaden über € 25.000.-, Verletzung der Buchführungspflicht, Kreditvermittlungsbetrug, Stoßbetrug, Provisionsbetrug, Kautionsbetrug, Wechselbetrug, Umschuldungsbetrug, Arbeitsvermittlungsbetrug, Grundstücks- und Baubetrug, Kontoeröffnungs- und Überweisungsbetrug, Missbrauch von Scheck- und Kreditkarten, einschließlich Kontoeröffnung mit Echtpersonalien und die Person an ihrer vermeintlichen Meldeanschrift nicht mehr aufhältig ist, Leistungsbetrug, wenn "Werbefirmen" tätig sind,

Rip Deal/ "Wash-Wash-Verfahren", Betrug mittels Internet und PC (sonstiger Warenkreditbetrug, Warenbetrug)(Fachkommissariat), Betrugsdelikte i. Z. m. Handyverträgen, Straftaten unter Nutzung von Simkarten, Bestandsdaten von Altkunden (z. B.: Anrufen von Mehrwertdiensten, Internetsticks (Deliktschlüssel: 517900/ 518900), Entbündelung von Bundle's (Handy+Simkarte), sog. "Flashen" (Deliktschlüssel: 518900), Fälle der Versendung betrügerischer SMS in Zusammenhang mit Abo-Fallen und anschließender Abrechnung über die Handy-Rechnung (Klingelzeichen-Abo) (Deliktschlüssel: 517900/ 518900 (tatabhängig), Kapitalanlagenbetrug (Fachkommissariat), Ermittlung sowie Fallauswertung und -analyse von Straftaten z. N. älterer Menschen (> 60 Jahre) für Fälle des Trickdiebstahls in Wohnung, des Enkeltrickbetruges, des Teppich- und Lederjackenbetruges sowie des Teppichdarlehnsbetruges und deren unmittelbare Abwandlungen, soweit die Tatbegehung im häuslichen Umfeld des Opfers erfolgt und Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Täter überregional und banden- bzw. gewerbsmäßig handeln (Fachkommissariat), Tatmittel sind unrechtmäßig erlangte, verfälschte oder total gefälschte Schecks, Reiseschecks, Debitkarten oder Konto- bzw. Flottenkarten (Fachkommissariat), Bankautomatenbetrug, wenn mit besonderem technischen Gerät (Aufsatzgerät etc.) gearbeitet wird und in Fällen, in denen die Debit- bzw. Kreditkarten an GAA im gesamten Land, dem Bundesgebiet und im Ausland eingesetzt werden (Fachkommissariat)

- Versicherungsmissbrauch (§ 265 StGB)

Ausnahmen: Schaden über € 25.000.-,(Fachkommissariat), Betrügerisches Abrechnen von Verkehrsunfällen (u. a. „Autobumserei“) (Fachkommissariat)

- Erschleichen von Leistungen (§ 265 a StGB)

- Missbrauch eigener Schecks, Debit- oder Kreditkarten (§ 266 b StGB)

- Urkundenfälschung (§ 267 StGB)

Ausnahmen: Delikte im Zusammenhang mit Verkehrsgeschehen, Fälschen/Verfälschen von Kfz-Briefen und Scheinen (soweit auf ein Kfz./konkrete Kfz.-Daten zugeschnitten), TÜV- bzw. AU-Plaketten (Fachkommissariat), Total- und Blankofälschungen von Personaldokumenten zur Verbesserung des ausländischer-rechtlichen Status (Fachkommissariat), Rezeptfälschung zur Erlangung von BtM oder BtM-Ausweichmitteln (Fachkommissariat)

- Fälschung technischer Aufzeichnungen (§ 268 StGB)

Ausnahme: Delikte im Zusammenhang mit Verkehrsgeschehen (Fachkommissariat)

- Fälschung beweisheblicher Daten (§ 269 StGB)
- Mittelbare Falschbeurkundung (§ 271 StGB)
- Verändern von amtlichen Ausweisen (§ 273 StGB)

Ausnahme: Begehung zur Verbesserung des ausländerrechtlichen Status (Fachkommissariat)

- Urkundenunterdrückung (§ 274 StGB)
- Fälschung von Gesundheitszeugnissen (§ 277 StGB)
- Ausstellung unrichtiger Gesundheitszeugnisse (§ 278 StGB)
- Gebrauch unrichtiger Gesundheitszeugnisse (§ 279 StGB)
- Missbrauch von Ausweispapieren (§ 281 StGB)
- Vereiteln der Zwangsvollstreckung (§ 288 StGB)
- Pfandkehr (§ 289 StGB)
- Unbefugter Gebrauch von Pfandsachen (§ 290 StGB)
- Wucher (§ 291 StGB)
- Jagdwilderei (§ 292 StGB)
- Fischwilderei (§ 293 StGB)
- Sachbeschädigung (§ 303 StGB)

Ausnahmen: Politischer Hintergrund (Fachkommissariat), Graffiti (mit Ermittlungsansatz - Fachkommissariat), Graffiti (ohne Ermittlungsansatz - zentrale Anzeigenbearbeitung), durch Feuer (Fachkommissariat)

- Gemeinschädliche Sachbeschädigung (§ 304 StGB)
- Zerstörung wichtiger Arbeitsmittel (§ 305 a Abs. 1 Nr. 2 StGB)
- Störung von Fernmeldeanlagen (wenn Telefonzelle) (§ 317 StGB)

- Unterlassene Hilfeleistung (§ 323 c StGB)

Ausnahme: Begehung durch Ärzte und Pflegepersonal in Berufsausübung (Fachkommissariat)

- Straftaten nach dem Gewaltschutzgesetz; unabhängig vom Tatort orientiert sich die Zuständigkeit für Folgedelikte am Ursprung
- Straftaten nach dem Tierschutzgesetz
- Straftaten nach dem/der Bundesnaturschutzgesetz (§§ 66 BNatSchG), Pflanzenschutzgesetz (§§ 39 PflSchG), mit BundesG vom 22.05.1975 in Kraft gesetzten Washingtoner Artenschutzabkommen, Bundesartenschutzverordnung (§ 14 BArtSchVO i. V. m. § 66 BNatSchG)
- Presseinhaltsdelikte (Straftaten durch Presseveröffentlichungen)

Ausnahme: Politischer Hintergrund (Fachkommissariat)

- Verstöße gegen das Wehrstrafgesetz
- Verstöße gegen das Heilpraktikergesetz
- Verstöße gegen das Telekommunikationsgesetz
- Entziehung Minderjähriger (§ 235 StGB)
- Sachbeschädigung an Fahrzeugen

Ausnahme: durch Feuer (Fachkommissariat)

- Diebstahl/Unterschlagung/Unbefugter Gebrauch/Betrügerisches Erlangen von Fahrrädern

**Anhang 3: Fallzahlen Kriminalhauptstellen**

Kriminalhauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Fallzahlen Straftaten 2014	Davon 26% Dezentrale Bearbeitung in Flächenkommissariaten	Davon 42% Zentrale Anzeigenbearbeitung ohne Ermittlungsansätze sowie standardisierte Bearbeitung	Davon 32% Zentrale Bearbeitung in Fachkommissariaten
Aachen		53.428	13891,28	22439,76	17096,96
	Kreis Düren	18.134	4714,84	7616,28	5802,88
	Kreis Heinsberg	17.539	4560,14	7366,38	5612,48
Summe Aachen		89.101	23166,26	37422,42	28512,32
Bielefeld		27.942	7264,92	11735,64	8941,44
	Kreis Gütersloh	18.253	4745,78	7666,26	5840,96
	Kreis Herford	13.152	3419,52	5523,84	4208,64
	Kreis Höxter	7.052	1833,52	2961,84	2256,64
	Kreis Lippe	14.294	3716,44	6003,48	4574,08
	Kreis Minden-Lübbecke	17.091	4443,66	7178,22	5469,12
	Kreis Paderborn	18.703	4862,78	7855,26	5984,96
Summe Bielefeld		116.487	30286,62	48924,54	37275,84
Bochum		58.253	15145,78	24466,26	18640,96
Bonn		47.637	12385,62	20007,54	15243,84
	Kreis Euskirchen	11.161	2901,86	4687,62	3571,52
	Rhein-Sieg-Kreis	23.114	6009,64	9707,88	7396,48
Summe Bonn		81.912	21297,12	34403,04	26211,84
Dortmund		93.855	24402,30	39419,10	30033,60

Kriminalhauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Fallzahlen Straftaten 2014	Davon 26% Dezentrale Bearbeitung in Flächenkommissariaten	Davon 42% Zentrale Anzeigenbearbeitung ohne Ermittlungsansätze sowie standardisierte Bearbeitung	Davon 32% Zentrale Bearbeitung in Fachkommissariaten
	Polizeipräsidium Hamm	15.152	3939,52	6363,84	4848,64
	Hochsauerland-kreis	13.212	3435,12	5549,04	4227,84
	Kreis Soest	18.738	4871,88	7869,96	5996,16
	Kreis Unna	21.195	5510,70	8901,90	6782,40
Summe Dortmund		162.152	42159,52	68103,84	51888,64
Düsseldorf		86.071	22378,46	36149,82	27542,72
	Kreis Mettmann	33.465	8700,90	14055,30	10708,80
	Rhein-Kreis Neuss	32.201	8372,26	13524,42	10304,32
Summe Düsseldorf		151.737	39451,62	63729,54	48555,84
Duisburg		50.482	13125,32	21202,44	16154,24
	Kreis Wesel	31.423	8169,98	13197,66	10055,36
Summe Duisburg		81.905	21295,30	34400,10	26209,60
Essen		75.853	19721,78	31858,26	24272,96
	Polizeipräsidium Oberhausen	18.938	4923,88	7953,96	6060,16
Summe Essen		94.791	24645,66	39812,22	30333,12
Gelsenkirchen		25.950	6747,00	10899,00	8304,00
Hagen		16.148	4198,48	6782,16	5167,36
	Ennepe-Ruhr-Kreis	13.532	3518,32	5683,44	4330,24

Kriminalhauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Fallzahlen Straftaten 2014	Davon 26% Dezentrale Bearbeitung in Flächenkommissariaten	Davon 42% Zentrale Anzeigenbearbeitung ohne Ermittlungsansätze sowie standardisierte Bearbeitung	Davon 32% Zentrale Bearbeitung in Fachkommissariaten
	Märkischer Kreis	25.825	6714,50	10846,50	8264,00
	Kreis Olpe	6.861	1783,86	2881,62	2195,52
	Kreis Siegen-Wittgenstein	16.991	4417,66	7136,22	5437,12
Summe Hagen		79.357	20632,82	33329,94	25394,24
Köln		171.899	44693,74	72197,58	55007,68
	Rhein-Erft-Kreis	36.270	9430,20	15233,40	11606,40
	Rheinisch-Bergischer Kreis	15.189	3949,14	6379,38	4860,48
	Oberbergischer Kreis	13.470	3502,20	5657,40	4310,40
Summe Köln		236.828	61575,28	99467,76	75784,96
Krefeld		23.290	6055,40	9781,80	7452,80
	Kreis Kleve	22.873	5946,98	9606,66	7319,36
Summe Krefeld		46.163	12002,38	19388,46	14772,16
Mönchengladbach		22.409	5826,34	9411,78	7170,88
	Kreis Viersen	18.481	4805,06	7762,02	5913,92
Summe Mönchengladbach		40.890	10631,40	17173,80	13084,80
Münster		30.505	7931,30	12812,10	9761,60
	Kreis Borken	24.619	6400,94	10339,98	7878,08
	Kreis Coesfeld	12.729	3309,54	5346,18	4073,28

Kriminal- hauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Fallzahlen Straftaten 2014	Davon 26% Dezentrale Bearbeitung in Flächen- kommissaria- ten	Davon 42% Zentrale Anzeigen- bearbeitung ohne Er- mittlungsan- sätze sowie standardi- sierte Bear- beitung	Davon 32% Zentrale Bearbeitung in Fach- kommissa- riaten
	Kreis Steinfurt	26.428	6871,28	11099,76	8456,96
	Kreis Waren- dorf	14.596	3794,96	6130,32	4670,72
Summe Münster		108.877	28308,02	45728,34	34840,64
Recklinghausen		59.954	15588,04	25180,68	19185,28
Wuppertal		53.520	13915,20	22478,40	17126,40

**Anhang 4: Planstellen und Stellen Sachbearbeiter Kriminalkommissariate Kriminalhauptstellen**

Kriminalhauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Planstellen u. Stellen <b>Sachbearbeiter</b> Kriminalkommissariate 2014	Anteilige Verteilung der Planstellen und Stellen der Sachbearbeitung				Verteilvorschlag			
			Vorgangsbearbeitung in Flächenkommissariaten <sup>1</sup>	Vorgangsbearbeitung in der Zentralen Anzeigenbearbeitung <sup>2</sup>	Vorgangsbearbeitung in Fachkommissariaten <sup>3</sup>	Flächenkommissariate	Zentrale Anzeigenbearbeitung	Fachkommissariate	Gesamt <sup>4</sup>	
Aachen		218,41	16,78	6,82	194,81	16,78	11,38	323,34	351,50	
	Kreis Düren	71,88	5,69	2,32	63,87	5,69			5,69	
	Kreis Heinsberg	72,41	5,51	2,24	64,66	5,51			5,51	

<sup>1</sup> Bearbeitungsumfang 828 Vorgänge pro Mitarbeiter/Jahr.

<sup>2</sup> Bearbeitungsumfang 3288 Vorgänge pro Mitarbeiter/Jahr.

<sup>3</sup> Verbleibende Planstellen- und Stellenanteile nach Abzug (Flächenkommissariate und Zentrale Anzeigenbearbeitung).

<sup>4</sup> Die tatsächliche Anzahl von Planstellen und Stellen der **Sachbearbeitung** in den „Flächenkommissariaten“ und in der „Zentralen Anzeigenbearbeitung“ erhöht sich und die in den „Fachkommissariaten“ verringert sich im Rahmen der Verfügbarkeitseinschätzung im Sinne des Teilgutachtens „Polizeistärke und ihre tatsächliche Verfügbarkeit“.

Kriminal- hauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Planstellen u. Stellen <b>Sach- bearbeiter</b> Kriminalkom- missariate 2014	Anteilige Verteilung der Planstellen und Stellen der Sachbearbeitung			Verteilvorschlag						
			Vorgangsbearbeitung in Flächen- kommissaria- ten <sup>1</sup>	Vorgangsbear- beitung in der Zentralen Anzei- genbearbeitung <sup>2</sup>	Vorgangsbear- beitung in Fach- kommissaria- ten <sup>3</sup>	Flächen- kommiss- sariate	Zentrale Anzeigen- bearbeitung	Fach- kommiss- sariate	Ge- sam <sup>4</sup>			
Summe Aachen		362,7	27,98	11,38	323,34							
Bielefeld		134,22	8,77	3,57	121,88	8,77	14,88	444,16	467,81			
	Kreis Gütersloh	88,43	5,73	2,33	80,37	5,73			5,73			5,73
	Kreis Herford	43,77	4,13	1,68	37,96	4,13			4,13			4,13
	Kreis Höxter	30,74	2,21	0,90	27,62	2,21			2,21			2,21
	Kreis Lippe	68,96	4,49	1,83	62,65	4,49			4,49			4,49
	Kreis Minden- Lübbecke	58,57	5,37	2,18	51,02	5,37			5,37			5,37
	Kreis Paderborn	70,93	5,87	2,39	62,67	5,87			5,87			5,87
Summe Bielefeld		495,62	36,58	14,88	444,16							

Kriminalhauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Planstellen u. Stellen <b>Sachbearbeiter</b> Kriminalkommissariate 2014	Anteilige Verteilung der Planstellen und Stellen der Sachbearbeitung				Verteilvorschlag			
			Vorgangsbearbeitung in Flächenkommissariaten <sup>1</sup>	Vorgangsbearbeitung in der Zentralen Anzeigenbearbeitung <sup>2</sup>	Vorgangsbearbeitung in Fachkommissariaten <sup>3</sup>	Flächenkommissariate	Zentrale Anzeigenbearbeitung	Fachkommissariate	Gesamt <sup>4</sup>	
Bochum		234,4	18,29	7,44	208,67	18,29	7,44	208,67	234,40	
Bonn		196,46	14,96	6,09	175,42	14,96	10,46	300,89	326,31	
	Kreis Euskirchen	44,68	3,50	1,43	39,75	3,50			3,50	
	Rhein-Sieg-Kreis	95,93	7,26	2,95	85,72	7,26			7,26	
Summe Bonn		337,07	25,72	10,46	300,89					
Dortmund		329,63	29,47	11,99	288,17	29,47	20,71	527,57	577,75	
	Polizeipräsidium Hamm	70,57	4,76	1,94	63,88	4,76			4,76	
	Hochsauerland-	60,97	4,15	1,69	55,13	4,15			4,15	

Kriminal- hauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Planstellen u. Stellen <b>Sach- bearbeiter</b> Kriminalkom- missariate 2014	Anteilige Verteilung der Planstellen und Stellen der Sachbearbeitung			Verteilvorschlag					
			Vorgangsbearbeitung in Flächenkommissariaten <sup>1</sup>	Vorgangsbearbeitung in der Zentralen Anzeigenbearbeitung <sup>2</sup>	Vorgangsbearbeitung in Fachkommissariaten <sup>3</sup>	Flächenkommissariate	Zentrale Anzeigenbearbeitung	Fachkommissariate	Gesamt <sup>4</sup>		
	kreis										
	Kreis Soest	56,37	5,88	2,39	48,09	5,88					5,88
	Kreis Unna	81,66	6,66	2,71	72,30	6,66					6,66
Summe Dortmund		599,2	50,92	20,71	527,57						
Düsseldorf		295,1	27,03	10,99	257,08	27,03	19,38	453,04			499,45
	Kreis Mettmann	98,2	10,51	4,27	83,42	10,51					10,51
	Rhein-Kreis Neuss	126,77	10,11	4,11	112,55	10,11					10,11
Summe Düsseldorf		520,07	47,65	19,38	453,04						

Kriminal- hauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Planstellen u. Stellen <b>Sach- bearbeiter</b> Kriminalkom- missariate 2014	Anteilige Verteilung der Planstellen und Stellen der Sachbearbeitung			Verteilvorschlag			
			Vorgangsbearbeitung in Flächen- kommissaria- ten <sup>1</sup>	Vorgangsbear- beitung in der Zentralen Anzei- genbearbeitung <sup>2</sup>	Vorgangsbear- beitung in Fach- kommissaria- ten <sup>3</sup>	Flächen- kommiss- sariate	Zentrale Anzeigen- bearbeitung	Fach- kommiss- sariate	Ge- sam <sup>4</sup>
Duisburg		176,86	15,85	6,45	154,56	15,85	10,46	288,14	314,45
	Kreis Wesel	147,46	9,87	4,01	133,58	9,87			9,87
Summe Duisburg		324,32	25,72	10,46	288,14				
Essen		271,28	23,82	9,69	237,77	23,82	12,11	306,00	341,93
	Polizeipräsi- dium Oberhau- sen	76,59	5,95	2,42	68,22	5,95			5,95
Summe Essen		347,87	29,77	12,11	306,00				
Gelsenkirchen		89,8	8,15	3,31	78,34	8,15	3,31	78,34	89,80
Hagen		71,42	5,07	2,06	64,29	5,07	10,14	291,50	306,71

Kriminal- hauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Planstellen u. Stellen <b>Sach- bearbeiter</b> Kriminalkom- missariate 2014	Anteilige Verteilung der Planstellen und Stellen der Sachbearbeitung			Verteilvorschlag				
			Vorgangsbearbeitung in Flächenkommissariaten <sup>1</sup>	Vorgangsbearbeitung in der Zentralen Anzeigenbearbeitung <sup>2</sup>	Vorgangsbearbeitung in Fachkommissariaten <sup>3</sup>	Flächenkommissariate	Zentrale Anzeigenbearbeitung	Fachkommissariate	Gesamt <sup>4</sup>	
	Ennepe-Ruhr-Kreis	53,56	4,25	1,73	47,58	4,25				4,25
	Märkischer Kreis	97,01	8,11	3,30	85,60	8,11				8,11
	Kreis Olpe	25,78	2,15	0,88	22,75	2,15				2,15
	Kreis Siegen-Wittgenstein	78,79	5,34	2,17	71,28	5,34				5,34
Summe Hagen		326,56	24,92	10,14	291,50					
Köln		582,9	53,98	21,96	506,96	53,98	30,25	746,38		830,61
	Rhein-Erft-Kreis	145,57	11,39	4,63	129,55	11,39				11,39
	Rheinisch-	65,02	4,77	1,94	58,31	4,77				4,77

Kriminalhauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Planstellen u. Stellen <b>Sachbearbeiter</b> Kriminalkommissariate 2014	Anteilige Verteilung der Planstellen und Stellen der Sachbearbeitung			Verteilvorschlag						
			Vorgangsbearbeitung in Flächenkommissariaten <sup>1</sup>	Vorgangsbearbeitung in der Zentralen Anzeigenbearbeitung <sup>2</sup>	Vorgangsbearbeitung in Fachkommissariaten <sup>3</sup>	Flächenkommissariate	Zentrale Anzeigenbearbeitung	Fachkommissariate	Gesamt <sup>4</sup>			
	Bergischer Kreis											
	Oberbergischer Kreis	57,51	4,23	1,72	51,56	4,23						4,23
Summe Köln		851	74,37	30,25	746,38							
Krefeld		102,15	7,31	2,98	91,86	7,31	5,90	157,19	170,40			
	Kreis Kleve	75,43	7,18	2,92	65,33	7,18			7,18			7,18
Summe Krefeld		177,58	14,50	5,90	157,19							
Mönchengladbach		96,33	7,04	2,86	86,43	7,04	5,22	168,79	181,05			
	Kreis Viersen	90,52	5,80	2,36	82,36	5,80			5,80			5,80
Summe Mön-		186,85	12,84	5,22	168,79							

Kriminal- hauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Planstellen u. Stellen <b>Sach- bearbeiter</b> Kriminalkom- missariate 2014	Anteilige Verteilung der Planstellen und Stellen der Sachbearbeitung			Verteilvorschlag						
			Vorgangsbearbeitung in Flächen- kommissaria- ten <sup>1</sup>	Vorgangsbear- beitung in der Zentralen Anzei- genbearbeitung <sup>2</sup>	Vorgangsbear- beitung in Fach- kommissaria- ten <sup>3</sup>	Flächen- kommiss- sariate	Zentrale Anzeigen- bearbeitung	Fach- kommiss- sariate	Ge- sam <sup>4</sup>			
chengladbach												
Münster		151,12	9,58	3,90	137,64	9,58	13,91	394,92	418,41			
	Kreis Borken	90,39	7,73	3,14	79,51	7,73			7,73			
	Kreis Coesfeld	58,78	4,00	1,63	53,16	4,00			4,00			4,00
	Kreis Steinfurt	95,28	8,30	3,38	83,61	8,30			8,30			8,30
	Kreis Waren- dorf	47,45	4,58	1,86	41,00	4,58			4,58			4,58
Summe Münster		443,02	34,19	13,91	394,92							
Recklinghausen		225,41	18,83	7,66	198,93	18,83	7,66	198,93	225,41			
Wuppertal		165,93	16,81	6,84	142,29	16,81	6,84	142,29	165,94			

**Anhang 5: Derzeitige Relation von Planstellen und Stellen zu Vorgängen**

Kriminal- hauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Fallzahlen Straftaten 2014 <sup>5</sup>	Planstellen PVB in der Dir K (bereinigt) <sup>6</sup>	Planstellen u. Stellen <b>Sachbearbeiter</b> Krimi- nalkommissariate 2014	Vorgangsbearbeitung Relation pro Planstelle PVB		Vorgangsbearbeitung Relation pro Planstellen und Stellen Sachbearbeiter	
					Pro Jahr	Pro Monat	Pro Jahr	Pro Monat
Aachen		53.428	377,88	218,41	141,39	11,78	244,62	20,39
	Kreis Düren	18.134	117,09	71,88	154,87	12,91	252,28	21,02
	Kreis Heinsberg	17.539	90,35	72,41	194,12	16,18	242,22	20,18
Summe Aachen		89.101	585,32	362,7	152,23	12,69	245,66	20,47
Bielefeld		27.942	266,27	134,22	104,94	8,74	208,18	17,35
	Kreis Gütersloh	18.253	118,41	88,43	154,15	12,85	206,41	17,20
	Kreis Herford	13.152	65,84	43,77	199,76	16,65	300,48	25,04

<sup>5</sup> Quelle: PKS.<sup>6</sup> Quelle: PersIS (Strukturdaten), Stand 01.10.2014.

Kriminal- hauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Fallzahlen Straftaten 2014 <sup>5</sup>	Planstellen PVB in der Dir K (bereinigt) <sup>6</sup>	Planstellen u. Stellen <b>Sachbearbeiter</b> Krimi- nalkommissariate 2014	Vorgangsbearbeitung Relation pro Planstelle PVB		Vorgangsbearbeitung Relation pro Planstellen und Stellen Sachbearbeiter	
					Pro Jahr	Pro Monat	Pro Jahr	Pro Monat
	Kreis Höxter	7.052	40,57	30,74	173,82	14,49	229,41	19,12
	Kreis Lippe	14.294	87,4	68,96	163,55	13,63	207,28	17,27
	Kreis Minden- Lübbecke	17.091	86,26	58,57	198,13	16,51	291,80	24,32
	Kreis Paderborn	18.703	92,28	70,93	202,68	16,89	263,68	21,97
Summe Bielefeld		116.487	757,03	495,62	153,87	12,82	235,03	19,59
Bochum		58.253	367,76	234,4	158,40	13,20	248,52	20,71
Bonn		47.637	325,72	196,46	146,25	12,19	242,48	20,21
	Kreis Euskirchen	11.161	52,35	44,68	213,20	17,77	249,80	20,82
	Rhein-Sieg-Kreis	23.114	122,25	95,93	189,07	15,76	240,95	20,08
Summe Bonn		81.912	500,32	337,07	163,72	13,64	243,01	20,25
Dortmund		93.855	532,55	329,63	176,24	14,69	284,73	23,73

Kriminal- hauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Fallzahlen Straftaten 2014 <sup>5</sup>	Planstellen PVB in der Dir K (bereinigt) <sup>6</sup>	Planstellen u. Stellen <b>Sachbearbeiter</b> Krimi- nalkommissariate 2014	Vorgangsbearbeitung Relation pro Planstelle PVB		Vorgangsbearbeitung Relation pro Planstellen und Stellen Sachbearbeiter	
					Pro Jahr	Pro Monat	Pro Jahr	Pro Monat
	Polizeipräsidium Hamm	15.152	80,07	70,57	189,23	15,77	214,71	17,89
	Hochsauerland- kreis	13.212	71,43	60,97	184,96	15,41	216,70	18,06
	Kreis Soest	18.738	91,82	56,37	204,07	17,01	332,41	27,70
	Kreis Unna	21.195	124,71	81,66	169,95	14,16	259,55	21,63
Summe Dortmund		162.152	900,58	599,2	180,05	15,00	270,61	22,55
Düsseldorf		86.071	515,38	295,1	167,00	13,92	291,67	24,31
	Kreis Mettmann	33.465	172,94	98,2	193,51	16,13	340,78	28,40
	Rhein-Kreis Neuss	32.201	155,98	126,77	206,44	17,20	254,01	21,17
Summe Düsseldorf		151.737	844,3	520,07	179,72	14,98	291,76	24,31
Duisburg		50.482	311,77	176,86	161,92	13,49	285,43	23,79

Kriminal- hauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Fallzahlen Straftaten 2014 <sup>5</sup>	Planstellen PVB in der Dir K (bereinigt) <sup>6</sup>	Planstellen u. Stellen <b>Sachbearbeiter</b> Krimi- nalkommissariate 2014	Vorgangsbearbeitung Relation pro Planstelle PVB		Vorgangsbearbeitung Relation pro Planstellen und Stellen Sachbearbeiter	
					Pro Jahr	Pro Monat	Pro Jahr	Pro Monat
	Kreis Wesel	31.423	195,82	147,46	160,47	13,37	213,10	17,76
Summe Duisburg		81.905	507,59	324,32	161,36	13,45	252,54	21,05
Essen		75.853	409,17	271,28	185,38	15,45	279,61	23,30
	Polizeipräsidium Oberhausen	18.938	132,32	76,59	143,12	11,93	247,26	20,61
Summe Essen		94.791	541,49	347,87	175,06	14,59	272,49	22,71
Gelsenkirchen		25.950	151,56	89,8	171,22	14,27	288,98	24,08
Hagen		16.148	154,62	71,42	104,44	8,70	226,10	18,84
	Ennepe-Ruhr- Kreis	13.532	65,76	53,56	205,78	17,15	252,65	21,05
	Märkischer Kreis	25.825	146,85	97,01	175,86	14,65	266,21	22,18
	Kreis Olpe	6.861	35,79	25,78	191,70	15,98	266,14	22,18

Kriminal- hauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Fallzahlen Straftaten 2014 <sup>5</sup>	Planstellen PVB in der Dir K (bereinigt) <sup>6</sup>	Planstellen u. Stellen <b>Sachbearbeiter</b> Krimi- nalkommissariate 2014	Vorgangsbearbeitung Relation pro Planstelle PVB		Vorgangsbearbeitung Relation pro Planstellen und Stellen Sachbearbeiter	
					Pro Jahr	Pro Monat	Pro Jahr	Pro Monat
	Kreis Siegen- Wittgenstein	16.991	97,11	78,79	174,97	14,58	215,65	17,97
Summe Hagen		79.357	500,13	326,56	158,67	13,22	243,01	20,25
Köln		171.899	894,58	582,9	192,16	16,01	294,90	24,58
	Rhein-Erft-Kreis	36.270	188,27	145,57	192,65	16,05	249,16	20,76
	Rheinisch- Bergischer Kreis	15.189	79,73	65,02	190,51	15,88	233,61	19,47
	Oberbergischer Kreis	13.470	68,14	57,51	197,68	16,47	234,22	19,52
Summe Köln		236.828	1230,72	851	192,43	16,04	278,29	23,19
Krefeld		23.290	166,33	102,15	140,02	11,67	228,00	19,00
	Kreis Kleve	22.873	104	75,43	219,93	18,33	303,23	25,27
Summe Krefeld		46.163	270,33	177,58	170,77	14,23	259,96	21,66

Kriminal- hauptstelle	Zugeordnete Polizeibehörde	Fallzahlen Straftaten 2014 <sup>5</sup>	Planstellen PVB in der Dir K (bereinigt) <sup>6</sup>	Planstellen u. Stellen <b>Sachbearbeiter</b> Krimi- nalkommissariate 2014	Vorgangsbearbeitung Relation pro Planstelle PVB		Vorgangsbearbeitung Relation pro Planstellen und Stellen Sachbearbeiter	
					Pro Jahr	Pro Monat	Pro Jahr	Pro Monat
Mönchengladbach		22.409	155,01	96,33	144,56	12,05	232,63	19,39
	Kreis Viersen	18.481	105,28	90,52	175,54	14,63	204,16	17,01
Summe Mön- chengladbach		40.890	260,29	186,85	157,09	13,09	218,84	18,24
Münster		30.505	277,73	151,12	109,84	9,15	201,86	16,82
	Kreis Borken	24.619	143,96	90,39	171,01	14,25	272,36	22,70
	Kreis Coesfeld	12.729	78,33	58,78	162,50	13,54	216,55	18,05
	Kreis Steinfurt	26.428	141,31	95,28	187,02	15,59	277,37	23,11
	Kreis Warendorf	14.596	79,21	47,45	184,27	15,36	307,61	25,63
Summe Münster		108.877	720,54	443,02	151,10	12,59	245,76	20,48
Recklinghausen		59.954	366,79	225,41	163,46	13,62	265,98	22,16
Wuppertal		53.520	306,65	165,93	174,53	14,54	322,55	26,88

## **B. Teilgutachten**

## **B1 PwC-Ergebnisberichte (TG I)**

### **„Bürgernahe Polizei - Den demographischen Wandel gestalten". Gutachterliche Stellungnahme zu den beiden PwC-Ergebnisberichten (polizeibezogener Teil)**

*„Ergebnisbericht der Benchmark-Analyse über die Ausgaben Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu anderen Bundesländern“. Systematischer Überblick über die Ausgabensituation des Landes und Identifizierung von Konsolidierungspotenzialen (April 2012) sowie „Ergebnisbericht Demografieeffekte in Nordrhein-Westfalen“. Prognose der Auswirkung der demografischen Entwicklung auf den Landeshaushalt in Nordrhein-Westfalen bis 2020 (Mai 2012)*

#### **I Auftrag**

Bei der Einrichtung der Expertenkommission „Bürgernahe Polizei - Den demographischen Wandel gestalten“ wurden ihre Mitglieder gebeten, u. a. bei ihrer Arbeit auch die beiden PricewaterhouseCoopers (PwC)-Berichte „Ergebnisbericht der Benchmark-Analyse über die Ausgaben in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu anderen Bundesländern“ sowie „Ergebnisbericht Demografieeffekte in Nordrhein-Westfalen“ einzubeziehen (dort im Kern die ausgewiesenen polizeibezogenen Teile).

Ergänzend wurde ich im Besonderen gebeten, mich gutachterlich zu (ausgewählten) Fragestellungen, die den Auftrag der Expertenkommission betreffen, mündlich oder schriftlich zu äußern.

Die nachfolgende Stellungnahme ist in diesem Lichte zu sehen.

#### **II Prüfung der Relevanz der beiden PwC-Ergebnisberichte (polizeibezogener Teil)**

Um eine (von mehreren) Grundlagen zur Beantwortung des Ausgangsproblems „Demographie“ für die Polizeiarbeit und die Arbeit der Expertenkommission sein zu können, müssen die beiden PwC-Ergebnisberichte er-

kennen lassen, dass sie eine dem Gegenstand gemäße methodische Vorgehensweise wählen sowie ausgewählte Daten und Bezugsgrößen nachvollziehbar so kombinieren und interpretieren, dass sie dem verfügbaren polizeifachlichen Wissen bestmöglich entsprechen (zumindest in den Grundzügen). Auf dieser Basis können dann Folgen abgeleitet werden, die durchaus Bewertungsspielräume enthalten können.

Schauen wir uns zunächst die Auftragsgrundlage der beiden Ergebnisberichte an. Der „Ergebnisbericht der Benchmark-Analyse“ hatte nach PwC-Darstellung angesichts des Artikels 109 Absatz 3 GG (Gebot der Vorlage eines strukturell ausgeglichenen Haushaltes 2020) nach Beauftragung durch das Finanzministerium NRW das Ziel, „durch die ländervergleichende Analyse deutlich zu machen, in welchen Aufgabenbereichen Nordrhein-Westfalen höhere oder auch geringere Ausgaben hat als andere Bundesländer. Neben dem reinen Finanzvergleich sollte das Benchmarking auch die dafür ausschlaggebenden Gründe und Kontextfaktoren in vertiefenden Analysen identifizieren“ (S. 4). Der „Ergebnisbericht der Demografieeffekte Nordrhein-Westfalen“ sah als Auftragsgrundlage vor, „PwC mit der Durchführung der Berechnung von spezifischen demographischen Effekten auf den Landeshaushalt bis 2020“ (S. 4) zu betrauen. „Ausgangspunkt dieser Berechnung ist die Annahme, dass sich die Bedarfe nach Leistungen des Landes nicht nur analog zur Einwohnerzahl, sondern auch entsprechend verschiedener anderer demoskopischer Merkmale der Bevölkerung ändern“ (S. 4). Alter, Migrationsstatus und Bildung wurden dann unter den demoskopischen Merkmalen besonders gewürdigt (S. 6). Dabei sollte „neben den Auswirkungen der sich ändernden Altersstruktur ... auch die Frage nach dem ‚Bunterwerden‘ der Gesellschaft und den Konsequenzen für die verschiedenen Aufgabenbereiche geklärt werden“ (S. 4). Einer dieser Aufgabenbereiche war auch die Polizei. Kernpunkt hier war die Beantwortung der Frage, ob, in den Worten von PwC, eine sogenannte demographische Rendite gehoben werden kann. Zu heben sei sie dann, wenn prognostizierte Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur veränderte demographiebedingte Bedarfe zur Folge haben und „entsprechende, zum Teil personelle Maßnahmen des Landes erfolgen“ (S. 5).

Dazu musste, soweit keine weiteren Informationen nach PwC-Aussage vorlagen, angenommen werden, dass „der Anteil von Empfängern der jeweiligen Leistung in der relevanten Bevölkerungsgruppe konstant bleibt“ ... sowie dass [d]ie demographischen Effekte für den Haushalt [...] also allein auf Basis der Entwicklung der Anzahl der Personen in den Zielgruppen berechnet [werden]. Mögliche Erwägungen zum Niveau oder zur Qualität der

Leistung können nicht berücksichtigt werden. So kann beispielsweise keine Aussage dazu getroffen werden, ob das Niveau an innerer Sicherheit heute ausreichend ist und ob gegebenenfalls die Polizei- und Ermittlungsarbeit intensiviert werden sollte, was entsprechende Auswirkung auf die Anzahl von Strafverfahren und Strafgefangenen hätte. Es wird also ein konstantes Leistungs- bzw. Qualitätsniveau angenommen. Ebenso wird vereinfachend von konstanten Zuschussbedarfen [die zwar nicht im Detail nachvollziehbar rechnerisch verdeutlicht werden, aber nach PwC-Berechnungen im *Ländervergleich* für NRW relativ gering sind, JW] je Leistungseinheit ausgegangen. Damit werden der allgemeine Preisauftrieb und die spezifische Kostenentwicklung in den Aufgabenfeldern des Landes (z. B. durch die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst) aus der Analyse ausgeklammert“ (S. 5). Als Datenbasis verwendete PwC die Finanz- und Personalstatistiken des statistischen Bundesamtes in der jeweils aktuellen Fassung (in der Regel 2008) sowie die Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen der einzelnen Länder. Im Zuge der Detailanalysen wurden zudem Leistungs- und Kontextindikatoren aus in der Regel öffentlich verfügbaren Statistiken herangezogen (Ergebnisbericht Benchmark-Analyse S. 5).

Unter diesen Rahmenbedingungen wird für den Polizeisektor eine Demographierendite von 4,1% ausgewiesen. Bezugsgröße ist das Gesamtvolumen des Polizeihaushaltes 2010 von 2,511 Mrd. Euro bei der Unterstellung konstanter Preise bis zum Prognosezeitraumende von 2020. Dies entspräche in einem mittleren Szenario rund 100 Mio. Euro Minderausgaben; hier darf allerdings nur auf den Demographiebericht geschaut werden, denn der zeitlich vorgelagerte weicht noch sehr stark von dieser Berechnung mit einer Demographierendite von rund 60 Mio. Euro ab. Bei der Demographierendite handelt es sich, dies zur Erläuterung, um eine linear konstruierte Rendite, die sich in ihrer Summe als Produkt des Ergebnisses sinkender Bevölkerungszahlen und ihre seitens PwC unterstellten Auswirkungen auf ausgewählte Bereiche der Polizeiarbeit zwischen 2010 und 2020, multipliziert mit dem Zuschussbedarf des Lands für die Polizeiarbeit, ergibt. Mit Blick auf den damaligen Ausgabenstand wurde diese Demographierendite als lediglich „moderat“ eingestuft.

Damit wird von PwC jeweils eingangs der Berichte verdeutlicht, auf welcher Datengrundlage und unter welchen Rahmenbedingungen die Berechnungen erfolgen. In einer mündlichen Befragung, die dankenswerterweise vom für die damalige Beauftragung verantwortlichen Finanzministerium

kooperativ in kürzester Zeit im September 2014 auf Bitten der Expertenkommission und unter Hinzuziehung polizeilicher Fachvertreter vom LKA und der DHPol ermöglicht wurde, sprachen PwC-Vertreter dann selbst von einem „verkürzten methodischen Ansatz“, der eigentlich einer weiteren Vertiefung bedürft hätte, um verwertbare Ergebnisse zu erzielen.

Das Problem ist allerdings weniger die Verkürzung an sich. Jede modellhafte Betrachtung ist auf eine begrenzte Abbildung der Realität angewiesen (vgl. Weibler 2004). Die entscheidenden Fragen sind vorzugsweise, (1) ob Parameter zur Modellbildung herangezogen werden, die (bestmöglich) gegenstandsadäquat sind, (2) den Gegenstand nennenswert widerspiegeln und (3) im Lichte ihrer Reichweite dann mit dem zu erreichenden Untersuchungsziel (Demographierendite) reflektierend verbunden werden.

Hinsichtlich dieser zu fordernden Kriterien weist die PwC-Analyse für alle Kriterien trotz einzelner Verdienste im Detail deutliche Schwächen auf, die zusammengenommen nur den Schluss zulassen, allen an den dortigen Sachverhalten Interessierten zu empfehlen, die Studie mit Blick auf die in den Raum gestellte Demographierendite nicht weiter zu berücksichtigen.

Warum? Die Ausgangslage, der demographische Rückgang der NRW-Bevölkerung, besteht nach den verfügbaren aktuellen Veröffentlichungen des Landesbetriebes Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW 2014) weiterhin<sup>1</sup>. Für das Jahr 2020 wird eine Bevölkerung von rund 17.598 Mio. (PwC kalkulierte mit 17.418) erwartet (2015: 17.750). Auch sind nach einer Grobbetrachtung keine neuen Erkenntnisse in der bekannten Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung zu erwarten. Jedoch zeigen nicht zuletzt *aktuelle Entwicklungen* in den geographischen Großräumen, dass das Ausmaß der legalen wie illegalen Zuwanderung unsicherer denn je zu prognostizieren ist und sein wird. Für die hier zu betrachtende Auswirkung der demographischen Entwicklung auf die Polizeiarbeit bis 2020 wäre diese demoskopische Unsicherheit natürlich faktisch von Belang, sofern der zunächst für Außenstehende plausibel anmutenden

---

<sup>1</sup> Diese Daten haben sich nach dem Abfassen der gutachterlichen Stellungnahme verändert: Danach wird bis 2025 sogar ein leichter Bevölkerungsanstieg prognostiziert. Im Vergleich 2014 zu 2040 wird nur ein Rückgang von 0,5% erwartet (allerdings bei einer Verschiebung der Altersstruktur und bedeutsamen regionalen Differenzen); vgl. Cicholas, U./Ströker, K. (2015). Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2014 bis 2040/2060. In: IT.NRW (Hg.): Statistische Analysen und Studien, Band 84.

PwC-Untersuchungslogik einmal gefolgt wird. Sicherlich täte man bis auf Weiteres gut daran, zumindest einen Puffer in demographischen Vorausberechnungen vorzusehen und kurz- wie mittelfristig gesondert auszuweisen. Solche möglichen Entwicklungen wurden von PwC zwar gesehen, aber aus damaliger Sicht mit einer stärkeren Berechtigung als heute ausgeklammert. Eine heutige Einschätzung müsste mit gutem Recht (erheblich) defensiver, was das Ausmaß der Bevölkerungsentwicklung betrifft, argumentieren.

Neben dieser alles andere als unbedeutenden möglichen Verschiebung in der demographischen Entwicklung ist die eigentlich zentrale Frage der ganzen Analyse zur Berechnung einer Demographierendite noch zu stellen: Gibt es überhaupt einen für einen längeren Zeitraum (hier 10 Jahre) mehr oder minder exakt prognostizierbaren und damit belastbaren (linearen) Zusammenhang zwischen demographischer Entwicklung und polizeilichem Aufwand und einer damit aus dieser Sicht vorzuhaltenden Polizeistärke?

Aus wissenschaftlicher Sicht ist dies, um es vorwegzunehmen, zu verneinen, vielmehr gilt: Wer sich heute auf das demographische Prognosefeld wagt, um Auswirkungen für einzelne Bereiche der Polizeiarbeit zu ermitteln, sollte sehr vorsichtig und möglichst spezifisch vorgehen. Eine ehrliche Antwort wäre wohl, zu sagen, dass wir es einfach nicht genau wissen, aufgrund der eingesetzten Verfahren und ihrer Datengrundlage auch (noch) nicht genau wissen können. Wir sollten zur Kenntnis nehmen, dass eine demographische Verschiebung (auch in den Altersstrukturen) an sich schon nicht einfach zu extrapolierende Effekte aufweist, zum Beispiel, weil teilweise bislang in der Vergangenheit nicht hinreichend zu beobachtende Phänomene sich in unsicheren Entwicklungsprozessen befinden. Und vergessen wir vor allem nicht, dass eine demographische Entwicklung in der Vorausschau stets mit anderen die Polizeiarbeit betreffenden Entwicklungen (z. B. gesellschaftliche oder technologische) wechselseitig zu verzahnen ist. Damit spricht momentan nichts für eine alles überlagernde demographische Dominanz.

So schreiben Kemme/Hanslmaier zu den Folgerungen des demographischen Wandels für die Arbeit der Polizei und Justiz aufgrund ihrer empirischen Analyse von vier deutschen Bundesländern jüngst ausdrücklich für das Kriminalitätsfeld, dass auffalle, „dass sich die Wirkung des demographischen Faktors als eher gering und uneinheitlich in den vier Bundesländern und den untersuchten Deliktskategorien erweist“ (2014, S. 25; siehe

in diesem Sinne zur Bedeutung der Demographie für Prognosen aufgrund multivariater Analysen auch Hansmaier/Kemme/Stoll/Baier 2014, S. 246 ). An anderer Stelle führen sie mit Blick auf eine wesentliche Aufgabe der Polizeiarbeit aus: „Für die Polizei muss angesichts dieser anscheinend paradoxen Befunde gelten, dass die Tatsache von in Zukunft mehr älteren und weniger jüngeren Menschen nicht pauschal als kriminalitätsreduzierend gewertet werden darf“ (S. 26). „Kriminalitätsprognosen“, die hier herausgestellt werden, „gehören einem bisher wenig etablierten Forschungsbe- reich an, so dass auf theoretische und empirische Standards nicht zurück- gegriffen werden kann. Methodische Ansätze sind vielfältig und führen zu jeweils differierenden Resultaten“ (S. 27).

Das Landeskriminalamt NRW hat eine allen zugänglichen Studie genau zu diesem Punkt über seine Kriminalistisch-Kriminologische Forschungsstelle (KKF) bereits im Jahre 2004 herausgebracht, in der mit Blick auf den Wan- del von Altersstrukturen der nordrhein-westfälischen Bevölkerung ausge- führt wird, dass „[d]emografische Einflüsse ... im Vergleich zu gesetzlichen, technischen oder sonstigen gesellschaftlichen Veränderungen, als eher nachrangige Faktoren auf die Kriminalitätsentwicklung“ wirken (S. 14). Die Forschungsstelle verdeutlicht es, um dies an dieser Stelle nur an einem Beispiel zu demonstrieren, daran, dass mit dem vorausberechneten demo- graphischen Wandel die Anzahl der pflegebedürftigen alten Menschen in den nächsten Jahrzehnten überproportional zunehmen wird und dass dies angesichts eines Mangels an Pflegepersonal und begleitenden Faktoren zu einem Anstieg der Gewalt an den bedürftigen Menschen („Pflegegewalt“) führen werde, mindestens könnte, und dabei aufgrund der „spezifische[n] Wohn- und Lebenssituationen pflegebedürftiger Menschen .. im Übrigen auch vermehrt günstige Tatgelegenheiten für Eigentums-, Betrugs- und Sexualdelikte“ geschaffen werden (S. 15). In einem ebenfalls öffentlich zu- gänglichen Bericht der besagten Forschungsstelle aus dem Jahre 2006 wird bei der Betrachtung von Trends der Kriminalität in Nordrhein-Westfalen abschließend ausgeführt: „Auf der Basis derartiger Zeitreihenanalysen wie auch auf der Basis anderer methodischer Verfahren sind die Möglichkei- ten, globale Entwicklungen der Kriminalität zu prognostizieren, sehr einge- schränkt. Die Gründe dafür ergeben sich daraus, dass auf die Kriminalitäts- entwicklung sehr viele verschiedene gesellschaftliche Kräfte einwirken... Der Erkenntniswert von Vorausberechnungen der Kriminalität unter der Annahme, dass bis auf die Berücksichtigung einzelner Faktoren (zum Bei- spiel Bevölkerungsentwicklung) andere Faktoren konstant bleiben (zum Beispiel Wirtschaftswachstum, Anzeigeverhalten), kann nicht die Genauig- keit und Sicherheit erzielen, die für kriminalstrategische Planungen der Po-

lizei erforderlich wären“ (2006, S. 35). In diese Richtung äußert sich auch Wolfgang Kahl etwas später in den Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, die vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung in 2009 herausgegeben wurden: „Die Vielfalt der Kontextparameter und ihrer Wechselwirkungen untereinander und zur demographischen Entwicklung indizieren bereits, dass der Versuch, weitreichende Szenarien zur zukünftigen Kriminalitätslage zu entwickeln, wenig Aussicht auf Zuverlässigkeit haben würde und deshalb wenig ertragreich für die Ableitung von Handlungserfordernissen sein dürfte“ (S. 30).

Auch dies lässt die von PwC verwendeten Statistiken (Entwicklung der Kriminalitätsrate in NRW, Kriminalitätsrate der Einzeldeliktgruppen mit dem höchsten Anstieg, Entwicklung der Anzahl Tatverdächtiger, Tatverdächtige Körperverletzung/Betrug) nicht nur als unzureichend erscheinen, sondern lässt auch nicht erkennen, warum die verwendeten Größen denn besonders aussagekräftig sind, gar repräsentativ für das Feld der Kriminalität stehen. Öffentliche Zugänglichkeit von Material ist eben nicht automatisch besonders geeignet für eine Analyse des betrachtenden Gegenstandes, sondern bedürfte einer nachvollziehbaren inhaltlichen Auswahlbegründung, vor allen Dingen dann, wenn Kriminologie-Experten/Expertinnen wie hier in einer Projektantragsbegründung bezüglich einer wie bei PwC verwendeten Statistik formulieren: „Aber auch bei einer relativ konstanten Entwicklung der altersspezifischen Tatverdächtigenbelastungszahlen wäre es zu kurz gegriffen, lediglich auf der Grundlage von bisherigen Belastungskennziffern der einzelnen Altersjahrgänge und von Prognosen über die demographische Entwicklung Vorhersagen über künftige Kriminalitätstrends zu treffen“ (Simonson/Pfeiffer o.J., S. 4f.).

Dies liegt auf der Hand, denn gerade die Kriminalität verändert oder erweitert ihr Gesicht mit dem Auftreten immer neuer Settings (z. B. Computerkriminalität). Aber auch bei den Tatverdächtigen, um bei diesem Beispiel zu bleiben, wird nicht zuletzt auch nach Expertenmeinung verkannt, dass es nicht nur auf die Tatverdächtigenanzahl, sondern aus polizeilicher Aufwandssicht nebst der Deliktart auf die Taten pro Tatverdächtigen ankommt – und diese beiden Entwicklungen klaffen für NRW im Zeitraum 2010-2012 extrem auseinander. Allein dieses Beispiel zeigt, wie differenziert das Datenmaterial zu handhaben ist, möchte man sich nicht zu sehr durch einfache Extrapolationen von realen Entwicklungen entfernen (vgl. in diesem Sinne und sehr differenziert Spiess 2009). Deshalb ist die hand-

lungspraktische Schlussfolgerung, die Kemme/Hanslmaier bei ihrer Betrachtung in 2014 treffen, nämlich dass insgesamt alles dafür spreche, „dass auf Basis der Prognosen aufgrund der benannten Aspekte weder in der Polizei noch in der Justiz eine Verringerung der Personalstärke diskutiert werden dürfte“ (S. 27), mit Blick auf die in den PwC-Ergebnisberichten errechnete scheinbare Demographierendite besonders überzeugend.

Nun, diskutiert werden darf und sollte meines Erachtens sicherlich schon darüber, alleine um denjenigen, die sich aus ernsthaften und ausgesprochen nachvollziehbaren Gründen mit solchen Fragen beschäftigen, mehr Wissen über den zur Rede stehenden Sachverhalt zur Verfügung zu stellen. Nur bedeutet dieses Mehr an Wissen diesmal eine Relativierung statt einer Verallgemeinerung der Aussagemöglichkeiten (zu dem Stand der Entwicklung und den bislang erreichten Fortschritten bei den Prognosemodellen siehe im Überblick Hanslmaier/Kemme/Stoll/Baier 2014).

Diese Notwendigkeit zur komplexeren Betrachtung ist nicht nur mit Blick auf die hier bislang in den Fokus gerückte Kriminalitätsentwicklung von Bedeutung, sondern lässt sich auch für die anderen beiden Felder der polizeilichen Arbeit, die von PwC untersucht wurden (Verkehr, Schutz und Prävention), anführen.

Dort wird sich aus dem in sich doch sehr differenzierten Verkehrsbereich lediglich auf die Entwicklung des Unfallgeschehens konzentriert. Zweifelsfrei ist dies eine sehr wichtige Größe, doch gilt auch hier, dass die Entwicklung der Unfälle allein, auch wenn noch eine Unterteilung der Unfälle mit Personenschaden oder schwerwiegendem Sachschaden vorgenommen wird (die in der verwendeten Statistik rückläufig waren), keine hinreichende Beschreibung des Polizeiaufwandes erlaubt. Die getätigte Aussage, dass die Alterung der Gesellschaft sich deutlich unfallmindernd auswirken werde, bedürfte jedoch einer wesentlich ausgefeilteren Begründung als derjenigen, dass die momentanen Hauptverursacher, die jungen Erwachsenen, zahlenmäßig zurückgingen. Verkehrsexperten führen hingegen gegenläufig ins Feld, dass von einem steigenden Mobilitätsbedürfnis bei Senioren ausgegangen werden könne, die bereits zunehmend als Unfallverursacher statistisch auffielen. Auch hier ist eine sichere Abschätzung natürlich nicht vorzunehmen, weil Erfahrungswerte mit dieser neuen Situation zu gering sind. Aber abwägend zu berücksichtigen wäre zweifelsohne gewesen, dass diese Gruppe mit ansteigender Tendenz auch als Fußgänger und Radfahrer im Verkehrsgeschehen auftritt und dadurch sowohl als Verursacher wie als Opfer stärker in Erscheinung treten könnten als 2010. So führt Gerhard

Spiess von der Universität Konstanz in diesem Zusammenhang bereits mit 2010 beginnend aus: „Für die Zahl der Verunglückten im Seniorenalter ist vielmehr aufgrund der aktuellen Risikozahlen eher eine mäßige Zunahme zu erwarten, und, was die Zahl der bei Verkehrsunfällen getöteten Senioren betrifft, sogar eine deutliche Zunahme“ (2009, S. 52). Unberücksichtigt bleibt auch, dass die Aufnahme von Verkehrsunfällen wie die spätere Ermittlungsarbeit aus verschiedenen Gründen (z. B. höhere Anforderungen an gerichtsverwertbare Sicherungen, Auswertung von komplexen Fahrerassistenzsystemen) einen nach polizeilichen Verkehrsexperten wachsenden Aufwand für die Verkehrsdirektionen zur Folge hat (der dann allerdings empirisch auszuweisen wäre). Ebenso bleiben Aufwandsfragen der reinen Verkehrsüberwachung, z. B. mit zunehmendem PKW/LKW-Verkehr, bei der Analyse außen vor. Setzt man dieses wie bei PwC wohl geschehen implizit konstant, wäre eine gute Begründung dafür hilfreich oder ersatzweise eine sehr deutliche Relativierung zur Genauigkeit der ausgewiesenen Demographierendite.

Solche und andere Einschränkungen gelten auch für die Handhabung des Schutz- und Präventionsbereichs, der bei PwC separat abgehandelt wird. Hier wird ohne nähere Analyse lediglich eine proportionale Entwicklung zur Gesamtbevölkerung angenommen. Statistische Kennzahlen, die für diesen Bereich sehr typisch sind, wie die Anzahl der Notrufe, die Anzahl der eingesetzten Kräfte im Rahmen der Tagesarbeit oder aufgrund besonderer Einsatzlagen, werden ebenso wenig vergleichend einbezogen, wie es generell nicht um die möglicherweise veränderte Struktur von einzelnen Einsatzarten oder neuen Einsatzqualitäten bzw. -standards mit möglicherweise verändertem Ressourcenaufwand geht. Am Ende einer zumindest etwas gegenstands näheren Abwägung von Entwicklungen mit Blick auf die Vergangenheit hätte man ja theoretisch mit einer nachvollziehbaren Begründung seitens PwC auf das gleiche Resultat kommen können (wiewohl ad hoc nicht zu viel dafür spricht), aber man hätte die eigene Position zumindest gestärkt gesehen. In dieser Schlichtheit kann sie auch auf diesem Feld zumindest nicht ohne Weiteres als Basis einer realitätsnahen Einschätzung gewertet werden.

Bin ich bislang auf Entwicklungen in den drei zugrunde gelegten Feldern der Polizeiarbeit eingegangen, möchte ich abschließend die von PwC verwendete Relation der Bereiche zueinander ansprechen. In der oben beschriebenen Reihenfolge werden sie in Anlehnung an eine Literaturquelle

(FN 8 auf S. 31) 40:30:30 gewichtet (S. 32). Eine stärkere Begründung wäre für diese nicht leichte Frage der Gewichtung sicherlich wünschenswert gewesen, beispielsweise, indem man sich bei Polizei-Experten im Haus noch einmal stärker abgesichert und dies dokumentiert hätte. Angesichts der Reichweite an handlungspraktischen Folgen der Untersuchung hätte es die vorgenommene Setzung in dieser in der Tat nicht einfachen Situation untermauert, wenn durch eine Sensitivitätsanalyse gezeigt worden wäre, welche Auswirkungen sich auf den demographischen Effekt durch eine Gewichtungsverschiebung des polizeilichen Aufwandes in den drei Bereichen Kriminalität, Unfälle sowie Schutz- und Präventionsarbeit ergeben würden. Je geringer die Effekte bei solchen Verschiebungen, umso stabiler der ausgewiesene Befund aufgrund dieser Abhängigkeit.

Mein dringender Ratschlag für die Zukunft ist, hier mehr Offenheit bezüglich der Relativität des eigenen Vorgehens an den Tag zu legen und die Ergebnisse umfänglicher einzubetten und zu reflektieren. Dazu gehört auch, die Auswahl der Statistiken hinsichtlich ihrer gegenstandsbezogenen Gültigkeit umsichtig zu begründen; dort, wo ergiebig, das einschlägige Schrifttum zu Rate zu ziehen und insbesondere durch gezielte Gespräche mit polizeilichen Experten deren Erfahrungsschatz einzubeziehen.

### III Fazit

Die genaue Analyse der Annahmen, der methodischen Vorgehensweise sowie der vorgenommenen Interpretation und der getätigten Schlussfolgerung („Demographierendite“) der beiden PwC-Berichte lässt mich die Empfehlung aussprechen, diese der weiteren Arbeit der Expertenkommission *nicht* mehr zugrunde zu legen, insbesondere nicht, was Überlegungen zu Personalstärke der Polizei NRW betrifft. Nach gegenwärtigem Erkenntnisstand, da scheinen sich Wissenschaft und Polizeipraxis wie aufgezeigt recht einig zu sein, gilt das, was Baier/Hanslmaier (2013) für das Für und Wider von langfristigen Prognosen (z. B. 10 Jahre) für den Kriminalitätsbereich feststellen, bis auf Weiteres und auch für die anderen der hier betrachteten Felder: „Ein Innenministerium sollte die vorhergesagte Deliktanzahl im Jahr bspw. nicht zum Anlass nehmen, die Polizeistärke im Vorhinein an das Prognoseergebnis anzupassen“ (S. 593). Die sich aus der Lage ergebende weitere Schlussfolgerung, so meine Empfehlung, ist, die Demographientwicklung *außerhalb* der Polizeibehörden *aufgrund der latent unsicheren Befundlage* ebenfalls für den Moment nicht zum Gegenstand weiterer Entscheidungen zu machen. Dass demographische Entwicklungen (inklusive

Altersstruktureffekte) für die Polizei an sich aufmerksam beobachtet werden sollten, versteht sich von selbst. Und dass weitere Arbeiten an bekannten und für neue Prognosemodelle(n) notwendig sind, versteht sich ebenso (unter Einbeziehung internationaler Erfahrungen, z. B. aus Skandinavien).

Die Überlegung, Entwicklungen und ihre Folgen differenziert zwischen ländlichen Gebieten und Ballungszentren zu sehen (Ergebnisbericht Demographieeffekte, S. 49), sollte als eine grundsätzlich zu prüfende Frage herausgelöst und weiterverfolgt werden.

Sofern die im PwC-Bericht aufgeworfene Frage der Begrenzung von Ausgabenzuwächsen von 2010 bis 2020 aufgrund des (*nicht polizeispezifischen*) „Preisauftriebs“ (Sachmittel und Personal) aufgegriffen werden sollte, der von PwC mit 2% jährlich kalkuliert wird und sich in dem Analysezeitraum auf 22% summiert (absolut: 0,552 Mrd. – natürlich ohne jetzt noch die dort ausgewiesene Demographierendite einrechnen zu können), entsprechen diese 2% bei Zugrundelegung der Entwicklung des Polizeihaushaltes (und unter Berücksichtigung der Besoldungs- und Tariferhöhungen aus 2014) bislang ungefähr dem tatsächlichen Verlauf. Neue Lösungen für eine Begrenzung sind den Berichten dafür allerdings, dies sei sogleich bemerkt, nicht zu entnehmen. Verwiesen wird sehr allgemein auf Stelleneinsparungen und reduzierte Mengengerüste bei der Beschaffung. Ein neuer Impuls jenseits des Kernauftrages ergäbe sich aber bei der Verfolgung dieser Frage für die Expertenkommission nicht.

Hemer, den 5. November 2014

Univ.-Prof. Dr. Jürgen Weibler

## Literaturverzeichnis

- Baier, D./Hanslmaier, M. (2013).** Demografische Entwicklung und Prognose der Kriminalität - Extrapolationen reichen nicht aus. In: *Kriminalistik*, 67(10), S. 587-594.
- Hanslmaier, M./Kemme, S./Stoll, K./Baier, D. (2014).** Kriminalität im Jahr 2020. Erklärung und Prognose registrierter Kriminalität in Zeiten Demografischen Wandels, Wiesbaden.
- Kahl, W. (2009).** Demografischer Wandel im Kontext sozioökonomischer Prozesse und sozialräumlicher Entwicklungen: Mögliche Auswirkungen auf Phänomene der Gewaltkriminalität und Folgerungen für die Prävention. In: Naderi, R. (Hrsg.): *Auswirkungen demographischer Entwicklungen auf Sicherheitsfragen - Vorträge aus dem gleichnamigen Workshop vom 19./20. November 2007 im Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 128, Wiesbaden, S. 11-33.
- IT.NRW (2014)** Vorausberechnung der Bevölkerung 2011 - 2030/2050 in NRW. <https://www.it.nrw.de/statistik/a/daten/eckdaten/r511prog.html> (30.10.14)
- Kemme, S./Hanslmaier, M. (2014).** Folgerungen des demografischen Wandels für die Arbeit der Polizei und der Justiz. *Polizei & Wissenschaft*, 2/2014, S. 13-29.
- Kemme, S./Hanslmaier, M./Stoll, K. (2011).** Kriminalitätsentwicklung 1995 bis 2008: Ergebnisse einer Expertenbefragung. Zwischenbericht des Projekts „Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Kriminalitätsentwicklung sowie die Arbeit der Polizei, der Strafjustiz, des Strafvollzugs und der Bewährungshilfe“. KFN Forschungsbericht 112, Hannover.
- Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2004).** Senioren und Kriminalität. Eine Analyse unter Berücksichtigung demographischer Entwicklungen. Kriminalistisch-Kriminologische Forschungsstelle. Forschungsberichte Nr. 1/2004, Düsseldorf.
- Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2006).** Trends der Kriminalität in NRW. Eine Zeitreihenanalyse unter Berücksichtigung demographischer und ökonomischer Entwicklungen. Kriminalistisch-Kriminologische Forschungsstelle. Forschungsberichte Nr. 3/2006, Düsseldorf.
- Simonson, J./Pfeiffer, C. (o.J.).** Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Kriminalitätsentwicklung sowie die Arbeit der Polizei, der Strafjustiz, des Strafvollzugs und der Bewährungshilfe - Eine Prognose bis zum Jahr 2030 für die Bundesländer Bayern, Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt.

Projektskizze. Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V., Hannover.

**Spiess, G. (2009).** Demografischer Wandel und altersspezifische Kriminalität. Projektion der Entwicklung bis 2050. In: Naderi, R. (Hrsg.): Auswirkungen demographischer Entwicklungen auf Sicherheitsfragen - Vorträge aus dem gleichnamigen Workshop vom 19./20. November 2007 im Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 128, Wiesbaden, S. 35-56.

**Weibler, J. (2004).** Führungsmodelle. In Gaugler, E./Oechsler, W. A./Weber, W. (Hrsg.): Handwörterbuch des Personalwesens, 3. Aufl., Stuttgart, Sp. 802-816.

## **B2 Polizeistärke und ihre tatsächliche Verfügbarkeit (TG II)**

### **„Bürgernahe Polizei - Den demographischen Wandel gestalten“.**

#### **Gutachterliche Stellungnahme zur Polizeistärke und ihrer tatsächlichen Verfügbarkeit**

##### **I Auftrag**

Bei der Einrichtung der Expertenkommission „Bürgernahe Polizei - Den demographischen Wandel gestalten“ wurden ihre Mitglieder gebeten, u. a. bei ihrer Arbeit auch Fragen zur (Entwicklung der) Polizeistärke zu beantworten. Dies solle v.a. unter Berücksichtigung von Synergieeffekten und Optimierungspotenzialen geschehen.

Typischerweise wird die Polizeistärke in der Diskussion auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Planstellen für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte bestimmt. Beispielsweise wird mit dieser Größe die Polizeidichte (Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte je 1.000 Einwohner) im Ländervergleich innerhalb Deutschlands ausgewiesen. Gleichermaßen wird versucht, die Polizeistärke mit Blick auf die von der Polizei zu bewältigenden Aufgaben in Beziehung zu setzen.

Bislang vollkommen unterbelichtet ist jedoch die Frage, inwieweit diese technisch ausgewiesene Zahl der tatsächlichen Polizeistärke an einem beliebigen Tag im Jahr entspricht. Dabei ist neben dem Ausmaß der mit Sicherheit zu erwartenden Abweichung vor allem interessant, worauf sich diese Abweichung gründet. Des Weiteren auch, ob sich Entwicklungen zeigen, die diese Abweichung nennenswert quantitativ oder qualitativ verändern. Eine derartige Gesamtschau liegt gegenwärtig nicht vor und wird hiermit geleistet. Das Ergebnis kann durch die nun zu erkennenden Strukturen bereits in der Arbeit der Expertenkommission dazu genutzt werden, eine Bedeutungsabschätzung vorzunehmen und – wo möglich – Gestaltungsoptionen auszuloten.

## II Methode

Zur Durchführung dieser Analyse wurde auf vorliegendes und extra aufbereitetes bzw. ergänzend recherchiertes Datenmaterial zurückgegriffen. Ebenso wurden Fachgespräche geführt. Alle nachfolgenden Aussagen gelten unter der *ceteris paribus*-Bedingung (unter sonst gleichen Umständen). Dort, wo es nicht anders aufgeführt ist, werden lineare Entwicklungen unterstellt. Nicht immer kann auf identische Bezugsjahre rekurriert werden. Eine Berücksichtigung aller denkbaren Präzisierungen kann aus technischen Gründen oder aus Nützlichkeitsabwägungen heraus (Aufwand/Ertrag) nicht gewährleistet werden. Hier soll es allein um *grundlegende* Aussagen gehen, um eine *hinreichende* Basis für damit verbundene weitere Diskussionen zu schaffen.

## III Analyse

Die Anzahl der zur Verfügung stehenden Planstellen der Polizei ergibt sich aus dem jährlichen Haushaltsplan (Einzelplan 03) des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Planstellen werden für das Verwaltung- und Polizeivollzugspersonal zusammengefasst ausgewiesen. Im Haushaltsjahr 2014 waren dies 40.150 Planstellen (davon rund 39.150 für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte). 37.400 (93,1%) befinden sich davon bei den 47 Kreispolizeibehörden. Daneben sind 5.532 Stellen für Regierungsbeschäftigte im Haushalt etatisiert, was zu einem Gesamtstellensoll von 45.682 für die Polizei führt. Des Weiteren etatisiert sind 4.400 Stellen für Kommissarsanwärterinnen und Kommissarsanwärter, sodass 50.082 Planstellen, Stellen und Stellen für Beamtinnen und Beamte im Vorbereitungsdienst vorgehalten werden. Die Zahl der Beschäftigten ist natürlicherweise höher (51.400).

Der Fokus im Folgenden liegt allein auf den Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten, dabei wie angesprochen auf den Ausweis der tatsächlichen Verfügbarkeit für ihre unmittelbaren Dienstaufgaben. Als unmittelbare Dienstaufgabe werden für diesen Zweck sehr weit Kernaufgaben der Polizei sowie die hierfür notwendigen Unterstützungsleistungen verstanden. Verfügbar ist der Personenkreis, der sich an einem beliebigen

Tag im Jahr statistisch gesehen diesen Kernaufgaben bzw. den hierfür planstellenmäßig ausgewiesenen Unterstützungsleistungen unmittelbar widmen kann. Eingeschlossen in die Unterstützungsleistungen sind dabei auch gesetzlich oder tariflich festgelegte Aufgaben, die der indirekten Unterstützung der Personen oder deren Vertretung dienen. Verfügbar sind somit definitionsgemäß alle Personen, die ihre Arbeitsaufgabe in dem für die Planstelle vorgesehenen Ausmaß (i.d.R. 100% täglich) in der Normalarbeitszeit erfüllen können. Als Normalarbeitszeit gelten die Regelungen im Beamtenrecht NRW. Formal ist es die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit, die innerhalb von zwölf Monaten durchschnittlich zu erbringen ist. Im Durchschnitt beträgt sie für die Polizei 40,6 Stunden. Diese ist im Jahr (365 Tage) unter Berücksichtigung von durchschnittlichen Wochenendtagen (104 Tage) und Feiertagen, die nicht auf ein Wochenende fallen (kalkulatorisch 10), an 251 Arbeitstagen zu erbringen. Unter Berücksichtigung des Urlaubsanspruchs (30 Tage) reduziert sich diese Zeit auf 221 Tage. Von diesen 221 Tagen sind – analog einer Berechnung des Finanzministeriums NRW – die traditionellen Weihnachts- und Silvesterregelungen (1,43 Tage [2 x 5/7 wegen des Wechsels der Wochentage]), der Brauchtumstag (1,0 Tag) sowie der Tag zur Förderung der Betriebsgemeinschaft (1,0 Tag) ergänzend in Abzug zu bringen. Damit reduzieren sich die maximal möglichen Arbeitsstage auf 217,5. Von dieser Größe müssen noch wegen ihrer Bedeutung die Tage in Abzug gebracht werden, die zwar nicht wie die obigen in der absoluten Anzahl prinzipiell fix sind, aber dennoch quasi fix anfallen. Hierbei handelt es sich um die Inanspruchnahme von Dienstbefreiungen nach § 8a AZVOPol und den Mutterschutz. Eine begründete Schätzung lässt die Dienstbefreiung hoch- und umgerechnet mit 0,69 Tage zu Buche schlagen. Der Mutterschutz wird – jetzt wieder analog einer Berechnung des Finanzministeriums NRW – mit 0,20 Tagen angerechnet (allerdings an dieser Stelle reduziert, da sich der Frauenanteil in der Polizei unterhalb des Durchschnitts der Landesverwaltung auch unter Zugrundelegung des deutlichen Anstiegs bei den Neueinstellungen bewegt). Dienstbedingte Abwesenheiten werden einer begründeten Schätzung zufolge mit 0,69 Tagen einberechnet, sodass am Ende faktisch **216 maximal mögliche Anwesenheitstage (1.754 Jahresarbeitsstunden, gerundet)** im Jahr verbleiben.

Damit ergibt sich angesichts der 39.150 Planstellen für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte ein maximal jährliches Arbeitsvermögen von 68.669.100 Stunden. Dieser Umfang an Planstellen verkörpert allerdings nicht, wenig überraschend, die tatsächliche Verfügbarkeit für die polizeilichen Kernaufgaben und den damit verbundenen Unterstützungs-

leistungen. Um diese zu ermitteln, werden nun angesichts empirischer Daten (vorzugsweise aus 2014) Ausfallzeiten von Belang angeführt. Erst dadurch kann am Ende die tatsächliche Polizeistärke, wiederum ausgedrückt in Planstellen, begründet angegeben werden. Gemeinsam ist den Größen der Ausfallzeit, dass sie prinzipiell variabel sind und *zumindest teilweise* durch gestalterische Maßnahmen in ihrem Umfang und/oder in dem Umgang damit von der Polizeiorganisation *indirekt* oder *direkt* beeinflusst werden können. Dabei werden diese Ausfallzeiten jeweils in Planstellen ausgedrückt. Dabei wird eine Planstelle, dort wo nötig, mit den maximal möglichen und oben ausgewiesenen Jahresarbeitsstunden verrechnet. Dieses Vorgehen ist üblich, nur werden sonst zur Berechnung der Jahresarbeitsstunden zuvor weitere Größen in Abzug gebracht. Damit sinkt dieser Wert natürlich (und erhöht bei Umrechnungen den Planstellenumfang). Dieses anderenorts praktizierte Vorgehen ist zwar pragmatisch und besitzt seine Berechtigung, doch würde es der hier verfolgten Absicht nicht dienen. Hier kommt es ja insbesondere darauf an, nicht nur die Ausfallzeiten mit Blick auf die tatsächliche Verfügbarkeit im beschriebene Sinn empirisch offenzulegen, sondern die Struktur der Ausfallzeiten zu verdeutlichen, um Handlungsoptionen in einer Gesamtschau abschätzen zu können.

Dabei ist um Missverständnisse zu vermeiden, vorweg anzumerken, dass den einzelnen Größen nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ eine unterschiedliche Bedeutung zukommt. Während eine Abwesenheit (Abordnung, Erkrankung) das Leistungspotenzial der Polizeibehörde gegenüber einer Vollbesetzung ebenso wie eine (Teil-)Vakanz schwächt, mindert eine Fortbildung oder die Erhaltung der körperlichen Leistungsfähigkeit dieses während der Inanspruchnahme ebenso; letztere allerdings mit dem Ziel, das Leistungsvermögen (bei adäquater inhaltlicher Verortung und adäquatem Ausmaß) durch die Maßnahme konstant zu halten oder gar zu steigern. Dies mag im Rahmen einer Dienstpflicht vorgesehen sein, oder freiwillig initiiert im Dienst geschehen. Nichtsdestotrotz stehen die betreffenden Personen während dieser Zeit zur Bewältigung der Kernaufgaben oder zur Erbringung der Unterstützungsleistungen nicht zur Verfügung. Eine Sonderstellung nimmt abschließend der Kreis verwendungseingeschränkter Personen ein. Diese stehen der Polizeiorganisation zur Bewältigung ihrer Kernaufgaben bedingt bis im Extrem gar nicht zur Verfügung. Dies senkt, und dass ist die Gemeinsamkeit mit den Ausfallzeiten, die Flexibilität der Polizeiorganisation. Die Qualität der in der Verwendungsein-

schränkung erbrachten Leistung bleibt davon unberührt. Verwendungseinschränkungen sind zudem vielfältig, die Auswirkungen für den Polizeidienst müssen im Detail also ebenfalls differenziert gesehen werden. Sofern Unterstützungstätigkeiten ausgefüllt werden können, die das Profil dieser Unterstützungsstelle vollständig erfüllen, entsteht der Polizeibehörde kein Effektivitätsverlust. Allerdings läge dort, wo es nicht von vornherein arbeitsinhaltlich geboten erscheint, eine Polizeivollzugsbeamtin oder einen Polizeivollzugsbeamten auf einer Unterstützungsstelle zu beschäftigen, sondern dies auch durch eine anders qualifizierte *und* verfügbare Person gleichermaßen ableisten zu lassen, eine aus Organisationssicht nicht optimale Verwendung vor. Organisationspraktisch mag dies nicht selten in einem anderen Licht zu sehen sein.

Wenden wir uns nun wieder den Ausfallzeiten im Konkreten zu. Zunächst sind hierbei Ausfallzeiten aufgrund von **Erkrankungen** abzuziehen. Hier weist die Krankenstandserhebung für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte einen Wert von 7,74% aus (in 2013; Sollarbeitstageanzahl differiert zwar, aber bleibt hier ohne praktische Konsequenz). Dies entspricht rund **3.030 Planstellen**.

Des Weiteren sind 51 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte in Abzug zu bringen, die an der Fachhochschule für die Ausbildung der Anwärterinnen und Anwärter tätig sind (maximal 90 wären zurzeit möglich). Sie werden auf sogenannten **Abgeordnetenstellen** geführt und stehen dem aktiven Dienst im oben gemeinten Sinn damit nicht zur Verfügung. Sieben Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte werden auf Planstellen ohne Besoldungsaufwand geführt, die an der Deutschen Hochschule der Polizei vorübergehend Dienst leisten. Acht Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte finden anderenorts eine Verwendung oder sind für ein politisches Amt **freigestellt**. 27 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte befinden sich im Ausland. Hiernach stehen insgesamt **93 Planstellen** ebenfalls nicht zur Verfügung. Diese Größenordnung schwankt naturgemäß, wird aber durch soziodemographische Veränderungen der Personalstruktur oder bislang bekannte Entscheide nicht oder nicht nennenswert verändert.

Während der obere Personenkreis aus der ursprünglichen und durch die Planstellenstatistik ausgewiesenen Verwendung herausfällt, trifft dies für die nachfolgenden Ausfallzeiten so nicht zu. Hier steht nur ein Teil des Arbeitsvermögens nicht der unmittelbaren Verfolgung der Kernaufgaben und der hierfür notwendigen Unterstützungsfunktionen zur Verfügung. Dies,

um mögliche Missverständnisse zu vermeiden, ausnahmslos dienstkonform.

Aufgrund des gültigen **Sporterlasses** ergeben sich in diesem Sinne weitere Ausfallzeiten. Nach diesem erhält die dafür vorgesehene Zielgruppe Dienstsport in der Höhe von max. 36 Stunden, was sich inklusive einer Zeitgutschrift bei Erfüllung des Kriteriums auf 44 Stunden jährlich erhöht. Angesichts dieses Kriteriums *erfüllenden* Personenkreises wurde dies in einem Umfang von **502 Planstellen** umgesetzt (gerundet; Erfüllungsquote rund 76%; maximal wäre dies in einem Umfang von 716 Planstellen möglich gewesen; 2013; unberücksichtigt bleiben alle Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte, die ohne eine hierfür vorgesehene Planstelle für die Umsetzung mitverantwortlich zeichnen, sei es ausschließlich oder in zugleichfunktion, z. B. als Übungsleiter/in, ebenso weitere Sportanlässe etc.).

Diese Ausfallzeiten werden dann wesentlich ergänzt durch die Teilnahme an der zentralen wie örtlichen **Fortbildung**. Hierfür werden in der Summe 2.897.905 Teilnehmer(innen)stunden (1.089.468/1.808.437 [wird zu einem geringen Teil zzt. vertiefend abgesichert] ausgewiesen. Dies entspricht **1.652 Planstellen** (gerundet; 2013).

Des Weiteren muss mit Blick auf die tatsächliche Verfügbarkeit die **Teilzeit und Elternzeit** als *gesetzlich verbrieft* *Anspruchsgrundlage* in Augenschein genommen werden. Diese Notwendigkeit ergibt sich einerseits aus der (gewünschten und schon erfolgten) Erhöhung des Anteils von Polizeivollzugsbeamtinnen (20,8% in 2014 zu 28,3% in 2020; *ohne* Anwärterinnen und Anwärter; 38% sind in den Einstellungsjahrgängen 2012-14 weiblich, wobei dieses Niveau als zunächst konstant angesehen wird) bei andererseits gleichzeitig perspektivisch negativen Differenzen aus Ab- und Zugängen ab 2017. Dieser Bezug muss hergestellt werden, weil sowohl Teilzeit wie Elternzeit bislang dominant von Polizeivollzugsbeamtinnen in Anspruch genommen werden. Dies führt bei linearer Fortschreibung der Ausübung von Teilzeit zu einer Erhöhung der in Planstellen umgerechneten unbesetzten Stellenanteile von derzeit 1.066 auf 1.394 in 2020 (Differenz 328 *Planstellen*). Zudem befanden sich 511 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte für durchschnittlich ein Jahr in Elternzeit, davon 97 Männer (18,9%). Fortgeschrieben erhöht sich diese Zahl im Jahre 2020 auf 648 (561 Frauen und 87 Männer). Die Differenz beträgt 137 Planstellen. In

der Summe ergeben sich damit faktische Nichtbesetzungen in einer Höhe von **1.577 Planstellen (2020: 2.042)**. Perspektivisch muss das Augenmerk vor allem auf die ausgewiesene Differenz zwischen den beiden Bezugsjahren gelegt werden (jetzt bereits *465 Planstellen*), denn die hier allein auf die Planstellen gemünzte Problematik könnte sich angesichts des zunehmenden kumulierten Bestandsrückgangs an Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten (und eventuell gesellschaftlich veränderten Einstellungen zur Work-Life-Balance; andere Motive ausgespart) nach 2020 weiter verschärfen, sofern es nicht gelingt, arbeitsorganisatorische Maßnahmen für diesen Beschäftigtenkreis zu schaffen, der ihm die Übernahme eines höheren Stellenanteils erlaubt.

Neben diesen Ausfallzeiten wird die tatsächliche Verfügbarkeit auch durch Verwendungseinschränkungen von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten berührt. Verwendungseinschränkungen (die Direktion ZA und V besitzen den höchsten relativen Anteil) lagen in 2012 für 4.298 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten vor (11,08%), davon 2.528 dauerhaft. Da auch temporäre Verwendungseinschränkungen innerhalb eines Jahres eintreten, ist für das gesamte Jahr von einer niedrigeren Quote auszugehen. Stichprobenartig wurden **3.200** Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte ausgewiesen, eine Zahl, die für die weitere Berechnung aufgrund der auch hier extrem hohen Vollarbeitszeitkontingente gleichzeitig in **Planstellen** gefasst wird. Die absolute Zahl der in ihrer Verwendung eingeschränkten Personen ist bei leicht variierenden relativen Häufigkeiten (10,66%) angesichts der sich ebenfalls leicht verändernden, ab 2017 negativen Differenz aus altersbedingten und sonstigen Abgängen und der Höhe des Nachersatzes (Prognose) für den Zeitraum bis 2020 recht konstant.

#### **IV Fazit**

Die **Ausfallzeiten** in einer Höhe von **6.854 Planstellen** reduzieren die **tatsächliche Verfügbarkeit der Polizeikräfte** bereits um **17,5%**. Auch wenn sich die Bestandsgrößen durch die ab 2017 fortlaufende, bis 2026 anhaltende negative Differenz der Ab- und Zugänge verändert und sich damit auch die absolute Anzahl der Ausfallzeiten verändert wird, bleiben die beschriebenen Effekte in Relation vergleichbar wirksam (oder erhöhen sich im Falle der Teilzeit und Elternzeit eventuell gar überproportional). Berücksichtigen wir jedoch, dass gegenwärtig rund 3.200 temporär oder dauerhaft **verwendungseingeschränkte Polizeivollzugsbeamtinnen und Poli-**

**zeivollzugsbeamte** Planstellen innehaben (und von denen bei dieser Zusammenfassung wegen Schnittmengen im obigen Datensatz nur **2.776** angerechnet werden können; Teilzeit und Elternzeit werden vernachlässigt, u. a., weil die Verwendungseinschränkung deutlich mit dem Alter korreliert), stehen den **Polizeibehörden** zusammen mit den Ausfallzeiten nur rund **75%** der Planstellen mit voller **Flexibilität** zur *täglichen* Verfügung. Dies ist eine nennenswerte Differenz zum uneingeschränkten maximal jährlichen Arbeitsvermögen, das theoretisch für die eigentliche polizeiliche Zwecksetzung eingebracht werden könnte. Sie wiegt umso schwerer, je mehr Aufgaben oder Anteile für bereits bestehende Aufgaben der Polizei zukünftig zusätzlich zuerkannt und/oder je weniger Planstellen dafür vorgehalten werden. **Bis 2031 wird die nominelle Polizeistärke** bekanntlich bereits ohne die obigen, dann allerdings bei absoluter Verwendung rechnerisch anzupassenden Effekte **weiter (deutlich) sinken**. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass aus eingangs erwähnten Gründen nicht sämtliche theoretisch einzubringende Größen und Differenzierungen, die die tatsächliche Verfügbarkeit weiter abschmelzen (könnten), rechnerisch aufgenommen wurden, ggf. ergänzend auch, weil sie einer eigenständigen Betrachtung aus einer anderen primären Zielsetzung heraus bedürften (Koordinierung oder Durchführung der Fortbildung/des Sports in einer dafür nicht ursprünglich formal vorgesehenen Zueleichfunktion, Sonderregelungen für Einheiten mit besonderen Aufgaben, Rüstzeiten o.Ä.). Eine letzte Besonderheit, die sich aber nur in der Verschiebung von Verfügbarkeiten unterjährig zeigt, stellt die Ungleichzeitigkeit von Abgängen und Nachersatz in der Polizeiorganisation dar. Dies führt für sich bereits faktisch dazu, dass in allerdings überschaubaren Grenzen *temporär* unter der Verfügbarkeitsgrenze des vorgesehenen Kontingents gearbeitet muss, bis einmal im Jahr (1. September) diese Differenz wieder ausgeglichen wird. Die absolute Anzahl der verfügbaren Planstellen ist davon jedoch nicht betroffen.

Die tatsächlich verfügbare Personalstärke – und damit im Übrigen auch die Polizeidichte – muss also realistischerweise niedriger als allein durch Planstellen ausgewiesen eingeschätzt werden. Dies ist grundsätzlich nicht neu, wird aber erst durch die vorgenommene Zusammenschau in Umfang, Struktur und Entwicklung sichtbar. Fortan ist zu prüfen, welche Maßnahmen dazu geeignet sind, die tatsächliche Verfügbarkeit der theoretischen anzunähern. Dazu sind Abwägungsprozesse notwendig, die vielfach einen

trade-off von einzelnen Werten oder Zielen zur Folge haben. Davon unberührt empfehle ich, zukünftig ein Verfügbarkeitssystem vorzuhalten, das nach Möglichkeit tagesgenau und automatisiert die tatsächliche Verfügbarkeit pro Behörde und summiert für das Land ausweist. Gegenwärtig ist dies so nicht gegeben. Dieses **Informationssystem** sollte darüber hinaus bedarfsgerecht und gemäß den Datenschutzbestimmungen ausdifferenziert werden. Abteilungsleitung wie die Leitungen der Kreispolizeibehörden oder Landesoberbehörden würden so – durchaus mit unterschiedlichen Zugriffsrechten versehen – mit stets aktuellen, aggregierten Daten für zu treffende Entscheidungen und vorzunehmende Planungen versorgt. Das momentane Vorhalten verschiedenster Informationen in unterschiedlichen Systemen, Einheiten und Datenformaten ist (auch für andere Fragen) weder aus strategischer, taktischer noch operativer Sicht optimal.

Hemer, den 21. Dezember 2014

Univ.-Prof. Dr. Jürgen Weibler

### **B3 Zusammenhang von Behördengröße, Verfasstheit und Leistungsgrößen in den Kreispolizeibehörden (TG III)**

#### **„Bürgernahe Polizei - Den demographischen Wandel gestalten". Gutachterliche Stellungnahme zum Zusammenhang von Behördengröße, Verfasstheit und Leistungsgrößen in den Kreispolizeibehörden**

##### **I Auftrag**

Bei der Einrichtung der Expertenkommission „Bürgernahe Polizei - Den demographischen Wandel gestalten“ wurden ihre Mitglieder gebeten, u. a. bei ihrer Arbeit auch auf die Frage einer Reduzierung der Anzahl an Kreispolizeibehörden einzugehen. Eine Reduzierung hätte eine Erhöhung der durchschnittlichen Größe der verbleibenden Kreispolizeibehörden zur Folge.

Natürlicherweise werden in diesem Zusammenhang regelmäßig Fragen zur Effektivität und Effizienz von Polizeibehörden aufgeworfen. Dies gilt unabhängig von der Richtung der Veränderung (Zentralisierung vs. Dezentralisierung). Dabei wird unter „Größe“ einer Kreispolizeibehörde vor allem die jeweilige Polizeistärke der Kreispolizeibehörde gemessen an vorzugsweise Planstellen für Polizeivollzugsbeamte und Polizeivollzugsbeamtinnen, aber auch für Verwaltungsmitarbeiter und Verwaltungsmitarbeiterinnen bzw. Stellen für Regierungsbeschäftigte verstanden. Verbunden damit sind aber auch insbesondere Fragen des geographischen Einwirkungsraumes der jeweiligen Kreispolizeibehörde (und sich damit verändernde einflussreiche Strukturgrößen, Arbeitsräume oder Bedingungen der Zusammenarbeit mit örtlichen und überörtlichen Behörden und mehr).

Zwischen den Kreispolizeibehörden (KPB) in Nordrhein-Westfalen bestehen bereits jetzt merkliche Größenunterschiede, auch falls die Extrema (KPB Köln und KPB Olpe) ausgeklammert würden. Geschuldet sind diese Größenunterschiede im Wesentlichen der prinzipiellen Zuschnittslogik (Kreise bzw. kreisfreie Städte), den damit verbundenen variierenden Strukturparametern (z. B. Einwohnerzahl), den innerhalb der KPB ungleich verteilten Zuständigkeiten für spezifische polizeirelevante Vorkommnisse (z. B. sog. §§ 2-, 4-Behörden nach Kriminalhauptstellenverordnung NRW),

den Zuordnungen der Bereitschafts-, Autobahn- und Wasserschutzpolizei sowie den längerfristigen Entwicklungen im Kriminalitäts- wie Verkehrsunfallgeschehen des Verantwortungsbereiches der einzelnen KPB.

So scheint als ein erster Beitrag zur Sachstandsklärung in diesem Zusammenhang die Prüfung der Frage interessant, ob sich die bereits existierenden Größenunterschiede der KPB auf die üblicherweise herangezogenen Leistungsparameter der Polizeiarbeit auswirken. Die Leistungsparameter werden für diesen Zweck der Steuerungssystematik der Polizei NRW entnommen. Diese stellt die eigenverantwortliche Schwerpunktsetzung der KPB - unter Beachtung der Rahmenvorgaben und Standards des Ministeriums für Inneres und Kommunales - in den Mittelpunkt. Und auf eben diese Rahmenvorgaben und Standards, die für alle Kreispolizeibehörden gelten und damit ihrer Arbeit zugrunde liegen, wird sich im Folgenden bezogen (Neuausrichtung von Steuerung und Führung der Polizei/41.1 – 59.03.02 (1912 LZ 2005) vom 30.09.2005; Grundsätze der Polizeiarbeit/4-59.01 vom 17.05.2006; Strategische Steuerung in der Polizei NRW/LZPD, LKA aus Februar 2008); Strategische Steuerung. Bildung von landesweiten Vergleichsgruppen/LZPD aus Juni 2009; siehe dazu auch korrespondierende Vorgaben zu den Sicherheitsprogrammen bzw. Sicherheitsbilanzen). Des Weiteren kann in diesem Zusammenhang zusätzlich geprüft werden, ob die organisatorische Verfasstheit der KPBs (Landratsbehörde vs. Polizeipräsidium) in einem Zusammenhang mit eben diesen Leistungsparametern steht.

## **II Methode**

Zur Durchführung dieser Analyse wurde ausschließlich auf vorliegendes bzw. aufbereitetes Datenmaterial im Steuerungskontext zurückgegriffen: (1) Behördenparameter (Planstellen nach BKV als Ausdruck der Größe (2) Strukturvariablen des Raumes/Gebietes der Kreispolizeibehörde (identisch mit den verwendeten 23 Strukturvariablen zur Bildung von Vergleichsgruppen zwischen den Kreispolizeibehörden sowie (3) generelle Erfolgsfaktoren (vorgegebene Standards polizeilicher Arbeit im Rahmen von Fachstrategien, z. B. Notrufreaktionszeiten, Suche und Sicherung von DNA-Spuren, MVZ Geschwindigkeit) und (4) Ergebniskennziffern (die für die Bevölkerung relevanten Wirkungen der Polizeiarbeit, z. B. PKS Fallzahlen,

VUD Fallzahlen, Aufklärungsquoten).<sup>1</sup> Alle Größen bestimmen anerkanntermaßen die gegenwärtige Polizeiarbeit und die öffentliche Diskussion hierüber.<sup>2</sup> Dass beispielsweise die Ergebniskennziffern (teilweise) aus v.a. methodischen Gründen hinsichtlich ihres Aussagegehaltes nicht frei von Kritik sind, ist an dieser Stelle nicht Gegenstand der Betrachtung.

Zur Beantwortung der Ausgangsfrage werden statistische Verfahren genutzt. Mögliche jahresversetzte Effekte polizeilicher Arbeit bleiben unberücksichtigt. Nur Haupteffekte werden dargestellt, auf Detailbetrachtungen wird nur zu Demonstrationszwecken eingegangen.

### III Analyse

Die Analyse erweckt *zunächst* den Anschein, dass größere Kreispolizeibehörden systematisch schlechter abschneiden als kleinere: Die Einsatzreaktionszeiten sind hier etwas höher, die Aufklärungsquoten dagegen mitunter deutlich niedriger. Bezüglich der Unfälle gibt es bei größeren Behörden

---

<sup>1</sup> Für die Direktion GE wird im Datensatz keine Ergebniskennziffer ausgewiesen. Stattdessen werden nur Erfolgsfaktoren benannt. Da jedoch die Einsatzreaktionszeit (ERZ; außenveranlasst) aus der GE-Logik – ebenfalls nach Expertenmeinung – auch als eine ergebnisnahe Kennziffer interpretiert werden könnte, wird die ERZ als solche für Analysezwecke so behandelt. Für die Richtung der Gesamtaussage ist dies aber nicht erheblich. Für 2015 ff. beachte die neue Erlasslage (Sicherheitsprogramme und Sicherheitsbilanzen – Fortentwicklung der Inhalte der strategischen Steuerung der Polizei NRW/412.59.03.02 vom 13.01.2015).

<sup>2</sup> Analysezeitraum ist 2013. Nicht alle Daten lagen aus demselben Jahr vor. Dies ist für die grundlegenden Ergebnisse allerdings erneut unerheblich, da der stochastische Zusammenhang der ausschlaggebenden Größen zwischen aufeinanderfolgenden Jahren (nahezu) perfekt ist (Zusammenhangsmaß  $r > .90$ ). Somit kann die Verwendung von Daten aus unterschiedlichen (benachbarten) Jahren für keine fundamentalen Abweichungen sorgen. Dies gilt beispielsweise auch für die Korrelation von Personalstärke nach BKV für die Gesamtbehörde im Jahresvergleich (zwischen 2013 und 2014  $r = .99$ ,  $p = <.001$ ) sowie ebenso für die um Spezifika bereinigten Ist-Größen der Direktionen GE, K und V mit der Personalstärke nach BKV auf Basis der Gesamtbehörde ( $r = .97$  bis  $.99$ ,  $p = <.001$  für die drei Direktionen). Es ist jedoch zu beachten, dass einzelne Variablenklassen nicht in Gänze unabhängig voneinander sind. Beispielhaft sei hier die Konfundierung der Variablenklasse PKS und BKV genannt. Wie angemerkt geht es gemäß dem Analysezweck nur um Grundaussagen über alle KPBs hinweg. Auch deshalb wurden keine Interaktionseffekte zwischen Strukturdaten und Erfolgsfaktoren berechnet. Es zeigt sich aber bei den vorgenommenen Berechnungen, dass Strukturdaten im Allgemeinen deutlich wichtiger als Erfolgsfaktoren für die Ausprägung der Ergebniskennziffern sind.

deutlich mehr Unfälle pro 100.000 Einwohner. Die statistisch signifikanten Korrelationen zwischen Behördengröße und den genannten Ergebniskennziffern variieren zwischen .27 und .81 (Zusammenhangsmaß Pearson's-r). Damit würde unter Annahme eines Kausalzusammenhangs allein die Größe einer Behörde zwischen 7% und 65% der Unterschiede in den jeweiligen Kennziffern erklären. Bei Verunglückten im Verkehr besteht kein statistisch signifikanter Zusammenhang. Um auszuschließen, dass andere Größen diesen Zusammenhang beeinflussen, wurden zusätzlich verschiedene Strukturvariablen in die Auswertung einbezogen. Hierbei zeigt sich die Siedlungsdichte als besonders aussagefähig. Sie erklärt die Ergebniskennziffern in vergleichbarer Höhe wie die Behördengröße. Sobald nun die Siedlungsdichte mittels einer Partialkorrelationsberechnung bei der Analyse der Behördengröße berücksichtigt wird, finden sich **keine breiteren systematischen Zusammenhänge der Behördengröße und den Zielvariablen** mehr. Entweder werden die zuvor festgestellten Effekte nicht mehr signifikant oder der jeweilige Zusammenhang wird deutlich abgeschwächt. Dies legt nahe, dass nicht die Größe einer Kreispolizeibehörde, sondern die betrachtete Strukturvariable für die Unterschiede in den Ergebniskennziffern verantwortlich ist. Darüber hinaus sind in diesem Zusammenhang weitere humangeografische Faktoren statistisch bedeutsam (so entfaltet allein die Bevölkerungsanzahl eine ähnliche Wirkung wie die Siedlungsdichte. Die beiden Strukturparameter korrelieren mit  $r = .57$  nennenswert und mit  $p < .001$  signifikant, sind allerdings bei der Varianzaufklärung nicht vollständig redundant. So erklären beide Variablen zusammen genommen, um ein Beispiel zu geben, mehr als 70% der Varianz der Straftaten/100.000 Einwohner und 63% der Verkehrsunfallzahl/100.000 Einwohner). Raum für weitere Erklärungen der Varianz der Ergebnisvariablen zwischen den KPBs besteht somit offensichtlich weiterhin (z. B. weitere Strukturvariablen, Erfolgsfaktoren, Wetter, Führungsverhalten und Motivation, zufällige Einflüsse etc.).

Oftmals wird darüber hinaus die Frage aufgeworfen, ob die Verfasstheit der Kreispolizeibehörde (Polizeipräsident vs. Landrat [mit nachgeordnetem Abteilungsleiter Polizei]) einen Einfluss auf die Ergebniskennziffern besitzt. In der Tat zeigen sich *zunächst* Effekte, hier zugunsten der Landratsbehörden. Bei einer tieferen Betrachtung zeigt sich aber wiederum die Siedlungsdichte bzw. die Bevölkerungsanzahl als dafür primär verantwortlich. So werden nach Berücksichtigung dieser Strukturvariable bestehende Differenzen aufgehoben oder deutlich abgeschwächt (der Zusammenhang zwischen Verfasstheit und Siedlungsdichte beträgt ausgedrückt in Spearmans' Rho:  $.67$ ,  $p < .001$ ). So kann auch hier davon ausgegangen

werden, dass **nicht die Verfasstheit der Behörde**, sondern die mit der Organisationsform verquickten Strukturvariablen für die Unterschiede **aus-schlaggebend** sind.<sup>3</sup>

Neben dieser grundlegenden Aussage bietet eine solche hier erstmals vorgelegte Analyse noch weitere Möglichkeiten. So kann man den Zusammenhang von Behördengröße auf **Erfolgsfaktoren** oder, vermutlich viel interessanter, den Zusammenhang von Erfolgsfaktoren auf die Ergebniskennzahlen recht gut bestimmen. Bedienen wir uns erneut der Landeszahlen und nehmen zu Demonstrationszwecken beispielsweise allein die Fachstrategie Kriminalitätsbekämpfung: In Bezug auf die gesamte Aufklärungsquote hat zunächst nur die Ausschöpfung der Suche nach DNA Spuren einen positiven Einfluss (Pearsons  $r = .34$ ,  $p = .020$ ). Zusammenhänge mit anderen Erfolgsmerkmalen sind mitunter sogar deutlich negativ. So korreliert die Quote von Sachfahndungsausschreibungen mit dem Erfolgsmerkmal der gesamten Aufklärungsquote mit  $r = -.43$ ,  $p = .002$  (was nach Expertenauskunft vermutlich an der ggü. dem DNA-Material weitaus höheren Unspezifität liegt). Diese Befundlage relativiert sich allerdings, wenn die Erfolgsmerkmale differenzierter betrachtet werden: Kein statistischer Zusammenhang besteht dann zwischen Tatserienerkennung Diebstahl ohne Ladendiebstahl ( $r = .12$ ,  $p = .43$ ), ein deutlicher Zusammenhang hingegen zwischen Tatserienerkennung bei Wohnungseinbrüchen ( $r = .44$ ,  $p = .002$ ) und den jeweilig zugehörigen Aufklärungsquoten. Ebenso steht die Ausschöpfung der Suche nach DNA Spuren in einem deutlichen statistischen Zusammenhang mit der Aufklärungsquote bei Diebstahl ohne Ladendiebstahl ( $r = .41$ ,  $p = .004$ ). Der Zusammenhang der Quote von Sachfahndungsausschreibungen und verschiedenen Aufklärungsquoten ist wieder nahe Null oder deutlich negativ.

Eine weitere Erklärung systematischer Zusammenhänge kann darüber hinaus über die gleichzeitige Integration verschiedener Strukturvariablen und

---

<sup>3</sup> Die Auswertung wird insgesamt durch einen starken Zusammenhang von Organisationsform und relevanten Strukturvariablen erschwert. Wie u. a. eine graphische Auswertung zeigt, lassen sich keine sinnvollen homogenen Cluster bilden, in denen Behörden mit unterschiedlicher Organisationsform, aber gleicher humangeographischer Struktur miteinander verglichen werden könnten. Von noch weitergehenden Analysen wird jedoch Abstand genommen, da die Ergebnisse stabil sind und sich bis auf Weiteres hinreichend passend begründen lassen.

Erfolgsfaktoren erreicht werden. Beispielhaft sei hier die Aufklärungsquote bei Wohnungseinbrüchen genannt. In diesem Zusammenhang erklärt zunächst die Siedlungsdichte 11% der Varianz der Daten. Berücksichtigt man darüber hinaus die Erfolgsfaktoren Tatserienerkennung Diebstahl Wohnungseinbruch sowie die Ausschöpfung der Möglichkeit der Suche nach DNA Spuren, erhöht sich die aufgeklärte Varianz um 27% auf insgesamt 38%. Somit kann in diesem Zusammenhang die konsequente Anwendung von vom Ministerium für Inneres und Kommunales benannten Erfolgsfaktoren in den KPBs zu deutlich besseren Ergebnissen beitragen. Dies ist auch ein schönes Beispiel dafür, dass mitunter erst die gemeinsame Betrachtung von Strukturvariablen und Erfolgsfaktoren eine Annäherung an das Gesamtbild erlaubt. Diese Bewertung fällt, dies muss man wissen, je nach Ergebniskennziffer sehr unterschiedlich aus, was natürlich eine beständige Reflexion der verwendeten Erfolgsfaktoren mit Blick auf die Frage „geeignet für was“ und „aussagefähig in welchem Umfang“ bedingt. Demnach ist, um es an diesem Beispiel festzumachen, eine zusammenfassende Betrachtung über die gesamte Aufklärungsquote, sofern sich solche Ergebnisse auch für andere Jahre bestätigten und damit stabilisierten, *ceteris paribus* wenig zielführend und bedarf stattdessen spezifischer Fragestellungen und Auswertungen.

Dabei ist klar: Nicht immer liefern solche Analysen, die verfeinert werden könnten (und letztendlich müssten) für den Experten überraschende Erkenntnisse, aber manchmal eben doch und vor allem kann die Stärke eines Zusammenhangs und damit die „Aufklärungsquote“ eines Erfolgsfaktors für die Zielgröße genauer (genau genommen natürlich nur in einem Intervall) bestimmt werden - oder eben das Ausbleiben einer nachweisbaren Beziehung, was wiederum Anlass zur kritischen Überprüfung der Geeignetheit der Kriterien bietet. Dies dann auch unter Berücksichtigung der Überlegung, ob bei der Kriteriendefinition und Kriterienaufnahme eventuell auf indirekte Effekte spekuliert wird oder andere Gründe als die Verbesserung von Ergebniskennziffern für die besondere Herausstellung einer veranlassten, standardisierten Maßnahme prioritär sind (z. B. juristische).

#### **IV Fazit**

Die Analyse hat gezeigt, dass die Größe der Kreispolizeibehörde bei Einbeziehung von Kontrollvariablen in keinem systematischen Zusammenhang zu den jeweiligen, auf die einzelne Kreispolizeibehörde zu beziehenden Ergebniskennziffern steht. Auch zeigt sich, dass es nicht entscheidend ist, ob

es sich um ein Präsidium oder um eine Landratsbehörde handelt. Beide arbeiten inzwischen bekanntlich und vernünftigerweise in demselben Organisationsmodell (mit der grundsätzlich formalen Ausnahme der Behördenleitung [Landrat/Landrätin in Doppelfunktion und nachgeordnetem Abteilungsleiter Polizei] und der gelegentlichen Anpassung an die besondere Situation (siehe beispielhaft die Direktion Besondere Aufgaben, die Breite und Tiefe von Untergliederungen in den Direktionen). Vielmehr sind es die Strukturdaten und – für die Breite abgeschwächt – die Erfolgsfaktoren, die hier einen Einfluss auf die Ergebniskennziffern ausüben.

Einschränkend für die eigene Analyse muss festgestellt werden, dass eine Bestätigung der vorgelegten Aussagen stichprobenartig zwar für eine weitere Untersuchungsperiode erfolgte (und zur Bestätigung der Aussagerichtungen führte), aber für weitere Zeiträume wünschenswert wäre. Hierdurch würde die generelle Stabilität der Effekte noch einmal bestätigt werden. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass die jeweilige Behördengröße und verschiedene Leistungsgrößen im ursprünglichen Datensatz nicht vollständig unabhängig voneinander sind. So beeinflussen die PKS und VUD im Rahmen der BKV die jeweiligen Personalstärken der Behörden, so dass letztendlich Wechselwirkungen zwischen den Variablen denkbar sind. Diese ließen sich erst im Rahmen einer umfangreichen Strukturgleichungsanalyse aufdecken, die allerdings nach einer stärker fokussierten Fragestellung und Variablenauswahl verlangt. Des Weiteren muss darauf hingewiesen werden, dass nicht-lineare Effekte außerhalb der betrachteten Behördenspreizung selbstredend nicht untersucht werden konnten. D.h. beispielsweise könnten theoretisch im Falle einer deutlichen Verkleinerung der Anzahl von Behörden und damit korrespondierend der deutlichen Vergrößerung der verbleibenden KPBs Sprungeffekte entstehen, die sich positiv oder negativ auf Leistungskennziffern auswirkten.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass zur Beurteilung der Polizeiarbeit nicht nur die übergeordnete Frage nach der Größe und Verfasstheit einer KPB interessant ist, sondern auch die, inwiefern Leistungsunterschiede *zwischen* direkt vergleichbaren KPBs bestehen. Der Vorteil bei entsprechend eingesetzten statistischen Verfahren über alle KPBs hinweg läge darin, die bisherigen, bereits jetzt im Rahmen des Behördencontrollings eingesetzten Analysen und Prozesse eigenständig mit Aussicht auf Verfeinerung zu unterstützen und damit zusätzliche Lerneffekte anregen zu können.

Hemer, den 31. Januar 2015

Univ.-Prof. Dr. Jürgen Weibler

## **B4 Nutzen der Erfahrungen anderer Bundesländer (TG IV)**

### **„Bürgernahe Polizei - Den demographischen Wandel gestalten". Gutachterliche Stellungnahme zum Nutzen der Erfahrungen anderer Bundesländer für eine mögliche Reduzierung der Anzahl der Kreispolizeibehörden in NRW**

#### **I Auftrag**

Bei der Einrichtung der Expertenkommission „Bürgernahe Polizei - Den demographischen Wandel gestalten“ wurden ihre Mitglieder gebeten, u. a. bei ihrer Arbeit auch auf die Frage einer Reduzierung der Anzahl an Kreispolizeibehörden einzugehen. Damit wird der Fokus auf die Äußere Aufbauorganisation der Polizei NRW gelenkt. Im Besonderen wurde die Frage aufgeworfen, inwieweit Erfahrungen aus anderen Bundesländern zur Beantwortung eben dieser Frage nützlich sein könnten. Genau darum soll es im Folgenden gehen.

#### **II Methode**

Sobald wir über Veränderungen des äußeren Aufbaus einer Polizeiorganisation nachdenken, die sich durch die gesetzlich verankerte Leistungserbringung innerhalb eines Bundeslandes und wie im Fall NRW vor allem über die Leistungskraft der 47 Kreispolizeibehörden (Landkreise, kreisfreie Städte) definiert, bewegen wir uns auf schwierigem Terrain. Schwierig ist dieses Terrain deshalb, weil Wandel natürlich kein Selbstzweck ist, sondern - auch dem Selbstverständnis der Expertenkommission nach - hinsichtlich der beiden Kriterien Effektivität und Effizienz zu beurteilen ist. Die zu fordernde Bürgernahe einer jeden Lösung ist bereits durch die Kommissionsbezeichnung zum Ausdruck gebracht. Von besonderem Interesse sollten bei einer *vergleichenden Analyse* von diesbezüglichen Entwicklungen in anderen Bundesländern demnach die Veranlassung/Ausgangsparameter, der Inhalt und die Wirksamkeitsanalyse der jeweiligen Anstrengungen sowie nach Möglichkeit die Bestimmung des hierfür anzusetzenden Aufwands sein.

Mit Gewinn gelingt eine Beurteilung aus wissenschaftlicher Sicht umso sicherer, je eher grundsätzliche Überlegungen zur Vorteilhaftigkeit oder zur Nachteiligkeit einzelner Organisationsstrukturformen neben theoretischer Nachvollziehbarkeit und lebenspraktischer Klugheit mit *empirischen, prinzipiell nachprüfbaren Daten und Fakten* hinterlegt werden können. Dies deshalb, weil organisationaler Wandel im Vorhinein stets eine (leicht oder extrem) risikobehaftete Angelegenheit ist, nicht selten (teilweise) als eine Entscheidung unter Unsicherheit angesehen werden muss.<sup>1</sup> Ein systematischer, kriteriengestützter Vorher-Nachher-Vergleich erhellt dann das Feld. Sind vorab die Erfolgskriterien jedoch nicht oder nicht genau definiert, ist eine Feststellung des erreichten Erfolgs nicht oder nur hinsichtlich des Konkretisierungsumfangs der Erfolgskriterien möglich (ggf. noch retrospektiv nachzuerheben). Sehr schnell bewegen wir uns dann aus wissenschaftlicher Sicht bei Bewertungsfragen im Bereich einer (qualifizierten) Meinungsbekundung. Diese Meinungsbekundung ist sicherlich als eine eigenständige Informationsquelle zu beachten, auch in dem Sammeln vieler solcher Meinungen, kann aber eine wissenschaftlich-empirische Evaluation nicht ersetzen.

Sollen, wie dem Auftrag der Expertenkommission entsprechend, also möglichst Erfahrungen anderer Bundesländer sinnvoll einbezogen werden, müssten unter wissenschaftlicher Perspektive nicht nur (a) möglichst viele belegbare Fakten und Daten (harte, weiche) aus eben diesen betrachteten Bundesländern vorliegen, sondern diese Erfahrungen müssten (b) auch zwischen den Organisationen übertragbar sein. Die *Beurteilung der Übertragbarkeit* ist grundsätzlich vielleicht entgegen intuitiver Vorstellung *nicht trivial*, so wie es die Erfolgsermittlung einer Veränderung ebenfalls nicht ist.

Diese Nicht-Trivialität der Übertragbarkeit von hier der Äußeren Aufbauorganisation einer gesamthaft verstandenen Polizeiorganisation hat mindestens drei wesentliche und miteinander verschränkte Gründe: (1) methodische, (2) konzeptionelle und (3) umsetzungspraktische. Zu (1): Ein Vergleich zwischen Organisationsgefügen, der mit dem Ziel einer zu prüfenden

---

<sup>1</sup> Bei einer Entscheidung unter Risiko sind die von der Entscheidung abhängigen Eintrittswahrscheinlichkeiten bekannt (z. B. aufgrund von Vergangenheitswerten oder aus anderen Studien). Bei einer Entscheidung unter Unsicherheit sind nicht einmal Wahrscheinlichkeiten des Eintretens der von der Entscheidung abhängigen Umweltzustände bekannt oder gar die sich ergebenden Entwicklungen (Umweltzustände) selbst.

Übertragbarkeit von A auf B (im Extrem: Generalisierbarkeit auf alle Polizeiorganisationen bzw. -behörden) angesetzt wird, profitiert verständlicherweise von einer erkennbar gleich wahrgenommenen Situation von A und B. Auch wenn wir noch sehen werden, dass hier selbst bei einer identischen Rahmung und strategischen Zielsetzung von A und B keinen deterministischen Folgen das Wort geredet werden kann, würde dies die Attraktivität der gefundenen Lösung *prima vista* zweifelsfrei erhöhen. Schwierigkeiten bleiben jedoch. Komparative Studien dieser Art leiden bei einem Vergleich nicht nur unter dem bereits angesprochenen *Messproblem*, sondern auch unter der *geringen Fallzahl* zur Ermittlung von Erfahrungswerten (auch anderenorts gut bekannt: siehe die Vergleichende Politikwissenschaft, z. B. Jahn 2007, S. 23), was insbesondere bei einer defizitären theoretischen Einbettung (vgl. Pickel et al. 2009, S. 10f.) mögliche „Alternativerklärungen“ (Schnell et al. 2013, S. 245) provoziert. Für kausale Aussagen ist dann sowieso kein Platz mehr. Zu (2): Konzeptionell besteht das Problem – ich verkürze hier – dass gerade die neuere Organisationslehre in summarisch-aktueller Betrachtung zeigt, dass die Situation weder Strategie noch Struktur *determiniert*. Eher sind es die Denkgewohnheiten der obersten Entscheidungsebene und/oder der Organisationsgestalter, die bestimmte Präferenzen in bestimmten Situationen hegen. (vgl. Kieser 2014, S. 193). *Hieraus muss man den Schluss ziehen, dass Strategie, Struktur und Umwelt in jeder Organisation eigenständig zu durchdenken* sind. Natürlich, dies ist kein Widerspruch, motivieren Lösungen mit evaluierten Erfolgskriterien in vergleichbarer Umwelt anderenorts zum besonders intensiven Hinschauen; ebenso kann dies von wissenschaftlichen Studien gesagt werden, wie auch theoretische Befassungen Orientierung und Inspiration geben und Vereinseitigungen vermeiden können. Zu (3): Von überragender Bedeutung ist jedoch der umsetzungspraktische Aspekt. Hier geht es darum, inwieweit *innerorganisatorische Faktoren* (Ressourcen, Wandelerfahrung, Problemdruck, Bereitschaft für Veränderungen etc.) eine prinzipiell möglich erscheinende Erfahrungsübernahme überhaupt *stimmig* zu der von der Organisationsleitung präferierten Strategie und Struktur zulassen. Sowohl diese Prüfung als auch die hieraus möglicherweise folgende (modifizierte) Anpassung ist dann das Feld des Change Management (siehe z. B. Lauer 2014). Auch dann bleiben prinzipielle Optionen: Wandel kann eher moderat in Form einer Organisationsentwicklung oder eher radikal in Form einer Organisationalen Transformation erfolgen. Daneben, dies gilt es zu betonen, verändern sich Organisationen im Inne-

ren durch neue oder veränderte Problemlagen, Entscheidungen durch die Leitungsspitze oder im Rahmen der alltäglichen Interaktionen auch ungeplant fortlaufend (vgl. in diesem Sinne sehr dezidiert z. B. Thomas et al. 2011).

Um im Konkreten Beurteilungsgrundlagen zu gewinnen, wurden zunächst ausgewählte Dokumente von aufbaustrukturellen Veränderungen aus Sicht der dortigen Polizeiorganisationen bzw. -behörden gesichtet und bewertet. Mit Blick auf den sogenannten Scheu-Bericht, der ebenfalls von der Expertenkommission prüfend berücksichtigt werden sollte, gerieten wie dort das Land Hessen und insbesondere die Niederlande aufgrund der mit NRW strukturell am ehesten vergleichbaren Voraussetzungen in den engeren Fokus. Beteiligte Experten des Bundeslandes sowie der an Deutschland angrenzenden Niederlanden, die allein durch die Grenzlage in einem kontinuierlichen operativen Arbeitszusammenhang zur NRW-Polizei stehen, wurden deshalb zum persönlichen Gespräch eingeladen. Dies war mit der Hoffnung verbunden, auch spezifische *Daten* über die vorliegenden Dokumentationen hinaus zu erhalten. Entwicklungen in anderen Bundesländern wie Brandenburg und Rheinland-Pfalz wurden wegen zu großer struktureller Differenzen und z. T. historischer Besonderheiten oder spezifischer Vorgaben am Ende nicht über die vorliegenden Dokumentationen hinaus betrachtet. Dies gilt auch für die bedeutsamen Veränderungen in Baden-Württemberg (niedergelegt im Eckpunktepapier für die Strukturreform der Polizei 2012 auf Basis des Koalitionsvertrages), zu denen ebenfalls jenseits der Veränderungslogik keine Wirkungsanalysen vorliegen (können).

### III Analyse

Die Analyse kann an dieser Stelle sehr kurz ausfallen. Allen Entwicklungen ist gemeinsam, dass sie vergleichbare Ziele verfolgen (Bürgerorientierung, Erhöhung der Leistungsfähigkeit, Abbau von überflüssigen Hierarchien, Bündelung der Kräfte, wirtschaftliche Effizienzgewinne mit oder ohne Vorgaben/Absichten einer (perspektivischen) Personalreduktion u. v. m.). Mit Ausnahme der stets strittigen Personalstärke handelt es sich mehr oder minder um Ziele, denen ein Zuspruch bei *isolierter* Betrachtung kaum verweigert werden kann. Umfang, Intensität und Umsetzung sorgen schon eher für Diskussionsbedarf. Erreicht werden sollten die Ziele, auch das ist zu beobachten, u. a., möglicherweise sogar v.a. durch eine Veränderung der Äußeren Aufbauorganisation. Hier geht es beständig um die Zentralisierung bestehender Strukturen mit der Folge der Schaffung (deutlich)

größerer Polizeibehörden in der Fläche (Region). Dies geht einher mit einer organisatorischen Bündelung unterstützender Zentralbehörden/Spezialpräsidien (z. B. dem LKA) unter unmittelbarer Federführung eines Landes(polizei)präsidiums, angesiedelt im jeweiligen Ministerium. Gesamthaft wird damit neben den beabsichtigten Effektivitäts- und Synergiegewinnen eine Verbesserung der strategischen Steuerung durch die politische Spitze und ihres ministeriellen Apparates verbunden.

Die Setzungen erscheinen als Option zur Erfolgsverbesserung beständig bedenkenswert. Mit einem großen Wurf sollen eine Vielzahl von positiv besetzten Zielen gleichermaßen erreicht werden. Dies ist vorab natürlich leichter formuliert als im Nachhinein dokumentiert, gerade wenn sich vorab nicht in die Tiefe einer wissenschaftlichen Erfolgsmessung konzeptionell wie empirisch begeben wird (Basis- und Folgemessung begründet definierter Erfolgs(!)größen und nicht rein beschreibender Bestandsgrößen wie z. B. X-Einheiten vor und Y-Einheiten nach der Veränderung). Auch wenn der Erfolg solcher Veränderungen mitnichten allumfassend exakt zu berechnen ist, wird durch den Verzicht auf solche möglichen Anstrengungen ein nahezu beliebiger Interpretationsspielraum eröffnet, der für Dritte nur bedingt ergiebig ist. Dies konnte auch durch die ergänzenden und bereitwillig vorgenommenen Einlassungen der jeweiligen Vertreter befragter Veränderungsbehörden nicht weiter erhellt werden (Hessen, Niederlande); auch wenn deren geschilderte Erfahrungen in der Regel positiv bzw. hoffnungsfroh waren.

Alles in allem muss man dennoch feststellen, dass es unter *wissenschaftlichen Evaluationskriterien* jenseits interessanter Anregungen nicht ohne weitere Studien der verantwortlichen Behörden möglich ist, heute eine substantielle und damit quantitativ wie qualitativ abgewogene, belegbare Aussage über die Effektivität oder Effizienz der Strukturveränderung zu tätigen (sei es in positiver oder negativer Hinsicht). Die persönlich befragten Behördenvertreter sehen dies im Übrigen genauso.

Dass ein Vergleich prinzipielle Probleme bereitet, habe ich oben dargelegt. Hier erbrachte die Analyse keine weiterführenden Erkenntnisse, bestätigte jedoch noch einmal das Gesagte. Umso mehr erscheint es für die weitere

Befassung zweckmäßig, noch einmal die besonderen Charakteristika Nordrhein-Westfalens hinsichtlich polizeirelevanter Parameter beschreibend in Erinnerung zu rufen.<sup>2</sup>

Demnach leben in Nordrhein-Westfalen auf mehr als 34.000 Quadratkilometern ca. 17,5 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner in 396 Gemeinden. Diese sind, wie die Kreise, im Bundesvergleich groß. 23 davon sind kreisfreie Städte (ohne Aufsichtsaufgaben und zwischen 110.000 und 1 Mio. Einwohner). Die übrigen 373 Gemeinden (zwischen 4.200 und 151.000 Einwohnern) gehören 30 Kreisen (mit Landrätin/Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde und zwischen 135.000 und knapp 600.000 Einwohnern) und der Städteregion Aachen an. Die Städteregion Aachen formt sich aus dem ehemaligen Kreis Aachen sowie der Stadt Aachen, die ihren Status als kreisfreie Stadt behalten hat. Seit 1948 werden staatliche Aufgaben auf eben die Kreise übertragen (Funktionalreformen). Die kommunale Neugliederung von 1975 hat die bundesweit größten Einheiten mit einer im Ländervergleich überdurchschnittlichen Verwaltungskraft geschaffen. Daher wurden Ende der 70er Jahre Aufgaben, die den Kreisverwaltungen zugeordnet waren, auf besonders leistungsfähige (meint: einwohnerstarke) Gemeinden im Kreisgebiet übertragen (sogenanntes gestuftes Aufgabenmodell - in der Konkretisierung „Große kreisangehörige Stadt“ bzw. „Mittlere kreisangehörige Stadt“). Gemeinden erhalten durch diese Bezeichnung zugleich den Status einer Stadt (28 Städte in NRW mit mehr als 100.000 Einwohnern [von 76 in Deutschland] und 15 Städte mit über 200.000 Einwohnern [von 39 in Deutschland, davon in Hessen 2]). Als Große kreisangehörige Stadt unterhalten sie u. a. eine Ausländerbehörde oder müssen eine Rettungswache einrichten. Als Mittlere kreisangehörige Stadt übernehmen diese Städte z. B. neue Aufgaben als Bauaufsichtsbehörde, die Trägerschaft für eine hauptamtlich besetzte Feuerwache oder die Pflicht zur Unterhaltung von Einrichtungen der Weiterbildung. Im kreisangehörigen Raum existieren aktuell 35 „Große kreisangehörige Städte“ sowie 129 „Mittlere kreisangehörige Städte“, die aufgrund ihrer Größe einzelne Aufgaben der Kreisebene in eigener Zuständigkeit ausführen.<sup>3</sup>

Nordrhein-Westfalen ist nicht nur mit Abstand das bevölkerungsreichste Bundesland Deutschlands, sondern verfügt auch über sogenannte Metro-

---

<sup>2</sup> Die landeskundlichen Angaben entstammen verschiedensten (Internet-)Quellen und wurden inhaltlich wie (z. T.) auch sprachlich mit individueller Aufbereitung übernommen.

<sup>3</sup> Vgl. MIK NRW (2015a), o.S.; MIK NRW (2015b), o.S.

polregionen. In der Metropolregion Rhein-Ruhr (größter Ballungsraum Europas) leben zehn Millionen Menschen, die meisten davon in Köln, wobei es sich mit einer Million Einwohnern um die viertgrößte Stadt Deutschlands handelt.<sup>4</sup> Ebenso ist NRW mit rund 8,6 Mill. Haushalten das Bundesland mit den meisten privaten Haushalten (2012; zum Vergleich: Baden-Württemberg 5,1 Mill.).<sup>5</sup>

Die Bevölkerung des am dichtesten besiedelten Flächenlandes der Bundesrepublik (515 Menschen/km<sup>2</sup>) lebt auf knapp 25% der Landesfläche in entsprechenden Verdichtungsgebieten (Ballungskerne, Ballungsrandzonen und Solitäre Verdichtungsgebiete). 75% der Landesfläche mit 42,81% der Einwohner besitzen eine überwiegend ländliche Raumstruktur, eine Aufteilung, die sich nach der aktuellen Bevölkerungsprognose noch leicht zugunsten des ländlichen Raumes erhöhen könnte.<sup>6</sup> 51% der Landeseinwohner leben in von Landrätinnen/Landräten geleiteten Kreispolizeibehörden.<sup>7</sup> Mehr als die Hälfte der Kreise überschreitet dabei die Größe von 1000 Quadratkilometern. Gesamthaft zeichnen sich die Kreispolizeibehörden damit durch eine Mischung aus großstädtischen Bereichen, Flächenregionen und Ballungsrandzonen aus, die sowohl stark urbanisierte als auch ländlich strukturierte Bereiche in ihrem Verantwortungsbereich kennen. Die Aufgabenwahrnehmung der Kreispolizeibehörden, die hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit keine systematischen, statistischen Unterschiede bezüglich Größe und Leitungsform aufweisen (siehe hierzu auch das Teilgutachten zum Zusammenhang von Behördengröße, Verfasstheit und Leistungsgrößen in den Kreispolizeibehörden), differiert nach Zuständigkeitsstatus. Die Kreispolizeibehörden werden durch die drei Landesoberbehörden unterstützt.

Nordrhein-Westfalen erwirtschaftet mit 21,9% Anteil am deutschen Bruttoinlandsprodukt den größten Anteil und liegt damit im europäischen Vergleich vor der Schweiz, Schweden, Norwegen, Polen, Belgien und Öster-

---

<sup>4</sup> Vgl. StK NRW (2015), o.S.

<sup>5</sup> Vgl. StBA (2008), S. 18; StBA (2014), S. 50.

<sup>6</sup> Vgl. StK NRW (1995), o.S.; LT-Drs. 16/4184 (2013), S. 6f.

<sup>7</sup> Vgl. Landesdatenbank NRW. Bevölkerungsstatistik (2011), Fortschreibung Stichtag 31.12.2013.

reich.<sup>8</sup> Durch seine zentrale Lage und seinem großen Exportsektor (größtes Handelsvolumen aller Bundesländer) ist Nordrhein-Westfalen in besonderem Maße in die Weltwirtschaft eingebunden. Der Wirtschaftsraum Nordrhein-Westfalen stünde mit seinem Bruttoinlandsprodukt von 599,8 Milliarden Euro im Jahr 2013 im internationalen Ranking als unabhängiger Staat an 19. Stelle aller Volkswirtschaften.<sup>9</sup> Auch in Zukunft soll mehr als ein Fünftel des gesamten deutschen Güterverkehrs auf Nordrhein-Westfalen ausgerichtet sein. Wachstumsimpulse sind dabei vergleichsweise stark mit dem Außenhandel verknüpft. Der grenzüberschreitende Warenverkehr ist in Nordrhein-Westfalen folglich von besonderer Relevanz für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes.<sup>10</sup> Es verfügt über eines der größten und dichtesten Straßen-, Schienen- und Wasserstraßennetze europaweit.<sup>11</sup> Im bundesweiten Vergleich besitzt Nordrhein-Westfalen das zweitlängste<sup>12</sup> und im Verhältnis zur Landesfläche zweitdichteste Straßennetz des überörtlichen Verkehrs.<sup>13</sup> Wiederum die meisten Pkws sind in Nordrhein-Westfalen (9,3 Mill.) zugelassen.<sup>14</sup>

Diese Aufstellung ist zweifelsfrei informativ. Sie beansprucht aber nicht, vollständig hinsichtlich polizeirelevanter Parameter zu sein. Vor allem können hieraus in der Regel keine direkten, *deterministischen* Effekte für die Struktur und den Umfang der Polizeiarbeit oder des Rahmens der Äußeren Aufbauorganisation *wissenschaftlich zwingend* bestimmt werden. Hierzu müsste eine Landkarte der Beziehungen zwischen Strukturparametern eines Landes samt ihrer Auswirkungen auf die polizeiliche Arbeit unter Berücksichtigung der Äußeren Aufbauorganisation als stabiles Totalmodell vorliegen. Aber natürlich gibt es Analysen, auch eigene, die die hier hervorgehobenen Parameter als relevant für die Polizeiarbeit ausweisen. So wissen wir um die besondere Bedeutung der Bevölkerungsanzahl (und ihrer Struktur) oder der Siedlungsdichte für die Häufigkeit und die Struktur verschiedener Kriminalitätsphänomene (laut BKA wächst z. B. die Mehrzahl der Straftaten mit der Einwohnerzahl der Gemeindegrößenklasse und

---

<sup>8</sup> Vgl. StK NRW (2015), o.S.

<sup>9</sup> Vgl. MWEIMH (2015), o.S.

<sup>10</sup> Vgl. Prognos (2014), S. 29 (mit Verweis auf weitere Quellen).

<sup>11</sup> Vgl. ebd., S. 30.

<sup>12</sup> Vgl. StBA (2014), S. 593.

<sup>13</sup> Vgl. StBA (2008), S. 46; StBA (2014), S. 14ff.

<sup>14</sup> Vgl. StBA (2015), o.S.

hier insbesondere bei Aggressions-, Diebstahls- und Vermögensdelikten).<sup>15</sup> Man denke aber auch an das vergleichsweise günstige Aktionsfeld für mobile Tätergruppen und begünstigende Rückzugsmöglichkeiten (Gebäudeflächen). Angesichts der Struktur des Landes resultieren daraus besondere Beobachtungs- und Einsatzsituationen. Dennoch: Strukturparameter erklären zwar einen *sehr bedeutenden, möglicherweise bei zahlreichen Phänomenen den größten* Teil polizeilicher Arbeit und ihres Erfolges, aber natürlich treten wechselhaft-dynamische Vernetzungen und weitere Faktoren hinzu. Monokausale Beziehungen (Faktor X erklärt 100% von Faktor Y) gibt es also regelmäßig nicht. Lebensformen und Lebensstile, um zwei Variablen für das oben genutzte Beispiel aufzunehmen, treten in der Manifestation von Kriminalität hinzu, das geschickte Wirken der Polizeikräfte ebenso. Auch wenn hier nur beispielhaft die Kriminalität hervorgehoben wurde, wären analoge, durch die Struktur des Landes bedingte Zusammenhänge und Folgen für die anderen Kernaufgaben der Polizei, Gefahrenabwehr/Einsatz (z. B. Notrufe, Demonstrationen) und Verkehr (z. B. Unfallgeschehen), anzuführen. Entscheidungsträger stehen vor der *beständigen* Aufgabe, diese Strukturparameter (dann detaillierter) mit der Strategie und organisatorischen Struktur der Polizeiarbeit bestmöglich zu verzahnen.

#### IV Fazit

Belastbare Zahlen, die die Effektivität und Effizienz der zum Vergleich betrachteten Flächenländer (oder im betrachteten benachbarten Ausland: Niederlande) anlässlich der Veränderung ihrer Äußeren Aufbauorganisation ausweisen, liegen aus wissenschaftlicher Sicht nicht vor. Des Weiteren stehen methodische, aber auch konzeptionelle und umsetzungspraktische Gründe einer hieraus wie auch immer zu ziehenden Handlungsanweisung entgegen. Generell ist stattdessen einer *deterministischen* Kopplung von Umwelt, Strategie und Organisationsstruktur eine Absage zu erteilen. Vielmehr – und das ist die Konsequenz – sollte mit Blick auf die Äußere Aufbauorganisation (und darüber hinaus) und unter Kenntnis einschlägiger

---

<sup>15</sup> Vgl. BKA (2013), S. 16f.

wissenschaftlicher Materialien eine *eigenständige, nordrhein-westfälische* Würdigung in begründeter Einschätzung der polizeirelevanten Problemlagen, der inneren Verfassung der Polizei einschließlich ihrer (zukünftigen) Leistungskraft sowie den Charakteristika des Landes vorgenommen werden – dies unter Einbeziehung zentraler *Effektivitäts- wie Effizienzkriterien (inklusive der Würdigung eines allfälligen Veränderungsaufwandes)*.

Hemer, den 23.März 2015

Univ.-Prof. Dr. Jürgen Weibler

## Literaturverzeichnis

- Bundeskriminalamt (2013).** Polizeiliche Kriminalstatistik. Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2013. 61. Ausgabe. Wiesbaden.  
[http://www.bka.de/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/pks\\_nod\\_e.html?nnn=true](http://www.bka.de/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/pks_nod_e.html?nnn=true)
- Jahn, D. (2007).** Was ist Vergleichende Politikwissenschaft? Standpunkte und Kontroversen. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, Jg. 1 (1), S. 9-27.
- Kieser, A. (2014).** Der Situative Ansatz. In: Kieser, A./Ebers, M. (Hrsg.): Organisationstheorien, 7. Aufl., S. 164-194.
- Landesdatenbank NRW (2015).** Bevölkerungsstand Zensus 2011 nach Nationalität und Geschlecht - Gemeinden. Bevölkerungsfortschreibung Stichtag 31.12.2013. IT-NRW.  
<https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldbnrw/online/data;jsessionid=765CDE74F5D78885C610FD4BEF887C29?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1426681712524&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&selectionname=12410-00iz&auswahltext=&werteabruf=starten>
- Lauer, T. (2014).** Change Management: Grundlagen und Erfolgsfaktoren, 2. Aufl. Springer, Berlin/Heidelberg.
- LT-Drs. 16/4184 (2013).** Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 5 der Fraktion der FDP Drucksache 16/2648. Düsseldorf.  
<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MD16-4184.pdf>
- Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (2015a).**  
<http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/erfolgsmodell-kommunale-selbstverwaltung/strukturen.html>
- Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (2015b).**  
<http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/erfolgsmodell-kommunale-selbstverwaltung/strukturen/aufgabenmodell.html>
- Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk NRW (2015).**  
[http://www.mweimh.nrw.de/wirtschaft/wirtschaft\\_in\\_nrw/daten\\_und\\_fakten/konjunkturelle\\_situation/index.php](http://www.mweimh.nrw.de/wirtschaft/wirtschaft_in_nrw/daten_und_fakten/konjunkturelle_situation/index.php)

- Pickel, S./Pickel, G./Lauth, H-J./Jahn, D. (2009).** Differenzierung und Vielfalt der vergleichenden Methoden in den Sozialwissenschaften. In: Pickel, S./Pickel, G./Lauth, H-J./Jahn, D. (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft, VS Verlag, Wiesbaden, S. 9-26.
- Prognos AG (2014).** Wirtschaftsstandort NRW 2030. Aktivieren – Stärken – Ausbauen. Basel.
- Schnell, R./Hill, P. B./Esser, E. (2013).** Methoden der empirischen Sozialforschung, 10. Aufl., Oldenbourg Verlag, München.
- Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (1995).** LEP NRW - Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.  
[https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?anw\\_nr=2&gld\\_nr=2&ugl\\_nr=230&bes\\_id=4720&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=landesentwicklungsplan#det0](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=230&bes_id=4720&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=landesentwicklungsplan#det0)
- Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (2015).**  
<https://land.nrw.de/land-und-leute/nrw-entdecken>
- Statistisches Bundesamt (2008).** Die Bundesländer. Strukturen und Entwicklungen. Ausgabe 2008. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2014).** Statistisches Jahrbuch 2014. Deutschland und Internationales. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2015).**  
[http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de\\_jb16\\_jahrtab37.asp](http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb16_jahrtab37.asp)
- Thomas, R./Sargent, L. D./Hardy, C. (2011).** Managing organizational change: Negotiating meaning and power-resistance relations. In: Organization Science, Vol. 22 (1), S. 22-41.

## **B5 Prognose der Polizeistärke bis 2031 (TG V)**

### **„Bürgernahe Polizei - Den demographischen Wandel gestalten". Gutachterliche Stellungnahme zur Prognose der Polizeistärke bis 2031**

#### **I Auftrag**

Bei der Einrichtung der Expertenkommission „Bürgernahe Polizei - Den demographischen Wandel gestalten“ wurden ihre Mitglieder gebeten, u. a. bei ihrer Arbeit auch Fragen zur Entwicklung der Polizeistärke zu beantworten. Um hier auf einer aktuellen Vorausschau für die Kommissionsarbeit fußen zu können, wurde ich ergänzend durch den Auftraggeber gebeten, eine entsprechende Schätzung vorzulegen.

Eine Schätzung der zukünftigen Polizeistärke ist Voraussetzung für eine vorausschauende Planung in verschiedenster Hinsicht. Die wirkungsorientierte Sicherung des gesetzlichen Auftrages steht hiermit ebenso im Zusammenhang wie die Finanzierung des Polizeikörpers oder die Folgen für die Rekrutierung des polizeilichen Nachwuchses. Bei Letzterem sind die langen Vorlaufzeiten (Ausbildung) und die nach oben begrenzte Ausbildungskapazität in Erinnerung zu rufen.

Im Folgenden wird diese Entwicklung der Polizeistärke auf Grundlage des zur Verfügung stehenden Datenmaterials ausgewiesen.

#### **II Methode**

Eine Schätzung ist immer eine Näherung an den wahren Wert. Jede Schätzung, das ist zu betonen, enthält Schätzfehler. Diese sind nach Kräften zu minimieren. Der Schätzfehler ist umso größer, je unvollständiger die Datenbasis ist und je stärker die zur Schätzung herangezogenen Parameter unsystematisch im Zeitablauf variieren bzw. je größer die Differenz zwischen den bisherigen und zukünftigen Dynamiken der relevanten Parameter ist. Der wahre Wert, der hier interessiert, ist die tatsächliche Anzahl der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten in NRW in einem definierten zukünftigem Zeitraum (prognostisch ursprünglich 2011-2031;

aktuell 2015-2031). Basis der Schätzung sind an dieser Stelle die vergangene Entwicklung bei Personalverlusten und Neueinstellungen, sowie der tatsächliche Personalstand am 01.01.2015.

Die Schätzung der Personalstärken für die kommenden Jahre auf Grundlage von Daten im Landesbestand der Polizei sowie von Daten des Landesamtes für Besoldung und Versorgung wird vor allem dadurch beeinflusst, dass ein nennenswerter Anteil von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze aus dem Polizeidienst ausscheidet (heute: 62 bzw. 61 Jahre). Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Eintritte in den Anwärterdienst nicht identisch mit den Übernahmen in den beamteten Polizeivollzugsdienst sind. Die Schwierigkeit besteht dann in der exakten Bestimmung dieser Effekte, die zum einen nicht linear verlaufen und zum anderen in der Detailbetrachtung nochmals um verschiedene Spezifika angereichert werden müssen.

Im konkreten Fall kommt erschwerend hinzu, dass die Schätzung auf einer unvollständigen Datenbasis beruht. Unvollständig ist sie insofern, als nur eine begrenzte Anzahl von Beobachtungspunkten für relevante Parameter vorliegt. Begründet ist dies vor allem dadurch, dass bei dem wesentlichen Parameter, den vorzeitigen Austrittsquoten aus dem Polizeidienst in den letzten Dienstjahren, nur für wenige Jahrgänge Daten vorliegen. Zudem sind alle in der Prognose enthaltenen Jahrgänge von dem Problem betroffen, dass die Erfassungssysteme es derzeit in der Auswertung nicht rückblickend erlauben, eine exakte, personenbezogene Information über den Ein- und Austritt einer/eines Polizeivollzugsbeamtin/Polizeivollzugsbeamten in den Polizeidienst nachzuzeichnen. Dies gilt auch für eine Differenzierung nach Ausbildungszeitraum und Übernahme in das Beamtenverhältnis. Deshalb musste ersatzweise mit altersgleichen Jahrgangskohorten und einem (fiktivem) durchschnittlichen Eintrittsdatum in den Polizeidienst gerechnet werden. Damit stellt bereits das tatsächliche Alter der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten in den jeweiligen Jahrgangskohorten durchgängig nur einen Schätzwert dar. Des Weiteren liegt keine detaillierte Erfassung der persönlichen Gründe für einen vorzeitigen Dienstaustritt vor, die es bspw. erlauben würde, bestimmte Sondereffekte zu bestimmen. Auf der Seite der Eingänge (Anwärterinnen und Anwärter) wurde die Schwundquote durch Daten der letzten Jahre (Bachelorstudium) gebildet, wobei der zu beobachtende Anstieg, auch angesichts der beim vorzeitigen Austritt steigenden Zahlen jüngerer Jahrgänge, konservativ zugrunde gelegt wurde. In Konsequenz waren – auch aufgrund von Sprungeffekten – aufwendige statistische Einzelbetrachtungen not-

wendig, die dann (im Rahmen des Möglichen) zu einer verbindlichen Gesamtschau zusammengefügt wurden.

### III Analyse

Zunächst wurde auf Basis von Geburtsjahrgängen mit generell fiktiven, aber bestmöglich angesichts des verfügbaren Datenmaterials gestützten Eintrittsdaten in den Polizeivollzugsdienst (als Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte) die ursprüngliche Stärke eines jeweiligen Dienstjahrgangs geschätzt. Diese wurde dann den realen Beständen in den betreffenden Jahrgängen zum Zeitpunkt 01.01.2015 gegenübergestellt. Die ermittelten Differenzen wurden an Hand der Anzahl der Dienstjahre relativiert. Für die Prognose wurde unter Berücksichtigung der jeweiligen Kohortenstärke und der bisherigen Verweildauer im Polizeidienst ein gemittelter Verlustfaktor als Grundlage der Prognose bestimmt.

Auffällig ist, dass die Geburtsjahrgänge ab 1975 ein höheres vorzeitiges Austrittsverhalten zeigen. Zudem wurde deutlich, dass ebenso geschlechtsspezifische Unterschiede vorliegen. Hier zeigte sich, dass in den Jahrgängen vor 1975 die Polizeivollzugsbeamtinnen ein erkennbar höheres Austrittsverhalten als ihre männlichen Kollegen an den Tag legten. In den Geburtsjahrgängen nach 1975 verschwindet dieser Unterschied nahezu, da die Austrittsraten für die Polizeivollzugsbeamten deutlich ansteigen. Auch dies wurde korrigierend eingearbeitet. So können wir feststellen, dass in den Jahrgängen vor 1975 ein vorzeitiges Austrittsverhalten pro Jahr im aktiven Polizeidienst (Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte) von durchschnittlich 0,27% vorliegt. In den Jahrgängen nach 1975 erhöht sich dies auf 0,51%. Die Gründe liegen dominant entweder auf Seiten der Person (formale Kategorie: Entlassung auf Antrag/Zurruhesetzungen) oder sind Lebensschicksalen geschuldet. Eingearbeitet wurden ebenfalls die gesetzlich unterschiedlichen Regelaltersgrenzen für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte (62/61 bei summierten mindestens 25 Jahren Wechseldienst. Ob der ermittelte Prozentsatz zukünftig in diesem Umfang bleiben wird, ist ungewiss, auch weil sich heutige Viten von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten aufgrund der Durchlässigkeit zwischen den Kernarbeitsbereichen GE, K und V deutlich von denen älterer Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten unterscheiden dürften).

Bemerkenswert in der Höhe ist auch, dass das Austrittsverhalten sich drei, zwei und ein Jahr vor der regulären Pensionierung sprunghaft von den zuvor berichteten Durchschnittswerten (0,27/0,51) abhebt. Ein Jahr vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze sind teilweise nur noch rund 50% der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten im Dienst (im Durchschnitt 60%), womit sich für diesen Zeitpunkt eine gemittelte Verlustrate von 1,2% p.a. ergibt (aber: durchschnittlich erreichen rund 90% der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten das vierte Jahr vor der Regelaltersgrenze, sofern sie den Jahrgängen 1974 und älter angehören. In den Folgejahrgängen sind es nur noch ca. 82%. Die überproportionalen Abgänge setzen vor allem danach ein). Diese Effekte wurden bei der Prognose gesondert berücksichtigt.

Was bedeutet das Gesagte nun für die Entwicklung der Polizeistärke?

Jahr	Anzahl PVB jeweils zum 1. Januar	Abgänge			Zugänge			Differenz Abgänge/ Zugänge	Kumuliert
		Gesamt	hiervon: Altersabgänge	hiervon: sonstige Abgänge	Einstellungs-ermäch-tigungen	hiervon: Kompen-sations-anteil	Nach-ersatz (netto)		
2011	39.030	621			1.400	0	1.038	417	
2012	39.447	883			1.400	0	1.031	148	565
2013	39.595	1.052			1.477	77	1.011	-41	524
2014	39.554	1.217			1.500	100	1.290	73	597
2015	39.627	1.302	771	531	1.642	100	1.288	-14	583
2016	39.613	1.280	782	498	1.670	150	1.360	80	663
2017	39.693	1.387	839	548	1.637	117	1.381	-6	657
2018	39.687	1.593	967	626	1.519	119	1.512	-81	576
2019	39.606	1.744	1.093	651	1.530	130	1.538	-206	370
2020	39.400	1.767	1.116	651	1.532	132	1.508	-259	111
2021	39.141	1.799	1.130	669	1.529	129	1.399	-400	-289
2022	38.741	1.752	1.102	650	1.520	120	1.409	-343	-632
2023	38.398	1.818	1.183	635	1.521	121	1.411	-407	-1.039
2024	37.991	1.700	1.084	616	1.521	121	1.408	-292	-1.331
2025	37.699	1.570	1.030	540	1.521	121	1.400	-170	-1.501
2026	37.529	1.426	956	470	1.520	120	1.401	-25	-1.526
2027	37.504	1.257	805	452	1.520	120	1.401	144	-1.382
2028	37.648	1.105	641	464	1.520	120	1.401	296	-1.086
2029	37.944	1.078	597	481	1.520	120	1.400	322	-764
2030	38.266	1.179	704	475	1.520	120	1.400	221	-543
2031	38.487								
<b>Gesamt bis 1. Januar 2031</b>		<b>27.530</b>					<b>26.987</b>	<b>-543</b>	

**Tabelle 1:** Prognose zur Entwicklung der Polizeistärke bis 2031

Dazu die *Erläuterung* der Zeilen und Spalten.

Den Zeilen entnehmen wir das Prognosejahr und die Zahlenwerte. Dabei ist zu beachten, dass für die Jahre 2011 bis 2014 und für den Bestand 2015 reale als auch berechnete Zahlen eingestellt wurden (blau hinterlegt). Die ursprünglich auf 20 Jahre ausgerichtete Prognose setzt zwischenzeitlich

fortgeschrieben mit realen Daten nun erst in 2015 an und hört 2031 auf. Die Spezifika sind in den Spaltenköpfen benannt. Neben dem (Prognose-) Jahr sind aufgeführt:

*Anzahl PVB:* Personalbestand zum jeweiligen Jahresanfang.

*Abgänge (Gesamt, Altersabgänge und sonstige Abgänge):* Anzahl der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten, welche und welche nicht die Regelaltersgrenze erreichen. Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte, die unter die Regelung des § 115 Abs. 2 LBG fallen (25 Jahre Wechselschichtdienst), sind berücksichtigt.

*Zugänge (Einstellungsermächtigungen, Kompensationsanteil und Nachersatz):* Anzahl der (prognostischen) „Einstellungsermächtigungen“, basierend auf der Annahme, dass letztlich 1.400 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte jedes Jahr „netto“ ankommen sollen und anfallende Verluste (jeweils bezogen auf die Anzahl der Einstellungsermächtigungen 3 Jahre zuvor) ausgeglichen werden. Für die konkrete Berechnung wird für jedes Jahr der gemittelte Verlust der jeweils zwei vorausgegangenen Jahre als neuer durchschnittlicher Verlust zugrunde gelegt und die entsprechende Anzahl auf den Wert 1.400 addiert. Die Höhe ist in der daneben liegenden Spalte „Kompensationsanteil“ vermerkt. Zu beachten ist, dass für den theoretisch möglichen Wegfall dieses üblichen Prozederes die Differenz um eben diesen Betrag nach unten korrigiert werden muss. Dies hätte in der Summe über die Jahre *gravierende Folgen* für die Prognose. Für die Jahre 2015 bis 2017 sind die zusätzlichen Einstellungsermächtigungen von 120 je Jahr berücksichtigt (insgesamt 360 für das Sicherheitspaket) und im Jahr 2015 weitere 22 Einstellungsermächtigungen (für die Kompensation für die Abgänge zum Verfassungsschutz). Für das Jahr 2016 wird - abweichend von der oben beschriebenen Berechnungssystematik - derzeit von 1.670 Einstellungsermächtigungen ausgegangen. Der „Nachersatz“ (*netto*) ist die prognostische Anzahl der tatsächlich nach bestandener Ausbildung ankommenden Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten. Der für die Jahre 2026, 2027 und 2028 angenommene Zugang von jeweils 1.401 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten ist rechnerische Folge der Erhöhung der Einstellungsermächtigungen aus dem Sicherheitspaket (dreimal 120) und deren zeitversetzten Nachersatz in Höhe der potentiellen Ausscheidequoten.

*Differenz Abgänge/Zugänge:* Ist die Differenz zwischen in dem jeweiligen Prognosejahr übernommenen Kommissaranwärter und -anwärterinnen

und den gleichzeitig anfallenden Abgängen (Erreichen Altersgrenze und sonstige Abgänge).

*Kumuliert:* Ist die kumulierte „Gewinn-/Verlustrechnung“ bezogen auf das Ausgangsjahr 2011.

Wir sehen, dass die negative Bestandsentwicklung in 2021 einsetzt und ihren Höhepunkt mit einem kumulierten Verlust von 1.526 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten in 2026 erreicht. Insgesamt sind sechs Jahre mit einem kumulierten Verlust von über 1.000 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten auszuweisen. Ab 2027 sind wieder positive Wachstumsraten zu erwarten. Allerdings unter dem Vorbehalt, dass die Sprungeffekte im Austritt in den letzten drei Dienstjahren vor der Pensionierung bei den Jahrgängen 1975 und älter denen ihrer Vorgängerinnen und Vorgängern entsprechen. Hierzu gibt es bislang natürlich noch keine Zahlen. Es würde allerdings nicht überraschen, wenn wir dann noch höhere vorzeitige Abgangszahlen sähen. In diesem Fall würde sich der Rückgang des mit Blick auf 2011 ausgewiesenen Defizits verlangsamen, ggf. gar wieder erhöhen.

#### **IV Fazit**

Der Polizeikörper NRW wird auf längere Sicht aus demographischen Gründen schrumpfen. Wird als Basis dieser Aussage wie ursprünglich das Jahr 2011 gewählt, werden voraussichtlich erstmals im Jahre 2022 weniger Polizeivollzugsbeamtinnen und – beamte zur Verfügung stehen. Ab 2018 findet sich jedoch bereits eine beständige Reduktion des Personalbestandes mit Blick auf das Vorjahr. Die Entwicklung wird 2026/2027 ihren Höhepunkt mit in der Spitze einem Verlust von rund 1.500 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten bezogen auf das Jahr 2011 erreichen. Danach schwächt sie sich wieder ab und verbleibt ungefähr auf dem Niveau des Jahres 2023. Dann stehen dem Land rund 38.500 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte zur Verfügung (zum Vergleich 2015: rund 39.600; 2011: rund 39.000).

Abschließend sei nochmals darauf hingewiesen, dass die errechneten Zahlen auf den Bedingungen fußen, unter denen sie ermittelt wurden. Eine Überprüfung der Prognoseformel an heutigen Kohortenstärken weist konstant *Abweichungsraten von nahezu 0% bis knapp 3%* bei den Austritten

auf (die *Abweichungsraten* für die letzten drei Jahre sind bei momentan geringen Fallzahlen allerdings instabiler zu sehen, auch teils (deutlich) höher, und bedürfen der besonderen Beobachtung). Zukünftige systematische Änderungen des vorzeitigen Austrittsverhaltens könnten dieses Verhältnis verschlechtern. Die hier vorgestellten Daten zum Ausweis der zukünftigen Stärken des Polizeikörpers in NRW dürfen somit nicht als punktgenaue Vorhersage verstanden werden. *Die Zahlen sind jedoch mit dieser Einschränkung hinreichend gut, um grundsätzliche Entwicklungen zu erkennen und in ihrer Größenordnung einzuschätzen.* Sie sind zweifelsfrei das Beste, was für planerische Zwecke 2015 zur Verfügung steht. Im Abgleich mit der Realentwicklung der kommenden Jahre ist die Validität der Vorhersagen beständig zu überprüfen und ggf. zu korrigieren. Sensibel muss auf Veränderungen im Polizeikörper und in seinem Umfeld geachtet werden, die einen Einfluss auf die Schätzung haben könnten.

Die zukünftige Planung würde maßgeblich von einer gehaltvolleren Datenstruktur und verbesserten Auswertungsmöglichkeiten profitieren. Die *dringende Empfehlung* ist, dies unmittelbar anzugehen. Ziel sollte sein, die Entwicklung des Personalkörpers informativ und *programmtechnisch* mit den hiermit zusammenhängenden Fragen der Personalsteuerung zu verzahnen. Es geht also um eine integrierte Lösung, die auf Basis *eines* Datenbestandes sinnvolle Verbindungen zwischen Entscheidungsgrößen (hier: bei der Personalstärke und deren Folgen (für A, B oder n)) liefert.

Hemer, den 5. Mai 2015

Univ.-Prof. Dr. Jürgen Weibler

## **B6 Vergleichende Modellbewertung (TG VI)**

### **„Bürgernahe Polizei - Den demographischen Wandel gestalten". Gutachterliche Stellungnahme zur vergleichenden Modellbewertung**

#### **I Auftrag**

Bei der Einrichtung der Expertenkommission „Bürgernahe Polizei - Den demographischen Wandel gestalten“ wurden ihre Mitglieder gebeten, u. a. bei ihrer Arbeit auch Fragen zur Äußeren Aufbauorganisation zu beantworten. Angesprochen ist damit die Frage nach der optimalen Lenkungsstruktur, den damit in Zusammenhang stehenden veränderten Zuschnitten und ggf. Zuständigkeiten von Polizeibehörden sowie den damit verbundenen Chancen bzw. Risiken.<sup>1 2</sup>

Im Folgenden werden diese Fragen grundsätzlich betrachtet.

#### **II Methode**

Die hier gewählte Methode ist primär die Dokumentenanalyse und ihre Würdigung in Kenntnis wissenschaftlicher Literatur. Einschlägige Evaluationen, die eine solide Beurteilung verschiedener Lenkungsstrukturen der Polizeiverwaltung gestatten, liegen mir ebenso wenig vor wie systematisch empirisch ermittelte Effekte eines Vorher-Nachher-Vergleichs der Veränderungen von unteren Polizeibehörden (wie den Kreispolizeibehörden), die durch eine Veränderung der Äußeren Aufbauorganisation bewirkt wurden.

---

<sup>1</sup> Hierzu soll auch der Bericht der Kommission „Neuorganisation der Polizeibehörden“ (Scheu-Bericht; 2004) zur Kenntnis genommen werden. Ebenso Erfahrungen aus anderen Bundesländern. Des Weiteren der Ergebnisbericht „Demografieeffekte in Nordrhein-Westfalen - Prognose der Auswirkung der demografischen Entwicklung auf den Landeshaushalt in Nordrhein-Westfalen bis 2020“ von PricewaterhouseCoopers (PwC; 2012, S. 49).

<sup>2</sup> Auf Prozessabläufe kann in Anbetracht der Komplexität dieses Feldes an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

### III Analyse

Kommen wir zunächst zur formalen Beschreibung der Ausgangssituation.<sup>3</sup> Die Polizei ist Angelegenheit des Landes. Die Polizei untersteht dem Minister für Inneres und Kommunales, der gegenüber dem Parlament politisch verantwortlich ist. Die Aufgaben und Befugnisse der Polizei ergeben sich im Wesentlichen aus dem Polizeigesetz des Landes NRW sowie der Strafprozessordnung. Die örtliche und sachliche Zuständigkeit folgt aus dem Polizeiorganisationsgesetz des Landes NRW. Polizeibehörden sind das Landeskriminalamt, das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste, das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei und als Kreispolizeibehörden die Polizeipräsidien in Polizeibezirken mit mindestens einer kreisfreien Stadt sowie die Landrätinnen oder Landräte, soweit das Kreisgebiet zu einem Polizeibezirk bestimmt wird. Dies sind gegenwärtig in Polizeibezirken mit kreisfreien Städten 18 Polizeipräsidentinnen/Polizeipräsidenten, in den Kreisen die 29 Landrätinnen und Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörden. Damit entspricht die örtliche Struktur der Polizei fast durchgängig der kommunalen Gebietsstruktur (Einräumigkeit der Verwaltung).

Das Ministerium für Inneres und Kommunales führt als oberste Landesbehörde Aufsicht (Dienst- und Fachaufsicht) über alle Polizeibehörden. Rechtlich liegt hier ein zweistufiger Verwaltungsaufbau vor. Das Ministerium für Inneres und Kommunales überwacht dabei die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und gibt grundlegende Zielsetzungen und Landesstrategien vor. Bei der Aufsicht über die 47 Kreispolizeibehörden wird es durch die drei oberen Landesbehörden unterstützt. Diese nehmen zudem landesweite Aufgaben wahr. Daneben können das Ministerium für Inneres und Kommunales und nach Bestimmung das Landeskriminalamt und das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste einer Polizeibehörde zeitlich befristet Aufgaben im Bezirk anderer Polizeibehörden übertragen, insbesondere wenn einheitliche polizeiliche Maßnahmen erforderlich werden. Eine Weisungsbefugnis gegenüber anderen Kreispolizeibehörden besteht aber nur, soweit die Übertragung nach § 7 Abs. 5 i. V. m. § 5 Abs. 3 POG erfolgt ist. Ansonsten greift bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben das Selbstkoordinationsprinzip.

---

<sup>3</sup> Die beschreibenden Formulierungen sind hier weitestgehend am Wortlaut gesetzlicher Grundlagen oder daraus folgender offizieller Wiedergaben der Polizei ausgerichtet, zusammengefügt und teilweise mit Kürzungen/Ergänzungen versehen.

Eine regionale Aufsicht ist nach dem Polizeiorganisationengesetz II NRW (2007) strukturell entfallen. Eine regionale Koordination von Aktivitäten ist in Einzelfällen jedoch möglich. Bei Gefahr im Verzug können einer Polizeibehörde Aufgaben einer anderen, an sich zuständigen Polizeibehörde übertragen werden. Die an sich zuständige Polizeibehörde ist dann unverzüglich zu unterrichten. Bei Aufgaben von überörtlicher Bedeutung können die aufsichtführenden bzw. aufsichtsunterstützenden Behörden Polizeikräfte mehrerer Polizeibehörden ihres Bezirks einer Polizeibehörde oder sich selbst unterstellen. Eine freiwillige Selbstkoordination ist zudem als weitere Option möglich.

Einheitlich verfügen die Kreispolizeibehörden über eine Aufbauorganisation, die sich an den Kernaufgaben orientiert. Das bedeutet in der Regel, dass die Behörden unterhalb der Behördenleitung (Polizeipräsidentin/Polizeipräsident bzw. Landrätin/Landrat) in vier Direktionen (Zentrale Aufgaben, Gefahrenabwehr/Einsatz, Kriminalität und Verkehr) gegliedert sind. Eine Abweichung findet sich in der Behördenleitung einer Landratsbehörde. Dort ist eine Abteilungsleitung Polizei ergänzend nachgeordnet. Für bestimmte Straftaten oder besondere Einsatzanlässe liegen jedoch besondere Zuständigkeiten vor, die benannte Kreispolizeibehörden außerhalb ihres räumlichen Zuständigkeitsbereich wahrnehmen (die Bekämpfung der Schwerekriminalität ist auf 16 Hauptstellen konzentriert, die Bekämpfung der Schwerekriminalität auf 6 Polizeipräsiden; davon übernehmen 5 die Autobahnüberwachung; ein weiteres Polizeipräsidium ist für die landesweite Überwachung der Wasserstraßen ergänzend zuständig).

Dieser gegenwärtige Zustand ist natürlich nicht unveränderlich. Geregelt ist bereits beispielsweise, dass die Landesregierung im Einvernehmen mit dem für Fragen der Inneren Sicherheit zuständigen Ausschuss des Landtags durch Rechtsverordnung die Polizeipräsiden im Einzelnen einrichten und bestimmen kann, ob und inwieweit ein Kreis einen Polizeibezirk bildet. Dabei kann sie Kreise, Teile von Kreisen und kreisfreie Städte zusammenfassen. Aber grundsätzlich ist auch eine Neufassung der übergreifenden Lenkungsstruktur der Polizeiverwaltung möglich.

Drei Mitglieder der Expertenkommission haben sich der Äußeren Aufbauorganisation intensiv und in jeweils eigener Anschauung zugewandt. Im Mittelpunkt stand bei allen die Optimierungsfrage des gegenwärtigen Verwaltungsaufbaus der Polizei. Die gegenwärtige Binnenorganisation (Direktionsmodell) wurde dabei durchgehend als weiterzuführen übernom-

men. Die Antworten zur Äußeren Aufbauorganisation variieren jedoch in der Beurteilung der Notwendigkeit und des Ausmaßes der Veränderung.

Dies kann nicht wirklich überraschen: Die Ausgangssituation ist komplex, die Datenlage könnte für diese Zwecke deutlich besser sein, die Leistungsfähigkeit der Polizei in der geteilten Wahrnehmung momentan weiterhin hoch. Hinzu kommt, dass aus wissenschaftlicher Sicht die einzuschätzende Situation weder die Strategie noch die Struktur determiniert. Deshalb gibt es ja einen Spielraum in den anderenorts zu beobachtenden Organisationsgefügen. Diese sind im Einzelfall jeweils mehr oder minder gut begründete Einschätzungen zur richtigen Gestaltung, aber nie Gewissheiten.<sup>4</sup> Hieraus muss man den Schluss ziehen, dass das Zusammenspiel von Strategie, Struktur und Umwelt in jeder Organisation *eigenständig* zu durchdenken ist. Einen „one best way“ gibt es auch für Polizeiorganisationen nicht, nicht zuletzt, weil Strukturen ausgefüllt und gelebt werden müssen. Aber auch, weil Daten, Zustände und Entwicklungen interpretiert werden müssen. Diese Interpretation wird nicht nur durch die eigene Perspektive mit beeinflusst, sondern kommt bei Entscheidungen immer wieder nicht an (wertbezogenen) Priorisierungen vorbei (z. B. Zumutbarkeit von Arbeitsverdichtung; Zuweisung von Budgets zum Aufgabenfeld A und nicht an B). Zu fordern ist jedoch, diese Entscheidungen soweit irgend möglich auf solider Entscheidungsgrundlage abgewogen zu treffen.

Diese einführenden Aussagen zeigen, warum auch in dieser Kommission unterschiedliche Antworten im Konkreten zur Äußeren Aufbauorganisation gefunden wurden. Auch wenn deren Vertreter einmütig von einer leistungsstarken nordrhein-westfälischen Polizei ausgehen, kann daraus nämlich berechtigterweise nicht zwingend der Schluss gezogen werden, dass es nicht noch eine bessere Lösung gäbe, die bei gesetzter Polizeistärke innerhalb einer anderen Lenkungsstruktur effektiver und/oder effizienter agieren könnte. Viele ehemals erfolgreiche Organisationen (von Unter-

---

<sup>4</sup> Vor fast zehn Jahren schrieb ich bereits mit Blick auf die *Führungsstrukturen der Kreispolizeibehörden*: „Die Suche nach einer mathematischen Formellösung zur Bestimmung möglicher Folgen der Änderung von Führungsstrukturen ist eine unfruchtbare Illusion. Organisationsveränderungen müssen vielmehr quantitative wie qualitative Größen einbeziehen, in einen Zusammenhang stellen und gesamthaft würdigen“. Damals konnte aufgrund einer systematischen Evaluation immerhin eine auch empirisch begründete Gesamtwürdigung vorgenommen werden, die seinerzeit das heute etablierte Direktionsmodell als bessere Alternative zum Status quo auswies (Weibler 2006, S. 27). Jüngst wurde diese Feststellung noch einmal sinngemäß unterstrichen (vgl. Kieser 2014).

nehmen bis Parteien) haben ihre Leistungskraft verloren oder vermindert, eben weil sie in der Vergangenheit so erfolgreich waren und Veränderungen in ihrer Umwelt, die andere Antworten verlangten, übersahen (z. B. Bedürfnisänderungen, Kostenentwicklungen, demographische oder geografische Verschiebungen, Technologien/Internet usw.). Wiederum andere profitierten davon.

Die Polizei ist nun keine Organisation, die sich mit Bestandsturbulenzen auseinandersetzen muss. Aber die Frage der Sicherung der jetzigen Leistungsstärke ist berechtigt. Die Existenz der Expertenkommission ist in dieser Frage zu suchen.<sup>5</sup> Eine Abschmelzung des Personalbestandes, wie sie demographisch bedingt droht (siehe hierzu Anlage B5, Teilgutachten V), würde ohne Gegensteuerung (z. B. eine andere Art der Aufgabenbewältigung) und bei gleichbleibender aus dem Umfeld resultierender Belastung in einem allerdings dann nicht zu definierendem Umfang auf die Leistungsfähigkeit einwirken. Deshalb muss auftragsgemäß vorausschauend auch verhandelt werden, ob im Konkreten eine Veränderung der Äußeren Aufbauorganisation einen Lösungsbeitrag liefern kann.

Drei Modellvorschläge beziehen mit dem Ziel einer Optimierung der Behördenstruktur hierzu Stellung: Das Zentralisierungsmodell, das Dezentrale Behördenmodell sowie das Regionalisierungsmodell (Polizeihauptstellenmodell). Die Ausführungen dazu sind derart umfangreich, dass an dieser Stelle nur der jeweilige Grundgedanke skizziert wird. Der, der sich näher darüber informieren möchte, muss es selbst eingehend studieren.

Das *Zentralisierungsmodell* (siehe Anlage A1, M1) entfernt sich am weitesten von der bisherigen Praxis. Es verschmelzt zwei der drei Landesoberbehörden zu einem Landespolizeiamt und weist daneben nur noch 12 regionale Polizeipräsidien mit weitestgehend gleicher Aufgaben- und Kompetenzzuteilung und mit ungefähr vergleichbarer Personalstärke aus. Für sich reklamiert es einen Gewinn an Effektivität, erwartet aber vor allem Synergien im vierstelligen Bereich, die es dezidiert ausweist (daneben weitere vermutet). Entstehen sollen sie durch den Wegfall von Sockelstel-

---

<sup>5</sup> Erinnert sei ausdrücklich an die zahlreichen Arbeits- und Projektgruppen, die in Form der Sekundärorganisation beständig an Optimierungen bestehender Prozesse arbeiten.

lenzuweisungen<sup>6</sup> an ehemals 47 Kreispolizeibehörden sowie der Konzentration von Leitungs- und Stabsstellen. Mit dem Zentralisierungsmodell wird eine in der Organisationslehre etablierte Philosophie als Gestaltungsprinzip verwendet.

Das *Dezentrale Behördenmodell* (siehe Anlage A2, M2) entspricht der bisherigen Praxis. Sowohl die Landesoberbehörden als auch die Anzahl der Kreispolizeibehörden werden gleichbleibend und damit auch konstant in ihrer jetzigen Struktur ausgewiesen. Optimierungspotenziale werden in einer noch konsequenteren Ausnutzung bestehender Sachverhalte gesehen (z. B. Einräumigkeit der Verwaltung, Kooperationen zwischen Kreispolizeibehörden und zwischen Polizei und Kreisverwaltung). Für sich reklamiert es u. a. Bürgernähe und die Gewährleistung einheitlicher Sicherheitsstandards in allen Siedlungsstrukturen (Stadt, Ballungsrandzone, Fläche). Mit dem Dezentralen Behördenmodell wird ebenfalls eine in der Organisationslehre etablierte Philosophie als Gestaltungsprinzip verwendet.

Das *Regionalisierungsmodell* (siehe Anlage A3, M3) fußt auf der gegenwärtigen Praxis, setzt aber auf eine verstärkte Konzentration von Aufgaben innerhalb des jetzigen Organisationsgefüges. Zu diesem Zweck sollen die jetzigen Kriminalhauptstellen zu Polizeihauptstellen erweitert werden. In denen sollen fortan regional stärker als bisher nicht nur ausgewählte polizeiliche Kernaufgaben aus der Kriminalitätsbekämpfung, sondern ebenfalls aus dem Bereichen Gefahrenabwehr/Einsatz und Verkehrsunfallbekämpfung nebst Verwaltungsaufgaben gebündelt werden. Zudem wird eine Verzahnung zu den Einstellungs- und Ausbildungsbehörden gesucht. Es reklamiert für sich in erster Linie eine Qualitätssteigerung in der Leistungserbringung, erwartet aber auch Effizienzen durch v.a. Skaleneffekte. Dieses nach eigenen Aussagen vermittelnde Modell trägt die Philosophie einer breiten dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung unverändert in sich, setzt den Rahmen aber dort, wo Zentralisierungsgebote aufgrund fachlicher Gegebenheiten stärker als bisher angenommen werden.

Es liegt in der Natur der Sache, dass das Zentralisierungsmodell, welches sich von der gegenwärtigen Äußeren Aufbauorganisation substantiell entfernt, wie das Regionalisierungsmodell, welches in dem bestehenden Rahmen eine wesentliche Neuerung einbaut, schwieriger in ihren Details,

---

<sup>6</sup> Bezugspunkt ist die Belastungsbezogene Kräfteverteilung (BKV) der Polizei Nordrhein-Westfalens.

vor allem aber in ihren Folgen gesamthaft zu beurteilen sind, als das Dezentrale Behördenmodell, was sich eng am Status quo orientiert.

Alle Modelle sind entweder bereits hinreichend konkret oder können in der weiteren Diskussion absehbar dazu gebracht werden, sich einer vergleichenden Bewertung zueinander und mit Blick auf die gegenwärtige Praxis zu unterziehen. Eine Bewertung benötigt Kriterien. Für diesen Prozess weise ich nachfolgend Metakriterien aus. Diese werden in Kenntnis der grundsätzlichen Aufgaben der Polizei, ihrer Spezifika und ihrer Einbettung in die Gesellschaft<sup>7</sup> sowie auf Grundlage eines von mir wissenschaftlich begründeten Organisationsverständnisses formuliert, was bereits 2006 in der nordrhein-westfälischen Polizei Grundlage der Bewertung von Organisationsfragen gewesen ist.<sup>8</sup>

Bei der Äußeren Aufbauorganisation ist also zu fragen, ob und dann wie sie sich auf die Strategiebildung, das organisatorische Stellengefüge, auf die Prozesse in der Organisation, auf das Personal, auf die Organisationskultur und die Einbettung der Polizeiorganisation in ihre spezifische Umwelt (die beiden Kernanspruchsgruppen: Bürgerinnen/Bürger und Politik) auswirkt. Daneben ist nach dem Ressourcenverbrauch zu fragen. Damit sind die Metakriterien beschrieben. Im Einklang mit der bisherigen Kommissionsarbeit geht es also auch hier um die Effektivität (die richtigen Dinge machen; Zielerreichung) und um die Effizienz (die Dinge richtig machen; Wirtschaftlichkeit). Die Facetten von Effektivität und Effizienz sind im Detail groß.<sup>9 10</sup> Beide stehen selbstredend im Zusammenhang: Effizienzgewinne schaffen bessere Möglichkeiten, Ressourcen für die Zielerreichung zu bündeln. Eine Zielerreichung schafft Vertrauen, sichert die Legitimität und sorgt für notwendige Ressourcenzuflüsse.

Die einzelnen Modelle selbst machen jeweils aus diesem Spektrum bestimmte Punkte stark. Dies ist aus der gewählten Perspektive legitim, muss aber für eine abgewogene Gesamtbeurteilung wie beschrieben erweitert werden. Diese Bewertungskriterien müssen dann einheitlich an die Model-

---

<sup>7</sup> Thielmann/Weibler 2014, S. 34-44.

<sup>8</sup> Weibler, J. (2006). Andere Führungsstrukturen in Polizeipräsidien, Hemer, S. 25ff.

<sup>9</sup> In der Literatur werden die Begrifflichkeiten Effektivität und Effizienz uneinheitlich verwendet.

<sup>10</sup> Einen Überblick zu unterschiedlichen Effektivitätsverständnissen liefert z. B. Scherm/Pietsch 2007, S. 128ff.

le angelegt werden. Was dann innerhalb dieser Facetten besonders interessiert, muss von den Entscheidungsträgern mit dem Ziel eines möglichst breiten Konsenses, aber in Letztverantwortung, herausgestellt werden. Es sollten dabei aber nur die grundlegenden Fragen gestellt werden.

Dabei kommt es nur in Grenzfällen zu einem Gleichlauf in der abschließenden Bewertung über alle Metakriterien hinweg. Konflikte sind praktisch unvermeidlich, sofern die Modelle unterschiedliche Wirkungen entfalten (z. B.: Wie viel Bürgernähe kann für welchen Synergiegewinn aufgegeben werden? Welcher Effektivitätsverlust (Festnahmen) ist durch Verzicht auf taktische Möglichkeiten zugunsten einer konstanten Sichtbarkeit der Polizei auch in anfallarmen Flächen oder Zeiten zu akzeptieren?).<sup>11</sup>

Die jeweiligen Modelle sollten, so meine Empfehlung, nach folgenden Metakriterien<sup>12</sup> zueinander und mit vergleichendem Blick auf den Status quo hinsichtlich Chancen (manifeste und mögliche Vorteile) und Risiken (manifeste und mögliche Nachteile) befragt werden:<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Eine besondere Herausforderung stellt die zeitliche Perspektive dar, innerhalb derer die Effekte eintreten sollen und wie lange deren Auswirkungen (positiv, negativ) angenommen werden. Wegen hinzukommender gravierender Messprobleme (isolierte Zurechnung von Effekten, Saldierung von Effekten (unterstützend/konfliktär), Abhängigkeit untereinander und von äußeren Parametern) sind immer nur Tendenzaussagen möglich, die wiederum in eigenständiger Abwägung unter Berücksichtigung von Landesinteressen und Landesspezifika zu würdigen sein werden.

<sup>12</sup> Abfolge stellt keine Priorisierung dar.

<sup>13</sup> Indifferenzen und Zielkonflikte sind jeweils möglich und wahrscheinlich. Ebenso immer wieder Datenzugangsprobleme. Mit Blick auf mein Teilgutachten zum Ländervergleich (Anlage B4, TG IV) soll daran erinnert werden, dass keine mathematische Bemessung verlangt werden kann, u. a. auch, weil eine Veränderung der Äußeren Aufbauorganisation bei den Effekten weder monokausal oder deterministisch wirkt. Wechselwirkungen sind zu beachten. Dies gilt am Ende auch für den Wegfall von Stellen bei A für den Einsatz von B (z. B. Schaffung ggf. neuer Probleme: Wertigkeitsverwendung, Motivation, Koordinationbedarf?), wiewohl Richtung und Ausmaß wohl noch am ehesten (neben offensichtlichen Kostenbemessungen) fassbar gemacht werden können.

- Strategische Lenkung und Führung der Polizei durch das Ministerium nach Zielen unter Anwendung eines zeitgemäßen Controllings<sup>14</sup>
- Zielerreichung der polizeilichen Aufgaben in den Kreispolizeibehörden und den Landesoberbehörden
- Struktur des Stellengefüges und Synergiegewinn<sup>15</sup>
- Personal und Organisationskultur<sup>16</sup>
- Bürgernähe<sup>17</sup>
- Politische und gesellschaftliche Einbettung
- Kosten- und Zeiteffizienz

Nachdem über die Ausprägung der sieben Metakriterien befunden wurde, ist bei einer ins Auge gefassten Änderung der Realisierungsweg, also der *Transformationsprozess*<sup>18</sup>, zu bemessen. Dieser Punkt ist umso bedeutender, je tiefgreifender die Änderung ist. Zunächst würde dabei der erwartete Ertrag (Nutzen) einer Änderung der Äußeren Aufbauorganisation bewertet. Dieser müsste gesamthaft positiv sein und weiterhin als eine Problemlösung für den Wandlungsbedarf gesehen werden.<sup>19</sup> Der Wandlungsbedarf beschreibt das Ausmaß der sachlich als notwendig erachteten Veränderung. Danach ist der Aufwand (materielle/immaterielle Kosten) zu bestimmen, um den erwarteten Ertrag zu realisieren. Dabei ist die vorzufindende Wandlungsbereitschaft mit ins Kalkül zu ziehen, da die möglichen Änderungen von Personen vollzogen und gelebt werden müssen. Ist sie

---

<sup>14</sup> Dies meint nicht nur die Entwicklung und Verabschiedung von Fachstrategien, sondern auch von integrierten Personalstrategien, Strategien zum Technikeinsatz und Strategien zur Sicherung der Lernfähigkeit und Lernbereitschaft (Flexibilität).

<sup>15</sup> Im Auftrag an die Kommission und ihrer Arbeit spielten Synergien eine besondere Rolle.

<sup>16</sup> Personal ist wirkungsbezogen umfänglich zu denken: Individualsicht (Motivation) wie Organisationssicht (z. B. Personalsteuerung, -entwicklung und -beurteilung).

<sup>17</sup> Sichtbarkeit, Präsenz im städtischen und ländlichen Raum.

<sup>18</sup> Einen ersten Eindruck liefern Krüger/Bach (2014) oder z. B. Vahs/Weiand, A. (2013).

<sup>19</sup> Zur Analyse der Ist-Situation sind die Teilgutachten (I-V) in Ergänzung hilfreich.

gegeben, wirkt sie als Katalysator, muss sie erst hergestellt werden, wirkt sie aufwandserhöhend. Danach ist die Wandlungsfähigkeit einzuschätzen (das Wissen um die erfolgreiche Durchführung einer Veränderung und der hierzu notwendigen technischen, personellen Voraussetzungen). Der festgestellte Aufwand ist dann dem angenommenen Ertrag gegenüberzustellen. Die Differenz ist abschließend zu bewerten.<sup>20</sup> Dabei sind die anderen Lösungsbeiträge, die die Kommission gefunden hat, mitzuberücksichtigen.

Diese hier klassisch-rational beschriebene Vorgehensweise ist natürlich in sich stimmig und zutreffend. Es soll aber damit nicht die falsche Hoffnung geweckt werden, am Ende mit einer roten oder schwarzen Zahl dazustehen. Es werden und müssen aus mehrfach dargelegten Gründen (siehe z. B. Anlage B4, Teilgutachten IV) vielfach gut begründete Argumente sein, die zur Auffüllung der Metakriterien genutzt werden, flankiert durch Daten, wo immer dies möglich und sinnvoll ist. Danach ist es die Urteilskraft, die alles abschließend zusammenfügt und im Zweifel wertbemessend zur Entscheidung führt.

#### **IV Fazit**

Die vorgestellten drei Modelle zur Äußeren Aufbauorganisation spiegeln sehr schön die beiden Grundausrichtungen der organisatorischen Gestaltung, Zentralisierung und Dezentralisierung, in jeweils *einer* konkreten Spielart wider und beinhalten *eine* mögliche Form ihrer Verbindung.

Ich habe die potentiell relevanten, für eine Bewertung der Modelle notwendigen Metakriterien formuliert. Der nächste Schritt wäre, dass die an einer Entscheidung Beteiligten zunächst diese Metakriterien dahingehend bewerten, inwiefern sie diese teilen, als gleichwertig sehen oder zueinander begründet in eine Wertigkeit stellen möchten. Danach wären diese Metakriterien aus ihrem Erfahrungsspektrum heraus zu präzisieren. Auch eine Reduzierung der Metakriterien könnte als Ergebnis hieraus noch sinnvoll sein. Es wird sich zeigen, dass vielfach nur eine qualitative Einschätzung möglich ist, manchmal jedoch für eine Entscheidung potentiell wichtige Daten empirisch erst noch zu erheben sein werden, umfassend oder

---

<sup>20</sup> Hier erinnere ich noch einmal an den Zeithorizont, der für die Bemessung gesetzt werden muss. Einmalige Erträge und Aufwendungen sind von wiederkehrenden zu unterscheiden.

auszugsweise, um die Entscheidung anzureichern. Eine Entscheidungssicherheit wird es jedoch hierbei nicht geben, aber man kann daran arbeiten, bessere Voraussetzungen zu schaffen, um eine begründete Entscheidung zu treffen. Dies mag gerade für einen Sicherheitsproduzenten und -garanten unbefriedigend sein, aber die Annahme einer Entscheidung dieses Ausmaßes unter Sicherheit ginge an der Realität vorbei. Diese Erkenntnis entspricht aber wiederum recht gut dem Alltagswissen der Polizeipraktiker.

Alle drei Modelle sehen das Ministerium für Inneres und Kommunales unverändert in der Aufsichtspflicht. In keiner Modellvariante wird von einer zukünftig geringeren Inanspruchnahme ausgegangen. Klar ist, dass alle Modelle eine hoch leistungsfähige landesweite strategische Steuerung und ein noch deutlich auszubauendes Controlling benötigen, das auf einem modernen, spezifisch zugeschnittenen Informationsmanagementsystem aufgesetzt werden muss. Dies wird Mehraufwand zur Folge haben. Angesichts der Bedeutung empfehle ich deshalb mit der Modelldiskussion parallel zu prüfen, ob diese und andere möglicherweise daraus oder aus dem Ergebnisbericht folgende Aufgaben mit der gegenwärtigen dortigen Personalstärke sachgerecht bearbeitet werden können.<sup>21</sup>

Hemer, den 19. Mai 2015

Univ.-Prof. Dr. Jürgen Weibler

---

<sup>21</sup> Zum Hintergrund: Die Entwicklung des Stellenplans der Polizeiabteilung im Ministerium ist seit 2008 bei den Planstellen/Stellen um 5% gestiegen, bei den Abordnungen ist sie absolut recht konstant (plus 1 oder 2 seit 2008 bis 2014). Parallel dazu hat der zu leistende Aufwand teilweise sogar recht deutlich zugenommen. So ist beispielsweise die Anzahl von Kleinen Anfragen nennenswert gestiegen (seit 2011 um 59% insgesamt, davon bei den federführend zu beantwortenden um 131% - letztere sind rund 350 in 2014). Eine genauere Analyse würde dazu auch die Unterstützung durch die Landesoberbehörden im Blick haben müssen und möglicherweise weggefallene Aufgaben betrachten. Von besonderem Interesse ist hier die Unterscheidung zwischen beständig anfallenden und gelegentlich immer wieder anfallenden Aufgaben.

## Literaturverzeichnis

**Kieser, A. (2014).** Der situative Ansatz. In: Kieser, A./Ebers, M. (Hrsg.): Organisationstheorien, 7. Aufl., S. 164-194

**Krüger, W./Bach, N. (Hrsg.) (2014).** Excellence in Change, Wiesbaden.

**Scherm, E./Pietsch, G. (2007).** Organisation. Theorie, Gestaltung, Wandel, München.

**Thielmann, G./Weibler, J. (2014).** Polizeiliche Führungslehre. Begründung, Gestaltung, Perspektive, Hilden.

**Vahs, D./Weiland, A. (2013).** Workbook Change Management, Stuttgart.

**Weibler, J. (2006).** Andere Führungsstrukturen in Polizeipräsidien, Hemer.

## **C. Sonstige Anlagen**

## **C1 Aufgabenkritik**

### **1. Ausgangslage**

Die Polizei NRW gewährleistet die Sicherheit der Bevölkerung auf Grundlage von Gesetzen und Vorschriften. Die i. d. Z. zu bewältigenden Aufgaben stellen sich als äußerst vielfältig in Art und Umfang dar.

In den letzten Jahren haben diese Aufgaben stetig zugenommen. So sind neben Änderungen der Gesetzeslage (z. B. im Bereich der Häuslichen Gewalt) auch neue Tatgelegenheitsstrukturen (z. B. im Bereich der Cyberkriminalität), ein verändertes Anzeigeverhalten (z. B. im Bereich des Stalking) sowie komplexer werdende Sachverhalte (insbesondere im Bereich der Wirtschaftskriminalität) für diese Zunahme verantwortlich. Eine Anpassung der personellen Ausstattung in den hiervon betroffenen Bereichen der Polizei hat kaum, i. d. R. gar nicht stattgefunden. Bisher konnte diese Mehrbelastung durch polizeiinterne Personalverlagerung bzw. Nutzung neuer technischer Möglichkeiten kompensiert werden. Aber auch hier sind zwischenzeitlich die Grenzen des Machbaren erreicht. Will man weiterhin das Leistungsniveau der Polizei NRW und somit den aktuellen Sicherheitsstandard aufrecht sowie das Vertrauen der Bevölkerung in „ihre“ Polizei erhalten, so müssen neue Wege beschritten werden, die eine Entlastung der Polizei zur Folge haben.

Insofern scheint es im Spannungsverhältnis der stetig wachsenden und komplexer werdenden Aufgaben, des demographischen Wandels und finanzieller Zwänge für die Entwicklung zukunftsfähiger Konzepte unausweichlich, Veränderungen vorzunehmen. Ein Ansatz könnte neben den bereits in den Kreispolizeibehörden implementierten Geschäftsprozessanalysen eine Diskussion über die Definition der polizeilichen Kernaufgaben bieten. Zu prüfen ist i. d. Z., ob es sich bei den polizeilich wahrgenommenen Aufgaben ggf. um polizeifremde Aufgaben oder aber um Aufgaben handelt, bei denen eine Aufgabenwahrnehmung durch die Polizei erfolgt, obwohl lediglich eine subsidiäre Zuständigkeit vorliegt. Im Ergebnis sollte festgestellt werden, inwiefern die jeweiligen Aufgaben

- für eine Verlagerung auf einen anderen Aufgabenträger in der Verwaltung bzw.
- für eine Privatisierung

in Frage kommen oder

- ersatzlos wegfallen

können.

Mit dieser Thematik hat sich bereits die AG „Aufgabenkritik“ der Landesarbeitsgemeinschaft der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten NRW befasst, deren Ergebnisse in die neuerliche Bewertung der einzelnen Aufgabenfelder durch die Expertenkommission eingeflossen sind.

Ebenso wie die AG „Aufgabenkritik“ hat sich die Expertenkommission bei ihren Vorschlägen zur Verlagerung von Aufgaben auf die Aufgabenfelder beschränkt, die ohne eine gesetzliche Veränderung verlagert werden können bzw. bei denen die im Einzelfall notwendigen gesetzlichen oder verordnungsrechtlichen Regelungen mit Ausnahme des Aufgabenfeldes „Privatklagedelikte“ in der Kompetenz des Landes NRW liegen.

Darüber hinaus denkbare Aufgabenentlastungen durch Änderungen im Strafrecht, wie beispielsweise die Ausweitung des bisher nur für die Staatsanwaltschaft geltenden eingeschränkten Opportunitätsprinzips nach § 31a BtmG bei Konsumentendelikten im Betäubungsmittelstrafrecht auch auf die Polizei oder durch den Wegfall der Strafbarkeit der sogenannten „Beförderungerschleichung“ nach § 265a StGB, fallen in die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers.

Nach Diskussion insbesondere im Zusammenhang mit der Anhörung der Vertreter der Gewerkschaften und Berufsvertretungen hat die Expertenkommission beschlossen, diese Aufgabenfelder u. a. wegen der nicht möglichen Quantifizierung von Entlastungspotenzialen nicht in die weitere Betrachtung einzubeziehen. Rechtspolitisch sollte dieser Ansatz jedoch weiter verfolgt werden.

Zusammenfassend bleibt aus den bisherigen Erfahrungen festzustellen, dass die Polizei dem aktuell praktizierten Standard sowie der in Teilen auch „gewachsenen“ Erwartungshaltung der Bürger an die Polizei i. Z. m. der Aufgabenwahrnehmung auf Dauer nicht mehr gerecht werden kann. Mit den nachfolgenden Empfehlungen wird nach Bewertung der Expertenkommission dem bestehenden Spannungsverhältnis zwischen einer dem gesetzlichen Auftrag gerecht werdenden Polizei einerseits und der von der Bevölkerung erwarteten größtmöglichen Bürgernähe der Polizei andererseits Rechnung getragen. Im Einzelfall hat sich die Expertenkommission entschieden, einer bürgerorientierten Polizeiarbeit Vorrang einzuräumen.

Vor diesem Hintergrund wurde z. B. darauf verzichtet, den gesamten Bereich der Prävention, also sowohl technische Prävention als auch Verhaltensprävention, in die Liste verzichtbarer Aufgaben aufzunehmen.

## 2. Methodik

Nachfolgend werden ausgewählte Aufgabenfelder aus dem Bereich der Polizei dargestellt und auf Veränderungspotenzial hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung bewertet. Die im Ergebnis der AG „Aufgabenkritik“ dargestellten Annahmen im Hinblick auf die Aufgabenwahrnehmung wurden bei den ausgewählten Einsatzanlassarten soweit die vorhandenen Datengrundlagen dies zuließen auf Landesdaten aggregiert.

Zugrunde gelegt wurden dabei u. a. alle Einsätze, die im Einsatzleitsystem eCEBIUS mit dem Einsatzstichwort des jeweiligen Einsatzanlasses erfasst und denen zur Einsatzerledigung mindestens ein Einsatzmittel zugeordnet wurden. Die Einsatzdauer umfasst den Zeitraum von Einsatzübernahme (Status 3) bis Einsatzende (Status 1 oder 2). Zu berücksichtigen ist, dass die benannten Themenfelder teilweise auch unter anderen Einsatzstichworten bearbeitet werden (können). Diese Unschärfe in der Auswertung lässt sich nicht automatisiert bereinigen, sodass die tatsächliche Quantität des Personalaufwandes nach oben hin abweichen kann.

Darüber hinaus lässt sich der weitere Umfang der eingesetzten Personalressourcen nicht darstellen. Grund dafür ist, dass Einsätze abhängig von der Anlassart von Einzelstreifen (z. B. Verkehrsbehinderung), Standardstreifen (Fustkw mit zwei Polizeivollzugsbeamtinnen und/oder Polizeivollzugsbeamten) oder mehreren Fahrzeugen wahrgenommen werden können. Soweit der tatsächliche Personaleinsatz nicht ermittelt werden konnte, wird daher in den nachfolgenden Bezifferungen der Personalaufwände im Rahmen eines konservativen Ansatzes von einer durchschnittlichen Aufgabenwahrnehmung durch 1,5 Polizeivollzugsbeamtinnen und/oder Polizeivollzugsbeamten ausgegangen. Auch hier ist anzunehmen, dass die tatsächliche Quantität des Personalaufwandes nach oben hin abweicht.

Sofern die Aggregation von Landesdaten nicht möglich war, werden die Ergebnisse der AG „Aufgabenkritik“, die sich i. d. R. auf die Auswertung der Daten aus den AG-Behörden und anschließender Hochrechnung auf Landesvolumen stützen, dargestellt.

I. Z. m. den Berechnungen der Synergiepotenziale wurde einheitlich für ein Vollzeitäquivalent (VZÄ) eine Jahresarbeitszeit in Höhe von 1.754 Stunden als Grundlage gewählt.

### **3. Bewertung von Aufgaben**

Die Bewertung der einzelnen Aufgabenfelder stellt sich wie folgt dar:

#### **3.1. Entgegennahme von Fundsachen**

##### **3.1.1. Inhalt und Zielsetzung der Aufgabe**

Durch die Polizei werden regelmäßig Fundsachen sichergestellt. Diese werden entweder durch den Bürger eigeninitiativ zur Dienststelle gebracht oder durch die Polizei aufgrund eigener Wahrnehmung bzw. nach Meldung im öffentlichen Raum festgestellt.

Neben der Überprüfung, ob es sich bei der Sache um einen Gegenstand im Zusammenhang mit einer Straftat handelt, wird gleichzeitig versucht, den Eigentümer der Sache zu ermitteln, um diese ggf. direkt wieder einem Berechtigten auszuhändigen. Verläuft beides negativ, so erfolgt die Sicherstellung und Asservierung vor Ort mit einhergehender Vorgangsfertigung (Fundanzeige, Erst- und Lagemeldung) auf der Wache. Anschließend kommt es entweder zu einer Zentralisierung in der Asservatenkammer und damit verbundenen Transportwegen oder zu einer dislozierten Aufbewahrung. Danach werden die Fundstücke der originär zuständigen Behörde übergeben. Ein Ausnahmetatbestand ist in sperrigen oder großräumigen Fundsachen zu sehen. Diese verbleiben ggf. beim Finder und die zuständige Behörde wird darüber nur (in der Regel schriftlich) in Kenntnis gesetzt, um auf entsprechende Anfragen des Eigentümers reagieren zu können.

Dem Finder obliegen rechtliche Verpflichtungen, die gefundenen Sachen dem Eigentümer unverzüglich zurückzugeben. Hierbei ist die örtlich zuständige Behörde oftmals nicht erreichbar, weil sich der Sachverhalt außerhalb der Öffnungszeiten ereignet oder weil sich die entsprechende Stelle in großer räumlicher Distanz befindet. Dem juristischen Laien sind häufig zudem die sachlichen Zuständigkeiten nicht bewusst und es wird eine Allzuständigkeit der Polizei unterstellt.

Die Polizeibehörde wird nunmehr subsidiär tätig, um die Rückführung der Sachen an den Eigentümer sicherzustellen (Eigentumssicherung), gemäß dem gesetzlichen Auftrag sonstige zivilrechtliche Ansprüche sicherzustellen.

len (z. B. Finderlohn, Ersatz der Aufwendungen) gerecht zu werden, Tatgelegenheiten (Diebstahl, Fundunterschlagung) zu reduzieren, selbst im Rahmen der Garantenstellung entstehende Haftungsansprüche bei Verweigerung der Annahme auszuschließen und um sich - nicht zuletzt - bürgerfreundlich und hilfsbereit zu präsentieren.

Nach § 965 BGB hat der Finder seinen Fund dem Eigentümer oder der dafür zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen. Diese Verpflichtung entfällt bei Fundsachen mit einem Wert von unter 10,- Euro (§ 965 Abs. 2 Satz 2 BGB). Die Frage der behördlichen Zuständigkeit richtet sich nach dem Gefahrenabwehrrecht der jeweiligen Bundesländer. Gemäß § 1 OBG obliegt dieses in NRW der kommunalen Ordnungsbehörde (i. d. R. das städtische Ordnungsamt). In dem einschlägigen Erlass „Ordnungsbehördliche Behandlung von Fundsachen“ des Innenministeriums v. 19.9.2001 12/68.10.10 -44/2940/1 ist die genaue Arbeit der kommunalen Stellen geregelt.

Eine Zuständigkeit der Polizei i. S. d. klassischen Subsidiarität ist nach § 1 Abs. 1 Satz 3 PolG NRW nur außerhalb der Öffnungszeiten bzw. bei großer räumlicher Distanz und damit unzumutbaren Wegen für den Finder gegeben.<sup>1</sup> Da die juristische Beziehung zwischen Finder und Eigentümer rein zivilrechtlicher Natur ist, könnte sich die Zuständigkeit auch nach § 1 Abs. 1 Satz 1 PolG NRW („Abwehr von Gefahren“ – hier: Schutzgut Rechtssicherheit) richten. Die i. d. Z. oftmals fälschlicher Weise zitierte Rechtsnorm aus § 1 Abs. 2 PolG NRW („Schutz privater Rechte“) ist nicht einschlägig, da die Durchsetzung von zivilrechtlichen Ansprüchen wie Finderlohn vor dem zuständigen Gericht durch zeitlichen Verzug nicht gefährdet ist.<sup>2</sup> Ermächtigungsgrundlage der tatsächlich physischen Sicherstellung einer Sache ist der § 43 Nr. 2 PolG („Eigentumssicherung“).

Demzufolge wird die Polizei subsidiär tätig, wenn sie außerhalb der Geschäftszeiten oder bei großer räumlicher Distanz für die Ordnungsbehörde eine Fundsache in Verwahrung nimmt.

---

<sup>1</sup> Vgl. Tegtmeier/Vahle, PolG NRW, 10. Auflage, RdNr. 16 ff.

<sup>2</sup> Tegtmeier/Vahle, a.a.O., RdNr. 27 ff.

### **3.1.2. Personeller Aufwand**

In den Jahren 2010 - 2013 wurden im Land NRW durchschnittlich jährlich 31.882 Einsätze „Fundsache“ bearbeitet (Tendenz: sinkend, 2012: 30.707; 2013: 30.181). Die Einsatzdauer betrug durchschnittlich 25:21 Minuten (Tendenz: stabil).

Hieraus ergibt sich bei einer Aufgabenwahrnehmung von durchschnittlich 1,5 Polizeibeamten ein Gesamtvolumen für die Bearbeitung von Fundsachen in Höhe von 20.205 Personalstunden. Dies entspricht 11,52 Planstellen.

### **3.1.3. Vorschlag zum Verfahren**

Die Aufgabe sollte zukünftig durch die originär zuständige Behörde wahrgenommen werden.

### **3.1.4. Synergiepotenzial**

Durch den Verzicht einer polizeilichen Aufgabenwahrnehmung i. Z. m. der Entgegennahme Fundsachen ergibt sich ein Synergiepotenzial von 11,52 Planstellen.

### **3.1.5. Risiken**

In der Bürgerschaft besteht neben einer Zuständigkeit der Stadt für Fundsachen die über viele Jahre gefestigte Erwartungshaltung der zusätzlichen Zuständigkeit der Polizei. Zukünftige Abweisungen oder pauschale Weiterleitungen von Findern durch die Polizei an die Stadt könnten auf Unverständnis treffen.

Als Folge könnten Einzelfälle polizeilichen (Nicht-)Tätigwerdens unter medialer Begleitung pauschaliert dargestellt und die Polizei insgesamt in ein negatives Licht gerückt werden. Hierdurch könnte ein Imageschaden der Polizei gegenüber der Bevölkerung entstehen. Grundsätzlich kommt der Bürger in (fast) allen Angelegenheiten - auf der Suche nach Hilfe und Unterstützung - zur Polizei und erwartet dies auch bei der Entgegennahme von Fundsachen.

Ein weiteres Risiko sind zudem erwartete Widerstände der Kommunen, die außerhalb der regelmäßigen Öffnungszeiten eine subsidiäre Zuständigkeit

der Polizei sehen und in Ermangelung des entsprechenden Personals einen Konflikt ggf. offen austragen. Nicht jeder Finder ist bereit oder hat die Fähigkeit, die Sache über das durch die jeweilige Kommune ggf. eingerichtete Online-Fundbüro zu melden.

### **3.2. Einsätze aus Anlass von Ruhestörungen**

#### **3.2.1. Inhalt und Zielsetzung der Aufgabe**

Die Sachverhalte der Einsatzanlassart Ruhestörung sind mannigfaltig. Als gesetzliche Grundlage der originär zuständigen Behörde kommen jedoch im Wesentlichen in Betracht:

- § 117 OWiG - „verhaltensbedingter Lärm“ (z. B. Geschrei auf der Straße). Auffangtatbestand, tritt daher regelmäßig hinter spezialgesetzlichen Regelungen zurück
- §§ 18 u. 31 GastG i. V. m. §67 GewO i. V. m. § 3 GewRV (Auflagenerteilung/Festlegung von Sperrstunden für Gaststätten)
- § 9 LImSchG NW - „Störung der Nachtruhe“ (z. B. durch eine Feierlichkeit in einer Privatwohnung)
- § 10 LImSchG NW - „Benutzung von Tongeräten“ (z. B. überlautes Musikhören)
- § 11 LImSchG NW - „Laufenlassen von Motoren“
- 32. BImSchV - „Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung“ (z. B. Gebrauch einer Baumaschine im Freien)
- § 30 StVO - „Übermäßige Abgasentwicklung“ (z. B. illegale Autorennen, Treffen der Tuningszene)
- ordnungsbehördliche Verordnungen auf kommunaler Ebene, die spezielle lokale Begebenheiten berücksichtigen (z. B. Veranstaltungen, Straßenfeste, aber auch problematische Personengruppen oder Einrichtungen betreffend)

Bis auf die Verstöße nach der StVO ist die zuständige Behörde zur Durchführung und zum Vollzug der immissionsschutzrechtlichen Regelungen die kommunale Ordnungsbehörde (§ 14 LImSchG i. V. m. § 12 OBG). Gleiches gilt für das Gaststättenwesen (§ 2 Gewerberechtsverordnung).

Zuständig ist die Polizei i. S. der klassischen Subsidiarität nach § 1 Abs. 1 Satz 3 PolG NRW bei Nicht-Erreichbarkeit der originär zuständigen Behörde. Dieses ist zur Nachtzeit bzw. am Wochenende regelmäßig der Fall. Weitere Maßnahmen, i. R. d. Vollzugshilfe (§ 2 OBG i. V. m. § 47 PolG NRW) oder Amtshilfe (§§ 4 ff. VwVfG NRW), sind im Einzelfall denkbar.

Der Polizei werden regelmäßig Ruhestörungen gemeldet. Häufig fallen diese Einsätze zur Nachtzeit oder an Wochenenden an, wenn die originär zuständige Ordnungsbehörde nicht erreichbar ist. Ruhestörungen ereignen sich oftmals z. B. im Zusammenhang mit überlauter Musik (Wohnhaus, Gaststätte o. ä.), lautstarken Personen zur Nachtzeit auf der Straße (Gegröle, Gesänge o. ä.), Renovierungsarbeiten und Feierlichkeiten.

Unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit schreitet die Polizei häufig nach einem eskalierenden Stufenmodell ein beginnend mit einem Bürgergespräch inklusive einer Ermahnung zur Ruhe, Vorlage einer Ordnungswidrigkeitenanzeige, Sicherstellung der Lärm verursachenden Geräte, Platzverweisung bzw. Beendigung der Veranstaltung bis hin zur Ingewahrsamnahme zur Verhinderung erheblicher Ordnungswidrigkeiten als Ultima Ratio.

Mit der Einsatzbearbeitung des Anlasses „Ruhestörung“ verfolgt die Polizei keine konkrete Zielsetzung. Vielmehr ließe sich eine allgemeine gefahrenabwehrende Aufgabe gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 PolG NRW unterstellen, wonach Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit durch Verletzungen der objektiven Rechtsordnung durch die Polizei immer zu verhindern sind.

### **3.2.2. Personeller Aufwand**

In den Jahren 2010 - 2013 wurden im Land NRW durchschnittlich jährlich 168.566 Einsätze „Ruhestörung“ bearbeitet (Tendenz: wechselnd, 2010: 174.258; 2011: 165.283; 2012: 165.464; 2013: 165.259). Die Einsatzdauer betrug durchschnittlich 16:31 Minuten (Tendenz: leicht steigend, 2013: 16:43).

Hieraus ergibt sich bei einer Aufgabenwahrnehmung von durchschnittlich 1,5 Polizeivollzugsbeamtinnen und/oder Polizeivollzugsbeamten ein Gesamtvolumen für Einsätze aus Anlass von Ruhestörungen in Höhe von 69.604 Personalstunden. Dies entspricht 39,68 Planstellen.

### **3.2.3. Vorschlag zum Verfahren**

Die Aufgabe sollte zukünftig durch die originär zuständige Ordnungsbehörde wahrgenommen werden.

Aus Sicht des Bürgers wären im Falle einer ausreichenden Personalstärke der zuständigen Ordnungsbehörde keine Defizite feststellbar. Das Einschreiten der Polizei - insbesondere zur Vollzugshilfe/zur Anwendung des unmittelbaren Zwanges - wäre in Ausnahmefällen durch Hinzuziehung seitens der zuständigen Behörde weiterhin möglich.

Anrufer, die eine Ruhestörung melden, müssten insofern direkt an die kommunale Dienststelle weitervermittelt oder nach erster Schilderung des Sachverhaltes (insb. Nichtvorliegen von Straftaten) an die zuständige Behörde telefonisch unmittelbar weiterverbunden werden.

### **3.2.4. Synergiepotenzial**

Durch den Verzicht einer polizeilichen Aufgabenwahrnehmung i. Z. m. Ruhestörungen ergibt sich ein Synergiepotenzial von 39,68 Planstellen.

### **3.2.5. Risiken**

Ein „Restrisiko“ besteht darin, dass die Polizei eine über Jahre allgemein anerkannte Autorität, Professionalität und Kompetenz in der Abwicklung von Ruhestörungen bei der Bürgerschaft erlangt hat. Die Akzeptanz „neu zuständiger“ Behörden erfordert Eingewöhnungszeiten, die zwischenzeitlich zu einem Widerstand der Bürgerschaft oder auch einzelnen Interessenvertretungen führen könnten, da entsprechende Maßnahmen der „neu zuständigen“ Behörde ggf. nur eingeschränkt Wirkungen entfalten.

## **3.3. Einsätze aus Anlass von Verkehrsbehinderungen**

### **3.3.1. Inhalt und Zielsetzung der Aufgabe**

Verkehrsregelung gehört nach § 44 Abs. 2 Satz 1 StVO i. V. m. §§ 35 ff. OWiG zur allgemeinen Zuständigkeit der Polizei. Dies bezieht sich allerdings ausdrücklich auf den fließenden Verkehr.<sup>3</sup> Nach §§ 56 ff. OWiG ob-

---

<sup>3</sup> Vgl. Ziffer 48.22 VV OBG.

liegt in Fällen des ruhenden Verkehrs das Einschreiten originär der kommunalen Verwaltungsbehörde. Nach § 57 OWiG ist die Polizei aber ausdrücklich auch ermächtigt, bei Feststellung von Ordnungswidrigkeiten einzuschreiten. Eine Verpflichtung zum Einschreiten lässt sich daraus aber nicht ausdrücklich ableiten.

Sollte neben der Verwarnung eine Sicherstellung des Fahrzeuges notwendig sein, richtet sich diese nach § 43 PolG (zur Gefahrenabwehr, z. B. Parken in einer Feuerwehrezufahrt). Im Rahmen der Ersatzvornahme (§ 10 VwVG) wird ein Abschleppunternehmen beauftragt. Die Feststellung der Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme richtet sich wiederum nach mehreren Vorgaben, die sich aus der aktuellen Rechtsprechung ableiten lassen.

Abgesehen von der oben dargestellten originären Zuständigkeit ergibt sich noch eine Pflicht zur Sicherung zivilrechtlicher Ansprüche. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 PolG NRW zählt die „Rechtssicherheit“ zu den zu schützenden Gütern. Ein Einschreiten in Form eines Personaliaustausches bzw. einer Halterfeststellung gibt dem Betroffenen die Möglichkeit seine gerichtlichen Ansprüche (z. B. Schadensersatz) geltend zu machen. Im Rahmen der Selbsthilfe nach § 859 BGB müsste er Abschleppmaßnahmen selbst veranlassen. Ist ihm dieses nicht möglich, ist erneut von einer Störung der Rechtssicherheit auszugehen und die Ersatzvornahme durch die Polizei ist nach einer besonders strengen Würdigung der Verhältnismäßigkeit denkbar.

Landesweit werden die gesetzlichen Regelungen noch durch die Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Ordnungsbehördengesetzes (VV OBG) und dem RdErl. des Innenministeriums vom 25.06.1979 –IV A 2 – 2744 ergänzt.

Der Einsatzanlass „Verkehrsbehinderung“ lässt sich im Großen und Ganzen in zwei Kategorien aufteilen, die Behinderungen des fließenden Fahrzeug- oder Fußgängerverkehres durch geparkte Fahrzeuge oder Behinderungen im Bereich des ruhenden Verkehrs (Garageneinfahrt o. ä.).

Es kommen sowohl Maßnahmen zur reinen Ahndung des Verkehrsverstößes als auch zur Beseitigung der Verkehrsbehinderung in Betracht. Diese Maßnahmen sind im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Hier sind die mündliche Verwarnung, die Halterfeststellung, der Austausch von Personalien, ggf. eine telefonische Kontaktaufnahme, die Erhebung eines

Verwarnungsgeldes, das Versetzen des Fahrzeuges und die Sicherstellung des Fahrzeuges möglich.

Verkehrsregelung gehört zu den allgemeinen Aufgaben der Polizei. Darüber hinaus hat die Polizei im Rahmen von Verkehrsunfallverhütung in einigen speziellen Fällen ein Interesse daran, Unfallhäufungspunkte auch durch Einschreiten gegen den ruhenden Verkehr zu entschärfen.

### **3.3.2. Personeller Aufwand**

In den Jahren 2010 - 2013 wurden im Land NRW durchschnittlich jährlich 81.286 Einsätze „Verkehrsbehinderung“ bearbeitet (Tendenz: sinkend, 2010: 93.630; 2013: 73.502). Die Einsatzdauer betrug durchschnittlich 20:46 Minuten (Tendenz: stabil).

Hieraus ergibt sich bei einer Aufgabenwahrnehmung von durchschnittlich 1,5 Polizeibeamten ein Gesamtvolumen für Einsätze aus Anlass von Verkehrsbehinderungen in Höhe von 42.201 Personalstunden. Dies entspricht 24,06 Planstellen.

### **3.3.3. Vorschlag zum Verfahren**

Grundsätzlich sollte die Aufgabe durch die originär zuständige Behörde wahrgenommen werden. Sofern aus der Verkehrsbehinderung heraus eine unmittelbare Gefährdung für Leib und Leben bzw. bedeutende Sachwerte besteht, sollte hiervon unabhängig eine Aufgabenwahrnehmung durch die Polizei erfolgen.

### **3.3.4. Synergiepotenzial**

Durch den Verzicht einer polizeilichen Aufgabenwahrnehmung i. Z. m. Verkehrsbehinderungen ergibt sich ein Synergiepotenzial von 24,06 Planstellen.

### **3.3.5. Risiken**

Verkehrsbehinderungen führen grundsätzlich zu Wartezeiten für Beschwerdeführer bzw. andere Verkehrsteilnehmer und/oder zu einer fortbestehenden Gefahrenquelle für Dritte. Ebenso wie bei anderen subsidiären Aufgabenwahrnehmungen durch die Polizei muss bei einer (fast) vollständigen Abgabe der Tätigkeit mit erheblicher Kritik seitens der Bürger (Gefahr der mangelhaften Aufgabenwahrnehmung durch die „neue Dienststelle“), der Politik und der Medien aufgrund der möglicherweise unterstellten „Verweigerungshalterung“ der Polizei, am Ereignisort zu er-

schienen, gerechnet werden. Insofern ist ein vorbereitetes Kommunikationskonzept zur Verdeutlichung der Gründe für die (fast) vollständige Aufgabenverlagerung der Bearbeitung von Verkehrsbehinderungen erforderlich.

### **3.4. Einsätze aus Anlass hilfloser Personen**

#### **3.4.1. Inhalt und Zielsetzung der Aufgabe**

Durch die Polizei werden oftmals sogenannte „Hilflose Personen“ getroffen. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um alkoholisierte Personen, medizinische Notfälle, psychisch Kranke, schlafende Obdachlose und ähnliche Sachverhalte. In diesen Fällen ist neben ggf. erforderlichen Erste-Hilfe-Maßnahmen vor Ort zu prüfen, ob die hilflose Person unmittelbar in die Obhut eines Angehörigen oder einer anderen Stelle (z. B. Krankenhaus, Pflegeheim) gegeben werden kann. Dies erfolgt im Bedarfsfall unter der Hinzuziehung des Rettungsdienstes. Sollte eine medizinische Versorgung oder andere Unterbringung nicht angezeigt sein und befindet sich die hilflose Person trotzdem in einem schutzwürdigen Zustand, kann auch eine ausnahmsweise Unterbringung im Polizeigewahrsam in Betracht kommen. Im Verlauf des Einsatzgeschehens können sich Hinweise auf eine strafrechtliche Relevanz ergeben, die ein weiteres Einschreiten der Polizei zur Folge haben.

Ein Sonderfall stellt der Einsatzanlass „Hilflose Person hinter verschlossener Tür“ dar. Es kann sich hier das Erfordernis ergeben, eine verschlossene Tür zwangsweise zu öffnen. Dies kann entweder durch die Hinzuziehung eines Schlüsseldienstes, in zeitlich dringlichen Fällen auch durch die Feuerwehr oder im Rahmen der Selbstvornahme durchgeführt werden. Die anschließende Sicherung der Tür liegt dann ebenfalls in der Verantwortung der Polizei.

Abschließend zeigt sich in Fällen des Einsatzanlasses „Hilflose Person“, dass die Abwehr von Gefahren für Leib und Leben eines jeden Menschen unter allen Umständen höchste Priorität genießt.

### **3.4.2. Personeller Aufwand**

In den Jahren 2010 - 2013 wurden im Land NRW durchschnittlich jährlich 84.495 Einsätze „Hilflose Person“ bearbeitet (Tendenz: sinkend, 2013: 82.399). Die Einsatzdauer betrug durchschnittlich 25:36 Minuten (Tendenz: steigend, 2013: 26:06).

Hieraus ergibt sich bei einer Aufgabenwahrnehmung von durchschnittlich 1,5 Polizeivollzugsbeamtinnen und/oder Polizeivollzugsbeamten ein Gesamtvolumen für Einsätze aus Anlass von hilflosen Personen in Höhe von 54.077 Personalstunden. Dies entspricht 30,83 Planstellen.

### **3.4.3. Vorschlag zum Verfahren**

Grundsätzlich sollte die Aufgabe durch die originär zuständige Behörde wahrgenommen werden. Sofern eine unmittelbare Gefährdung für Leib und Leben besteht, sollte hiervon unabhängig eine Aufgabenwahrnehmung durch die Polizei erfolgen.

### **3.4.4. Synergiepotenzial**

Durch den Verzicht einer polizeilichen Aufgabenwahrnehmung i. Z. m. hilflosen Personen ergibt sich ein Synergiepotenzial von 30,83 Planstellen.

### **3.4.5. Risiken**

Sofern die je nach Ausgangssituation vor Ort zuständigen Ämter, Rettungsdienste oder Fachdienststellen den Sachverhalt zukünftig eigenständig und somit ohne die Polizei abarbeiten, könnten - wie bisher - während der Sachverhaltsaufnahme Straftaten geschildert werden. Dies würde in der Folge die nachträgliche Hinzuziehung der Polizei erfordern, wodurch für die Ämter, Rettungsdienste und Fachdienststellen ggf. zusätzliche Wartezeiten entstehen würden. Hierdurch könnte sich ein grundsätzliches Konfliktfeld zwischen den an einem Sachverhalt beteiligten Institutionen aufbauen, das im Falle von widerstreitenden Interessen (schnelle Abarbeitung des Sachverhaltes vs. beweissichere Strafverfolgung) den schnellen und qualitativ hochwertigen Erfolg der Tätigkeit vor Ort ggf. einschränken würde.

Die ggf. mangelhafte Bewältigung der Einsätze könnte sich im Weiteren negativ auf das Image der Polizei auswirken, da im Falle des Hinzuziehens der Polizei die Abarbeitung zu nicht unwesentlichen Zeitverzögerungen

führen würde (u. a. erneute Befragung zum Sachverhalt, eigene polizeiliche Personalienaufnahme, Maßnahmen zur Beweissicherung).

### **3.5. Wahrnehmung von Aufgaben des Objektschutzes**

#### **3.5.1. Inhalt und Zielsetzung der Aufgabe**

Der Staat ist zum Schutz der grundgesetzlich garantierten Rechtsgüter wie z. B. Leben, Gesundheit und Eigentum verpflichtet. Der Polizei wird eine konkrete Schutzaufgabe gesetzlich durch § 1 (1) PolG NRW übertragen. Im Rahmen der Gefahrenabwehr hat sie die Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen zu schützen sowie Straftaten zu verhüten. Somit handelt es sich bei Objektschutzmaßnahmen um die konkrete Umsetzung der Verpflichtung des Staates zum Grundrechtsschutz und damit um hoheitliches Handeln. Folglich sind für bestimmte Maßnahmen grundrechtsbeschränkende Eingriffsbefugnisse sowohl polizeirechtlicher als auch strafprozessualer Art erforderlich.

Die Schutzverpflichtung für diplomatische und konsularische Vertretungen ergibt sich aus internationalen Abkommen, z. B. dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18.04.1961.

Die Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung Objektschutz ist in der PDV 100 VS-NfD „Führung und Einsatz der Polizei“ und der PDV 129 VS-NfD „Personen- und Objektschutz“ sowie dem dazu ergangenen Landesteil Nordrhein-Westfalen geregelt.

Aus Artikel 14 GG ergibt sich aber auch für jeden Eigentümer eine Verpflichtung für sein Eigentum. Er hat selber Maßnahmen zum Schutz seines Eigentums - unterhalb der Schwelle hoheitlicher Aufgaben - zu treffen (Selbstschutz). Kommt er dieser Verpflichtung nicht, oder nicht im erforderlichen Umfang nach, muss dies regelmäßig durch polizeiliche Maßnahmen kompensiert werden.

Polizeilicher Objektschutz dient der Verhinderung oder Abwehr von Angriffen, die zur Zerstörung, Beschädigung oder Beeinträchtigung der Funktion von gefährdeten Objekten führen können. Dabei ist auch der Schutz von Personen zu gewährleisten, die sich in den gefährdeten Objekten befinden.

Die Maßnahmen richten sich nach den jeweiligen Gefährdungsgrad und den tatsächlichen Schutzbedürfnissen. Sie sind hinsichtlich Erforderlichkeit,

Dauer, Wirksamkeit und Umfang regelmäßig oder auch anlassbezogen zu prüfen und nur dann durchzuführen, wenn Vorkehrungen des Selbstschutzes nicht ausreichen oder keinen Erfolg versprechen.

### **3.5.2. Personeller Aufwand**

Mit Erlass aus 2005 wurde eine landesweite Arbeitsgruppe zur Überprüfung von Effektivität und Effizienz des polizeilichen Objektschutzes in NRW eingesetzt. In dem Anfang 2007 vorgelegten Abschlussbericht beziffert die AG den auf Grundlage der zum Erhebungszeitpunkt landesweit durchgeführten Objektschutzmaßnahmen ermittelten Personaleinsatz auf insgesamt 923.300 Personalstunden. Dies entspricht 526,4 Planstellen.

Die Betrachtung ausschließlich von Schutzmaßnahmen 5 und 6 erbrachte einen Aufwand von insgesamt 661.877 Personalstunden. Dies entspricht 377,35 Planstellen.

Auf eine neuerliche Auswertung durch die Expertenkommission wurde verzichtet, da der Umfang von Objektschutzmaßnahmen einem fortlaufenden Veränderungsprozess, insbesondere vor dem Hintergrund weltpolitischer Entwicklungen, unterworfen ist. Es wird von einer annähernd gleichen Belastung der Polizei durch Objektschutzmaßnahmen ausgegangen, wie von der AG Objektschutz in 2005 festgestellt.

### **3.5.3. Vorschlag zum Verfahren**

Die Wahrnehmung von Objektschutzaufgaben könnte in NRW in Teilbereichen (z. B. Schutzmaßnahmen 5 und 6) durch Regierungsbeschäftigte erfolgen. Bei deren Verwendung ist die Übertragung von Eingriffsbefugnissen mittels Rechtsakt zwingend erforderlich. Denkbar wäre auch neben einem gemischten Einsatz von Regierungsbeschäftigten und Polizeivollzugsbeamten der Einsatz von Privaten für Schutzmaßnahmen 5 und 6.

Ergänzend zum Votum der AG „Aufgabenkritik“ empfiehlt die Expertenkommission bei der Wahrnehmung von Objektschutzaufgaben vorrangig die Möglichkeit der Übertragung auf private Sicherheitsdienstleister im Rahmen einer „Beleihung“ (vgl. etwa die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch die Technischen Überwachungsvereine) rechtlich und tatsächlich zu prüfen.

Zusätzlich könnte der Einsatz von Sicherungs- und Überwachungstechnik zu einer nicht unerheblichen Einsparung von Personal führen

### **3.5.4. Synergiepotenzial**

Durch eine Reduzierung des Umfangs der durch Polizeibeamte durchzuführenden Schutzmaßnahmen sowie einer (ausgelagerten) Wahrnehmung der Aufgabe durch Angestellte bzw. Private ergibt sich ein Synergiepotenzial von 377,35 Planstellen.

### **3.5.5. Risiken**

I. Z. m. einer Aufgabenwahrnehmung durch Angestellte bzw. Private sind die Auswirkungen von möglichen Streikaktionen im Rahmen von Tarifkonflikten zu berücksichtigen. Darüber hinaus sind keine besonderen Risiken erkennbar.

## **3.6. Begleitung von Schwertransporten**

### **3.6.1. Inhalt und Zielsetzung der Aufgabe**

Großraum- und Schwertransporte sind Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen, deren Abmessungen, Achslasten oder Gesamtgewichte die nach den §§ 32 und 34 StVZO erlaubten Grenzen überschreiten.

Derartige Transporte sind durch die zuständige Straßenverkehrsbehörde zu erlauben. Vor Erteilung einer Erlaubnis nach § 29 StVO und einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO hat die Straßenverkehrsbehörde in den in der Verwaltungsvorschrift (VwV-StVO) zu den §§ 29 und 46 StVO genannten Fällen, in denen Polizeibegleitung bzw. polizeiliche Maßnahmen zu erwarten sind, u. a. die Polizei zu hören. Die im Rahmen dieser Anhörung von der Polizei abzugebende Stellungnahme soll sich auf verkehrspolizeiliche Belange beschränken. Dazu gehört die Mitteilung, ob und in welchem Umfang polizeiliche Begleitung für erforderlich gehalten wird.<sup>4</sup>

Eine polizeiliche Begleitung auf Anordnung der Straßenverkehrsbehörde kommt im Allgemeinen nur in Betracht, wenn wegen der besonderen Umstände verkehrsregelnde Maßnahmen geboten sind. Dabei kann die Begleitung auch auf Teilstrecken beschränkt werden.

Neben der eigentlichen Begleitung erfolgt bei erstmaliger Übernahme des Transportes durch die Polizei eine Überprüfung, die sich auf die Berechnung

---

<sup>4</sup> S. a. RdErl. MIK - 43.8 -57.04.17 - vom 15.08.2011.

gungen von Kfz-Führern, die Erlaubnis gem. §§ 29 und 46 StVO und offensichtliche Mängel am Kfz (Sichtprüfung) beschränkt.

Das Land NRW ist bestrebt, in enger Zusammenarbeit mit den beteiligten Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden einen Weg zu beschreiten, der die polizeiliche Begleitung von Großraum- und Schwertransporten weitestgehend entbehrlich macht. Ziel ist es, die Polizei NRW schnellstmöglich in diesem Aufgabenbereich zu entlasten. Um dies im derzeit bestehenden rechtlichen Rahmen zu erreichen, wurde das Ergebnis einer von NRW geführten, bundesweiten Arbeitsgruppe zur Harmonisierung der sogenannten polizeilichen Abfahrtskontrollen bereits umgesetzt. Darüber hinaus erproben diverse Polizeibehörden (Oberbergischer Kreis/ Siegen-Wittgenstein/ Krefeld) seit September 2013 die Übertragung der Begleitung auf private Unternehmen. Seit März 2014 verfahren weitere KPB gleich.

### **3.6.2. Personeller Aufwand**

Die Erfassung der Anzahl der polizeilichen Begleitungen von Großraum- und Schwertransporten erfolgt seit Juli 2010 durch die KPB standardisiert. Bis Ende 2012 wurden im Land NRW durchschnittlich jährlich 26.372 Groß- bzw. Schwertransporte polizeilich begleitet. Der Personalstundenaufwand für die Maßnahmen i. Z. m. mit den begleiteten Transporten, die sowohl die Genehmigungs- als auch die Kontroll- und Begleitphase umfassen, betrug durchschnittlich 156 Minuten.<sup>5</sup>

Hieraus ergibt sich ein Gesamtvolumen für die Begleitung von Groß- und Schwertransporte in Höhe von 68.567 Personalstunden. Dies entspricht 39,09 Planstellen.

### **3.6.3. Vorschlag zum Verfahren**

Die Begleitung von Großraum- und Schwertransporten bindet in erheblichem Maße personelle Ressourcen der Polizei. Diese Aufgabe kann ohne Qualitätsverlust in großem Umfang durch Private wahrgenommen werden. Dies sollte so schnell wie möglich erfolgen. NRW ist bundesweit führend und erprobt bereits die Umsetzung in der Praxis. Das seit 2013 laufende

---

<sup>5</sup> Quelle: Landtag NRW, Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 4 der CDU-Fraktion „*Situation der Polizei und Kriminalitätsbekämpfung in Nordrhein-Westfalen*“ (Drucksache 16/4253).

gemeinsame Projekt des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW und des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW „Begleitung von Großraum- und Schwertransporten durch Private in NRW“ ist zeitlich nicht befristet und basiert auf temporären Ausnahme genehmigungen für eine begrenzte Anzahl beteiligter Behörden. Auf der Grundlage von Beschlüssen der Innenministerkonferenz und der Verkehrsministerkonferenz sind die notwendigen Schritte zur bundesweiten Umsetzung durch das Ministerium für Inneres und Kommunales bereits eingeleitet. Erforderlich ist noch die zeitnahe Änderung der gesetzlichen Regelungen durch den Bund.

#### **3.6.4. Synergiepotenzial**

Durch den Verzicht einer polizeilichen Begleitung von Groß- und Schwertransporten ergibt sich ein Synergiepotenzial von 39,09 Planstellen.

#### **3.6.5. Risiken**

Es sind keine besonderen Risiken erkennbar.

### **3.7. Aufnahme und Bearbeitung von Verkehrsunfällen der Kategorie 5**

#### **3.7.1. Inhalt und Zielsetzung der Aufgabe**

Betrachtet werden sollen sogenannte „Bagatellunfälle“. Eine abschließende Definition existiert hierzu nicht. Als Bagatellunfälle im Sinne der polizeilichen Verkehrsunfallbearbeitung werden polizeiintern die Unfälle der Unfallkategorie 5 angesehen, die im Verwarnungsgeldverfahren (Summe der Verkehrsunfallaufnahmen mit mündlicher Verwarnung und Verwarnungsgeldern) abgewickelt werden können.

Bei der nachfolgenden aufgabenkritischen Betrachtung sollen ausschließlich die Verkehrsunfälle innerhalb der Unfallkategorie 5 diskutiert werden, die kein Straf- und Ermittlungsverfahren zur Folge haben. Hierbei handelt es sich um alle sonstigen Sachschadensunfälle,

- die im Verwarnungsgeldverfahren abgeschlossen werden können (ohne Straftatbestand und ohne bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit), unabhängig von der Fahrbereitschaft beteiligter Kfz sowie
- die nicht im Verwarnungsgeldverfahren abgeschlossen werden können (mit bußgeldbewährter Ordnungswidrigkeit oder unklarer Rechtslage) und alle beteiligten Kfz sind fahrbereit.

Die Polizei handelt bei der Verkehrsunfallaufnahme vor Ort professionell, objektiv und umfassend. Sie stellt die am Unfall beteiligten Personen und Fahrzeuge und die dazugehörigen Daten fest, überprüft diese in den polizeilichen Auskunfts- und Fahndungssystemen und gibt die Personen- und Fahrzeugdaten durch die Unfallmitteilung an die Unfallbeteiligten weiter. Darüber hinaus wird zum Zeitpunkt der Unfallaufnahme der objektive und subjektive Befund über den Unfallhergang, den Unfallort und die Art und Weise der Unfallbeteiligung erhoben. Der aus Sicht der unfallaufnehmenden Polizeibeamten unfallverursachende Unfallbeteiligte wird unter der Ordnungsziffer 01 in den polizeilichen Unfallbericht eingetragen. Somit erlangt die polizeiliche Unfallaufnahme den Anschein einer objektiven Schuldfeststellung. Dies ist keine Aufgabe der Polizei, sondern obliegt einem zivilrechtlichen Verfahren.

Eine statistische Auswertung und Analyse ist für diese Unfälle nicht verbindlich vorgesehen.

Wesentliche Zielsetzungen sind:

- Den Unfallbeteiligten soll durch den Austausch der Personalien und Fahrzeugdaten die Durchsetzung ihrer zivilrechtlichen Ansprüche erleichtert werden.
- Eine bürgerorientierte Hilfestellung in einer Ausnahmesituation („Polizei, Dein Freund und Helfer!“) soll angeboten werden.
- Es sollen ergänzende Informationen zur Verkehrsunfallanalyse gewonnen werden.
- Durch Repression in Form von Verwarn- oder Bußgeldern soll präventiv Einfluss auf das zukünftige Verhalten der Verkehrsteilnehmer genommen werden.

Insbesondere die Zielsetzung der Erleichterung der Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche ist hier kritisch zu hinterfragen. Der Schutz privater Rechte Dritter obliegt der Polizei nach § 1 Abs. 2 PolG NRW nur dann, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und wenn ohne polizeiliche Hilfe die Verwirklichung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert würde. Dass diese gesetzliche Voraussetzung bei den Verkehrsunfällen der Kategorie 5 vorliegt, ist nicht ersichtlich. Konsequenterweise wird in diesen Fällen eine polizeiliche Verkehrsunfallaufnahme selbst vom Gesamtverband der Versicherungswirtschaft für überflüssig gehalten.

### **3.7.2. Personeller Aufwand**

In den Jahren 2010 - 2012 wurden im Land NRW durchschnittlich jährlich 329.667 Verkehrsunfälle der der Kategorie 5 ohne Verkehrsunfälle mit Flucht und ohne dass ein Beteiligter unter Einfluss von Alkohol oder berauschender Mittel stand polizeilich aufgenommen. Der Personalstundenaufwand für die Unfallaufnahme bis zur abschließenden Bearbeitung betrug durchschnittlich 150 Minuten.

Hieraus ergibt sich ein Gesamtvolumen für die Bearbeitung von o. a. Verkehrsunfällen der Kategorie 5 in Höhe von 824.168 Personalstunden. Dies entspricht 469,88 Planstellen.

### **3.7.3. Vorschlag zum Verfahren**

Die Polizei verzichtet zukünftig auf die Aufnahme von Verkehrsunfällen der Unfallkategorie 5 mit Sachschäden ohne Verletzte und ohne den Anfangsverdacht von Straftaten. Die polizeilichen Tätigkeiten reduzieren sich in diesen Fällen auf eine fernmündliche Vorabklärung und die Protokollierung der wesentlichen Unfalldaten wie unfallbeteiligte Personen und Fahrzeuge, Unfallort und kurzer Unfallhergang.

### **3.7.4. Synergiepotenzial**

Durch den Verzicht einer polizeilichen Bearbeitung von o. a. Verkehrsunfällen der Kategorie 5 ergibt sich ein Synergiepotenzial von 469,88 Planstellen.

### **3.7.5. Risiken**

Es besteht die Gefahr, dass zumindest ein Teil der Unfälle unter Drogen- und Alkoholeinfluss unerkannt bleiben und hier das Legalitätsprinzip nicht mehr so wahrgenommen werden könnte wie bisher. Hierdurch könnte es dazu kommen, dass sich das relative Dunkelfeld aller Straftaten vergrößert, weil die Strafverfolgungsbehörden aufgrund der fehlenden Informationen nicht den hinreichenden Anfangsverdacht einer Straftat zu deren Verfolgung begründen könnten. In den letzten fünf Jahren gab es landesweit durchschnittlich 344 sonstige Verkehrsunfälle mit Sachschaden unter Einwirkung von Alkohol (ab 0,15 mg/l bzw. 0,3 Promille) und/oder anderer berauschender Mittel. Das sind auf die Gesamtunfallzahl von gerundet 370.000 Verkehrsunfällen der Unfallkategorie 5 durchschnittlich im Vergleich der letzten fünf Jahre etwa 0,1 Prozent pro Jahr. Nach Auffassung

der Expertenkommission rechtfertigt diese geringe Anzahl den erheblichen Personalaufwand nicht.

### **3.8. Bearbeitung von Privatklagedelikten**

#### **3.8.1. Inhalt und Zielsetzung der Aufgabe**

Bereits vor dem Jahr 1976 schrieben die Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) in der Nr. 77 alter Fassung ausdrücklich vor, dass Polizeibeamte die Entgegennahme von Strafanzeigen nicht ablehnen dürfen, jedoch eine Aufklärung darüber, dass öffentliche Klage nur erhoben wird, wenn die Staatsanwaltschaft öffentliches Interesse bejaht, statthaft war. Insofern konkretisierte die RiStBV bereits damals lediglich das Legalitätsprinzip. Somit bestand vor der Novellierung der RiStBV mit Datum 01.01.1977 die gleiche Rechtsgrundlage wie zum heutigen Tag.

Obwohl die Strafverfolgung grundsätzlich der Justiz vorbehalten ist, bleibt es gem. § 374 ff. StPO in begrenzten Deliktsbereichen grundsätzlich der bzw. dem Verletzten überlassen, die Klageerhebung im Wege der Privatklage anzustrengen.<sup>6</sup> Der hiermit verbundene, vorgeschriebene Sühneversuch soll - ohne staatliche Einmischung - zur eigenständigen Konfliktlösung durch die Bürgerinnen und Bürger und damit zu einer Stärkung des sozialen Miteinanders führen.

Zuständig für die Durchführung des Sühneversuchs sind die Schiedsämter. Diese bilden eine vorgerichtliche Zwischeninstanz, die zusätzlich die Justiz entlasten soll. Im Widerspruch dazu hat die Polizei im Rahmen des Legalitätsprinzips jedoch die Aufgabe, angezeigte Privatklagedelikte zu bearbeiten; eine Verweisung auf den Privatklageweg ist der Polizei nicht erlaubt.

---

<sup>6</sup> Im Wege der Privatklage können vom Verletzten gem. § 374 StPO u. a. Hausfriedensbruch, Beleidigung, Verletzung des Briefgeheimnisses, Körperverletzung, Bedrohung, Nachstellung und Sachbeschädigung verfolgt werden, ohne dass es einer vorherigen Anrufung der Staatsanwaltschaft bedarf.

Zur Aufgabenerfüllung muss die Polizei

- die Anzeigenaufnahme gewährleisten,
- den ggf. erforderlichen Strafantrag erläutern und entgegennehmen,
- Feststellungen im Hinblick auf die Bejahung bzw. der Verneinung des öffentlichen Interesses treffen,
- ggf. Hinweise auf den Privatklageweg geben,
- das Informationsblatt „Privatklagedelikte“ aushändigen,
- ggf. weitere Ermittlungen durchführen sowie
- die Abgabe an die Staatsanwaltschaft gewährleisten.

Beruhend auf den Regelungen des § 376 StPO (Erhebung der öffentlichen Klage bei öffentlichem Interesse) obliegt gem. Abschnitt 87 der RiStBV nur der Staatsanwaltschaft die Entscheidung über die Verweisung auf den Privatklageweg (im Sinne einer Einstellung gem. § 170 II StPO).

Die Behörden und Beamten des Polizeidienstes teilen der Staatsanwaltschaft dazu ihre Einschätzung hinsichtlich des Bestehens von öffentlichem Interesse mit. Die dementsprechende Verfahrensanweisung des Ministeriums für Inneres und Kommunales an die Kreispolizeibehörden des Landes ergibt sich aus dem Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales 42.2 - 62.18.05 vom 23.11.2009 (Verfolgung von Privatklagedelikten - Anzeigenaufnahme durch die Polizei).

Die Richtlinie für die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bildet die Grundlage für Übereinkommen zwischen der Staatsanwaltschaft und der Polizei zur Steigerung der Verfahrensökonomie durch gemeinsame Vereinbarungen über generelle Bearbeitungsrichtlinien und standardisierte Vordrucke.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> RdErl. d. Justizministeriums - 4600 - III A.10 - u. d. Innenministeriums - IV D 1 - 2941 - vom 01.08.1999.

Die Regelungen zur Bearbeitung von Privatklagedelikten stellen sich bei den Behörden der Mitglieder der AG-Aufgabenkritik wie folgt dar:

- PP Köln

Per Verfügung PP Köln „Verfolgung von Privatklagedelikten“ - DirK FüSt/DirGE FüSt - 62.18.05 vom 22.10.2012 sind die Anzeigenaufnahme durch die Polizei und die mit der Staatsanwaltschaft Köln abgestimmte, vereinfachte Verfahrensweise mit dem Ziel der Stärkung der Schiedsämter geregelt. Neben der Pflicht bei Privatklagedelikten eine Anzeige zu fertigen, füllt der Polizeivollzugsbeamte das Formular "Privatklagedelikte - Zusatz Strafanzeige" aus. Hier wird u. a. dokumentiert, ob öffentliches Interesse angenommen wird, das Informationsblatt "Privatklagedelikte" ausgehändigt worden ist und der Anzeigenerstatter das Schiedsamt aufsuchen möchte.

Die Sachbearbeitung des zuständigen KK 58 prüft im Anschluss der Anzeigenaufnahme, ob öffentliches Interesse vorliegt bzw. ob noch weitere Ermittlungen erforderlich sind.

- PP Aachen

Gemäß Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen der Staatsanwaltschaft und der Polizei - Vereinbarung zur Verbesserung der Qualität und der Effizienz von Ermittlungen - verfährt das PP Aachen bei Privatklagedelikten wie das PP Köln. Die Vereinbarung nimmt ausdrücklich Bezug auf das „Kölner Modell“.

- PP Dortmund

Das PP Dortmund bearbeitet, wie die PP Aachen und Köln, Privatklagedelikte im Wege eines vereinfachten Verfahrens. Die Regelungen ergeben sich aus der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen der Staatsanwaltschaft und der Polizei – Vereinbarung zur Verbesserung der Qualität und der Effizienz von Ermittlungen.

- PP Düsseldorf

Im PP Düsseldorf ist eine ZentrAB (KK 31) eingerichtet. Diese bearbeitet gemäß Geschäftsverteilungsplan ausgesuchte Delikte ohne Ermittlungserfordernis und ohne Asservate.

- PP Münster

Im PP Münster ist eine ZentrAB (KK 15) eingerichtet. Hier werden gemäß Geschäftsverteilungsplan ausgesuchte Delikte ohne Ermittlungserfordernis und ohne Asservate bearbeitet. Gemäß „Vereinbarungen von Standards in der Bearbeitung polizeilicher und staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren“ mit der Staatsanwaltschaft Münster werden folgende Privatklagedelikte bei der ZentrAB bearbeitet:

- Beleidigung (§ 185 StGB)
- Hausfriedensbruch (§ 123 StGB)
- Vorsätzliche Körperverletzung (§ 223 StGB)
- Sachbeschädigung (§ 303 StGB)
- Bedrohung (§ 241 StGB)

- PP Essen

Im PP Essen hat die Projektgruppe „Erarbeiten und Festlegen von Standards im Bereich der Verfolgung von Massendelikten“ ein entsprechendes Handbuch vorgelegt, in dem ein vereinfachtes Verfahren für die Bearbeitung von Privatklagedelikten beschrieben ist.

### **3.8.2. Personeller Aufwand**

Bei der Ermittlung des landesweiten Personalaufwandes i. Z. m. der Bearbeitung von Privatklagedelikten durch die Polizei wurde festgestellt, dass bei den KPB eine differente Datenbasis zur Ermittlung der Fallzahlen vorhanden ist.

Vor diesem Hintergrund wurden mehrere Verfahren zur Ermittlung möglichst valider Daten geprüft. Im Ergebnis konnte das seit 2011 beim PP Köln durchgeführte Vorgangscontrolling diesem Anspruch am ehesten gerecht werden und wurde daher als Grundlage für die nachfolgenden Zahlen genutzt.

In den Jahren 2010 - 2012 wurden auf Landesebene hochgerechnet in NRW durchschnittlich jährlich 69.087 Privatklagedelikte durch die Polizei registriert (Tendenz: steigend). Für die im Rahmen der Bearbeitung zu ge-

währleistenden Teilaufgaben „Einsatzwahrnehmung/Anzeigenaufnahme“, „Sachbearbeitung ohne weitere Ermittlungen“ bzw. „Sachbearbeitung mit weiteren Ermittlungen“ wurden durchschnittlich etwa 71 Minuten aufgewendet.

Hieraus ergibt sich ein Gesamtvolumen für die Bearbeitung von Privatklagedelikten in Höhe von 81.474 Personalstunden. Dies entspricht wiederum 46,45 Planstellen.

### **3.8.3. Vorschlag zum Verfahren**

Zur Entlastung der Polizei und der Justiz im Rahmen der Bearbeitung von Privatklagedelikten wird die Anregung einer Änderung der Strafprozessordnung durch das Ministerium für Inneres und Kommunales vorgeschlagen.

Hierdurch sollen

- die Einrichtung einer grundsätzlichen Erlaubnisnorm für die Polizei, um nach erfolgter Sachverhaltsklärung bei Vorliegen eines Privatklagedelikts auf das Schiedsamt verweisen zu können sowie
- die Aufhebung der generellen Verpflichtung, bei allen Privatklagedelikten eine Strafanzeige zu fertigen und diese der Staatsanwaltschaft zur Entscheidung übersenden zu müssen

erreicht werden.

Wenn die Polizei bei Privatklagedelikten grundsätzlich an das Schiedsamt verweisen könnte, entfielen die Sachbearbeitung und damit einhergehend auch die Ermittlungen, die bisher (z. B. aufgrund der Vorbelastung des Beschuldigten und deswegen durch die Polizei unterstelltes öffentliches Interesse, ein fehlender Strafantrag oder fehlende Angaben in der Anzeige etc.) zu weiteren Bearbeitung geführt haben.

Darüber hinaus sollten in Abstimmung mit der Justiz landeseinheitliche Bearbeitungsstandards bei privatklagefähigen Delikten eingeführt werden, um hierdurch den Anteil der Sachbearbeitung ohne Ermittlungen zu steigern und langfristig den Zeitaufwand zur Bearbeitung privatklagefähiger Delikte zu reduzieren.

### 3.8.4. Synergiepotenzial

Bei Umsetzung des vorgeschlagenen Verfahrens würde der Personalstundenanteil für die Teilaufgabe „Sachbearbeitung ohne weitere Ermittlungen“ in Gänze wegfallen. Die Reduzierung der in der PKS erfassten Straftaten wird auf ein Volumen in Höhe von ca. 62.000 Straftaten prognostiziert (90% von durchschnittlich 69.087 Fällen in den Jahren 2010 - 2012). Neben den dadurch auch in der Teilaufgabe „Sachbearbeitung mit weiteren Ermittlungen“ entfallenden Personalstundenanteilen wird zusätzlich eine Reduzierung der Personalstunden im Bereich der Einsatzwahrnehmung/Anzeigenaufnahme insbesondere für den Wachdienst um ca. 30% in den Fällen geschätzt, die offensichtlich keine weiteren Ermittlungen nach sich ziehen und bei denen die Polizei an das Schiedsamt verweist sowie auf eine Anzeigenfertigung verzichtet.

Hierdurch wird i. Z. m. der Bearbeitung von Privatklagedelikten nach Summierung der Personalstundenreduzierungen in den einzelnen Teilaufgaben insgesamt ein Synergiepotenzial von 24,73 Planstellen erwartet.

### 3.8.5. Risiken

Insgesamt ist bei der polizeilichen Aufgabenkritik ein hohes Medieninteresse zu erwarten. Im Bereich der Privatklagedelikte ist zusätzlich ein hohes Emotionalisierungspotenzial bei den Straftatenbeständen Körperverletzung, Bedrohung, Nachstellung und Bestechlichkeit vorhanden, da Täter mehrfach Straftaten begehen könnten, ohne dass die Polizei (Sachbearbeitung) oder die Staatsanwaltschaft davon Kenntnis erlangen. Dieser Aspekt kann in der Folge auch nicht mehr für die Prüfung des öffentlichen Interesses herangezogen werden. Zusätzlich sind hierdurch ggf. wesentliche Informationen für eine valide Prognose i. Z. m. der Durchführung von ED-Behandlungen nicht vorhanden.

Darüber hinaus sind aufgrund fehlender behördenübergreifender Bearbeitungsstandards, unterschiedlicher Zuständigkeitsregelungen und insbesondere ungleichen Controllings die Daten für die o. a. Berechnungen des landesweiten Personalaufwandes nur eingeschränkt aussagekräftig.

### **3.9. Bearbeitung von Erzwingungshaftbefehlen zur Vollstreckung von Geldbußen**

#### **3.9.1. Inhalt und Zielsetzung der Aufgabe**

Die Rechtsgrundlage für die Anordnung und Vollstreckung der Erzwingungshaft ergibt sich aus den §§ 96, 97 OWiG in Verbindung mit § 451 StPO. Nach § 161 StPO sind die Behörden und Beamten des Polizeidienstes verpflichtet, den Ersuchen oder Aufträgen der Staatsanwaltschaft zu genügen. Insofern beauftragt diese die Polizei mit der Durchführung der Vollstreckung. In diesem Sachzusammenhang regelt ein Erlass die „Entgegennahme von Geldstrafen und Geldbußen durch die Polizei“.<sup>8</sup>

Die Bußgeldbehörden wenden gegenüber säumigen Betroffenen (in den allermeisten Fällen handelt es sich um Verkehrssünder, die ihre Geldbußen auch nach Vollstreckungsankündigungen nicht zahlen) das Mittel der Erzwingungshaft an. Das Rechtsinstitut der Erzwingungshaft ist ein reines Beugemittel zur Vollstreckung der Geldbuße, sie stellt keine Strafe für die begangene Ordnungswidrigkeit dar. Ihr Ziel liegt darin, den Betroffenen zahlungswillig zu machen, ihn also zur Erfüllung einer Pflicht zur Zahlung zu zwingen. Sie ist damit keine Ersatzhaft und befreit den Betroffenen auch nach der Vollstreckung nicht von der Zahlungspflicht. Die Anordnung der Erzwingungshaft erfolgt vom zuständigen ordentlichen Gericht auf Antrag der Vollstreckungsbehörde. Begleitet der Schuldner die offene Bußgeldforderung sodann immer noch nicht und folgt auch der Aufforderung zum Antritt der Haft nicht, beauftragt die Staatsanwaltschaft die Polizei mit der Vollstreckung des Erzwingungshaftbefehls. Vielfach betreffen diese Erzwingungshaftbefehle lediglich geringe Bußgelder. Die Anordnung der Erzwingungshaft kann dabei nur auf die Nichtzahlung einer Geldbuße gestützt werden, also nicht auf die Zahlung respektive die Vollstreckung der Kosten (Verwaltungsgebühren), so dass der Vorgang aus Sicht der Bußgeldbehörde auch dann noch nicht abgeschlossen ist.

Bei Erzwingungshaftbefehlen erfolgt derzeit in aller Regel weder eine bundes- noch eine landesweite Fahndungsausschreibung.

---

<sup>8</sup> Gemeinsamer RdErl. d. Innenministers -IVA2-271/10- u. d. Justizministers - 4321 - III A. 7 -.

### **3.9.2. Personeller Aufwand**

Das LKA NRW hat u. a. zum Personalaufwand i. Z. m. der Bearbeitung von Erziehungshaftbefehlen bei den KPB eine Datenerhebung durchgeführt. Nach Auswertung der 16 Antworten konnte für die Jahre 2010 - 2014 ein durchschnittlicher Umfang von landesweit 28.823 Erziehungshaftbefehlen hochgerechnet werden. Von der AG „Aufgabenkritik“ wurde ein Bearbeitungsaufwand je Erziehungshaftbefehl von durchschnittlich 420 Minuten festgestellt.

Hieraus ergibt sich ein Gesamtvolumen für die Bearbeitung von Erziehungshaftbefehlen in Höhe von 201.761 Personalstunden. Dies entspricht 115,03 Planstellen.

### **3.9.3. Vorschlag zum Verfahren**

Die Polizei ist verpflichtet, auf Weisung der Staatsanwaltschaft Haftbefehle zu vollstrecken. Insbesondere bei geringfügigen Geldbußen steht der betriebene Aufwand in keinem Verhältnis zum Erfolg.

Nach § 131 StPO kann unter anderem die Staatsanwaltschaft die Ausschreibung zur Festnahme veranlassen. Diese Ausschreibung unterbleibt in aller Regel bei Erziehungshaftbefehlen zur Vollstreckung von Geldbußen. Derzeit werden Ausschreibungen durch die Staatsanwaltschaften aus Gründen der Verhältnismäßigkeit abgelehnt.

Wesentlich effizienter wäre indes eine überörtliche Fahndungsausschreibung (INPOL/F-Gruppe). Der Haftbefehl würde dann bundesweit bei jeder Identitätsfeststellung (z. B. Verkehrskontrolle, Flugeinreise aus einem Nicht-EU-Land) bekannt und könnte im Rahmen dieser Maßnahme vollstreckt werden. Alternativ könnte eine lokale Ausschreibung zur Fahndung (NRW/C-Gruppe) erfolgen, obgleich die Entdeckungswahrscheinlichkeit reduziert würde. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Bundespolizei keinen Zugriff auf lokale Fahndungen im POLAS hat.

Derzeit bestehen nach hiesigem Kenntnisstand keine einheitlichen Verfahrensweisen der Staatsanwaltschaften in Nordrhein-Westfalen bei der Vollstreckung von Erziehungshaftbefehlen. Soweit durch einzelne Behörden mit den örtlich zuständigen Staatsanwaltschaften bereits bilaterale Bearbeitungsgrundsätze im Bereich geringer Geldbußen abgestimmt wurden,

erscheint es im Sinne der Bürgerorientierung zielführend, landeseinheitliche Parameter abzustimmen. Es dürfte den Bürgerinnen und Bürgern Nordrhein-Westfalens nicht vermittelbar sein, warum innerhalb eines Landes bei der Vollstreckung von Erzwingungshaftbefehlen unterschiedliche Parameter zugrunde gelegt werden.

Exemplarisch ist insoweit anzuführen, dass durch die Staatsanwaltschaft Aachen nach Erörterung mit dem Polizeipräsidium Aachen für den Bereich der Erzwingungshaftsachen eine neue Verfahrensweise verfügt wurde. Demnach übermittelt die Rechtspflegestelle den Haftbefehl bei bekanntem Aufenthalt und Bußgeldern bis 35 Euro der zuständigen Polizeibehörde. Diese wird die oder den Betroffene/n anschreiben und zur Zahlung ermahnen. Weitere Fahndungsmaßnahmen finden in der Regel nicht statt. Sollte keine Zahlung erfolgen, leitet die Rechtspflegestelle den Vorgang an die Ordnungsbehörde zurück. Bei höheren Bußgeldern wird der Haftbefehl der Polizeibehörde zur Vollstreckung durch den Bezirksdienst zugeleitet. Eine POLAS-Ausschreibung erfolgt in diesen Fällen indes nicht. Die Polizeibehörde wird den Haftbefehl zurückleiten, falls dieser nicht binnen einer Frist von einem Monat vollstreckt werden kann. In diesem Fall leitet die Rechtspflegestelle den Vorgang wieder an die Ordnungsbehörde zurück.

Gleichwohl sieht die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland auch in anderen Fällen, in denen nicht Strafe im Vordergrund steht, andere Organe zur Vollstreckung von Zwangsmaßnahmen, mithin auch freiheitsentziehenden Maßnahmen, vor. So werden unter anderem Haftbefehle zur Abgabe der Vermögensauskunft im Sinne des § 802g ZPO (Erzwingungshaft) durch den zuständigen Gerichtsvollzieher vollstreckt. Aufenthaltsbeziehende Maßnahmen nach dem AufenthG werden durch die zuständige Ausländerbehörde vollzogen, Zwangs- und Unterbringungsmaßnahmen nach dem PsychKG werden grundsätzlich durch die zuständigen Ordnungsbehörden veranlasst. In allen Fällen erfolgt dies gegebenenfalls mit Unterstützung der Polizei im Rahmen der Vollzugshilfe.

Folglich erscheint grundsätzlich diskutabel, das Rechtsinstitut der Erzwingungshaft als reines Beugemittel zur Vollstreckung der Geldbuße und nicht als Strafe für die begangene Ordnungswidrigkeit, in Gänze auf andere Organe zu übertragen.

### **3.9.4. Synergiepotenzial**

Durch den Verzicht einer polizeilichen Aufgabenwahrnehmung i. Z. m. Erziehungshaftebefehlen ergibt sich ein Synergiepotenzial von 115,03 Planstellen.

### **3.9.5. Risiken**

Es sind keine besonderen Risiken für den Fall der Aufgabenübertragung auf andere Organe erkennbar.

## **3.10. Einsätze aus Anlass von Fußballbegegnungen und Großveranstaltungen**

### **3.10.1. Inhalt und Zielsetzung der Aufgabe**

Unabhängig vom Anlass des Zusammenkommens von großen Menschenmengen stellen sie per se eine latente Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dar. Kommt aufgrund von differierenden Interessenlagen von Teilen der Menschenmenge, wie sie bei Fußballspielen grundsätzlich gegeben ist, ggf. noch zusätzliches Konfliktpotenzial z. B. durch Zugehörigkeit zu gewaltbereiten und/oder rivalisierenden Fangruppen hinzu, potenziert sich diese Gefahr.

Nach § 43 Abs. 1 SBauVO soll der Betreiber einer Versammlungsstätte ein Sicherheitskonzept aufstellen und einen Ordnungsdienst einrichten, wenn es die Veranstaltung erfordert. Diese Empfehlung gilt sinngemäß auch für Veranstaltungen im Freien.

Genehmigungsbehörde für Großveranstaltungen ist die kommunale Ordnungsbehörde. Um Handlungssicherheit bei den für die Genehmigung Verantwortlichen zu erreichen, wurde vom Ministerium für Inneres und Kommunales ein Orientierungsrahmen für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien erlassen. Großveranstaltungen im Sinne dieses Orientierungsrahmens sind Veranstaltungen,

- zu denen täglich mehr als 100.000 Besucher erwartet werden, oder

- bei denen die Zahl der zeitgleich erwarteten Besucher ein Drittel der Einwohner der Kommune übersteigt und sich erwartungsgemäß mindestens 5.000 Besucher zeitgleich auf dem Veranstaltungsgelände befinden, oder
- die über ein erhöhtes Gefährdungspotenzial verfügen.

Fußballbegegnungen im Rahmen des Ligabetriebes sind grundsätzlich als Veranstaltungen mit einem erhöhten Gefährdungspotenzial einzustufen.

Die Überprüfung der Einhaltung von sicherheitsrelevanten Vorgaben der Gesetzes- und Vorschriftenlage für Veranstaltungen bzw. Veranstaltungsorten sowie die Gewährleistung z. B. von erforderlichen Verkehrsmaßnahmen obliegt der Ordnungsbehörde.

Die Polizei nimmt ihre Aufgaben zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung außerhalb dieser Bereiche wahr. So sind z. B. verkehrsregelnde Maßnahmen nur im Einzelfall und wenn die zuständige Straßenverkehrsbehörde nicht bzw. nicht rechtzeitig tätig werden kann, durch die Polizei durchzuführen. Ebenso hat bei Fußballspielen grundsätzlich der Veranstalter die Sicherheit im und um das Stadion zu gewährleisten.

Die für die Bewältigung von Einsätzen aus Anlass von Fußballbegegnungen eingesetzten polizeilichen Arbeitsstunden stiegen in den letzten Jahren kontinuierlich an. Für die aktuelle Saison 2014/15 war aufgrund einer veränderten Ligazusammensetzung und des damit verbundenen Anstiegs der Zahl der Spielbegegnungen der ersten drei Ligen in NRW von 210 in der Vorsaison auf 231 in der aktuellen Spielzeit bei unveränderten Einsatzkonzeptionen mit einem weiteren Anstieg der eingesetzten Personalstunden zu rechnen. Auch um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, wurde die Konzeption „Lageangepasste Reduzierung der polizeilichen Präsenz bei Fußballspielen in NRW“ in einem Pilotversuch ab August 2014 erprobt. Wesentliches Element des Konzepts ist die Reduzierung der sichtbaren Präsenz von Polizeikräften bei Fußballspielen. Damit sollte ein Signal zur Stärkung der Eigenverantwortung von Fans und Vereinen, das mittelfristig zu einer personellen Entlastung im Bereich der Polizei führen könnte, gesetzt werden. Nach einer Auswertung der Einsätze bis Ende September wurde dem Pilotversuch ein erfolgreicher Verlauf beschieden. So wurden insgesamt bei 25 Vergleichsspielen 1.151 Kräfte (21,7%) weniger eingesetzt als bei den zum Vergleich herangezogenen Spielbegegnungen der jeweiligen Vereine. Gleichzeitig konnte festgestellt werden, dass Netzwerk-

partner zum Teil ihre Aufgaben verstärkt wahrnahmen indem z. B. eine höhere Anzahl Ordner eingesetzt wurde.

Die Einsatzkonzeption „lageangepasste Reduzierung der Polizeipräsenz bei Fußballspielen“ wurde seit Ende der erfolgreich verlaufenen Pilotphase durch die Polizeibehörden weiter umgesetzt. Auch hierbei konnte ein reduzierter Kräfteansatz ohne erkennbare Einbußen im Bereich der Sicherheit erzielt werden.

### **3.10.2. Personeller Aufwand**

Bezogen auf Einsätze aus Anlass von Fußballbegegnungen wurden in NRW bis zum 7. Dezember 2014 bei 114 Spielen der ersten drei Spielklassen durchschnittlich pro Spielbegegnung 189 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte eingesetzt. Dies bedeutet eine Reduzierung der Kräfteanzahl von bisher 204 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten um 15 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten und entspricht einer Verringerung des Kräfteinsatzes um etwa 7%.

Bezogen auf Großveranstaltungen liegen keine konkreten Daten zum Personaleinsatz vor.

### **3.10.3. Vorschlag zum Verfahren**

Die Umsetzung der Einsatzkonzeption „Lageangepasste Reduzierung der Polizeipräsenz bei Fußballspielen“ sollte unbefristet fortgeführt werden.

Unabhängig von der Veranstaltungsart (Großveranstaltung oder Fußballbegegnung) sollte eine Optimierung des Gefahrenmanagements derart erfolgen, dass Veranstalter, Ordnungsbehörden, Polizei und Besucher/Teilnehmer sich ihrer jeweiligen gesetzlichen Verantwortung/Aufgaben stellen und dem durch Umsetzung der jeweils erforderlichen Maßnahmen sowie einem entsprechenden Sach- und Personalressourceneinsatz gerecht werden.

### **3.10.4. Synergiepotenzial**

Da sich grundsätzlich der für Fußballeinsätze erforderliche Jahrespersonalstundenbedarf nicht vorhersehen lässt und dieser u. a. in Abhängigkeit zu den in den einzelnen Fußballligen jährlich wechselnden Vereinskonzellationen steht, lässt sich aus den bisher erzielten Personalreduzierungen kein konkretes Personalstundenpotenzial ermitteln. Im Ergebnis kann jedoch

davon ausgegangen werden, dass auch zukünftig ein um etwa 7% reduzierter Personaleinsatz gegenüber dem vor der Umsetzung der Einsatzkonzeption üblichen Personaleinsatzes zu erzielen ist.

Auch bei Großveranstaltungen kann keine verlässliche Prognose für einen zukünftigen Kräftebedarf abgeleitet werden, da z. B. welt- und gesellschaftspolitische Geschehnisse/Veränderungen erhebliche Auswirkungen auf Anzahl der Einsatzanlässe sowie polizeilicher Präsenzerfordernisse nach sich ziehen können.

#### **3.10.5. Risiken**

Es sind keine besondere Risiken i. Z. m. der fortführenden Umsetzung der Einsatzkonzeption „Lageangepasste Reduzierung der Polizeipräsenz bei Fußballspielen“ sowie i. Z. m. einer analogen Umsetzung der Konzeption bei sonstigen Großveranstaltungen erkennbar.

#### 4. Fazit

Werden die o. a. Vorschläge zur zukünftigen Verfahrensweise umgesetzt, ist hierdurch eine Entlastung der Polizei NRW von Aufgaben möglich, die zwar zurzeit mit teilweise erheblichem Personalaufwand gewährleistet werden, aber außerhalb der originären Zuständigkeit liegen. Die zu erzielenden Synergiepotenziale belaufen sich in der Summe auf 1.985.836 Personalstunden pro Jahr und entsprechen 1.132,17 Planstellen. Zusammenfassend stellen sich die möglichen Synergiepotenziale wie folgt dar:

Aufgabe	Synergiepotenzial	
	Personalstunden	Planstellen
Entgegennahme von Fundsachen (Nr. 3.1)	20.205	11,52
Einsätze aus Anlass von Ruhestörungen (Nr. 3.2)	69.604	39,68
Einsätze aus Anlass von Verkehrsbehinderungen (Nr. 3.3)	42.201	24,06
Einsätze i. Z. m. hilflosen Personen (Nr. 3.4)	54.077	30,83
Objektschutzmaßnahmen 5 und 6 (Nr. 3.5)	661.877	377,35
Begleitung von Großraum- u. Schwertransporte (Nr. 3.6)	68.567	39,09
Verkehrsunfälle Kategorie 5 (Nr. 3.7)	824.168	469,88
Bearbeitung von Privatklagedelikten (Nr. 3.8)	43.376	24,73
Bearbeitung von Erzwingungshaftbefehlen (Nr. 3.9)	201.761	115,03
Einsätze aus Anlass von Fußballbegegnungen bzw. Großveranstaltungen (Nr. 3.10)	nicht zu beziffern	nicht zu beziffern
<b>Gesamt:</b>	<b>1.985.836</b>	<b>1.132,17</b>

**Tabelle 1:** Übersicht der Synergiepotenziale

**C2 Polizeidichte im Ländervergleich**

	Polizeistärke	Einwohner	Polizeidichte (PVB je 1.000 Ein- wohner)	Einwohner je PVB
Berlin	16.420	3.421.829	4,80	208
Bremen	3.105	657.391	4,72	212
Hamburg	7.728	1.746.342	4,43	226
Mecklenburg-Vorpommern	5.124	1.596.505	3,21	312
Brandenburg	7.456	2.449.193	3,04	328
Thüringen	6.338	2.160.840	2,93	341
Sachsen-Anhalt	6.407	2.244.577	2,85	350
Saarland	2.746	990.718	2,77	361
Sachsen	10.865	4.046.385	2,69	372
Bayern	32.108	12.604.244	2,55	393
Niedersachsen	18.135	7.790.559	2,33	430
Rheinland-Pfalz	9.278	3.994.366	2,32	431
Schleswig-Holstein	6.538	2.815.955	2,32	431
Nordrhein-Westfalen	40.150	17.571.856	2,28	438
Hessen	13.737	6.045.425	2,27	440
Baden-Württemberg	24.000	10.631.278	2,26	443
<b>Gesamt</b>	<b>210.135</b>	<b>80.767.463</b>	<b>2,60</b>	<b>384</b>

**Anmerkungen:**

Die Werte beinhalten den letzten bekannten Stand:

- Polizeistärke gemäß Ergebnis der Länderumfrage 2014 (ohne Ausbildung)
- Einwohnerzahlen laut Statistischem Bundesamt am 31.12.2013

In einigen Werten zur Personalstärke ist Verwaltungspersonal berücksichtigt, das sich nicht separieren lässt, so auch für Nordrhein-Westfalen (rd. 1.000)

### **C3 Angehörte Experten**

#### **Sitzung am 21. Oktober 2014**

- Herr Michels, Herr Schramm (PricewaterhouseCoopers)
- Herr Krömer (Finanzministerium NRW, Geschäftsstelle Effizienzteam)
- Herr Dr. Kersting (Landeskriminalamt NRW, Kriminalistisch-Kriminologische Forschungsstelle)
- Herr Stumpen, Herr Kubera (Deutsche Hochschule der Polizei)

#### **Sitzung am 16. Dezember 2014**

- Herr Reinstädt, Herr Worschech (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport)
- Herr Veldhuis, Herr den Teuling (Politie Nederland)

#### **Sitzung am 20. Januar 2015**

- Herr Jacob (Landeskriminalamt NRW)
- Herr Mathies (Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste NRW)
- Herr Schmidt (Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei NRW)

#### **Sitzung am 25. Februar 2015**

- Herr Fiedler (Bund Deutscher Kriminalbeamter)
- Herr Mitschker (Deutsche Polizeigewerkschaft)
- Herr Plickert (Gewerkschaft der Polizei)





